

LA DEUDA PÚBLICA EN EL ECUADOR

Por Fausto Alvaro Muñoz

- I.—Introducción.
- II.—Deuda Pública y Presupuesto del Gobierno Central.
- III.—Deuda Pública Externa Total y Balanza de Pagos.
- IV.—Perspectivas de la Deuda Pública.

I

INTRODUCCION

El propósito de este estudio es el de compendiar información (ver apéndice estadístico) y analizar sucintamente el desenvolvimiento de la deuda pública del Ecuador en la última década, así como el curso que podría tomar en el futuro.

La deuda del gobierno central se trata en relación estrecha con su presupuesto. La deuda pública total —que comprende al gobierno central y otros organismos públicos autónomos— se considera sólo en cuanto la deuda externa incide en la balanza de pagos del país. Se dedica el último capítulo, por fin, a tratar de

definir la tendencia secular de la deuda pública a mediano plazo.

La información presentada en este ensayo se muestra a precios corrientes, soslayando el alza registrada en el nivel interno de precios en el período, que no reviste mayor importancia en virtud de las condiciones de estabilidad económica que prevalecieron en estos años, y porque su estudio a precios constantes aparejaría dificultades incompatibles con la extensión y fines de este documento.

II

Deuda Pública y Presupuesto del Gobierno Central .

La deuda interna del gobierno central registra una violenta expansión en los años 1950-1959. Efectivamente, en 1950 su saldo pendiente de pago al concluir el año fue de s/. 126.5 millones y a fines de 1959 ascendía ya a \$ 804.4 millones, es decir, había sextuplicado su nivel primitivo. La deuda externa avanzó a un ritmo más lento, de \$ 15.5 millones en 1950 a \$ 36.3 millones en 1959, experimentando algo más que una duplicación. En este decenio, la deuda interna tuvo un crecimiento ininterrumpido, con excepción de 1957 en que declinó levemente. Parecido comportamiento se pudo observar en la deuda externa hasta 1956, ya que en los dos años subsiguientes aparece un sesgo negativo en el crecimiento que solo consigue ser superado nuevamente en 1959.

Los desembolsos efectivos por amortización e intereses de la deuda interna ascienden paralelamente desde el año 1950 en que valieron s/. 12.7 millones hasta s/. 117.5 millones en 1959. El servicio de la deuda externa, por otro lado, crece para los años indicados de \$ 10.1 millones a \$ 61.5 millones, con una notoria interrupción en 1954 por la interferencia que se produjo en los pagos de la deuda inglesa, debido a las negociaciones que para su arreglo tuvieron lugar en dicho año y que determinaron la reanudación del servicio en 1955.

El crecimiento inusitado de la deuda del gobierno central en estos diez últimos años corresponde, en parte, al esfuerzo de financiación de una inversión pública en constante avance, pero

constituye, a su vez, trasunto de graves desequilibrios de estructura fiscal que se resumen en (a) dispersión de fondos (b) deficiente sistema tributario y (c) mala administración, factores que hacen que los gastos corran más de prisa que los ingresos propios y que, en consecuencia, la estela deficitaria resultante demande de volúmenes siempre mayores de crédito para poder ser transitoriamente disipada. Es así como los gastos efectivos totales del Gobierno que en 1950 fueron de \$ 571.9 millones llegaron a s/. 1.621.7 millones en 1959, con un aumento comparativo de 184%, cuando simultáneamente los ingresos propios (excluidos empréstitos) que en 1950 representaron \$ 538.7 millones ascendieron tan sólo a \$ 1.423.4 millones en el último año, con un salto equivalente a un 164%, dando margen por lo mismo a una diferencia deficitaria de un 20% entre las dos corrientes, que ha debido llenarse a través de recursos ajenos conseguidos en préstamo.

