

LA DEUDA EXTERNA DEL ECUADOR

Ec. Lucas Pacheco

PRESENTACION

En esta ponencia se presentan los aspectos fundamentales de la deuda externa del Ecuador. El trabajo consta de dos partes: en la primera se hace un diagnóstico, destacando de manera especial la magnitud, las causas, los beneficiarios y la política económica de la deuda; en la segunda parte esbozamos los lineamientos fundamentales de lo que podría constituir una política económica alternativa para enfrentar dicho problema.

Se considera que la prevaleciente política sobre la deuda que pesa en nuestros países, constituye una de las más lacerantes situaciones que viven las naciones en desarrollo. De no tomarse con prontitud alternativas adecuadas, sobrevendrían situaciones sociales y políticas impredecibles.

Resulta, en consecuencia, un imperativo del momento tener conciencia

que el peso de la deuda sobre los empobrecidos pueblos del tercer mundo, encarna una de las provocaciones más desafiantes a las más elementales condiciones de dignidad y equidad humanas.

Este documento ha sido especialmente preparado para las deliberaciones del Consejo Nacional de Facultades de Economía del Ecuador, a realizarse en Cuenca, los días 10 y 11 de abril de 1997.

Las opiniones vertidas no comprometen a la Facultad de Economía de la Universidad Católica.

PRIMERA PARTE: EL DIAGNOSTICO

Uno de los problemas que con mayor fuerza viene pesando en el desenvolvimiento económico y social de los países en desarrollo, es el relativo a la

deuda externa, no solamente por la magnitud a la que ha llegado en la época contemporánea, sino por las implicaciones políticas y de diverso orden que ha generado.

En esta primera parte, vamos a presentar un DIAGNOSTICO sobre esta problemática, haciendo alusión brevemente a los principales aspectos que le caracterizan.

A) MAGNITUD Y ESTRUCTURA DE LA DEUDA EXTERNA:

Hagamos referencia aquí a la magnitud y estructura de la deuda externa, aludiendo por una parte a sus dos componentes básicos, es decir, a la

deuda externa pública y a la deuda externa privada, y por otra, a las cuatro clases de acreedores que son, los bancos, los organismos internacionales, los gobiernos y los proveedores.

1. Magnitud y estructura de la deuda por componente:

Según informaciones oficiales¹ la deuda externa total (suma de pública y privada) del Ecuador en los últimos 25 años, ha evolucionado mostrando magnitudes crecientes. Si recordamos aquí las cifras en sus valores absolutos y relativos, en los años que terminaron los sucesivos gobiernos, dichas magnitudes fueron las siguientes:

AÑOS	DEUDA PUBLICA	DEUDA PRIVADA	(en millones de dólares)		DEUDA TOTAL ²	
1972	324.6	94.4%	19.3	5.6%	343.9	100%
1976	635.8	91.7%	57.3	8.3%	693.1	100%
1979	2.847.8	80.1%	706.3	19.9%	3.554.1	100%
1984	7.368.8	97.0%	227.2	3.0%	7.596.0	100%
1988	10.535.5	98.7%	133.3	1.3%	10.668.8	100%
1992	12.537.0	98.0%	258.2	2.0%	12.795.2	100%
1996	12.640.2	87.3%	1.840.3	12.7%	14.480.5	100%

¹ Informaciones del Banco Central del Ecuador.

² En esta cifra del total de la deuda, se incluyen los montos por financiamiento de balanza de pagos y los montos por atrasos en el pago de intereses.

De una primera observación de las cifras, se evidencian por lo menos los siguientes fenómenos: a) Un abultamiento de la deuda total especialmente en los años ochenta, como consecuencia de la crisis económica desatada precisamente por el problema de la deuda a nivel internacional. b) La deuda pública tiene un peso relativo determinante de un 92% promedio en la magnitud de la deuda total, hecho que demuestra no solamente la magnitud de los negocios que en esta materia maneja el Estado, sino también cómo la empresa privada puede valerse de los recursos públicos, tal como ocurrió con el subsidio denominado "sucretización". c) La tendencia a un rápido crecimiento de la deuda privada, especial-

mente en dos momentos: en la segunda mitad de los años setenta, que llega a un 19.9% del total, como consecuencia de la política de "endeudamiento agresivo" de aquel entonces, y, en los años noventa, que alcanza al 12.7% del total, debido al crecimiento de las importaciones como resultado de la política de amplia apertura comercial que opera especialmente a partir de 1993.

2. Magnitud de la deuda por acreedor:

Las cifras de la deuda clasificadas según los acreedores, asimismo en el año de terminación de los sucesivos gobiernos a partir de 1984 hasta 1995, registran las magnitudes que se presentan en el siguiente cuadro:

AÑOS	BANCOS	ORG. INT.	GOBIERNOS	PROVEED.	TOTAL ³
		(en millones de dólares)			
1984	5.179.7	804.7	740.5	499.6	7.224.5
1988	5.462.8	1.800.4	1.589.6	379.3	9.232.1
1992	5.209.2	2.351.2	2.100.3	309.5	9.970.2
1995	7.908.3	3.376.9	2.315.5	132.1	13.732.8
1996	-	-	-	-	14.382.5

En esta cifra del total de la deuda, no se incluye los montos por financiamiento de balanza de pagos ni los montos por atrasos en el pago de intereses.

Revisando el cuadro se puede deducir que la mayor cantidad de la deuda contraída, se da con la banca privada internacional, ciertamente con una disminución gradual de manera tal, que en 1984 por ejemplo, esta deuda pesaba el 72% dentro del total, mientras que en 1995 sólo significa el 57%. Tal tendencia es compensada con un incremento correlativo de la deuda con los Organismos Internacionales, que en 1984 es de 11%, mientras en 1995 representa el 24%. Esta situación obedece, de un lado, a la serie de dificultades que ha tenido el país con motivo de la crisis, para cubrir el servicio de una onerosa deuda privada, y de otro lado, a la ampliación de los créditos, condicionados de parte de los organismos internacionales, empeñados como estaban en imponer una modalidad neoliberal de política económica.

