

LA CRISIS DE LA DEUDA: 20 años después

Armando Pérez V.

En el Ecuador, después de más de veinte años del inicio de la denominada crisis de la deuda, cada vez con mayor fuerza se escuchan voces de preocupación en torno a un problema que persiste e impacta de forma perversa sobre la economía y sociedad ecuatorianas. Haciendo algo de memoria, debe recordarse que a inicios de los años ochenta, las economías latinoamericanas -y la ecuatoriana en particular-, debieron enfrentar esta crisis, lo que obligó a algunos países a declarar la moratoria de sus deudas, en un contexto de pronunciada caída de los términos de intercambio, crecientes tasas de interés internacionales y la súbita salida de capitales, agudizada por el cierre de los mercados financieros internacionales.

En los años previos a la crisis, los recursos financieros internacionales fluían a América Latina con relativa facilidad y en condiciones que podrían calificarse --en relación a la situación actual-- como aceptables, lo que indujo a los países de la región a endeudarse sin mucho escrúpulo a fin de sostener sus políticas expansivas y cubrir los crecientes déficit comerciales y en cuenta corriente que de ellas se derivaban. Al combinarse las salidas de capital, el cierre del financiamiento externo y las presiones de los organismos multilaterales --particularmente el FMI y el BM-- vinculadas al servicio de la deuda externa, las transferencias netas de capital cambiaron de signo, y de positivas, paulatinamente se tornaron en negativas, al paso que las reservas financieras internacionales tendieron a disminuir rápidamente.

Los fenómenos descritos sumariamente y las restricciones externas, exigieron de los países latinoamericanos duplicar esfuerzos y enfrentar la necesidad de atender el servicio de sus deudas y financiar las inversiones con sus propios recursos, cuestión que supuso una forma distinta de organizar el excedente económico, en el marco de la caída de las exportaciones y los términos de intercambio. Como telón de fondo, a nivel internacional se fortalecía la tendencia a una creciente transnacionalización de las economías y la necesidad de apertura de

nuevos mercados, por lo que la situación fue aprovechada (especialmente por el FMI), para presionar por cambios en la política económica, que terminaron en la exigencia e imposición de un nuevo modelo regulado por las leyes del mercado.

Desde esta perspectiva, debe entenderse a los desequilibrios anotados como expresión de un proceso real de crisis del modelo de acumulación, transitoriamente paliado por el acceso a importantes sumas de financiamiento externo. En lenguaje macroeconómico, Wolfgang Schmidt explica que, "Como la sobrevaluación de las monedas y el sistema proteccionista generaron déficits en las balanzas comerciales, era necesario recurrir al endeudamiento externo para financiar el proceso de sustitución de importaciones..... La producción interna de bienes de consumo implica el aumento de la importación de bienes de capital, generando un desplazamiento de la estructura importadora tradicional hacia los insumos industriales. Este desplazamiento no disminuyó la dependencia; al contrario la reafirmó y la proyectó al futuro". (W. S., 1992)

Obviamente, la ausencia de tales recursos y la presión de los organismos multilaterales y la banca mundial, obligaron a la revisión del modelo en ciernes y a la definición de nuevas políticas económicas, procesos que han venido desarrollándose en los últimos 20 años, al calor de profundas transformaciones globales. Naturalmente, toda vez que en el modelo de desarrollo industrial sustitutivo de importaciones, el excedente económico estaba orientado a sustentar las bases de la industrialización, se entiende que en adelante deberán buscarse nuevas fuentes de ingreso -en divisas- que compensen los recursos que en lo futuro deberán orientarse al servicio de la deuda externa, cuestión que exigía crecientes esfuerzos al propósito de mantener mínimos niveles de acumulación interna y de producción, especialmente transable.

Independientemente de los propósitos implícitos al nuevo modelo, lo cierto es que los 20 años de estabilización y ajuste estructural han dejado magros resultados; y, en lo que nos concierne, no han resuelto el problema de la deuda externa, que por supuesto fue una de las motivaciones de las nuevas políticas, particularmente en lo que tiene que ver con el ajuste externo, que se lo entiende como la voluntad de revertir el saldo de la balanza comercial de negativo a positivo, a fin de generar las divisas suficientes y cumplir con las exigencias provenientes del endeudamiento externo.

