

CREDITO PRIVADO EXTERNO AL SECTOR PUBLICO DE COLOMBIA

Discurso del doctor Eduardo Wiesner Durán, ministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia, ante representantes de la banca privada internacional*

INTRODUCCION

Constituye para mí un inmenso honor el tener esta oportunidad de dialogar con tan distinguidos representantes de la comunidad financiera internacional. Les agradezco de manera especial su presencia aquí esta mañana para que continuemos ese muy cordial diálogo que siempre hemos mantenido y que tantos beneficios le ha significado a Colombia. Como ustedes saben, ayer culminó la XI Reunión del Grupo de Consulta para Colombia. Esa reunión, celebrada con los excelentes auspicios del Banco Mundial, fue todo un éxito y sirvió, entre otras cosas, para examinar nuestras políticas de desarrollo económico y social dentro del contexto de los programas de cooperación de los países miembros.

Ahora, con ustedes, nos corresponde analizar un tema claramente complementario de aquel, pues hace referencia al financiamiento comercial privado. Me parece así que con nuestras deliberaciones del día de hoy completaremos un muy profundo y cuidadoso estudio de nuestra economía, habiéndola examinado tanto desde el ángulo de sus propias políticas y de los programas de cooperación entre países, como desde el punto de vista de la banca privada internacional. Estoy seguro de que el balance global mostrará a Colombia como un país que, aunque en ocasiones enfrenta serias dificultades, finalmente, siempre las supera y continúa haciendo importantes avances en su desarrollo económico y social.

Dos interrogantes resumen bien los temas que he escogido para tratar con ustedes. El primero, ¿cuál ha sido la evolución del financiamiento comercial externo hacia el sector público colombiano durante los últimos años? El segundo, ¿qué posibles futuros desarrollos tendrá ese tipo de financiamiento dentro del corto y el mediano plazo? He seleccionado estos dos tópicos, pues he pensado que quizás ellos son los que más interesarían a quienes, como ustedes, tienen que estudiar a Colombia, a sus políticas y a sus circunstancias económicas, con una cabeza muy fría, evaluando constantemente la seguridad o el riesgo involucrados en cada una de sus operaciones con nuestro país y en el conjunto de ellas.

La seguridad o el riesgo existente en una operación de financiamiento hacia un país en vía de desarrollo, como lo es Colombia, depende del resultado combinado de la interacción entre, primero, las circunstancias económicas y específicas de cada momento y, segundo, las políticas adopta-

das para manejar esas circunstancias. A continuación haré referencia a lo que ha sido la evolución de esa interacción en los últimos años y luego exploraré la perspectiva a ver qué se puede anticipar sobre ella a corto y mediano plazo. Desde luego, por razones de brevedad, no podré hacer sino una muy apretada síntesis de procesos que todos sabemos son muy complejos.

El financiamiento privado externo

El financiamiento externo hacia Colombia ha tenido una evolución muy normal que ha partido de un periodo, digamos entre 1950 y 1970, en el que los recursos externos venían tanto a suplir deficiencias cambiarias como a complementar el ahorro interno público y privado. Es decir, venían a cerrar lo que en la literatura académica se conoce como la brecha interna de ahorro y la brecha externa de divisas. Durante esas dos décadas el financiamiento proveniente de organismos multilaterales, como, por ejemplo, el del Banco Mundial y el del Banco Interamericano de Desarrollo, y el originado en programas bilaterales de gobierno a gobierno, como los créditos de la Agencia Internacional para el Desarrollo, representaron la parte principal de los recursos transferidos.

Al comenzar la década de los años setenta el financiamiento comercial externo comenzó a tener alguna importancia relativa. Simultáneamente, la posición cambiaria del país se fortaleció gradualmente, con lo que el papel del crédito externo se fue dirigiendo primordialmente a complementar el esfuerzo interno de generación de ahorro privado y público. Por comprensibles razones que no es del caso entrar a analizar aquí, entre 1974 y 1977 el financiamiento privado externo hacia Colombia se desestimuló en función de una política económica y fiscal estabilizadora. Es a partir de 1978 cuando, por razones que comentaré más adelante, el crédito de la banca privada internacional adquiere gran importancia, en particular como fuente de recursos para el sector público.

