

# Debates, evolución e impactos

■ Sharon Pulido Reyes  
Ángel Libardo Herreño Hernández  
Investigadores ILSA

*¿Qué se debate hoy acerca de la deuda en América Latina? ¿Cuál es la situación de esa deuda y de qué manera ha evolucionado? ¿Qué ocurre al respecto particularmente en Colombia? ¿Qué efectos tiene sobre los derechos de la población el manejo que da el Estado colombiano al endeudamiento? En seguida se tratarán en forma descriptiva y sumaria algunos aspectos que nos acercan a posibles respuestas.*

## El debate

<sup>1</sup> Se entiende por ahorro fiscal (o superávit primario) el dinero recaudado por el gobierno de un Estado a través de tributación y de racionalización del gasto público o de sus ingresos corrientes. Las opciones de asignación de lo que se recauda son múltiples: financiar políticas sociales, infraestructura o actividades productivas; ser reservas del país para situaciones de contingencia o, usarse para el pago de la deuda pública, camino elegido por el gobierno de Argentina.

Entender la discusión actual que se da en América Latina sobre la deuda y sobre su manejo (o política de endeudamiento) es cuestión de primer orden para las organizaciones sociales que desean liderar iniciativas de resistencia a los efectos del endeudamiento. Aquí entregamos un abrebocas.

Existen tres posiciones al respecto: una neoliberal, otra liberal moderada y otra radical de izquierda. Para la primera, la *neoliberal-monetarista*, la deuda es un hecho objetivo al que se enfrentan los Estados y la regla de oro consiste en mantenerla controlada. Esto se traduce en conseguir un superávit primario (ahorro fiscal<sup>1</sup>) suficiente para garantizar un pago cumplido; honrar la deuda supone a su vez ganar credibilidad frente a los acreedores y, en consecuencia, mantener los flujos de inversión necesarios para el funcionamiento de los gobiernos. Se habla entonces de darle *sostenibilidad* al manejo de la deuda a través de una acertada política de estabilidad macroeconómica, es decir, con la que se controlen el déficit fiscal, la inflación y de las tasas de cambio. En otros términos, una política que implica poner en marcha programas de ajuste estructural concertados con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otros.

La posición *liberal moderada* ha optado, sin objetar la deuda, por poner límites a sus formas de pago, priorizando ciertos niveles de autonomía de los gobiernos para tomar decisiones sobre gasto públi-

La deuda es pues una espiral. La suma de los intereses cancelados equivale a varias veces su monto y sin embargo ella, sin haberse amortizado, sigue creciendo.

co en favor de las clases sociales pobres. Esta perspectiva, que según algunos encarna un realismo político, aparece en situaciones de crisis de la deuda en la región. Algunos gobernantes se ven obligados a declarar la cesación de pagos y a notificar a las instituciones financieras internacionales que sólo pagarán las obligaciones pendientes sobre porcentajes menores del Producto Interno Bruto o del monto de sus exportaciones anuales. Esas decisiones han dado paso por lo regular a una renegociación de las deudas.

Ocurrió durante el gobierno de Alan García en el Perú. En 1985, ante la apremiante situación económica que atravesaba su país, decidió que sólo dedicaría el 10% del valor de sus exportaciones al pago de la deuda. En ese año, la deuda peruana se acercaba a 14 mil millones de dólares, lo que significaba pagar en 1986 la suma de 1.200 millones de dólares en su servicio y en amortizaciones y 1.500 millones más, del año anterior.

Es decir, el país debía pagar para dicho año un total de 2.700 millones de dólares, mientras sus exportaciones apenas llegaban a 3 mil millones. Aunque la medida se tradujo finalmente en una renegociación de las obligaciones, impactó al resto de los países de la región. Se habló de un *club de deudores* y se estimularon otras renegociaciones.

Puede entenderse dentro de la tendencia liberal moderada la posición del presidente argentino Néstor Kirchner. Al asumir el poder en mayo de 2003, en medio de la más honda crisis económica y social de su país, originada en las políticas



impuestas por el FMI para el pago de la deuda, declaró que "no pagaría la deuda externa con el hambre del pueblo" (Diálogo 2000; Jubileo Sur Américas 2005, 5). Gracias a esta suspensión en el pago de intereses, la economía argentina logró recuperarse y creció en 8% en 2004<sup>2</sup>.

Sin embargo, al igual que ocurrió en Perú, la declaración de no pago de la deuda apresuró la renegociación con el FMI de las condiciones de pago. A finales de 2003, el gobierno argentino acordó con el Fondo y con el Banco Mundial (BM) pagar la deuda sobre un superávit primario del 3% y levantar la suspensión de pagos a los acreedores privados. Estos compromisos representaron en 2004 pagos por 12.500 millones de pesos, tres veces más de lo destinado a la salud (3.700 millones de pesos) y cuatro veces más de lo destinado a educación (3.100 millones).

Por eso que buena parte de la oposición coincida en la crítica al gobierno de Kirchner. Se dice que su posición frente al endeudamiento no es clara y pierde la oportunidad de enfrentar de fondo el problema; se anota que, muy por lo contrario, terminó privilegiando el pago<sup>3</sup>, a sabiendas de que la crisis se sigue incrementando: la deuda llegó en 2004 a 181.202 millones de dólares, o sea el 120% del Producto Interno Bruto del país; para 2005, se prevé un superávit primario de casi el 4%, lo que quiere decir que el país pagará a los prestamistas extranjeros 18.579 millones de dólares (Diálogo 2000; Jubileo Sur Américas 2005, 6), pero la deuda seguirá creciendo por intereses de mora, comisiones y reajustes cambiarios.

La deuda es pues una espiral. La suma de los intereses cancelados equivale a varias veces su monto y sin embargo ella, sin haberse amortizado, sigue creciendo al reproducirse cíclicamente los mecanismos que hacen que los Estados se endeuden<sup>4</sup>. Ante esto, surgen las posturas *radicales de izquierda*, que califican a la deuda como ilegítima e impagable.

Eric Toussaint, director del Comité por la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM) muestra en sus últimos trabajos que el dispositivo de la deuda ha convertido a los países latinoamericanos en exportadores netos de capital hacia las economías desarrolladas. Al parecer, la diferencia entre la actual crisis de la deuda y la de comienzos de los pasados años ochenta es que hoy las tesorerías de los Estados latinoamericanos no tienen un problema de insolvencia. Se esfuerzan en pagar las obligaciones derivadas de sus deudas y eso significa que en las dos últimas décadas se ha dado una transferencia masiva y silenciosa de capitales del Sur hacia los bancos y transnacionales del Norte.