En términos muy generales, las notas anteriores concretan la lógica del ajuste desde la perspectiva de la deuda externa: alcanzar los recursos o

los excedentes necesarios para, de una parte, atender las crecientes exigencias derivadas del endeudamiento externo; y de otra, garantizar mínimas condiciones internas para la continuidad del proceso de reproducción del capital -esta vez sustentado en las agroexportaciones-, succionando recursos que alimenten el presupuesto del Estado y la acumulación de capital. Tal es la intención de este artículo: destacar el comportamiento de la deuda externa y analizar los principales impactos en la economía y sociedad ecuatoriana, en el contexto de las políticas neoliberales.

Las cifras de la deuda

A inicios de 1975, la deuda externa total del Ecuador apenas superaba los 400 millones de dólares y en relación al PIB representaba el 9.5 por ciento. Al finalizar 1980, había ascendido ya a la significativa suma de US\$ 4601 millones, y su participación respecto al PIB era próxima al 40 por ciento; esto es que en ese corto período la deuda total ecuatoriana se había multiplicado por 11.2 veces, al paso que el PIB aumentaba en sólo 2.7 veces. Por su parte, el servicio de la deuda (intereses + amortizaciones), que en 1975 tan solo fue de 66 millones de dólares, para 1980 ascendió a la nada despreciable cantidad de US\$ 1409 millones, equivalentes al 12 por ciento del PIB de ese año. Se destacan estas cifras en tanto expresan las dificultades del modelo de industrialización para autosustentarse, generando las divisas necesarias para cubrir sus necesidades de importación.

En el caso ecuatoriano, entre inicios de 1975 y fines del 81, la deuda externa total se multiplicó por 14 veces, pues pasó desde US\$ 410 millones a US\$ 5.868.1 millones. En igual período, el servicio de deuda aumentó desde US\$ 65.8 millones a 2.138.7, multiplicándose por 32.5 veces.

(BCE, 1997.)

Hasta 1982, año en que estalla la crisis de la deuda con la declaratoria de mora del servicio realizada por México, la deuda del país se había incrementado en un 44% adicional, para alcanzar los 6633 millones de dólares, equivalentes al 50 por ciento del PIB, en tanto que el servicio de la deuda bordeaba los US\$ 2000 millones, influenciado por la drástica subida de las tasas de interés internacionales, que llegaron a superar el 20 por ciento. Por su parte, las importaciones -entre 1980 y 1982--, fluctuaron entre 2250 y 1988 millones de dólares, aumentando las exigencias de divisas por encima de las provenientes de las exportaciones, apenas suficientes para cubrir las necesi-

sidades de importación de la economía. Se perfiló, así, un panorama de crisis (shock externo) difícil de resolver, pues mientras el valor exportado entre 1980 y 1982 sumó los 7374 millones de dólares, la suma de las importaciones y el servicio de la deuda –en los mismos años–, superó los 12 mil millones de dólares, dinamizando la lógica perversa del endeudamiento a reproducirse y autoalimentarse.

Fue la lógica que se impuso y difundió por toda América Latina. La recuerda Enrique Iglesias, Presidente del BID, afirmando que *"Los capitales externos dejaron de contribuir al financiamiento de la brecha de la balanza de pagos de muchos países latinoamericanos. La mayor parte de esos recursos se habían convertido desde fines de los setenta en un mero reciclaje financiero, por el que los fondos recibidos resultaban absorbidos por el servicio de la deuda acumulada. Todavía peor, bajo las nuevas circunstancias, los capitales externos, lejos de aportar recursos, pasaron a constituir durante el resto del decenio una vía de drenaje de una muy importante suma de recursos en divisas. // Entre 1982 y 1990 la salida neta de divisas de la región por este concepto ascendió a un monto global de US\$ 230.000 millones; una suma equivalente a las exportaciones totales de la región efectuadas durante el bienio 1989-90, o bien al 50 por ciento de la deuda externa total acumulada hasta fines de 1982"* (BID, 1999).

Hecha la trampa, el mecanismo de la deuda comenzó a funcionar con mucha eficacia. Con tanta, que en el caso ecuatoriano, tan solo en tres años –del 80 al 82–, habíamos pagado por concepto de servicio de la deuda US\$ 5.537 millones, suma casi equivalente a la deuda externa total acumulada hasta 1981. Puede admitirse, entonces, que a partir de la crisis (1982), el endeudamiento externo adquiere un nuevo dinamismo, pues tiende a comportarse como una nueva *regularidad* que se expresa en su tendencia a auto-alimentarse, generando un mecanismo consistente en asegurar una constante extrac-

Se sucretizan deudas privadas

La "sucretización" de casi 1.500 millones de dólares de deuda externa representó un subsidio al sector privado superior a un millón trescientos mil millones de sucres...o sea mil trescientos millones de dólares, al tipo de cambio de mil sucres por dólar como promedio para el período de pago, si sólo se considera el efecto del diferencial cambiario: ¡Una de las mayores subvenciones puntuales de la historia republicana!