El endémico desajuste fiscal referido, ha constreñido al gobierno central a la utilización de fondos provenientes de la deuda para poder atender con puntualidad su propio servicio. Merece la pena enfatizar el hecho de que en el período 1952-1959, cerca de un 40% en promedio del valor amortizado de la deuda se cubrió en esta forma. Este es un fenómeno que gravita en forma doble en la conducción de las finanzas del Gobierno (a) como serio factor limitante a largo plazo en la obtención de nuevos créditos y (b) como elemento perturbador de incidencia negativa inmediata en el componente más dúctil de los gastos, el de la inversión. Prueba a este segundo aserto, entre otras razones, la caída del descenso relativo sufrido por la inversión del Gobierno en los tres años posteriores a 1956.

Los gastos que requiere el servicio de la deuda han venido absorbiendo una parte creciente de los ingresos efectivos del Gobierno (no se consideran los fondos tomados en préstamo y se incluyen los de "Cuentas Especiales"). En 1950 se pagó en concepto de amortización e intereses \$ 26.2 millones que, enfrentados a un volumen de ingresos efectivos de \$ 692.6 millones en ese año, significaron un retiro de casi 4%; en 1959 egresaron \$ 141.6

millones, es decir, el 9% de las entradas efectivas que entonces tuvieron un valor de \$ 1,423.4 millones. Aparentemente, este último porcentaje no es elevado y la presión del servicio sobre el presupuesto del gobierno central no es aguda; sin embargo, la política deficitaria crónica que empuja al endeudamiento, va alimentando espontáneamente fuerzas retractoras a la expansión de la misma deuda, que eventualmente pueden interferir también su oportuno pago y determinar la mora.

III

Deuda Pública Externa Total y Balanza de Pagos.

La deuda pública externa conjunta (gobierno central, gobiernos provinciales y locales, y otras entidades autónomas), adelantó aceleradamente en la década del 50. El monto pendiente de pago al terminar 1950 fué de \$ 24.3 millones, saldo que casi se triplicó en 1959, cuando valió \$ 69.3 millones. La participación cada vez mayor de los organismos públicos independientes del gobierno central dentro del sector público, aparece como el agente responsable directo del suceso, pues su monto pendiente de pago llegó a cuadruplicarse en el período, al pasar de \$ 8.8 millones en 1950 a s/. 33.0 en 1959.

La remisión oportuna de divisas por amortización e intereses de la deuda pública externa indujeron a un desplazamiento ascendente ininterrumpido de los valores reembolsados, con la sola excepción de 1954, por razones ya anotadas en el contexto; en 1950 los pagos de este servicio fueron de \$ 1.1 millones y en 1959 de \$ 10.1.

Este renglón de egresos no ha repercutido gravosamente sobre la balanza de pagos del país, si se toma como punto de comparabilidad su incidencia sobre las existencias de divisas derivadas de exportaciones. Su participación porcentual, sin embargo, ha venido en aumento; en 1950 significó el 1.4% y en 1959 el 7%. La aprehensión de cambio extranjero por el servicio de la deuda externa ha impactado con mayor fuerza, más bien, en el fondo de divisas compradas por el Banco Central, de donde se

abastece; aquí, el servicio quizo decir el 1.8% en 1950 y el 11.6% en 1959.

IV

Perspectivas de la Deuda Pública.

(a) **Deuda Pública Interna:** No se dispone de cifras para 1960 que faciliten el análisis de este capítulo. Se entiende, no obstante, que la deuda pública interna total debió crecer a una tasa bastante alta, a juzgar por las masivas emisiones de bonos lanzadas en ese año, con diversos fines (principalmente para enjugar déficits presupuestarios del gobierno central y municipios), y que se reflejaron en el cuantioso saldo de \$ 187 millones en bonos que al mes de Agosto de 1960 esperaban colocación en el mercado ^{1/}, debiendo añadirse posteriores autorizaciones para emisión de bonos, que hasta el momento, representan nada menos que un monto bruto de \$ 480 millones. ^{2/} Es innegable la presencia de una sobrecarga en el mercado interno de valores en el cual las disponibilidades anuales de las Cajas de Previsión y la Comisión Nacional de Valores sólo llegan a \$ 50 millones para inversiones en bonos, debiendo, por tanto, buscarse paso al remanente en el mercado privado, no siempre anuente a esta clase de operaciones bursátiles. Se ha querido relevar al exangüe mercado de valores, en parte, de la exagerada presión de las emisiones de bonos y otros documentos similares, al ordenarse la conversión del 50% del encaje bancario en títulos de la Comisión Nacional