En efecto, el cuadro 1 muestra como entre 1978 y 1981 los préstamos externos de la banca privada internacional aumentan rápidamente. Ello ocurre principalmente como resultado de las contrataciones que se hacen para financiar gastos de inversión del presupuesto nacional. Las cantidades obtenidas para este último propósito son las si-

* París, 8 de octubre de 1981.

guientes: US\$ 330 millones en 1979, US\$ 350 millones en 1980 y US\$ 250 millones en 1981. Para 1982 se tiene programado contratar US\$ 200 millones para apoyo presupuestal.

CUADRO 1

Crédito externo al sector público colombiano, según su origen, 1970-1981

(Millones de US\$)

	Entidades multilaterales*	Entidades financieras privadas	Otros**	Total
1970	158.6	23.6	209.9	392.1
1971	218.2	31.9	104.9	355.0
1972	169.8	85.1	180.3	435.2
1973	150.7	214.9	146.6	412.2
1974	69.4	81.2	89.5	240.1
1975	88.0	163.7	98.0	349.7
1976	219.8	185.5	152.4	557.7
1977	401.3	93.0	39.9	534.2
1978	387.5	338.6	170.3	896.4
1979	549.0	826.7	72.7	1.448.4
1980	650.0	820.0	409.6	1.879.6
1981 ***	178.6	732.0	172.8	1.083.4

* BID, CAF, BIRF. ** Gobierno a gobierno, proveedores bonos, otros. *** Hasta el primer semestre de 1981. Fuente: Dirección General de Crédito Público. Ministerio de Hacienda de Colombia.

También a partir de 1978, y como se puede apreciar en el cuadro 2, aumentan rápidamente los créditos externos de origen privado para apoyo presupuestal de programas de inversión de entidades tales como el Distrito Especial de Bogotá, los municipios de Cali y Medellín, y algunos establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, como ECOPEPETROL e ISA.

CUADRO 2

Colombia: Crédito externo de entidades financieras privadas al sector público según su destino, 1970-1981

(Millones de US\$)

	Para inversión del presupuesto nacional*	Para inversión resto del sector público	Total
1970	—	23.6	23.6
1971	—	31.9	31.9
1972	80.0	5.1	85.1
1973	120.0	94.9	214.9
1974	—	81.2	81.2
1975	—	163.7	163.7
1976	—	185.5	185.5
1977	—	93.0	93.0
1978	—	338.6	338.6
1979	330.0	496.7	826.7
1980	350.0	470.0	820.0
1981 **	250.0	482.0	732.0

*Excluye crédito para proyectos específicos de ministerios y departamentos administrativos y para aportes a entidades descentralizadas. ** Hasta el primer semestre de 1981. Fuente: Dirección General de Crédito Público, Ministerio de Hacienda de Colombia.

La tendencia creciente del financiamiento externo otorgado al Estado Colombiano por los bancos privados internacionales en la década de los setenta en términos absolu-

tos, y en comparación con las demás fuentes de recursos, es similar a lo ocurrido en el resto de la América Latina. La deuda pública contraída por la región pasó de US\$ 21.133 millones en 1970 a US\$ 146.157 millones en 1979, según cifras del BID. Dentro de esos totales, los saldos a favor de la banca privada internacional pasaron del 16.4% al 56.8% en el mismo lapso, en razón de los créditos obtenidos durante la década, principalmente en eurodólares. De manera parecida, la participación relativa de la banca privada internacional en el total de la deuda pública externa de Colombia aumentó del 5.3% al 24.3% entre 1970 y 1979, y ha continuado aumentando en estos últimos dos años.