Según la Comisión Económica para América Latina (Cepal 2004), la región realizó una transferencia neta de recursos al exterior por 77.826 millones de dólares, cifra que duplica los capitales que ingresaron por inversión extranjera directa. Dicha transferencia se dio a través del pago de intereses de la deuda y de las ganancias que las transnacionales ubicadas en los países latinoamericanos enviaron a sus sedes corporativas, sin que su inversión directa haya sido significativa en el mejoramiento de los aparatos productivos nacionales.

<sup>2</sup> El promedio de crecimiento en la economía regional según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) se situó en el 5,5% para el año 2004.

<sup>3</sup> Kirchner ha planteado en los últimos meses a los acreedores de la República Argentina que sólo pagará el 60% de la deuda externa, es decir, unos 108 mil millones de dólares.

<sup>4</sup> "Al término de 2004, América Latina ha pagado siete veces el monto de la deuda externa que tenía hace dos décadas y los pasivos no han hecho más que multiplicarse", escribió Roberto González Amador en un artículo publicado en el diario La Jornada de México el día 16 de enero de 2005, en el que entrevista a Eric Toussaint sobre el problema de la deuda en esta región.

Otro dato ilustra esta desnacionalización de los capitales regionales que fluyen hacia el Norte: se trata de que los depósitos líquidos de los empresarios latinoamericanos puestos en la bancos de Europa y Estados Unidos suman 310 mil millones de dólares, mientras que tales bancos sólo han otorgado empréstitos por 230 mil millones de dólares.

En atención a estas asimetrías es que han surgido corrientes críticas. En su mayoría, sus propuestas condenan el pago de la deuda externa por considerar que esta deuda ya se ha cancelado varias veces con los intereses que los países latinoamericanos han entregado a los prestamistas. Proponen en cambio que los Estados utilicen estos recursos para saldar la deuda social, histórica y ecológica que tienen con sus pueblos.

En Colombia, los gobiernos y las autoridades monetarias manejan la tesis de la sostenibilidad de la deuda. Descartan las fórmulas de cesación de pagos o de reestructuración de la deuda, a las que consideran técnicamente inviables e inconvenientes para el país. Ven estas propuestas como propias de dirigentes políticos y gremiales inexpertos que carecen de análisis económico y no calculan los costos inherentes de esas medidas.

Los economistas neoclásicos estiman adecuado el manejo dado a la deuda, especialmente a partir de la crisis de 1982, que se favoreció con el incremento de las divisas que obtuvo el país por las exportaciones mineras y de hidrocarburos de esos años. Señalan estos economistas que la política adoptada para el manejo del endeudamiento ha permitido al país desde entonces cumplir importantes objetivos: en primer lugar, sostener la estabilidad macroeconómica preservando buenas condiciones de amortización, tasa de interés y períodos de gracia para la deuda. De otra parte, implantar una política ágil de endeudamiento con las instituciones de financiamiento, que se ha traducido en un rápido desembolso de fondos internacionales para mantener el equilibrio de la balanza comercial, lo que reemplaza la tradicional financiación a proyectos específicos (Arango 1998, 269).

Volveremos sobre las medidas monetaristas para el manejo de la deuda en Colombia y su impacto en la calidad de vida de la sociedad. Entre tanto, miremos la evolución del endeudamiento latinoamericano y colombiano.

## **División internacional del trabajo y deuda**

El problema de la deuda se inscribe en la evolución de lo que se ha llamado *orden económico internacional*. En esta presentación, iremos pasando del contexto latinoamericano al caso colombiano, en diferentes momentos históricos.

En Colombia, los gobiernos y las autoridades monetarias manejan la tesis de la sostenibilidad de la deuda. Descartan las fórmulas de cesación de pagos o de reestructuración.

El mercado mundial se organizó de acuerdo con la división internacional del trabajo, definida bajo la hegemonía de potencias industriales. Según esa división, los países del Sur se insertan en la economía mundial como productores especializados de bienes primarios (recursos naturales, materias primas o productos semielaborados), que

por ser poco procesados se comercializan en los mercados internacionales a menores precios que las manufacturas producidas por las economías industrializadas del Norte. Esto les asegura a los países más avanzados una balanza comercial favorable.

Mientras tanto, la balanza de los países del Sur<sup>5</sup> es deficitaria y lo ha sido históricamente. Puesto que se requieren divisas para desenvolverse, los gobiernos de estos países promueven políticas de sobreexplotación de los recursos naturales y de la mano de obra. Por lo mismo, acuden a la inversión extranjera en condiciones cada vez más ventajosas para los capitales transnacionales o recurren al endeudamiento externo en calidad de fuente básica para garantizar su funcionamiento y los planes de desarrollo.

Dicho en otras palabras, la balanza negativa de las economías de los países del Sur nace del intercambio desigual entre sus exportaciones de productos primarios, de bajo valor agregado, y las importaciones de productos industrializados. Esto explica la tendencia de estos países a acudir a empréstitos externos y además conduce a incrementar su deuda, al hacerse los empréstitos en situación de déficit permanente. De allí los problemas endémicos de mora en los pagos, de crecimiento exponencial de los intereses y de crisis cíclicas de las economías, cuando los gobiernos se encuentran en incapacidad para cancelar las obligaciones derivadas de sus deudas. Revisemos tres momentos en la historia de la crisis de la deuda externa regional y colombiana.

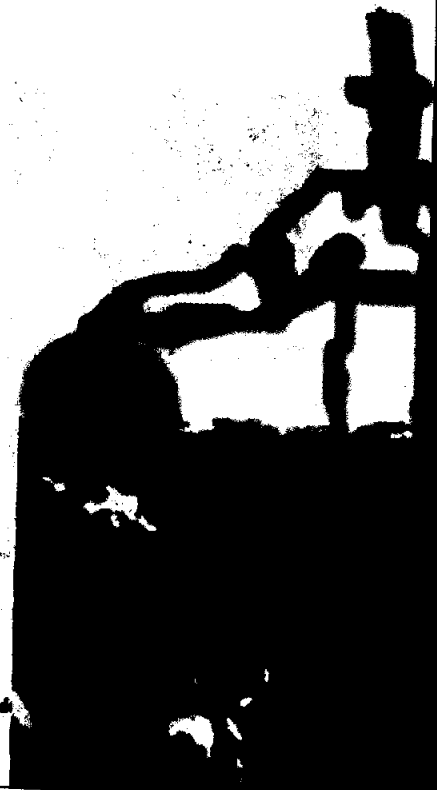
<sup>5</sup> La expresión *países del Sur* se refiere al conjunto de países denominado genéricamente como subdesarrollados o del Tercer Mundo, localizados en su gran mayoría en las latitudes ecuatoriales y medias del hemisferio sur del planeta. Se usa en oposición a los países del Norte, caracterizados por sus economías desarrolladas y los altos niveles de vida de su población.