1/ "Plan Inmediato de Desarrollo Económico", Tomo I, página 157. Junta Nacional de Planificación, 1960.

2/ Según Registros Oficiales de Agosto a Diciembre de 1960. Se ignora la cifra neta, por presentarse el caso de la autorización de bonos para los Municipios de Quito y Guayaquil, que tiene un valor combinado de \$365 millones, y en donde no se puede precisar la suma que habrá de dedicarse al retiro de antiguas emisiones hechas por estos organismos y que se encuentran en circulación, aparte de otras consolidaciones de deuda.

de Valores, liberando así fondos en una cifra estimativa de alrededor de \$ 150 millones.

Otras formas de crédito efectivo y potencial puestas a disposición del Gobierno por el Banco Central, en el curso de los cuatro últimos meses del 60, a través de consolidaciones de deudas, préstamos y anticipos, rebasan los \$ 400 millones. Suben aún más los guarismos de la deuda por el crédito de contratistas, luego de finiquitarse un contrato con una empresa constructora nacional para la instalación de 4 puentes de acero por un valor de \$ 17 millones.

La deuda interna del gobierno central, en simisma, se expandió sobremanera en 1960, como se colige de las cifras que el Gobierno mantuvo pendientes de pago con el Banco Central, que, en el corto lapso de Diciembre 31 de 1959 a Diciembre 15 de 1960, acreció de s/. 130.5 millones a s/. 415.9, límite y aumento records en materia de empréstitos al Gobierno durante la vida del Banco Central. 3/ El violento giro en la política de endeudamiento interno del Gobierno tendrá, lógicamente, hon- das repercusiones futuras sobre su presupuesto, y sólo para 1961 ya se señala una asignación para el servicio de la deuda interna igual al 10.6% del presupuesto neto de gastos (exclusión hecha de "Cuentas Especiales"), frente a un 9.9% en 1960, 4/ de- biendo ponerse en claro que la primera de las cifras — por- centuales deberá subir aún más en términos efectivos, pues res- ponde a un presupuesto inflado, de índole deficitaria, que sólo podrá desenvolverse apoyado en las muletas del crédito, como lo está demostrando la reciente ordenanza de emisión de bonos por \$ 106 millones para financiar el vacío en el presupuesto de capi- tal del Gobierno en 1961, anticipándose que serán necesarias emi- siones adicionales en este año para similares fines.

El comodín de la deuda interna, puede significar la antesala

3/ "Información Estadística" N° 715, Enero 13, 1961 y "Boletín del Ban- co Central del Ecuador", Nos. 396-397, Julio y Agosto de 1960.

4/ "Ley de Presupuesto General del Estado" para los años 1960 y 1961.

de un proceso inflacionista de no administrarse en oportunidad medios correctivos fundamentalmente de orden fiscal.

(b) —**Deuda Pública Externa:** Este literal se desarrolla en base a las proyecciones del servicio de la deuda pública externa nacional y exportaciones, elaboradas por la Junta Nacional de Planificación 5/

Según dichas series, en el transcurso de 1960 a 1965, el servicio de la deuda externa ascenderá paulatinamente hasta alcanzar en 1962 su punto más elevado, tanto en términos absolutos como relativos, y en donde, su valor aproximado de \$ 15 millones, demandará un 9.5% del valor esperado de exportaciones. En los años subsiguientes, iniciará su descenso hasta tocar la cima del período en 1965, en que este tipo de gastos llegará estimativamente a s/. 10.2 millones, con una equivalencia de 5.7% de las exportaciones.