Normalmente un aumento de la importancia relativa del crédito privado dentro del total de la deuda externa de un país constituye un signo positivo que se interpreta como una manifestación de avance y desarrollo. En el caso particular de Colombia, en este momento, tal variación en la composición del financiamiento externo no resulta todo lo estimulante que podría ser porque, hasta cierto punto, ella refleja nuestra muy peculiar y atípica situación. Ocurre que aunque nuestras finanzas públicas —a todos los niveles— están muy debilitadas, nuestra posición cambiaría de corto plazo es muy sólida y, por lo tanto, los créditos externos nos llegan con una facilidad que en ocasiones no deja de ser preocupante.

Digo que los créditos externos privados nos son otorgados con preocupante facilidad pues no es conveniente que, así sea parcialmente, una sólida posición cambiaría sustituya el esfuerzo fiscal interno. Tampoco es aconsejable que el crédito comercial externo al entrar a decidir sobre una operación de crédito tenga más en cuenta la capacidad cambiaría global del país que la misma factibilidad institucional, económica o financiera del proyecto de inversión de que se trate. Para corregir lo primero es indispensable el fortalecimiento fiscal. Para cambiar lo segundo es imperativo el que se deje de pedir y se deje de otorgar la garantía de la Nación a aquellos préstamos comerciales externos que tramitan los establecimientos públicos nacionales, departamentales o municipales, o las empresas comerciales e industriales del Estado.

El cuadro 3 muestra que a pesar de las anteriores consideraciones, en algunos años, la proporción de los préstamos privados externos que recibió la garantía de la Nación, ha sido muy alta llegando al 73.7% en los primeros nueve meses del presente año. Esto no debe ser así y no debe seguir así. Veamos por qué:

Si se parte del supuesto lógico y razonable de que nuestra actual situación cambiaría no es la normal o la de equilibrio de largo plazo, entonces se entenderá bien por qué no es conveniente, desde ningún punto de vista, el que los préstamos externos comerciales obtengan su seguridad, o minimicen sus riesgos, con base en la garantía de la Nación. Esa seguridad deben darla primero las instituciones y luego las factibilidades económicas y financieras de los proyectos de inversión que se pretende financiar. A

largo plazo, lo que un país debe buscar es una gran capacidad de absorción de crédito y de financiamiento externo, construida sobre la base de la calidad gerencial de sus instituciones, de una parte, y de la factibilidad financiera económica y social de sus proyectos de inversión, de otra. Tal capacidad de absorción no sería real sino aparente y nominal si el financiamiento privado externo fluye o es otorgado, pero confiado más en la posición cambiaria global que en el riesgo cierto y siempre presente de toda operación de crédito. Es decir, queremos que quienes inviertan en Colombia y quienes le prestan a Colombia compartan con nosotros los riesgos propios e inherentes a todo proyecto de inversión.

CUADRO 3

Crédito externo de entidades financieras privadas y proveedores al sector público*, según su respaldo, 1970-1981

(Millones de US\$)

	Con garantía de la Nación		Sin garantía de la Nación		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1970	10.1	56.7	7.7	43.3	17.8	100.0
1971	17.8	36.0	31.6	64.0	49.4	100.0
1972	13.8	37.4	23.1	62.6	36.9	100.0
1973	65.9	64.9	35.6	35.1	105.5	100.0
1974	68.3	69.6	29.8	30.4	98.1	100.0
1975	83.7	68.4	38.6	31.6	122.3	100.0
1976	142.3	78.4	39.2	21.6	181.5	100.0
1977	9.8	10.6	82.9	89.4	92.7	100.0
1978	78.5	26.1	222.5	73.9	301.0	100.0
1979	329.1	72.8	123.0	27.2	452.1	100.0
1980	136.4	28.3	346.2	71.7	482.6	100.0
1981 **	381.1	73.7	136.2	26.3	517.3	100.0

* Excepto el Gobierno Central Nacional (la Nación). ** En 1981, cifras para el lapso enero a septiembre 15. Fuente: Dirección General de Crédito Público, Ministerio de Hacienda de Colombia.