## Endeudados, desde la Independencia

Desde el inicio de las guerras de independencia en América Latina, las juntas revolucionarias gestionaron con sus representantes empréstitos ante el gobierno de Inglaterra. No obstante, debido a la falta de experiencia en este tipo de transacciones financieras y a la precariedad política y militar en que se encontraban los insurrectos americanos, los préstamos se aceptaron en condiciones de verdadera usura (Tirado 1979, 129).

La primera misión que viajó a Londres en 1810 buscando empréstitos estuvo integrada por Simón Bolívar y Andrés Bello. En 1814 correspondió a Francisco José Zea negociar los primeros préstamos externos de Colombia y consiguió ese año una cuenta de 500 mil libras esterlinas, pero sin especificarse claramente las obligaciones que adquiriría la nación para el pago de la deuda.

Más adelante, en 1821, el mismo Zea obtuvo con la casa Herring, Graham and Powels otro préstamo de 2 millones de libras, con un descuento del 20% al momento de su devolución. Sin embargo, de ese préstamo se retenían sumas en Londres para asegurar el pago de los intereses futuros y de intereses pendientes de préstamos anteriores y otras sumas para el pago de comisiones. Además, se garantizó el empréstito con derechos de importación y exportación del país, con las rentas nacionales provenientes de las minas de oro, plata y sal y con las derivadas del monopolio

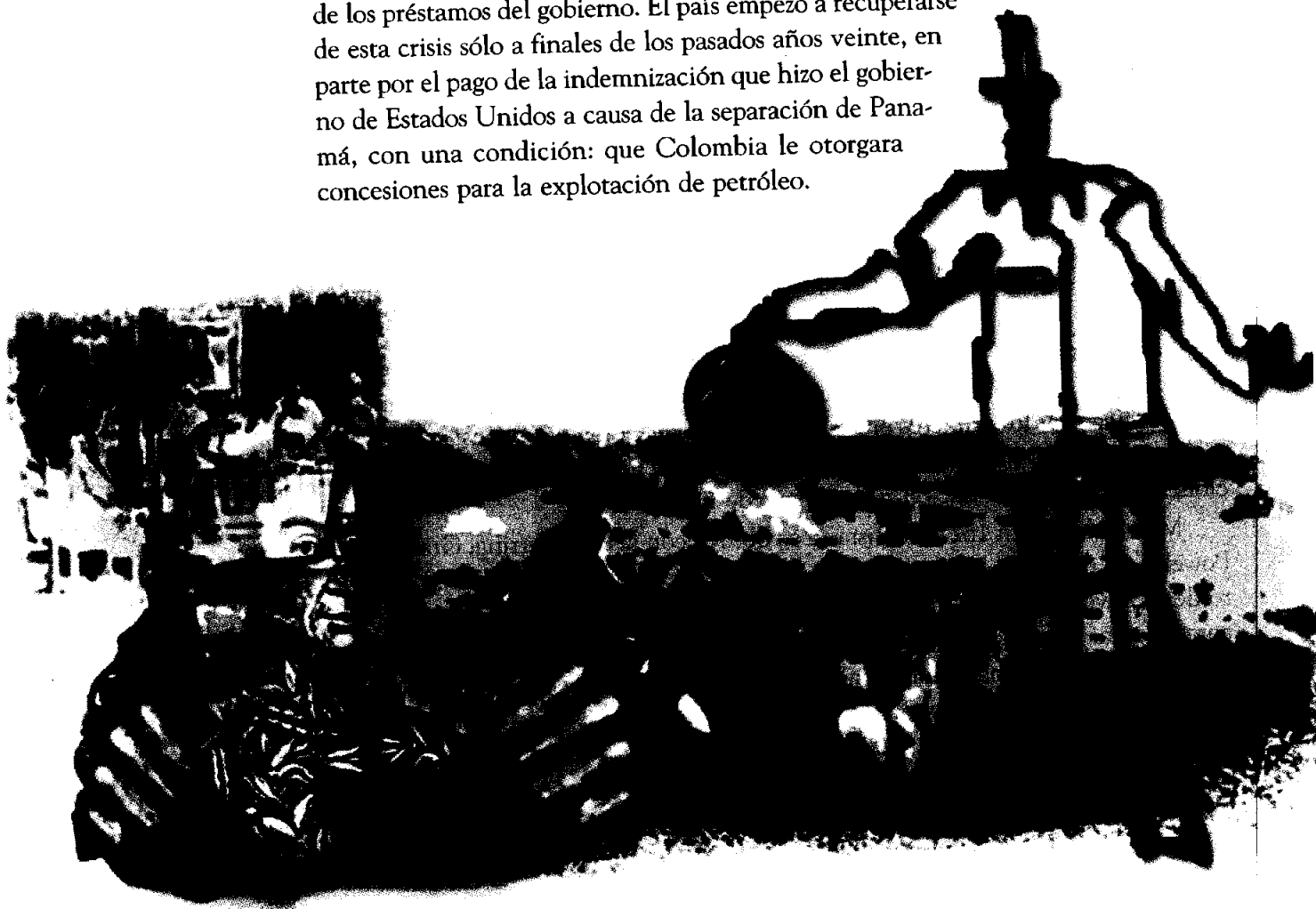


En la segunda mitad del siglo XIX, el endeudamiento se origina en las guerras civiles, la financiación de los ferrocarriles y la construcción del Canal de Panamá.

del tabaco. Ante estas condiciones, aceptadas por el negociador colombiano, Bolívar escribió: "Parece que los ingleses están decididos a encontrar legal el robo de 10.000.000 de Zea. La deuda nacional nos va a oprimir; el señor Zea es la mayor calamidad de Colombia" (Tirado 1979, 131).