Una cuestión parecida ocurre con la deuda contraída con Gobiernos, que también crece en las siguientes proporciones: en 1984 era el 10% y en 1995 llega al 17%. Las cifras de la deuda con proveedores son más bien reducidas, que en promedio giran en torno del 3%. Una información seriada completa sobre la estructura de la deuda por acreedor, se presenta en el anexo estadístico.

B) LOS PARAMETROS DE LA DEUDA:

¿Cuáles serían los parámetros de la deuda, es decir los indicadores que

den cuenta de la medida del endeudamiento? Teóricamente, diríase que no existen parámetros fijos. No obstante, es frecuente la utilización de algunos indicadores de carácter general como los siguientes:

- a) El grado de endeudamiento se establece relacionando, por un lado la deuda con el Producto Interno Bruto (PIB), y por otro, la deuda con el monto de las exportaciones.

En relación con el PIB hay un seguido crecimiento de la deuda, registrándose aumentos drásticos especialmente en los años 1976, 1983 y sobre todo en 1987 en que el grado de endeudamiento sube en 23 puntos pasando del 86.2% al 109.2%. Esto ocurrió -especialmente- por la acumulación de atrasos que hizo que el país incurra en moratoria unilateral debido, entre otros motivos, a la caída de los precios del petróleo, a la suspensión de las exportaciones del crudo por ruptura del oleoducto y al subsidio otorgado a los deudores privados. A partir de 1993 se registra una declinación de este grado de endeudamiento, bajando al 93.7% y luego en los años sucesivos a cifras menores como consecuencia de las renegociaciones que se realizan en 1994 en el contexto del Plan Brady. Tan altas cifras de endeudamiento obedecen especial-

mente al crecimiento de la deuda pública. Estos porcentajes están muy por encima de lo que ciertos manuales consideran como niveles de riesgo (algunos señalan el 20% del PIB, otros, hasta el 33%).

En relación con las exportaciones, igualmente se registran altos porcentajes y en constante crecimiento, especialmente a partir de 1981, año en el cual la relación es del 232%, porcentaje que sube de manera constante hasta 1987, cuando alcanza el récord del 510%, dándose luego una declinación, de manera que en 1995 es de 315%. Estas cifras en realidad sobrepasan con mucho los porcentajes que generalmente se consideran como límites de riesgo y que giran en torno al 120% entre deuda y exportaciones.

b) El grado de libertad de la política de gasto público ⁴, medido por la relación entre servicio de la deuda externa pública y el gasto público total, registra también cifras altas. Sin considerar el servicio de la deuda pública interna, el porcentaje récord en lo que va de los años noventa -según las cifras que disponemos hasta el momento- corresponde a 1995 que llega al 37.2% ⁵. Se estima que el porcentaje del año 1996 es más alto. Y para el año 1997 dicho porcentaje sobrepasaría el 40%.

c) Los flujos de deuda que resultan de la comparación entre desembolsos y amortizaciones fueron negativos. De acuerdo a cálculos con suficiente fundamento ⁶, en el período que va de 1982 a 1993, se registra un flujo negativo de recursos vinculados con la deuda externa por un monto de 3.321.6 millones de dólares, cantidad que resulta de la diferencia entre 24.452.9 millones de dólares por concepto de amortizaciones e intereses y 21.113.3 millones de dólares por concepto de desembolsos.

En general en el Ecuador, estos y otros indicadores relativos a la deuda externa han estado casi de manera permanente ubicados en una situación crítica, por estar más allá de los niveles considerados de riesgo.

⁴ El grado de restricción a la política de gasto público se refiere a los porcentajes de gasto destinados al servicio del total de la deuda pública (externa e interna). En este caso nos referimos únicamente al servicio de la deuda pública externa.

⁵ Cálculos realizados en base de las cifras publicadas en la Información Estadística Mensual No. 1740 del 28 de febrero de 1997.

⁶ Véase, Alberto Acosta: "La Deuda Eterna". Editorial Libresa. Colección Ensayo. Quito. 1994. Tercera edición. pp. 336.

C) ACTORES E INGREDIENTES DEL ENDEUDAMIENTO:

Básicamente cuatro son los actores principales del proceso de endeudamiento de nuestros países, y que son a la vez sus beneficiarios:

En primer lugar el actor primigenio del endeudamiento está personificado en el sistema monetario internacional. Gracias a este sistema Estados Unidos ha gozado de la libertad para imponer al dólar como la divisa predominante, prácticamente en sustitución del oro, por fuerza de su hegemonía política y de su desarrollo económico. Dicha situación le permitió a ese país, durante varios años luego de la Segunda Guerra, financiar una buena proporción de sus actividades económicas y militares fuera de su territorio, con el simple expediente de la expansión monetaria, hecho que sólo pudo sostenerse mientras no existían economías que le hicieran competencia.

Con el resurgimiento de otros países, especialmente Japón y Alemania, con economías suficientemente competitivas y monedas que se iban fortaleciendo, la liberalidad norteamericana para su expansión monetaria comenzó a tener tropiezos, lo cual predispuso casi de manera directa la crisis del sistema financiero internacional en los años setenta, crisis que condujo al debilitamiento del dólar, a su devalua-

ción y a las restricciones de su convertibilidad.

A su vez, la crisis del sistema financiero internacional, agudizada casi de inmediato con la problemática del petróleo y el reciclaje de los petrodólares, consumó la crisis del conjunto de la economía de los Estados Unidos de los años setenta. Este fenómeno fue trasladado a la economía de nuestros países, agravando entonces severamente los procesos de endeudamiento.

En segundo lugar un actor fundamental del endeudamiento de los países Latinoamericanos es el gobierno de los Estados Unidos, por vía de su política económica. Efectivamente, el traslado de la crisis hacia los países subdesarrollados, en esta ocasión se dio por diversos mecanismos, pero especialmente por vía de la política de tasas de interés del régimen del presidente Reagan. Es así como, planteadas dos opciones, la una de devaluar el dólar para incrementar las exportaciones norteamericanas (aumentar el flujo de dólares por medio del comercio), y la otra de elevar las tasas de interés (aumentar el flujo de dólares por medio de la importación de capitales), se escogió la segunda, no solamente porque aumentar las exportaciones en medio de una gran competencia con Japón y Alemania -que implicaba la primera opción- resultaba difícil, sino porque el incremento de las tasas de

interés no obligaba a una nueva devaluación del dólar, cuya confianza estaba ya minada debido a sus dos devaluaciones en los años setenta⁷. Como se sabe, Estados Unidos venía arrastrando un considerable déficit en su balanza de pagos, agravado en esos años por la crisis, fenómeno frente al cual la política económica debía cumplir un doble objetivo: por un lado aliviar el déficit externo y por otro, sostener al dólar como medio de reserva internacional.