Solo compartiendo los riesgos aseguraremos algo de inmenso valor y que necesitamos nos den las entidades prestatarias y eso es la revisión de la evaluación de la factibilidad de los proyectos. De poco le habría servido a Colombia su actual periodo de bonanza cambiaria si cuando él termine y llegemos a un periodo más normal sólo nos quedara como balance una serie de deudas y no hubiéramos construido una base institucional y un acervo de proyectos de inversión que se pueden defender por sí solos y que no necesitan del aval de la Nación para asegurar su viabilidad financiera. Si esto último lo logramos, no habremos perdido nada especialmente significativo cuando las reservas internacionales vuelvan a su nivel normal. En ese momento, seremos, cambiaria y económicamente, mucho más fuertes pues nuestra capacidad de absorción de financiamiento externo tendrá raíces sólidas y estables.

El anterior análisis nos lleva inexorablemente a la principal conclusión de este escrito, a saber: como política general, frente al financiamiento privado externo Colombia no dará la garantía de la Nación sino en aquellos casos en que por convenios o por estatutos corresponda hacerlo como

ocurre con las operaciones con el Banco Mundial o con el Banco Interamericano de Desarrollo. Confío en que ustedes comprendan que esta es la única política compatible con la conveniencia de largo plazo del país. Estoy seguro, por otra parte, que a muchos de ustedes no se les escapa que tal política es también la que a largo plazo mejor defiende y protege los mismos intereses de la banca privada externa.

Frente a la anterior política no faltará quien diga: pero, ¿por qué no aprovechar las ofertas más baratas cuando los créditos reciben la garantía de la Nación? La respuesta a tal argumento es la de que una diferencia de una fracción de un uno por ciento, dentro del total de los préstamos, jamás podrá compensar el inmenso sacrificio pagado en términos de un probable menor rigor en la severidad con que se debe evaluar toda institución que recibe un préstamo y todo proyecto que busca financiamiento.

Veamos ahora qué se puede prever acerca de la evolución del crédito comercial externo hacia Colombia en 1982 y en adelante.

Perspectiva del crédito comercial externo

Un examen de las tendencias actuales de la economía colombiana y de lo que son y seguramente seguirán siendo sus principales líneas de política económica y de planes de desarrollo, indica que durante los próximos años el país mantendrá una muy activa captación de recursos de financiamiento externo. Esto ocurrirá en todas las fuentes o componentes de ese financiamiento, a saber, inversión extranjera, créditos comerciales, préstamos de organismos multilaterales y programas de gobierno a gobierno.

No es fácil anticipar cuál de estas fuentes de financiamiento externo crecerá más rápido. Las prioridades sectoriales del Plan de Integración Nacional, en materia de desarrollo energético, minero, comunicaciones y transporte, por ejemplo, continuará exigiendo una alta dosis de financiamiento externo para generar las divisas que exijan los proyectos de inversión en esos sectores. Por otra parte, tanto las necesidades de control del crecimiento de la oferta monetaria, como de fortalecimiento fiscal, seguramente conducirán a una gradual disminución del crédito comercial externo para apoyo directo en pesos al presupuesto de inversión de la Nación o de otras entidades del sector público. Por lo pronto, ya para 1982, se ha tomado la decisión de solo contratar US\$ 200 millones para el presupuesto de inversión de la Nación.

Además de las poderosas razones monetarias y fiscales que existan para reducir la importancia relativa de los préstamos comerciales externos para el presupuesto nacional, hay otra que tiene que ver con el costo del servicio de la deuda externa dentro del presupuesto nacional. En efecto, desde 1975 hasta 1982, la proporción que dentro del total de los gastos representa el servicio de la deuda externa ha comenzado a aumentar rápidamente. El cuadro 4 muestra cómo esa proporción ha pasado del 5.4% en 1975

a 7.5% en 1981, y a 11.3% en el proyecto de ley para 1982. Este hecho es una consecuencia clara del crecimiento del crédito contratado con la banca privada en los últimos años y de la rápida reducción del crédito concesional, con

lo cual tienden a reducirse, en el promedio de la deuda pública externa, los plazos de amortización y los periodos de gracia, y a aumentar las tasas de interés y el costo del servicio.