En la segunda mitad del siglo XIX, el endeudamiento se origina en las guerras civiles, la financiación de los ferrocarriles y la construcción del Canal de Panamá, situaciones que llevaron al país a recurrir frecuentemente a nuevos préstamos. A la crisis económica dejada por las guerras civiles se sumó la declinación de los precios internacionales del tabaco y de la quina, lo que provocó que en 1884 el Banco Nacional suspendiera pagos y que la mayoría de los bancos privados se declararan en quiebra. La Guerra de los Mil Días costó 25 millones de pesos al erario público, parte significativa del presupuesto de la nación; pero también incrementó el cambio del peso colombiano en 25.000%, como consecuencia de las emisiones de papel moneda que el gobierno realizó para financiar la guerra (Montaña 1977, 78 y siguientes).

Los empréstitos que llegaron al país en este período se hicieron a cambio de ventajosas concesiones (ferrocarriles, navegación a vapor, minas) y donaciones para los capitalistas de Inglaterra y Estados Unidos (Vega 1989, 42 y siguientes; Tirado 79, 218 y siguientes). A su sombra se enriquecieron los agentes nacionales de las compañías extranjeras y los intermediarios en las gestiones de los préstamos del gobierno. El país empezó a recuperarse de esta crisis sólo a finales de los pasados años veinte, en parte por el pago de la indemnización que hizo el gobierno de Estados Unidos a causa de la separación de Panamá, con una condición: que Colombia le otorgara concesiones para la explotación de petróleo.



## Años 30, crisis de la deuda

La profundización de las contradicciones entre los monopolios económicos de las grandes potencias industriales por el control de los mercados y las fuentes de materias primas precipitó la Primera Guerra Mundial y seguidamente la gran depresión de 1929. Esta crisis tuvo efectos importantes sobre la economía y los flujos de capital hacia América Latina, particularmente aquellos provenientes de los bancos de Estados Unidos. Para esta época, los capitalistas británicos dejaban de ser principales acreedores de los gobiernos de la región.

La deuda de la mayoría de los países latinoamericanos se había incrementado en los años veinte debido a los esfuerzos que hacían los gobiernos para modernizar la infraestructura productiva interna y desarrollar los sectores de exportación, su vía de integración al mercado mundial. Estos esfuerzos estimularon flujos de capital en la forma de préstamos o inversión extranjera, que estructuraron una deuda constituida esencialmente por títulos y bonos emitidos en los mercados financieros de las metrópolis capitalistas (Toussaint 2003).

Por efectos de la crisis mundial, cinco países repudiaron completamente sus deudas en 1931: Brasil, Colombia, Chile, México y Perú. Argentina procedió a una anulación parcial. En 1935 ya eran 14 los países que habían suspendido total o parcialmente el pago de sus deudas.

(...) la anulación de la deuda —dice David Félix— permitió a los cinco países compensar sus desventajas comerciales con relación a Argentina. La anulación total o parcial de la deuda permite el relanzamiento de la producción de los países implicados, pues ella da la ocasión de aumentar las importaciones. La tasa de crecimiento del producto nacional bruto de Brasil, Colombia y de México entre 1929 y 1939 fue superior a la de los Estados Unidos, Francia y Canadá (citado en Toussaint 2003, 3).

En Colombia, correspondió a la administración Olaya Herrera declarar la moratoria en el pago de la deuda nacional, ante la incapacidad del fisco para cubrir los intereses, pagar las importaciones de productos y sostener el funcionamiento del gobierno. Además, la coyuntura creó las condiciones para impulsar el desarrollo de una industria liviana en el país<sup>6</sup>. Se hizo a partir de la implementación progresiva de una política de sustitución de importaciones<sup>7</sup> y de la inversión del ahorro interno en actividades productivas, ahorro logrado con la cesación de pagos de la deuda.

La aplicación del modelo de sustitución tuvo resultados relativamente alentadores. Las estadísticas de la Cepal entre 1950 y 1960 reportan un crecimiento económico para América Latina del 5% anual y del 3,5% en el ingreso *per cápita*. Es decir, en esa época, el efecto del modelo fue positivo para la industria de los países más grandes de la región; aunque al mismo tiempo, la estrategia se empezaba a complicar con la idea de poner barreras al libre comercio.

<sup>6</sup> En 1931, el gobierno dictó también un arancel proteccionista, que combinó con medidas de control de cambios. Su propósito era mantener el equilibrio en la balanza de pagos e impulsar la industrialización (Tirado 1979, 302).

<sup>7</sup> Con la sustitución de importaciones, que el economista argentino Raúl Prebisch defendió desde la Cepal, se esperaba impulsar el desarrollo regional latinoamericano. Esta propuesta incluía no sólo reformas económicas en los países de la periferia capitalista sino que concebía que el crecimiento industrial debía reflejarse en cambios políticos y sociales de fondo. El modelo propuesto requería varios elementos concordantes: a) la aplicación de restricciones al comercio internacional (fijación de cuotas y aranceles para la regulación de los intercambios) para posibilitar el desarrollo de las fuerzas productivas en cada país dependiente; b) un Estado que interviniera en la economía, para consolidar el modelo de desarrollo "hacia adentro", y c) una redistribución de la riqueza en las sociedades, lo que se consideraba indispensable para anidar la democracia (Prebisch 1981, 285).

\* El aumento en las divisas por concepto de exportaciones de café se debe a la gran expansión que alcanza este producto en la economía nacional. Mientras en 1926 se exportaron 2.454.251 de sacos por valor de 84 millones de dólares, en 1953 se exportaron 4.264.070 sacos por un valor de 363 millones de dólares.

El crecimiento relativo de la economía regional durante estas décadas, se favoreció en Colombia por esporádicas bonanzas cafeteras<sup>8</sup> y con otras exportaciones primarias. Así, el país contó con un ingreso constante de divisas, regularizó los pagos de la deuda y pudo contraer nuevos empréstitos.

## **Años ochenta: cambios globales y crisis**

La economía postindustrial impuso desde la década del 70 nuevas formas de producción, más flexibles y desconcentradas. Las políticas de sustitución de importaciones entraron en desuso. La producción de bienes avanzados presiona en forma creciente el libre acceso a las materias primas de los países subdesarrollados (la dependencia estratégica del centro) y las necesidades del modelo de acumulación de capital se concentran cada vez más en las operaciones realizadas en los mercados financieros.