Fue entonces esta política de tasas de interés de Estados Unidos la que más agravó los desequilibrios externos de nuestros países, debido a la salida masiva de capitales de la región para ganar los réditos que propiciaba dicha política, y por encarecimiento del endeudamiento externo. Todo esto devino en desequilibrios cada vez más abultados en cuenta corriente y en un crecimiento significativo de la deuda de nuestros países.

Una consecuencia directa de la situación descrita constituye el hecho de que, tanto el gobierno como poderosos intereses económicos y políticos de Estados Unidos, en la seguridad de que la deuda es impagable en una gran proporción, han comenzado a verla más bien como uno de los mecanismos más expeditos para afianzar la hegemonía norteamericana sobre nuestros países en todos los órdenes⁸.

En tercer lugar, actor y beneficiario de la deuda externa es la banca internacional acreedora, en particular la domiciliada en Estados Unidos, la cual, luego del reciclaje de los petrodólares, estimuló en nuestros países un endeudamiento agresivo, ciertamente en complicidad con grupos económicos locales que tienen ingerencia en el manejo de las políticas de endeudamiento en los gobiernos Latinoamericanos.

De otra parte la banca privada, en la actualidad ya no necesita ni le interesa fomentar por su cuenta el endeudamiento, puesto que ha entrado a operar el AUTOMATISMO del endeudamiento, de manera tal que "la deuda no aumenta como consecuencia de los créditos concedidos por la banca. La situación ya es completamente al revés. La banca concede créditos porque la deuda aumenta. Si la banca se niega a dar más crédito, la deuda aumenta igual. La banca no tiene influencia sobre este hecho. Cuando la banca niega los créditos la deuda aumenta directamente por la capitalización de los intereses no pagados. Cuando da crédito

7. Véase, René Villarreal: "La contrarrevolución monetarista: teoría, política e ideología del neoliberalismo". Capítulo V. Ediciones Océano. México D.F. 1982.

8. Véase Alberto Acosta. ob. cit. pp. 336.

tos, éstos viabilizan la capitalización de intereses no pagados en otra forma. La banca solamente puede influir en la forma del aumento de la deuda, no en el hecho mismo⁹.

En cuarto lugar, determinados grupos económicos locales y ciertos personajes de la empresa privada nacional ligados a los círculos de poder del Estado, al haberse constituido en tenedores de títulos de la deuda externa, aparte de ser beneficiarios de los réditos que otorgan las deudas, ponen rémoras a los empeños de los países deudores por presentar posturas conjuntas frente a los acreedores. Estos mismos grupos son los que presionan, al propio tiempo, por nuevos endeudamientos, en la medida en que muchos de los desembolsos son canalizados para el desarrollo de proyectos de inversión ligados a sus negocios.

En cuanto a los ingredientes del endeudamiento, es decir a ciertos factores que influyen de manera determinante en la magnitud de la deuda, según Alberto Acosta¹⁰, tendrían magnitudes significativas. Tales factores, entre los principales están los siguientes:

- a) El deterioro de los términos del intercambio, que en la década perdida significó una cifra cercana a los 8.000 millones de dólares.
- b) Los intereses usurarios, que entre 1982 y 1993 llegarían a una suma aproximada de 6.000 millones de dólares.
- c) Los flujos negativos de recursos como resultado del movimiento de desembolsos y amortizaciones, que como hemos anotado anteriormente llegarían aproximadamente a 3.200 millones entre 1982 y 1993.
- d) La fuga de capitales, que significaría una suma de 9.000 millones de dólares, considerando únicamente lo invertido en bancos norteamericanos.

D) LA POLITICA ECONOMICA DE LA DEUDA:

Antes de analizar la gestión que ha hecho el Ecuador sobre la deuda, quizá sea pertinente plantearse el siguiente interrogante: ¿Existe en realidad de parte de nuestros países una política económica auténtica y soberana sobre la deuda externa?

⁹ Hinkelammert, Franz J. "La deuda externa de América Latina. El automatismo de la deuda". Colección Análisis. Costa Rica. 1988. Citado por Alberto Acosta. "La Deuda Eterna". Editorial Libresa. Colección Ensayo. Quito. 1994. pp. 337.

¹⁰ Alberto Acosta. ob. cit. pp. 363.

Conociendo el carácter de la relación de los países periféricos respecto de los países de capitalismo metropolitano, podría sostenerse que no existe una política económica propiamente dicha sobre la deuda externa, puesto que, tanto la situación de dependencia dentro de las cuales tienen lugar nuestras relaciones económicas internacionales, cuanto las relaciones sociales internas de dominación, en conjunto, predisponen las condiciones para que nuestros países en los hechos, no tengan en sus manos y bajo su soberanía todos los factores de manejo de los procesos de la deuda. En tales contextos, prevalecen ante todo los intereses del gran capital, salvaguardados de algún modo por la ingerencia que tienen los gobiernos de sus países y por ciertos organismos internacionales; y de su lado los grupos económicos locales, pugnan por rescatar lo que más pueden, valiéndose de entre otros expedientes, de la influencia y en ocasiones del control directo que tienen sobre el poder del Estado.