(Alberto Acosta, "Los nombres de la deuda")

ción de excedentes. Si hasta entonces la transferencia neta de divisas había sido positiva para el país, en adelante el endeudamiento se constituirá en el mecanismo idóneo responsable de organizar la exacción de excedentes desde el extranjero.

Este salto cualitativo en el comportamiento de la deuda, estuvo precedido por un aumento significativo y nada inocente del monto de los desembolsos externos, que entre 1980 y 1982 llegaron a superar los 6.700 millones de dólares. No fue la acción del Estado la única responsable: El endeudamiento privado explotó con rapidez, aumentando desde 32.8 millones de dólares a inicios de 1975, a la muy significativa suma de US \$ 1.628.5 millones a fines de 1982, impulsado por la acción concertada de los bancos y las agencias financieras transnacionales, dispuestos a recuperar por esa vía los mayores costos del petróleo. Esto, naturalmente, en el contexto de un enfermizo afán de banqueros y los nombres de siempre por hacerse de fortunas fáciles que, como en otras ocasiones, al poco tiempo son endosadas a las cuentas del Estado, en este caso gracias al generoso arbitrio de la sucretización, que nos costó algo así como 1.200 millones de dólares. Naturalmente, este nuevo endeudamiento -con un alto componente de deuda privada--, se concretó bajo la presión de las exigencias del servicio de la deuda, que en los mismos años superó los US\$ 5500 millones; y las necesidades de capital fresco que alimente la continuidad del proceso productivo (US\$ 1170 millones en los años 1980 y 1981).

Empero, debe tenerse en cuenta que a partir de 1982, conforme lo destaca la información estadística del Banco Central, la parte sustancial de los nuevos desembolsos tienen como destino el refinanciamiento de la deuda, disminuyendo proporcionalmente la parte correspondiente a desembolsos efectivos. De allí que, en los años 82 y 83, las transferencias netas a favor del Ecuador se vuelven insignificantes y a partir de 1984 -y hasta la actualidad--definitivamente se transforman en negativas, con años de notable excepción.

Desde entonces, el automatismo de la deuda funciona a la perfección, determinando el aumento continuo de la deuda, aliviado ocasionalmente por convenientes negociaciones que nunca han apuntado a resolver el fondo del problema de la deuda, afectando los mecanismos que la alimentan y proyectan al futuro. Tal es así que, en relación al PIB, el monto de la deuda aumenta su participación 10.5 por ciento en 1975, hasta más allá del cien por ciento en los años 87, 88 y 89; en parte debido al estancamiento económico, pero fundamen-

talmente a causa del creciente endeudamiento, que aumenta a un ritmo significativamente mayor que el crecimiento del PIB.

A partir de 1990, aunque el monto del endeudamiento continúa en ascenso, su relación con el PIB tiende a disminuir hasta 1994, en que la deuda se sitúa en un equivalente al 66.8 por ciento del producto. Desde entonces, la participación en el PIB tiende nuevamente a aumentar, cuestión explicable por el virtual estancamiento económico y posterior caída del producto en los años 99 y 2000.

Pero, si la relación *deuda/PIB* es un indicador que nos dice del endeudamiento en relación a la capacidad de producción del país --y en el caso ecuatoriano revela el hecho de que la deuda aumenta a ritmos superiores a los de la economía--, esconde el hecho de que ese aumento estuvo alimentado por el aumento desproporcionado del servicio de la deuda, uno de los aspectos críticos al que por desventura no se presta la debida atención en las negociaciones.

Si al igual que en el caso de la deuda establecemos la relación *Servicio deuda/PIB*, es destacable que en 1975 el servicio de la deuda representaba tan solo el 1.5 por ciento del PIB, aunque ya en 1978 superaba los US \$500 millones, cuando el PIB sólo alcanzaba los US \$7654 millones. A partir de entonces, con ocasionales excepciones, y hasta 1994, el servicio de la deuda efectivamente pagado superó el 10 por ciento del PIB, manteniendo una ligera tendencia al aumento. En 1995, el servicio de la deuda da un gran salto, para ubicarse en el 18 por ciento en relación al PIB; y a partir de entonces adquiere un inusual dinamismo, que lleva a que el servicio de la deuda supere, en 1998, 1999 y 2000, el 35 por ciento del PIB, adquiriendo características de inviabilidad en el tiempo.