Tales transformaciones conducen a que los países desarrollados busquen la apertura total de los mercados de bienes y de capitales. Eso se hace en el marco de las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Del mismo modo, la elaboración de productos complejos en los países de la periferia capitalista exige insumos de mayor tecnología producidos en países industrializados, lo que los obliga a mantener intercambios abiertos con economías complementarias y sobre la idea de las ventajas comparativas (economías de escala).

En ese contexto se origina la deuda contemporánea de los países del Tercer Mundo. En 1973 ocurre el llamado *boom* del petróleo, pues los países productores del crudo, reunidos en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), decidieron manejar soberana y unilateralmente los precios de este recurso en el mercado mundial. Los petrodólares produjeron una acelerada acumulación capitalista y la banca privada (Club de París) decidió sacar rentabilidad a los depósitos concediendo préstamos en atractivas condiciones de pago e intereses a los países del Tercer Mundo.

Los gobiernos de estos países aprovecharon las facilidades crediticias. Alentados como estaban por doctrinas desarrollistas, aspiraban a modernizar sus aparatos productivos y a vender sus productos primarios a buenos precios en el mercado exterior, de manera que obtuvieran divisas suficientes para respaldar los créditos. Otros acogieron esos préstamos para llevar a cabo objetivos militaristas y otros más los usaron en inversiones suntuosas o los malgastaron en las redes de corrupción.

La deuda se tornó problemática cuando los países endeudados no captaron con sus exportaciones las divisas requeridas para pagar los préstamos. Por otra parte, a principios de los ochenta, los acreedores decidieron unilateralmente aumentar las tasas de interés de 6% a un 22% (tasas flotantes), de modo que se agravó la situación de los países endeudados. La deuda externa de mediano y largo plazo de los países latinoamericanos pasó de 50 mil millones de dólares a mediados de los años setenta, a 500 mil millones de dólares en 1981. Alcanzó el tope de los 900 mil millones de dólares en la década del noventa, sumados los créditos de corto plazo (Varios Autores 2003, 30).



En agosto de 1982 varios países, entre ellos México y Argentina, se declararon insolventes para pagar sus deudas a los organismos multilaterales y a la banca privada.

Con la cesación de pagos, la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos entró en los programas de ajuste estructural recomendados por el Fondo Monetario Internacional. Al conceder nuevas fuentes de financiación a los países “quebrados”, el FMI sometió a los gobiernos a unas fuertes disciplinas monetarias, inspiradas en su mayoría en los puntos contenidos en el Consenso de Washington: políticas neoliberales dirigidas al saneamiento fiscal, a la reducción del Estado, al recorte de la inversión social, a reformas de flexibilización laboral, a privatizar las empresas públicas y los sistemas de seguridad social, entre otros. El disciplinamiento monetarista de los años ochenta lleva a la Cepal a hablar de *la década perdida*, aludiendo con ello al estancamiento económico y social por el que pasó la región en este período.

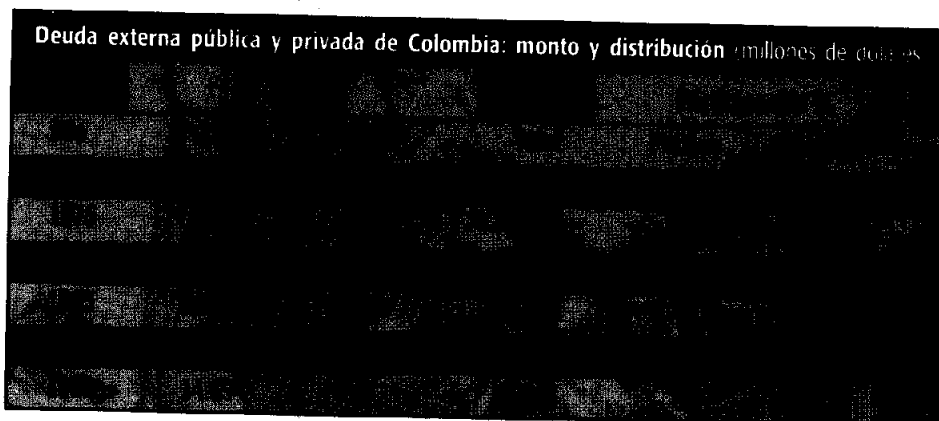
## Sostenibilidad versus derechos

Los gobiernos en Colombia han privilegiado medidas de sostenibilidad de la deuda. Con ello refuerzan el círculo vicioso del endeudamiento y vulneran aún más los derechos de la población. Es lo que veremos en seguida.

La política de sostenibilidad de la deuda tiene un marco de referencia claro en Colombia a partir de 1999: es el acuerdo *standby*, firmado por el Estado con el FMI, refrendado en el año 2001 y actualizado en febrero de 2005 por el gobierno de Uribe Vélez. Por lo mismo, todas las decisiones adoptadas desde 1999 en materia fiscal sobre reformas a la administración pública y políticas sociales deben interpretarse conforme a lo negociado allí.

## Ajuste estructural

En Colombia, la deuda (pública y privada) evolucionó de la siguiente manera, hasta mediados de la década pasada:

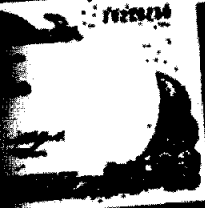
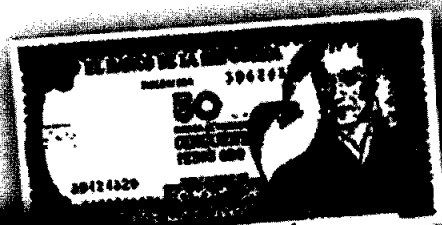


► Fuente: Banco de la República.

A diferencia de lo ocurrido en otros países latinoamericanos, los gobiernos colombianos no se apresuraron en hacer ajustes estructurales de fondo en los años ochenta. Prefirieron hacerlos gradualmente, a través del control de la política fiscal, de tal suerte que pudieron sobrellevar la crisis de la deuda. A ello contribuyó el hecho de que la economía mejoró, a pesar de que el país tuvo dificultades por la concentración de amortizaciones de la deuda a mediados de esta década. Esa situación favorable obedeció a que comenzaron a desarrollarse grandes proyectos mineros (particularmente de hidrocarburos) que proveyeron al país de divisas y se pudo equilibrar la relación del servicio de la deuda frente a los ingresos corrientes.

<sup>9</sup> Entre estos, el crédito Jumbo, por 1.000 millones de dólares (1986); el crédito Concorde, por la misma suma (1988) y el crédito Challenger, por 1.645 millones (1989).