CUADRO 4

Colombia: Importancia absoluta y relativa del servicio de la deuda externa dentro del presupuesto nacional, 1975-1982

(Millones de pesos)

	Servicio deuda externa		Otros gastos *		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1975	2.871.6	5.4	50.412.9	94.6	53.288.5	100
1976	3.531.6	6.2	53.506.2	93.8	57.037.8	100
1977	4.788.7	6.2	71.907.6	93.8	76.696.3	100
1978	6.250.9	5.9	99.135.0	94.1	105.385.9	100
1979	10.583.1	6.8	144.397.1	93.2	154.980.2	100
1980	10.900.2	5.3	194.651.1	94.7	205.551.3	100
1981**	20.503.2	7.5	251.291.3	92.5	271.794.5	100
1982***	29.498.4	11.3	232.155.4	88.7	261.653.8	100

* Gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda interna. ** Proyección. *** Proyecto de presupuesto para 1982. Fuente: Informe Financiero de la Contraloría General de la República (1975-1980).

Todo lo anterior obviamente refleja la deficiencia estructural de nuestro aparato fiscal, pues si los ingresos crecieran más rápidamente o si los gastos lo hicieran a un menor ritmo la proporción del servicio de la deuda externa dentro del total de los gastos no estaría aumentando tan aceleradamente. También refleja la debilidad de nuestro mercado interno de capitales que no puede competir con las condiciones y particularmente con los plazos que ofrece el mercado externo de capitales.

Ahora bien, un examen de los posibles desarrollos futuros del crédito comercial externo hacia Colombia no podría hacerse sin una referencia a nuestra situación cambiaria actual y a su más probable situación durante 1982. Por esta razón a continuación presentaré un breve análisis de nuestra coyuntura cambiaria.

Lo que más merece ser destacado al analizar la actual situación cambiaria es la rápida e inequívoca pérdida de dinamismo del sector externo colombiano en 1981. Hasta agosto 31 del presente año las siguientes habían sido las principales disminuciones en comparación con igual periodo en 1980:

- a) Menores ingresos por exportaciones de café por US\$ 372 millones, lo que equivale a una reducción del 29 por ciento por este concepto.
- b) Menores ingresos por turismo, US\$ 65 millones, lo que equivale a una reducción del 16 por ciento por este concepto.
- c) Menores registros de exportación de café de 2.1 millones de sacos de 60 kilogramos, lo que equivale a una reducción del 27 por ciento por este concepto.
- d) Menor aumento de reservas internacionales por cerca de mil millones de dólares que contrasta con un mayor aumento de casi US\$ 800 millones de 1979 (frente a 1978).

Todo lo anterior podría resumirse diciendo que durante 1981 tendremos, por primera vez desde 1975, un déficit en cuenta corriente que se estima será de aproximadamente US\$ 500 millones. No tendremos una correspondiente reducción en reservas internacionales porque la cuenta de capital arrojará un superávit de aproximadamente US\$ 700 millones. Los préstamos de capital al sector oficial por sí solos generan un ingreso de alrededor de US\$ 600 millones. Este superávit en la cuenta de capital o de financiamiento neto es la consecuencia directa del aumento del crédito privado externo a que se ha venido haciendo referencia.