Aquí es conveniente destacar que la información que se viene analizando está referida a la deuda total del país, que en años recientes tiene un importante componente de deuda privada, caracterizada --esta última-- por fuertes movimientos de corto plazo, tanto en lo que se refiere a desembolsos, cuanto a lo que tiene que ver con el servicio de la deuda, fenómenos que en gran medida explican el que el servicio de la deuda represente tan altos porcentajes del PIB.

Hecha esta aclaración, puede resumirse destacando algunos datos que ilustran bien lo sucedido con el endeudamiento externo a partir de 1980 y concretan la lógica de la deuda expresada en la transferencia neta de recursos.

Al iniciarse 1980, la deuda total del Ecuador apenas superaba los US \$3550 millones y adquiere su valor máximo en 1998, ubicándose en 16221 millones de dólares, lo que significa que en ese período se multiplicó por 4.6 veces, en tanto que el PIB pasó de US \$11733 millones a US \$19710 millones, aumentando en 1.7 veces en el mismo lapso de tiempo. En el primer caso, la deuda creció a una tasa promedio anual del 8.8 por ciento; mientras que en el caso del PIB, la tasa de crecimiento fue del 3.1 en promedio. Los dos años siguientes son atípicos, y tanto el PIB como la deuda disminuyen significativamente.

En los años transcurridos desde 1980 y hasta el año 2000, el Ecuador recibió del exterior, como desembolsos, la importante cantidad de US \$ 45.907 millones; a cambio debió pagar, por concepto de servicio de la deuda, la astronómica suma de US \$ 50.873 millones, superior en 5.000 millones a los desembolsos recibidos, y aún sigue debiendo 14.000 millones de dólares, sin contar con algunos millones que nos han perdonado. El significado de esto es que, al estilo de los mejores chulqueros nacionales, en los 21 años transcurridos (1980-2000), los desembolsos efectivos realizados por el capital financiero internacional no han sido suficientes ni siquiera para cubrir el servicio de la deuda efectivamente realizado, con lo que la transferencia neta realizada por el país a favor del capital especulativo internacional alcanza los 5.000 millones de dólares y aún les debemos 14.000 millones. Los desembolsos realizados aparecen, así, como un mero simulacro; pues el movimiento de la deuda se reduce, en definitiva, a un exclusivo ejercicio contable: lo que simulan prestarnos les es devuelto de inmediato con intereses de mora superiores en dos o tres veces a los del mercado, con lo que se perpetúa y dimensiona la deuda, consolidando el mecanismo que más fuertemente vincula al país con el exterior.

Pero el mecanismo de la deuda no se reduce únicamente a la transferencia de recursos al exterior, aunque obviamente ese sea el objetivo más importante: con la exacción de excedentes, vino aparejado lo que los organismos multilaterales definen como *condicionalidad* (y esto no es simulacro), que no es otra cosa que la presión ejercida, particularmente por el FMI, para imponer una direccionalidad determinada en la definición de la política económica, sustrayéndola del ejercicio soberano de los países latinoamericanos.

Vinieron entonces las políticas de estabilización y ajuste estructural, que en este contexto deben ser entendidas como parte de un proceso de transformaciones económicas encaminado a subordinar y adecuar

las economías de la región a las necesidades de dominio transnacional, particularmente a las de generación y extracción de excedentes a favor del capital especulativo internacional. Porque no debe perderse de vista que la reorganización del excedente económico exigió la adopción de determinadas políticas que garanticen y den viabilidad tanto a la generación como a la transferencia de los recursos que serán apropiados por el capital financiero.

"Como América Latina no produjo excedentes comerciales -destaca Wolfgang Schmidt en su trabajo América Latina: entre la polarización del mercado mundial y la apertura--, la única forma de financiar el éxodo de dólares fue el endeudamiento externo. El servicio de estos créditos se financió con créditos nuevos y así sucesivamente. A partir de 1972, por primera vez el pago de intereses excedió la transferencia de ganancias del capital productivo y en los años 80 la relación entre el pago de intereses y la transferencia de ganancias fue de 15 a uno. El capital financiero desplazó definitivamente al capital productivo, reforzó la cultura económica dominante, caracterizada más por la especulación y las transacciones que por una mentalidad productivista". (W. Schmidt, obra citada)