A eso se sumó la obtención de nuevos créditos a partir de 1985 con la banca internacional<sup>9</sup>. Con ellos se respaldaron las obligaciones externas, lo que evitó incurrir en moratorias y de paso mejoró el perfil del endeudamiento. Esto último facilitó el pago del capital y de los intereses en el mediano y largo plazo (Arango 1998, 267). Por su manejo, el Estado colombiano se considera un discípulo aplicado de los monetaristas, que siempre honra la deuda.



Sin embargo, crecen las dificultades del endeudamiento público (interno y externo) con la prohibición que hizo la Constitución Política de 1991 (artículo 373) de establecer cupos de crédito para el Estado con trato preferencial por parte del Banco de la República, medida que solo se exceptúa si hay aprobación unánime por parte de la Junta del Banco. Los sucesivos gobiernos han debido buscar recursos en el mercado privado de capitales mediante la emisión de bonos de deuda pública interna<sup>10</sup>, o con organismos multilaterales, a condición de aceptar los paquetes de ajuste estructural.

Andrés Pastrana firmó en 1999 con el FMI el mayor acuerdo de ajuste estructural del país. Mediante este *acuerdo extendido*, el Estado colombiano se comprometió a adoptar una serie de medidas, regresivas para la vigencia de los derechos sociales. Entre ellas se destacan las reformas al sistema de transferencias, al de pensiones, la fiscal y la administrativa.

### **Reforma al sistema de transferencias**

Se refiere a las transferencias de los recursos de la nación hacia los entes territoriales (departamentos y municipios). Su propósito fue mantener constante en términos reales el valor de los fondos transferidos, en oposición al incremento progresivo que ordenaba la Constitución. Esta reforma se concretó con la aprobación del acto legislativo 01 de 2001 y se desarrolló a través de la ley 715 de 2001. Con estas normas se reemplazó el *situado fiscal* (es decir, los recursos destinados a la financiación de la educación y la salud) por el Sistema General de Participaciones, lo que derivó en un recorte al presupuesto para estos derechos. Durante el trámite y aprobación de esta reforma el país asistió a una de las más vigorosas movilizaciones sociales de los últimos tiempos.

Una consecuencia de la reforma es la reducción del presupuesto para la educación que reciben las entidades territoriales: hasta el año 2001 correspondía a un 43% de la participación en los ingresos corrientes de la nación; en 2008, será un 33,7%. Es decir, se pierden 6 billones de pesos para la construcción de escuelas, el pago de profesores y la dotación de centros educativos. Tal recorte empeorará el acceso a la educación. Hoy se estima que 3 millones de niños, niñas y jóvenes hacen parte del sistema educativo.

La reforma a las transferencias también condujo al sistema público de salud a una crisis sin precedentes. La ley 100 reemplazó el modelo de subsidios a la oferta (que garantizaba la financiación directa de las instituciones públicas de salud) por el de subsidio a la demanda, que financia los servicios del plan de salud por persona (modelo de capitalización); además reforzó el carácter privado de la afiliación y la lógica de mercado en la prestación de servicios de salud. Los beneficios quedaron en manos de las empresas privadas prestadoras de salud, que controlan las prácticas sanitarias más rentables y manejan gran parte de los recursos que fluyen al sistema. Entre tanto, la red pública hospitalaria quedó con el manejo de las situaciones de salud más críticas y costosas.

De esta situación se derivan tres efectos: "uno la eliminación gradual de las posibilidades de financiación del déficit con recursos de emisión, el llamado señoraje. Dos, el mayor costo del endeudamiento con relación a la tendencia histórica anterior a 1991, en razón de los diferenciales de la tasa de interés cero o preferencial y la tasa de interés del mercado de capitales. Tres, la presión al aumento de la tasa de interés de mercado por la creciente demanda de crédito público" (Jairo Estrada, en Varios Autores 2002, 171).

Con esta reforma desaceleraron los recursos públicos que financiaban el sector de la salud en los entes territoriales. Ahora las transferencias quedaron condicionadas a la inflación, a la eficiencia administrativa y al aumento poblacional. El resultado, mayor crisis de la red hospitalaria pública, que sin presupuesto suficiente y con la responsabilidad de atender la población no asegurada ha entrado en un déficit creciente. Varios hospitales cerrados y otros más en procesos de liquidación y reestructuración, despido de cientos de trabajadores, repudio de las convenciones colectivas de trabajo y reducción de las garantías laborales (Varios Autores 2004, 112).

Los inspiradores de la ley 100 de 1993 pronosticaron el aseguramiento universal en salud de la población en 2001. Pasados 10 años, 16,7 millones de personas están excluidas del sistema (Varios Autores 2004, 45).

### **Reforma al sistema de pensiones**

Se busca eliminar regímenes especiales en materia pensional, de los que gozan algunos servidores públicos. Se insiste asimismo en aumentar la edad de jubilación, eliminar la mesada catorce, gravar con el impuesto del valor agregado (IVA) a las mesadas pensionales, bajar el ingreso base de liquidación y aumentar las semanas de cotización, de mil semanas a 1.300, como requisito mínimo para adquirir el derecho a la mesada básica.

Con esas condiciones, la garantía de la jubilación para los trabajadores será prácticamente nugatoria, más si se tiene en cuenta que la tasa de informalidad en el país sobrepasa el 60% de la población económicamente activa y que desde mediados de la década pasada el índice promedio de desempleo se ha mantenido superior al 17% de esa misma población. La reforma pensional afecta también el flujo de caja futuro del Instituto de Seguros Sociales.

### **Reforma fiscal**

El propósito es mejorar los ingresos del Estado ampliando el nivel de tributación y la capacidad de ahorro interno. Con las doce reformas tributarias aprobadas en el país desde 1990, dice el ex contralor Carlos Ossa, no se ha logrado el objetivo de la estabilidad macroeconómica. Por dos razones básicas: porque no se ha podido reducir el déficit del Gobierno Nacional Central y porque tampoco se ha roto la estructura de privilegios de los grandes capitales del país. Estos gozan de beneficios tributarios, en renta y en IVA, que reducen la eficiencia del recaudo. Las reformas tributarias aprobadas han tenido un carácter regresivo dado que se han ocupado esencialmente de ampliar los impuestos indirectos<sup>11</sup> (aumentando las tarifas y las bases gravables) y ellas mismas han creado nuevas exenciones, exclusiones, descuentos y deducciones a las rentas de los más ricos.