Frente a la evidente pérdida de dinamismo del sector externo de Colombia durante 1981 surge la natural pregunta de ¿cuánto tiempo durará esa tendencia? ¿Qué ocurrirá en 1982 y en 1983? La respuesta a estos interrogantes no es nada fácil. Yo intenté darla hace tan solo tres meses y es bien probable que los hechos no confirmen la apreciación que entonces hice. Con ocasión de la reunión local del Grupo de Consulta en Bogotá yo señalé que para 1982 no se podría esperar que el sector externo tuviera un papel importante como reactivador de la economía interna. Eso lo dije el 1o. de julio. ¿Y, qué ocurrió?, pues que el 23 de ese mismo mes una helada en el Brasil afectó la capacidad de exportar café de ese país en 1982. Así, en este momento, lo que se sabe con certeza es que no hay que hacer predicciones firmes sobre cuál será el comportamiento del sector externo de Colombia en 1982. Es posible que los precios del café no reaccionen sino ligeramente a partir del segundo o tercer trimestre, como también es posible que ellos se eleven rápidamente apenas se evalúen en forma definitiva el alcance y las consecuencias de esa helada.

Por lo anterior lo que corresponde es mantener una actitud muy vigilante y una política muy flexible para que el país pueda, si es del caso, asimilar y absorber sin dificultades y sin detrimento de sus objetivos de largo plazo, las nuevas condiciones del sector externo.

Yo estoy seguro de que tendremos éxito en tal ejercicio de asimilación y de adaptabilidad a cambiantes circunstancias. En esto tenemos gran experiencia. Si uno mira lo que ha sido la evolución de la economía colombiana desde hace varias décadas se encontrará que, entre otras cosas, nos caracteriza la singular capacidad que tenemos para superar dificultades, para evitar crisis graves, y para mantener un gran sentido práctico y casi que hasta un estilo para resolver nuestros problemas.

Mi conferencia ante los representantes de los países miembros del Grupo de Consulta la titulé "Continuidad y Flexibilidad en la Política Económica de Colombia", porque quería tratar con ellos precisamente el tema con el cual ahora concluyo mis palabras ante ustedes. El de que la política económica colombiana tiene una gran capacidad para mantener el rumbo de la economía, aun cuando las circunstancias, particularmente las externas, nos generan cambios súbitos en las condiciones globales en que se desenvuelve el país. Como esa conferencia ha sido distribuida a ustedes no creo que deba repetir aquí el análisis allí presentado.

No podría terminar mis palabras sin hacer referencia a la lista de proyectos que hemos presentado a consideración del Grupo de Consulta y que estoy seguro será cuidadosamente estudiada por ustedes. Allí encontrarán gran-

des posibilidades de operaciones de crédito con Colombia. Se trata de una lista muy ambiciosa que contiene proyectos de vital importancia para el futuro desarrollo de Colombia. No todos los proyectos se encuentran en el mismo estado real de preparación o de factibilidad pero eso es comprensible. El inventario de proyectos no es algo estático sino que es un conjunto dinámico de posibilidades y de programas. Con la colaboración de los países miembros del Grupo de Consulta y con la de la comunidad financiera internacional, que ustedes aquí espléndidamente representan, sacaremos adelante gran parte de estos proyectos de inversión. Seguiremos así promoviendo el desarrollo de Colombia dentro de las pautas de política económica que he enunciado y con las cuales pienso que ustedes van a estar de acuerdo porque saben que ellas son una garantía para sus operaciones y para su vinculación a largo plazo en el desarrollo económico y social de Colombia.

Señoras y señores:

Es esta la última vez que me reúno con ustedes como ministro de Hacienda en una conferencia de este tipo. Me corresponde por lo tanto expresar unas palabras de despedida y de agradecimiento. Quiero decirles que ha sido un gran honor para mí el haberlos conocido y el haberlos apreciados, a lo largo de más de tres años, la alta estimación que ustedes tienen por Colombia. Nosotros agradecemos eso y sabemos cuán significativo es su apoyo y su ayuda. El señor presidente Julio César Turbay Ayala me ha pedido, y yo lo hago con especial agrado, les transmita la expresión de gratitud del pueblo colombiano.