Algo parecido es lo que pasó en el Ecuador. Como los excedentes comerciales eran insuficientes para cubrir las propias necesidades de importación del aparato productivo, la crisis de la deuda hizo imprescindible generar crecientes excedentes a fin de satisfacer las mayores exigencias del pago de intereses de la deuda. Con este propósito, se diseñaron agresivas políticas de ampliación del excedente, que por lo menos compensen la caída de ingresos provenientes del exterior. Entran en juego, entonces, los arbitrios de la política económica, que particularmente vía inflación y devaluación, cumplen a cabalidad con el objetivo propuesto. La forma de operar preferimos que la reseñe el BID, que al propósito dice:

"La notable mejoría en la cuenta corriente de América Latina, ... se logró a costa de grandes sacrificios en los niveles de vida y en la estabilidad del empleo de la fuerza laboral en la mayoría de países de la región. Estos sacrificios fueron necesarios para alcanzar la transferencia real de ingresos requerida por el servicio de la deuda externa.... La carga principal de la transferencia recayó en los asalariados, mediante la reducción de los salarios reales ocasionada principalmente por el rápido aumento de la inflación asociada a una depreciación real apreciable de las monedas de casi todos los países." (BID, 1985:13)

La devaluación y la inflación no fueron los únicos mecanismos utilizados; estuvieron acompañados de muchos otros –liberalización financiera, flexibilidad laboral, reformas tributaria y fiscal, etc.--, que coadyuvaron en la necesidad de reorganizar el excedente y alcanzar las transferencias deseadas. Sin embargo fueron los fundamentales: recuérdese que entre 1980 y el fin de siglo, el sucre se devaluó en mil veces, al modificarse el tipo de cambio desde 25 a 25 mil sucres por dólar, al paso que los precios internos, medidos por el IPC, se multiplicaron por 800 veces.

Los resultados concretos de estas políticas han sido desastrosos: el salario mínimo, que en 1980 era de 200 dólares, se redujo a 57.7 dólares en 1991, y a tan sólo 50 en enero del 2000. Los impactos sobre las condiciones de vida de la población no son menores: mientras en 1982 el ingreso familiar (medido por 1.6 salarios mínimos) era suficiente para cubrir el costo de la canasta básica familiar, al iniciarse el año 2000 tan sólo cubría el 44 por ciento de la misma canasta. Y si se trata de la participación laboral, tanto el desempleo como el subempleo se han dimensionado, sólo mitigados por las masivas migraciones de los últimos años. Como resultante, en la actualidad tenemos que la pobreza afecta al 79 por ciento de los ecuatorianos, cuando a fines de los 70 los afectados no superaban el 35 por ciento de la población. Son los costos del ajuste, mal disimulados por las increíbles remesas de los emigrantes constituidos, paradójicamente, en el principal soporte de la dolarización que los contribuyó a expulsar.

Empero, los impactos destacados no son los únicos. La exigencia de nuevos excedentes afecta las posibilidades de acumulación e inversión internas, que se ven disminuidas por los crecientes recursos que deben destinarse al servicio de la deuda. La FBKF ha sufrido una severa contracción desde un promedio del 24 por ciento en los años 70, a un promedio del 18 por ciento en los 90, insuficiente para sustentar políticas de crecimiento de mediano o largo plazo, cuestión que demuestra la tendencia, en el neoliberalismo, al desplazamiento del capital productivo por el capital especulativo.

La Inversión Interna bruta del Ecuador, como proporción del PIB, cayó del 26 por ciento en 1980, al 14.5 por ciento en 1984.

BID, Informe 1985

Si estos son los resultados –y sólo se han destacado algunos que consideramos de importancia–, aspiramos a que se comprenda que la continuidad de las políticas complacientes en provecho de reconocidos especuladores con papeles de la deuda, o en beneficio del capital financiero internacional, solo hipoteca el derecho soberano a definir nuestro destino; e inviabiliza cualquier posibilidad a un *desarrollo* que garantice una calidad de vida mejor para todos los ecuatorianos. Y lo decimos porque nos preocupan los últimos compromisos adquiridos en la pasada renegociación de la deuda externa, que implican el pago de intereses desproporcionados cercanos al 11 por ciento, en función del reconocimiento del valor nominal de los bonos global, en lugar de su valor en el mercado. Incluso, estamos convencidos que una negociación adecuada y transparente de recompra de la deuda, o cualquier esfuerzo por internalizar sus beneficios, que evite el drenaje de recursos del país, se constituirá en el negocio más rentable para el Estado ecuatoriano.