De verificarse estas predicciones, ello querría decir que para 1963-1965 se habría logrado contraer los desembolsos por amortización e intereses de la deuda externa, a niveles promedios equiparables con los que reinaron en los años 1956-1958.

Los datos planteados, sin embargo, procrean una nugatoria corriente de optimismo, mirados a la luz de los últimos acontecimientos. Si es permisible esperar cumplimiento de la proyección hecha para las exportaciones, no ocurre lo mismo en el caso del servicio de la deuda, en donde las cifras expuestas descansan en rígidas premisas que en forma general se concretan en reajustes tributario-administrativos que nivelarían el presupuesto del gobierno central (se hace abstracción de las demás entidades oficiales) para 1962, reduciéndose, consiguientemente, a un mínimo de \$ 30 millones la necesidad de empréstitos extranjeros hasta ese año.

Pese a la buena disposición hasta ahora demostrada por el Gobierno para poner en orden su casa y ceñirse a las directivas

5/ Opus. cit.

impartidas por la Junta de Planificación en materia de reforma tributaria, como lo ponen de manifiesto la venida al país de la Misión Klein & Saks y la expedición de decretos por los cuales se elevan los gravámenes a las herencias, rentas del capital sin el concurso del trabajo, y cigarrillos, se hace difícil creer que en tan corto tiempo se cumplan otros requisitos del plan de recuperación fiscal y nivelación presupuestaria que, como el del impuesto a la renta, destinado a financiar algo más del 50% del aumento propuesto de ingresos, implican reformas substanciales en las tablas de cobro y en el sistema administrativo mismo.

Además, la política económica del Gobierno enfila hacia metas ambiciosas de inversión que con seguridad tratarán de exceder el nivel de los \$ 400 millones estipulado por la Junta para 1962. Para ello habrá de buscar la cooperación del capital extranjero y ya por ahora cuenta con una autorización dada por el último Congreso Nacional para contratar empréstitos en el exterior hasta por un valor de \$ 120 millones, y se encuentran presentados a la consideración de organismos financieros internacionales, planes de inversión de fomento agropecuario-pesquero, riego, industrialización, carreteras y electrificación por un valor próximo a \$ 100 millones.

Quedaría por conocerse hasta qué punto tengan éxito las gestiones del Gobierno, en cuyo caso, y de tenerlas, sería inevitable el alza absoluta y relativa del servicio de la deuda externa. La presión sobre la balanza de pagos se vería intensificada por el flujo secundario que como resultado del acrecido gasto público se desvíe por el canal de importaciones y pago de otros servicios al exterior, en virtud de la alta propensión a la importación existente en el país.

A modo de epílogo, se podría decir algo que ya es de dominio público, esto es, que el camino se encuentra expedito al advenimiento de la inflación, luego de que la política económica del país ha mudado de principios directrices, no sólo en lo fiscal como aquí se ha expuesto y analizado, sino también en lo monetario y cambiario, en donde las reformas a la Ley de Régimen Monetario y el debatido proyecto de unificación cambiaria, esquivan-

mente sometido a prueba parcial a través de la desincautación temporal de divisas provenientes de las exportaciones de cacao, han avalizado fundados temores en toda su extensión.

Sólo resta aguardar en espera de que las esferas gubernamentales económicas, comprensivas de la gravedad de las cosas, sepan dar la voz de alto al fantasma inflacionario con la debida oportunidad y firmeza, diluyendo así fermentos subsidiarios de malestar social que podrían degenerar en inestabilidad política y caos general en la vida del país.

Quito, Enero 20, 1961.