En lo que respecta al Ecuador, el manejo de la política económica corrobora lo que acabamos de manifestar. En concreto, si hacemos referencia a los sucesivos "paquetazos" de los últimos quince años, todos ellos han girado básicamente en torno del desequilibrio externo, motivado precisamente por el servicio de la deuda, de manera tal que bien pueden con-

signarse aquí algunas de sus características generales:

- a) Política que buscando equilibrios afianza desequilibrios. Efectivamente, el crecido servicio de la deuda (a partir de los primeros años ochenta) ha agudizado el **DESEQUILIBRIO EXTERNO**, frente al cual se ha implementado una política económica que ha terminado afianzando los desequilibrios internos. Sobre esta materia, los planteamientos ortodoxos consideran que el desequilibrio externo se origina en el desequilibrio interno, en particular en el sector fiscal que predispone -según se sostiene- que la demanda efectiva crezca, como consecuencia de la ingerencia del Estado en el proceso económico. Al respecto, consideramos que los hechos demuestran que la situación es a la inversa de esta argumentación; es decir, que es el desequilibrio externo propiciado especialmente por el servicio de la deuda, el que ha empeorado el desequilibrio fiscal que día a día se ve impelido a ciertos ajustes y desajustes para cubrir dicho servicio¹¹.

¹¹. Véase, Alberto Acosta: "La Deuda Eterna". ob. cit. pp. 328.

- b) De ser una política económica IMPUESTA. La gestión de política económica, en especial desde los primeros años ochenta dispone de un margen muy reducido de maniobra, con evidentes limitaciones en el ámbito de nuestros intereses económicos como nación e incluso con desmedro de nuestra soberanía.
- c) Política implementada básicamente bajo criterios COYUNTURALES, debido a las urgencias que provienen de la dinámica propia del endeudamiento. En efecto, salvo la parte renegociada en el contexto del plan Brady, la política de la deuda -aparte de los señalamientos hechos en los contratos- carece de un expediente fijado a largo plazo. Es decir, los procesos de negociación y renegociación se vienen realizando bajo el influjo de una doble presión: de un lado la necesidad de recursos frescos para atender necesidades coyunturales del Estado, a veces ligadas con determinados intereses privados, y de otro lado, la presión de los acreedores que exigen la atención al servicio de la deuda.

En cuanto a la gestión misma de la deuda, las acciones más conocidas a inicios de los años ochenta son las siguientes:

1. La llamada "sucretización" establecida en 1983 durante el gobierno del Presidente Hurtado, consistente en la transformación a sures de la deuda en dólares contraída por sectores privados. Este subsidio concedido por el Estado se hizo en términos ventajosos (plazos, tasas de interés y tipos de cambios) que fueron dispendiosamente ampliados en el gobierno del Presidente Febres Cordero. El monto que en definitiva se sucretizó fue de alrededor de 1.500 millones de dólares y el subsidio a favor del sector privado alcanzó una cifra aproximada de 1.300 millones de dólares. Como resultado de esta operación, la estructura de la deuda externa total se modificó aproximadamente en los siguientes términos: en 1982 la deuda pública que significaba el 75%, subió al 99% en 1991; y la deuda privada que en 1982 significaba el 25%, en 1991 se redujo al 1%¹².

En 1986, bajo el esquema del Plan Baker, se firmó el convenio de consolidación de la deuda pública, que se contrajo para refinanciar la deuda privada sucretizada.

¹² Véase, Alberto Acosta: "Los nombres de la deuda: sucretizadores, canjeadores y tenedores". Quito. 1995. pp. 15-16.

2. Entre 1983 y 1985 el país suscribió los acuerdos denominados ERA 83 y ERA 84, dos acuerdos con el Club de París y convenios de préstamos stand-by con el FMI. Todos estos "acuerdos" condicionaban la aplicación de programas de ajuste de parte del Estado ecuatoriano.
3. A fines de 1985 se suscribe un Acuerdo Multianual de Refinanciamiento (MYRA) en el contexto del Plan Baker, a través del cual se procedió a una reprogramación en doce años con intereses bajos de los vencimientos comprendidos entre 1985 y 1989. Este plan reconocía la gravedad de la carga de la deuda y la necesidad de propiciar reprogramaciones en los pagos. Su propósito de no castigar el crecimiento económico fue -por supuesto- fallido ¹³.
4. En 1986 se acoge el sistema de conversión de la deuda para inversión privada (Debt Equity Swaps), conocido también como capitalización de la deuda, el cual tenía dos variantes, la una de capitalización y la otra de compensación de pasivos. En el esquema de capitalización se definió que era convertible únicamente la deuda privada en el rubro de capital, no de los intereses. En la compensación de pasivos, independientemente del

descuento con el que hayan sido adquiridos los instrumentos de deuda, éstos eran reconocidos en su valor nominal por el Banco Central. Por estos mecanismos se redujo la deuda en 435 millones de dólares y se estima que quienes operaron con estos medios, se beneficiaron con sumas que estarían entre 260 y 300 millones de dólares. Este procedimiento operó hasta agosto de 1988, luego de lo cual no se lo renovó, bajo la constatación de que generaba algunos problemas, entre otros de propiciar presiones inflacionarias ¹⁴.

Cabe recordar que en 1987 debido a la caída de los precios del petróleo y al terremoto que afectó a las exportaciones del crudo, el país comenzó a caer en moratoria en el servicio de la deuda con la banca privada, particularmente en el tramo de intereses, situación que se prolongó hasta 1992.

¹³. Consúltese al respecto: César Robalino y Otros: "El Plan Brady para el Ecuador". Publicaciones del Banco Central del Ecuador. Quito. Junio de 1994.

¹⁴. Véase, Alberto Acosta: "Los nombres de la deuda...". ob. cit. pp. 27-28.

5. La conversión de la deuda para fines sociales fue puesta en vigencia a partir de 1987. Hasta 1992, por este mecanismo se logró una reducción de deuda únicamente por una suma de 150 millones de dólares, que en el monto total de la deuda significa un porcentaje mínimo de alrededor del 1%. No obstante, según opiniones autorizadas, "el canje de deuda para impulsar proyectos con finalidad social aparece como una propuesta atractiva en tanto se trataría de donaciones de organismos o personas de fuera del país y no habría salida de recursos nacionales, como sucedió en el caso de las conversiones con fines comerciales"¹⁵.

6. La última renegociación con la banca privada se realiza en mayo de 1994 dentro del marco del Plan Brady, esquema que considera que la deuda en nuestros países ha generado no solamente problemas de liquidez sino sobre todo de solvencia. Al respecto, se sostiene que la mayor debilidad del Plan Baker consistió en que su acción partía de la premisa falsa de que nuestros países tenían únicamente problemas de liquidez.