<sup>11</sup> Los impuestos indirectos gravan los bienes y servicios y las transacciones que se realizan con ellos. Las personas pagan indirectamente al Estado estos impuestos a través de la compra de bienes y servicios que realizan, o cuando llevan a cabo otro tipo de transacciones comerciales como la importación de bienes. Un ejemplo claro de impuesto indirecto es el IVA.

El peso de las reformas cae sobre la clase trabajadora. Entre 1970 y 2003, los impuestos directos (o sea, los que gravan a la renta, al enriquecimiento, o aquellos que se cobran por trámites personales

como la obtención de documentos, pagos de derechos y licencias, etcétera) aumentaron en 37%, mientras que los impuestos indirectos, que afectan particularmente a los consumidores, crecieron en 87%. Reflejo de esto es la disminución del consumo de los hogares:

Es un endeudamiento en el que los préstamos ya no respaldan ningún tipo de inversión estatal para el desarrollo.

En 1994, este consumo representó el 65,9% del PIB dentro de la demanda agregada de la economía y el recaudo correspondiente en impuestos indirectos fue del 6,2% del PIB en 2002 (...) ese consumo descendió al 63% del PIB y los impuestos indirectos se incrementaron a 7,6% del PIB" (Varios Autores 2004, 27).

También se aprobó la ley 617 de 2000, llamada ley de Responsabilidad Fiscal Territorial. Con ella se pretende ordenar las finanzas de los entes territoriales estableciendo barreras a sus gastos de funcionamiento. Esta ley plantea liberar los recursos para la inversión y controlar futuros desbalances fiscales que manejan el equilibrio macroeconómico del país.

### **Reforma administrativa**

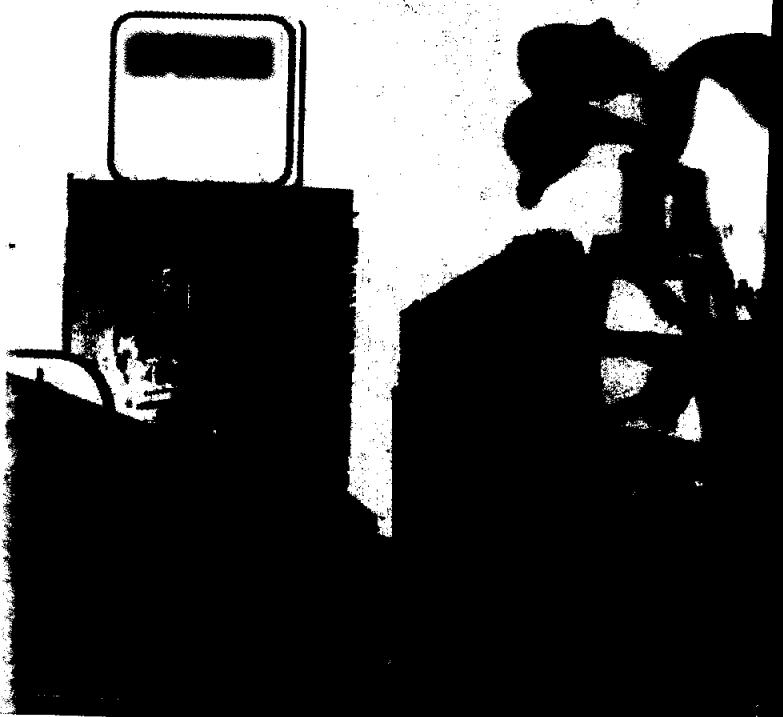
Con ella se fusionan o eliminan entidades estatales para racionalizar la planta de servidores públicos. Se calcula que sólo en el gobierno de Andrés Pastrana se perdieron en esas operaciones de liquidación y fusión de entidades públicas alrededor de 120 mil empleos oficiales. El acuerdo obliga al Estado a acelerar las privatizaciones del sector público y a eliminar subsidios cruzados en materia de servicios públicos, es decir, aquellos que generan redistribución.

## **Actualidad de la deuda pública**

El crecimiento del endeudamiento externo se mantuvo entre 1912 y 1992 dentro de un rango que no sobrepasó el 12% del PIB. Luego, la política aperturista y las reformas neoliberales aceleraron los ritmos del endeudamiento. La razón fue un creciente déficit fiscal, una de cuyas causas fue un incontrolado gasto de funcionamiento del gobierno central.

En su informe sobre la deuda pública en el año 2003, la Contraloría General de la República (CGR) fue contundente:

Las cifras hablan por sí solas. En 2003, la deuda pública colombiana ascendió a \$160 billones, equivalentes a 70,7% del PIB. Si bien, como porcentaje del Producto, este resultado representa una reducción igual a 1,4%, respecto a la participación en el año inmediatamente anterior, el saldo evidenció un incremento de \$13,5 billones respecto al registrado en 2002. El esfuerzo adelantado por las entidades descentralizadas del nivel nacional, reflejado en una reducción del saldo de su deuda en 1,5% del PIB, así como la del nivel territorial,



<sup>12</sup> El Gobierno Nacional Central adquiere deudas expidiendo diferentes papeles o títulos de deuda pública, que negocia en los mercados de capitales; estos tienen varias modalidades, por ejemplo, los títulos de tesorería (TES), los títulos de reducción de deuda (TRD), los bonos de paz, bonos de seguridad, bonos agrarios, bonos emitidos por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín, destinados a la capitalización de la banca pública), entre otros.

con una disminución de 0,7%, contrastó con el mayor endeudamiento del Gobierno Nacional Central, cuyo saldo alcanzó \$121 billones, con un incremento de \$14 billones frente a 2002. Este comportamiento, implicó una mayor participación de esta deuda en el Producto, que pasó de 52,7% en 2002 a 53,6% en 2003 (CGR 2004, 9).

De estos 160 billones de deuda pública, el 57,5% corresponde a *deuda interna*, o sea, a la contraída con prestamistas nacionales, en su mayoría privados (77%), que han comprado bonos emitidos por el Estado. Llama la atención la presencia de los fondos privados de pensiones como tenedores principales de estos papeles. El 42,5% restante es *deuda externa*, contraída principalmente con la banca comercial extranjera o con organismos multilaterales de financiamiento.