La renegociación en el contexto Brady, si bien propició un alivio temporal del servicio de la deuda, sobrecargó, no obstante, las cifras para los

próximos años, de manera que de aproximadamente una carga de 200 millones de dólares que significó en 1994, para el año 2000 se aproximaría a los 400 millones; para el año 2005 la cifra subiría a 500 millones y en el año 2010 llegaría a superar los 700 millones dólares por año; y, esto -como debe entenderse- únicamente de aquella parte de la deuda que está sometida al esquema Brady.

Las principales características de esta renegociación son las siguientes: i) A fines de 1993 el monto de la deuda bancaria elegible fue de 7.580 millones de dólares (cantidad a la que había llegado exclusivamente por acumulación al principal de 4.845 millones de dólares de intereses atrasados e intereses en mora). ii) La reducción de la deuda durante diez años (entre 1994 y 2003) ascendería a un promedio anual del 20% del principal de la deuda elegible y a un 47.8% anual promedio de los intereses.

SEGUNDA PARTE: LAS ALTERNATIVAS SOBRE LA DEUDA

Teóricamente se han planteado tres alternativas sobre el pago de la deuda de los países subdesarrollados: la una,

¹⁵. Véase, Alberto Acosta: "Los nombres de la deuda...". ob. cit. pp. 32.

que considera que la deuda contraída es impagable, ya sea porque no debe pagarse por razones políticas e históricas, o ya porque resulta imposible pagarla por razones económicas; otra, que considera que la deuda debe ser pagada porque así conviene a los intereses, tanto de países deudores que deben honrar sus deudas para seguir teniendo acceso a nuevos recursos externos, como de países y entidades acreedores para los cuales la deuda simplemente es una de las fuentes de sus negocios; y, una tercera que plantea un pago parcial conforme a las posibilidades económicas de los deudores.

1. La tesis del no pago de la deuda ha sido sostenida por representantes de distintas corrientes políticas e ideológicas que coinciden, sin embargo, en su condena a los métodos capitalistas de explotación de los pueblos subdesarrollados¹⁶. La deuda actual de nuestros países con el mundo desarrollado, conforme a esta tesis, no es más que uno de los métodos contemporáneos de la aludida explotación.

La postura más conocida dentro de esta tesis es la planteada por Fidel Castro. El planteamiento se realizó a partir de dos argumentos: a) Que la deuda era impagable debido a que las condiciones financieras impuestas por el capital financiero in-

ternacional así lo predisponen. b) Que no se debe pagar, por razones históricas y morales, puesto que los países desarrollados han venido depredando los recursos de nuestros países, aparte de la explotación a la que han sido sometidos nuestros pueblos, a través de diversos mecanismos (intercambio desigual, transferencias crecidas de utilidades, intereses usurarios, etc.) desde la época de la conquista española hasta nuestros días.

2. La tesis de pagar la deuda, simplemente como forma de "honrar las deudas", de algún modo fue una postura que en su momento se le atribuyó al entonces presidente ecuatoriano León Febres Cordero.

3. La tesis del pago de la deuda conforme a las posibilidades económicas de nuestros países, tiene en realidad varias versiones; entre las más conocidas en América Latina

¹⁶ El fenómeno de la deuda y de la dificultad o imposibilidad de su pago es diríase un problema de todas las épocas. Al respecto René Báez nos recuerda que "En los remotos tiempos bíblicos se condonaban las deudas al séptimo año. Era el Régimen sabático" nos dice. Consúltese: "Diálogos Imaginarios". pp. 91. Editorial El Duende. Quito. 1994.

están dos: a) la de Alan García, quien siendo presidente del Perú propuso en 1989 un pago conforme a la capacidad exportadora de nuestros países, señalando una cifra del 10% de dichas exportaciones. b) la propuesta formulada por el SELA (Sistema Económico Latinoamericano), que en 1990 propuso un alargamiento de los plazos a 45 años y una reducción de los montos de la deuda¹⁷. c) la propia banca acreedora, al considerar la imposibilidad de cobrar toda la deuda, de hecho está manejando la tesis de una reducción del monto de la deuda, ciertamente no de manera gratuita, sino como forma de asegurar el cobro de su parte fundamental. Esto está ocurriendo, por supuesto, luego de que los bancos destinaron, de sus ganancias, una proporción para incobrables.

¿Existen otras propuestas? Aparte de lo que hemos expuesto, en realidad no conocemos propuestas alternativas globales o específicas, al menos frente al problema de la deuda del Ecuador. Y esta situación es explicable de algún modo por las siguientes razones: En primer lugar, porque se trata de un complejo problema político, económico y social que constituye la manifestación contemporánea del proceso de dominación capitalista, al cual enfrentarlo implica además de un desafío teórico y aún ideológico, ante todo y sobre todo un problema práctico

de poder. En segundo lugar, porque en nuestros países, y por supuesto también en el Ecuador, más poder e ingerencia en las decisiones del Estado tienen aquellos sectores sociales interesados en que la deuda sea pagada de todas maneras (debido a que en muchos casos son tenedores de los títulos), que aquellos sectores que preconizan el "no pago de la deuda externa".

No obstante lo expresado, en el Ecuador existirían al momento dos tesis sobre la deuda pública externa: la una, a la que llamaremos OFICIAL, por el hecho de que es el Estado el que la ha puesto en práctica, bajo la presión de los acreedores por supuesto; y la otra, a la que denominaremos ALTERNATIVA.

Sobre la tesis oficial, al momento existe la situación siguiente: a) Parte de la deuda se viene sirviendo en el marco del Plan Brady y otra parte está sujeta a las condiciones estipuladas en los correspondientes instrumentos. b) Al momento el peso del servicio de la deuda externa es tal que para 1997 significará estimativamente alrededor del 40% del presupuesto. c) En los años venideros este porcentaje irá en aumento y la situación será aún más gra-

¹⁷ Véase, Alberto Acosta: "La deuda Eterna". ob. cit. pp. 314.

ve a partir del año 2001 si es que el crecimiento continúa, como es lo más probable con las tasas prevalecientes (menores al 3%), por causa precisamente del elevado porcentaje del presupuesto destinado al pago de la deuda. d) Mientras prevalece esta situación de bajo crecimiento económico, el servicio de la deuda sólo podrá ser completado a través de las consabidas políticas de ajuste, expediente que está llegando a su límite, y cuya expresión más dramática tuvo lugar el 5 de febrero, acontecimiento que debe también asumírsele como advertencia de que pueden venir situaciones más dramáticas. e) La estrategia hacia futuro pretende privatizar empresas del Estado y con esos recursos recomprar los títulos de la deuda, particularmente aquellos que forman parte del Plan Brady. f) Como una variante de la recompra se ha planteado que "los recursos que el Estado recibiría por la venta de las empresas públicas alimentarían el Fondo de Solidaridad. El Estado a su vez, permitiría a este Fondo invertir en bonos Brady emitidos por el Ecuador. Con esta inversión, el Fondo obtendría un retorno (stripped yield) de aproximadamente 22% anual y destinaría estos rendimientos para el financiamiento de programas de salud, vivienda, agua potable y otros planes de reducción de la pobreza. De esta manera los pagos de la deuda externa - que de otro modo irían a parar en manos de banqueros y otros tenedores de

bonos en Nueva York y Londres- beneficiarían a la población más pobre del país"¹⁸.

Frente a la tesis oficial postulamos una tesis alternativa:

Bajo el supuesto de que el crecimiento económico no se dará conforme a las optimistas previsiones de la estrategia Brady (5% o más), precisamente por el estrangulamiento que proviene del servicio del conjunto de la deuda y de las políticas económicas de tendencia recesiva que están en gestión, consideramos que no podremos cumplir los compromisos de la deuda en los términos de la estrategia oficial. Tómese en cuenta, además, que existe una verdadera avalancha de nuevos endeudamientos sin una política que pueda frenar el ansia por acceder a nuevos créditos de todo tipo de funcionarios y políticos populistas y corruptos.

Estas tesis se sustentarían en las siguientes acciones¹⁹:

18. Véase, Fidel Jaramillo B. "Deuda externa, deuda social y privatizaciones". Incluido en la Revista Gestión No. 14. Agosto de 1995.

19. Algunos de los aspectos que planteamos aquí, constituyen propuestas que están en discusión y que las sustentan conocidos expertos como Alberto Acosta.

- a) Intentar un pacto de MORATORIA con los acreedores por un lapso de un cierto número de años (diez, por ejemplo), período dentro del cual podamos crecer efectivamente y sentar las bases para disponer de posibilidades efectivas para pagar luego la deuda.
- b) Para implementar esta estrategia de desarrollo se requerirían recursos frescos (préstamos con un período de gracia de parte de los organismos internacionales, o emisión de bonos a un cierto número de años, o que se nos permita utilizar los 603 millones de dólares que tenemos depositados como garantía del cumplimiento de la fórmula Brady, o que se nos libere en los empréstitos de la llamada contraparte nacional, etc., o una conjunción de algunos o de todos estos instrumentos) por un monto suficiente para articular un adecuado programa de desarrollo, que permita ir sustituyendo el ahorro externo por el AHORRO INTERNO.
- c) Articular una estrategia dentro de la cual uno de los aspectos fundamentales sea la búsqueda del mejoramiento de la equidad social, por vía de estimular la demanda efectiva. Es decir, postulamos un cambio fundamental en la orientación del MODELO DE DESARROLLO y de las políticas económicas. En

cuanto al modelo se requerirían de profundas reformas estructurales de la economía y de la sociedad ecuatoriana. Y en cuanto a las políticas económicas se impondría una reconsideración básica de la orientación neoliberal de tales políticas.

- d) Se ha planteado también la necesidad de una política de racionalización en el manejo de la deuda externa que contemplaría los siguientes elementos: i) Control del endeudamiento a través del establecimiento de un sistema de programación, de fijación de prioridades y de seguimiento en el uso de los recursos, bajo la cobertura de una legislación rigurosa. ii) Optimización del uso de los recursos que provienen de créditos blandos. iii) Negociación con los acreedores de condiciones más ventajosas para el pago de la deuda.
- e) Desde una perspectiva operativa, se debe también "evaluar la conveniencia de recomprar los bonos Brady, de acuerdo a la evolución de los precios de dichos bonos y de las tasas de interés internacionales"²⁰.

²⁰. Véase, "El Plan Brady para el Ecuador". César Robalino y Otros. Quito. Junio de 1994.

f) No habría que descartar la posibilidad de forjar acuerdos internacionales entre deudores para hacer frente a la muy difícil confluencia de intereses entre los acreedores internacionales y ciertos sectores sociales ligados a la economía y política nacionales que tratan de mantener la actual política sobre la deuda.

Finalmente, consideramos que si no se dan estas condiciones para implementar esta estrategia alternativa de pago de la deuda, las condiciones económicas y sociales empeorarán muy rápidamente, frente a las cuales no se dejarán esperar los procesos de violencia política y social que lamentablemente ya están viviendo otros países de la Región.