De estos datos se concluye que la deuda pública en Colombia transformó su naturaleza en la última década. Su carácter básicamente externo, por ser deuda contratada con organismos multilaterales que condicionaban los créditos a proyectos de desarrollo y con los que existía algún margen de renegociación de la deuda, es hoy interno, por ser una deuda contraída en lo esencial con agentes privados nacionales (bancos, fondos de pensiones, sociedades, etc), a través de la puesta en el mercado de capitales de papeles de endeudamiento público<sup>12</sup>, o sea, de títulos valores y bonos que emite el Estado para captar recursos financieros, a intereses favorables para los tenedores.

Así, el país sostiene un endeudamiento al que se imponen las condiciones que dicta el capital especulativo. Un



capital con el que es imposible negociar o reestructurar las obligaciones. Es también un endeudamiento en el que los préstamos ya no respaldan ningún tipo de inversión estatal para el desarrollo. Su destino fundamental es pagar los intereses de la deuda: "caímos en el *roll over* permanente de la deuda, esto es, prestar para servir la deuda ya contraída, tornándose cada vez más explosiva" (Acosta 2004, 3).

Los efectos inmediatos de esta deuda se ven en las condiciones onerosas en las que se debe cancelar. El presupuesto aprobado por el Congreso para 2005 es de 93,5 billones de pesos. De ellos, la tercera parte, es decir, unos 31 billones, está comprometida para servir la deuda. Junto a esto, se asignaron a la política de seguridad democrática del gobierno 9 billones de pesos. Es decir, cerca de la mitad del presupuesto lo ocupan "variables que contribuyen poco, o casi nada, a la solución de los problemas sociales y el fortalecimiento de los derechos humanos" (Varios Autores 2004, 42).

## Malabares monetaristas del gobierno

La CGN señala también que el servicio de la deuda equivale a un 78% de los ingresos corrientes del gobierno. ¿De dónde saldrán entonces los recursos para pagar la deuda y para financiar los demás compromisos del Estado? Según el presupuesto de 2005, los ingresos corrientes de la nación alcanzarán los 41,8 billones de pesos; el gobierno aspira a recaudar 2 billones más poniendo en marcha un plan de privatizaciones que incluye la venta de la empresa de mayores utilidades del país, ISA. Adicionalmente, pretende recaudar 2 billones con la aplicación de la segunda reforma tributaria del gobierno actual, aprobada en diciembre de 2004 por el Congreso, en la que se amplió la base gravable del IVA a un número importante de productos de consumo básico. El gobierno además debe conseguir 35 billones a través de crédito público, es decir, de más deuda.

Para financiar las obligaciones del presupuesto, las autoridades monetarias defienden la idea de la sostenibilidad, que se apoya en tres estrategias principales: la contratación de nuevo endeudamiento, los impuestos y la renegociación de los compromisos financieros a través de canjes. En la última década, la política general frente a la deuda ha consistido precisamente en acudir a endeudamiento interno con nueve entidades bancarias privadas (llamadas técnicamente "creadores de mercado"). Con esta deuda interna el gobierno paga las obligaciones realizando las transferencias necesarias del presupuesto nacional, con lo que se evita pagar el ajuste por variación del tipo de cambio, que sí debe hacer cuando contrata deuda en moneda extranjera.

Hasta 2002, la estrategia del gobierno consistió en contratar deuda con tenedores de bonos externos, que le garantizaban recursos de libre destinación, pero con el inconveniente de que estos bonos se pagaban a intereses superiores a los establecidos por la banca multilateral. Estos intereses incluyen el pago de primas por "riesgo

El gobierno aspira a recaudar 2 billones más poniendo en marcha un plan de privatizaciones que incluye la venta de la empresa de mayores utilidades del país.

país”, con lo que el gobierno de Colombia quedó en condiciones de pago de usura y no en condiciones de inversión; por ejemplo, mientras los intereses cobrados por la banca multilateral entre 2001 y 2003 se tasaban en un 6%, los intereses pagados a los tenedores de bonos superan el 10%.

Otra estrategia que usa el gobierno para manejar la deuda y para conseguir los recursos del presupuesto son los llamados canjes. Acude a la contratación de deuda asumiendo riesgos financieros, a través de operaciones especulativas, entre ellas los canjes *swaps* y los *forwards*, que por lo general generan sobrecostos para el país. Por ejemplo, cambia títulos de corto plazo, por otros de largo plazo, al tiempo que asume pagar mayores intereses; canjea tasas fijas por tasas variables, de acuerdo con las dinámicas del mercado, o hace canjes de intercambio de moneda.

Con lo expuesto hasta aquí, se puede decir que la deuda pública sigue siendo el mayor obstáculo que tiene Colombia para alcanzar el desarrollo deseado, afianzar un modelo democrático, ejercer el derecho de autodeterminación y garantizar la vigencia plena de los derechos económicos, sociales y culturales.

#### Referencias bibliográficas

Acosta, Amylkar. 2004. *La espiral de la deuda*. <http://www.deslinde.org.co>

Arango Londoño, Gilberto. 1998. *Estructura económica colombiana*, McGrawHill, Bogotá.

Contraloría General de la República. 2004. *Situación de la deuda pública. Informe 2003*, OGR, Bogotá.

Comisión Económica para América Latina (Cepal). 2004. *Balace preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004*, Organización de Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Diálogo 2000; Jubileo Sur Américas. 2005. *La eterna deuda argentina*, Buenos Aires.

Montaña Cuéllar, Diego. 1977. *Colombia: país formal, país real*, Editorial Latina, Bogotá.

Prebish, Raúl. 1981. *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica, México.

Tirado Mejía, Álvaro. 1979. *Introducción a la historia económica de Colombia*, Editorial La Carreta, Medellín.

Toussaint, Eric. "Las crisis de la deuda externa de América Latina en los siglos XIX y XX".

Unión de Empleados Bancarios, UNEB. 2004. *Especulación financiera. La burbuja que hundió a Colombia*, Ediciones UNEB, Bogotá.

Varios Autores. 2001. *¿Transferencias o déficit fiscal? ¿Regímenes o departamentos?*, Fenacón, Viva la Ciudadanía, Fenacón, Bogotá.

Varios Autores. 2002. *El debate a la Constitución*, Universidad Nacional de Colombia, ILSA, Bogotá.

Varios Autores. 2003. *En deuda con los derechos. Impacto de la deuda externa en el cumplimiento de los DESC*, Asociación de Trabajo Interdisciplinario, Bogotá.

Varios Autores. 2004. *Reelección: el embrujo continúa. Segundo año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, Bogotá.

Vega Cantor, Renán. 1989. *Colombia: entre la democracia y el imperio*, Editorial El Búho, Bogotá.