CUADRO No. 1
Magnitud de la deuda externa ecuatoriana. Millones de dólares

año	SFD1/ PUBLICO	PRIVADO	total	SFDA 2/ PUBLICO	PRIVADO	total	PIB \$ 3/	X b 4/
1970	229.3	12.2	241.5	229.3	12.2	241.5	1629	235
1971	248.0	12.8	260.8	248.0	12.8	260.8	1602	238
1972	324.6	19.3	343.9	324.6	19.3	343.9	1874	323
1973	366.2	14.2	380.4	366.2	14.2	380.4	2489	583
1974	377.2	32.8	410.0	377.2	32.8	410.0	3711	1225
1975	456.5	56.2	512.7	456.5	56.2	512.7	4310	1013
1976	635.8	57.3	693.1	635.8	57.3	693.1	5317	1307
1977	1173.8	89.9	1263.7	1173.8	89.9	1263.7	6655	1404
1978	1818.0	496.2	2314.2	1818.0	496.2	2314.2	7654	1529
1979	2847.8	706.3	3554.1	2847.8	706.3	3554.1	9359	2151
1980	3530.2	1071.1	4601.3	3530.2	1071.1	4601.3	11733	2520
1981	4415.8	1452.3	5868.1	4415.8	1452.3	5868.1	13946	2527
1982	5004.3	1628.5	6632.8	5004.3	1628.5	6632.8	13354	2327
1983	6242.4	1138.3	7380.7	6242.4	1138.3	7380.7	11114	2348
1984	7368.8	227.2	7596.0	7368.8	227.2	7596.0	11510	2621
1985	7955.4	155.3	8110.7	7955.4	155.3	8110.7	11890	2905
1986	8977.5	85.2	9062.7	8977.5	85.2	9062.7	10515	2186
1987	9760.3	98.0	9858.3	10218.0	102.2	10320.2	9450	2021
1988	9630.7	119.3	9750.0	10535.5	133.3	10668.8	9129	2205
1989	9918.5	158.2	10076.7	11365.9	166.7	11532.6	9714	2354
1990	10134.6	163.5	10298.1	12052.0	170.0	12222.0	10569	2724
1991	10201.4	165.9	10367.3	12629.5	172.4	12801.9	11525	2851
1992	9823.9	254.8	10078.7	12537.0	258.2	12795.2	12430	3102
1993	9830.3	602.7	10433.0	13025.0	605.9	13630.9	14540	3066
1994	10440.4	828.4	11268.8	13757.8	831.6	14589.4	16880	3843
1995	12351.1	1555.1	13906.2	12378.9	1555.1	13934.0	18006	4411
1996	12542.2	1933.4	14475.6	12640.2	1933.4	14573.6	19065	4890

1/ SFD: Saldo final de deuda, antes de interes atrasados

1/ SFDAl: Saldo final de deuda, más atrasos de intereses

3/ PIB: en millones de dólares. Tomado de Alberto Acosta y Banco Central del Ecuador

4/Xb: Exportaciones de bienes

Cuadro No. 2

Estructura y relaciones básicas de endeudamiento externo. Porcentajes.

año	SFD/PIB			SFD/Xb			SFD/PIB			SFD/PIB			SFD/PIB		
	PUBLICO	PRIVADO	TOTAL	PUBLICO	PRIVADO	TOTAL	PUBLICO	PRIVADO	TOTAL	PUBLICO	PRIVADO	TOTAL	PUBLICO	PRIVADO	TOTAL
1970	14.1%	0.7%	14.8%	97.6%	5.2%	102.8%	14.1%	0.7%	14.8%	14.1%	0.7%	14.8%	97.6%	5.2%	102.8%
1971	15.5%	0.8%	16.3%	104.2%	5.4%	109.6%	15.5%	0.8%	16.3%	15.5%	0.8%	16.3%	104.2%	5.4%	109.6%
1972	17.3%	1.0%	18.4%	100.5%	6.0%	106.5%	17.3%	1.0%	18.4%	17.3%	1.0%	18.4%	100.5%	6.0%	106.5%
1973	14.7%	0.6%	15.3%	62.8%	2.4%	65.2%	14.7%	0.6%	15.3%	14.7%	0.6%	15.3%	62.8%	2.4%	65.2%
1974	10.2%	0.9%	11.0%	30.8%	2.7%	33.5%	10.2%	0.9%	11.0%	10.2%	0.9%	11.0%	30.8%	2.7%	33.5%
1975	10.6%	1.3%	11.9%	45.1%	5.5%	50.6%	10.6%	1.3%	11.9%	10.6%	1.3%	11.9%	45.1%	5.5%	50.6%
1976	12.0%	1.1%	13.0%	48.6%	4.4%	53.0%	12.0%	1.1%	13.0%	12.0%	1.1%	13.0%	48.6%	4.4%	53.0%
1977	17.6%	1.4%	19.0%	83.6%	6.4%	90.0%	17.6%	1.4%	19.0%	17.6%	1.4%	19.0%	83.6%	6.4%	90.0%
1978	23.8%	6.5%	30.2%	118.9%	32.5%	151.4%	23.8%	6.5%	30.2%	23.8%	6.5%	30.2%	118.9%	32.5%	151.4%
1979	30.4%	7.5%	38.0%	132.4%	32.8%	165.2%	30.4%	7.5%	38.0%	30.4%	7.5%	38.0%	132.4%	32.8%	165.2%
1980	30.1%	9.1%	39.2%	140.1%	42.5%	182.6%	30.1%	9.1%	39.2%	30.1%	9.1%	39.2%	140.1%	42.5%	182.6%
1981	31.7%	10.4%	42.1%	174.7%	57.5%	232.2%	31.7%	10.4%	42.1%	31.7%	10.4%	42.1%	174.7%	57.5%	232.2%
1982	37.5%	12.2%	49.7%	215.1%	70.0%	285.0%	37.5%	12.2%	49.7%	37.5%	12.2%	49.7%	215.1%	70.0%	285.0%
1983	56.2%	10.2%	66.4%	265.9%	48.5%	314.3%	56.2%	10.2%	66.4%	56.2%	10.2%	66.4%	265.9%	48.5%	314.3%
1984	64.0%	2.0%	66.0%	281.1%	8.7%	289.8%	64.0%	2.0%	66.0%	64.0%	2.0%	66.0%	281.1%	8.7%	289.8%
1985	66.9%	1.3%	68.2%	273.9%	5.3%	279.2%	66.9%	1.3%	68.2%	66.9%	1.3%	68.2%	273.9%	5.3%	279.2%
1986	85.4%	0.8%	86.2%	410.7%	3.9%	414.6%	85.4%	0.8%	86.2%	85.4%	0.8%	86.2%	410.7%	3.9%	414.6%
1987	103.3%	1.0%	104.3%	482.9%	4.8%	487.8%	103.3%	1.0%	104.3%	103.3%	1.0%	104.3%	482.9%	4.8%	487.8%
1988	105.5%	1.3%	106.8%	436.8%	5.4%	442.2%	105.5%	1.3%	106.8%	105.5%	1.3%	106.8%	436.8%	5.4%	442.2%
1989	102.1%	1.6%	103.7%	421.3%	6.7%	428.1%	102.1%	1.6%	103.7%	102.1%	1.6%	103.7%	421.3%	6.7%	428.1%
1990	95.9%	1.5%	97.4%	372.0%	6.0%	378.1%	95.9%	1.5%	97.4%	95.9%	1.5%	97.4%	372.0%	6.0%	378.1%
1991	88.5%	1.4%	90.0%	357.8%	5.8%	363.6%	88.5%	1.4%	90.0%	88.5%	1.4%	90.0%	357.8%	5.8%	363.6%
1992	79.0%	2.0%	81.1%	316.7%	8.2%	324.9%	79.0%	2.0%	81.1%	79.0%	2.0%	81.1%	316.7%	8.2%	324.9%
1993	67.6%	4.1%	71.8%	320.6%	19.7%	340.3%	67.6%	4.1%	71.8%	67.6%	4.1%	71.8%	320.6%	19.7%	340.3%
1994	61.9%	4.9%	66.8%	271.7%	21.6%	293.2%	61.9%	4.9%	66.8%	61.9%	4.9%	66.8%	271.7%	21.6%	293.2%
1995	68.6%	8.6%	77.2%	280.0%	35.3%	315.3%	68.6%	8.6%	77.2%	68.6%	8.6%	77.2%	280.0%	35.3%	315.3%
1996	65.8%	10.1%	75.9%	256.5%	39.5%	296.0%	65.8%	10.1%	75.9%	65.8%	10.1%	75.9%	256.5%	39.5%	296.0%

Fuente: Banco Central del Ecuador

Cuadro No. 3

Evolución de la Estructura de endeudamiento por acreedor
Fuente: Banco Central del Ecuador

a. Organismos internacionales

año	desembolsos	amortización	intereses	saldo final
1982	129.2	38.6	40.3	663.4
1983	96.4	38.5	44.5	708.9
1984	143.8	41.9	50.7	804.7
1985	179.6	70.4	53.7	918.9
1986	398.9	77.2	75.5	1245.6
1987	365.2	80.6	98.0	1552.8
1988	342.2	95.5	140.1	1800.4
1989	203.1	90.1	137.8	1910.3
1990	218.2	113.9	138.7	2178.0
1991	250.7	160.2	162.9	2285.4
1992	220.5	157.7	153.0	2351.2
1993	304.4	195.8	167.2	2495.3
1994	352.0	240.8	163.4	2730.6
1995	835.6	260.8	202.0	3376.9

b. Gobiernos

año	desembolsos	amortización	intereses	saldo final
1982	63.4	25.0	42.1	453.3
1983	210.0	69.3	45.2	584.1
1984	241.7	68.1	39.5	740.5
1985	208.7	120.5	60.0	863.4
1986	201.3	151.7	64.9	959.6
1987	570.6	164.5	26.0	1446.9
1988	615.3	387.1	148.2	1589.5
1989	558.9	258.7	151.8	1874.1
1990	404.9	298.7	152.3	2033.5
1991	194.6	191.1	72.3	2069.4
1992	410.7	330.9	202.8	2100.3
1993	164.1	169.1	77.2	2122.8
1994	142.8	155.9	101.6	2186.2
1995	532.9	424.3	268.6	2315.5

c. Bancos

año	desembolsos	amortización	intereses	saldo final
1982	2295.7	1732.3	646.4	4846.3
1983	1982.4	1593.9	620.4	5227.6
1984	1339.6	1355.8	771.7	5177.9
1985	1344.9	1151.7	646.6	5369.0
1986	2121.4	1838.0	547.7	5678.4
1987	757.0	842.7	117.6	5727.5
1988	803.1	1016.7	85.1	5462.9
1989	725.7	683.7	166.3	5475.0
1990	84.1	184.6	272.2	5429.2
1991	241.3	248.0	204.1	5453.2
1992	286.8	480.2	133.1	5209.2
1993	524.7	257.5	54.4	5501.4
1994	1493.5	1089.3	498.8	5968.0
1995	9055.5	7140.1	3731.1	7908.3

d. Proveedores

año	desembolsos	amortización	intereses	saldo final
1982	51.4	74.3	34.4	490.8
1983	43.2	57.1	27.4	465.0
1984	98.0	53.0	26.4	499.6
1985	108.6	64.5	47.5	565.8
1986	113.4	176.0	39.9	526.6
1987	38.2	66.7	33.9	522.9
1988	58.3	190.6	54.0	379.4
1989	158.6	104.0	35.1	435.1
1990	84.7	127.5	35.3	397.1
1991	70.0	85.4	35.2	382.0
1992	32.4	102.7	29.0	309.5
1993	10.9	81.4	25.8	238.8
1994	13.9	60.8	16.8	192.3
1995	1.1	61.6	13.5	132.1

Cuadro No. 4

Evolución del saldo final de deuda antes de atraso de intereses, por acreedor millones de dólares

año	Org. int.	Gobiernos	Bancos	Proveedores	Financ. BP	Saldo Final	Atrasos
1982	663.4	453.3	4872.9	490.8	152.4	6632.8	0
1983	708.9	584.1	5241.6	465.0	381.1	7380.7	0
1984	804.7	740.5	5179.7	499.6	371.4	7595.9	0
1985	918.9	863.4	5368.9	565.8	393.6	8110.6	0
1986	1245.6	959.6	5678.3	526.6	652.6	9062.7	0
1987	1552.8	1446.8	5727.5	522.9	608.3	9858.3	477.2
1988	1800.4	1589.6	5462.8	379.3	517.9	9750.0	918.8
1989	1910.3	1874.1	5475.0	435.1	382.2	10076.7	1455.9
1990	2178.0	2033.5	5429.2	397.5	259.9	10298.1	1923.9
1991	2285.0	2069.4	5453.2	382.0	177.3	10367.3	2434.6
1992	2351.2	2100.3	5209.2	309.5	108.5	10078.7	2716.6
1993	2495.3	2122.8	5501.4	238.8	74.7	10433.0	3197.9
1994	2730.6	2186.2	5968.0	192.3	191.7	11268.8	3320.6
1995	3376.9	2315.5	7908.3	132.1	173.4	13906.2	27.8

Fuente: Banco Central del Ecuador