CUADRO 1

Deuda Pública del Gobierno Central, 1950 - 1959

(SalDOS pendientes de pago a fin de año) en millones

Año	Deuda Interna (1)	Deuda Externa (2)
1950	\$ 126.5	\$ 15.5 (a)
1951	133.1	15.3 (a)
1952	150.8	17.0 (a)
1953	184.1	17.1 (a)
1954	235.9	19.4 (a)
1955	307.2	22.5
1956	621.4	36.5
1957	608.2	35.7
1958	664.6	34.8
1959	804.4	36.3

(a) Se incluye la Antigua Deuda Inglesa en mora, solamente en la cantidad de \$ 7.3 millones, luego del arreglo de la deuda en 1955.

FUENTES: (1) "Memoria del Gerente General del Banco Central del Ecuador", 1959.

(2) Estadísticas del Banco Central del Ecuador.

CUADRO 2

Servicio de la Deuda Pública del Gobierno Central, 1950-1959

(Pagos efectivos por amortización e intereses)

—en millones de sucres—

Años	Deuda Externa	Deuda Interna	Total
1950	10.1	12.7	22.8
1951	33.2	18.9	52.1
1952	14.4	20.8	35.2
1953	12.7	39.2	51.9
1954	9.7	44.3	54.0
1955	15.8	52.3	68.1
1956	33.4	65.4	98.8
1957	43.0	82.9	125.9
1958	34.4	107.4	141.8
1959	61.5	117.5	179.0

FUENTE: Boletines del Banco Central del Ecuador.

CUADRO 3

Ingresos y Egresos Efectivos del Gobierno Central, 1950-1959

En millones de sucres

Años	Ingresos (1)	Egresos
1950	538.7	571.9
1951	623.8	648.9
1952	692.6	731.1
1953	853.3	918.5
1954	1,154.0	1,266.5

1955	1,269.3	1,479.0
1956	1,227.5	1,452.0
1957	1,429.3	1,468.0
1958	1,439.1	1,503.0
1959	1,423.4	1,621.7

(1) Ingresos efectivos de los presupuestos de operación, capital, empresas del Estado y "Cuentas Especiales". Se excluyen fondos tomados en préstamo.
FUENTE: Boletines del Banco Central del Ecuador.

CUADRO 4

Gastos de Capital del Gobierno Central, 1950-1959 (1)

(en millones de sucres)

Años	Inversión Directa	Inversión Indirecta (2)	Total
1950	38	—	38
1951	44	—	44
1952	54	—	54
1953	74	—	74
1954	140	23	163
1955	238	29	267
1956	239	24	263
1957	166	27	193
1958	147	25	173
1959	235	24	261

(1) Gastos presupuestarios de operación, capital y empresas del gobierno (incluye "Cuentas Especiales").

(2) Transferencias a los Bancos de Fomento y Comisión Nacional de Valores.
— Cantidades inferiores a s/. 500,000.

FUENTE: "Memoria del Gerente General del Banco Central del Ecuador", 1959.

CUADRO 5

Deuda Pública Externa del Ecuador, 1950-1959

(Saldos pendientes de pago a fin de año)
en millones de dólares

Años	Gobierno Central	Otras Entidades Públicas	Total
1950	15.5 (1)	8.8	24.3
1951	15.3 (1)	9.2	24.5
1952	17.0 (1)	11.1	28.1
1953	17.1 (1)	11.2	28.3
1954	19.4 (1)	17.2	36.6
1955	22.5	19.9	42.4
1956	36.5	22.4	58.9
1957	35.7	23.3	59.0
1958	34.8	25.0	59.8
1959	36.3	33.0	69.3

(1) Se incluye el valor de la Antigua Deuda Inglesa solamente en la cantidad de \$ 7.3 millones, conforme el arreglo de la deuda en 1955. i

FUENTE: Estadísticas del Banco Central del Ecuador.

CUADRO 6

Servicio de la Deuda Pública Externa, 1950-1959

(Pagos efectivos por amortización e intereses)
en millones de dólares

Años	Gobierno Central	Otras Entidades Públicas	Total
1950	0.7	0.4	1.1
1951	2.0	0.9	3.0
1952	0.9	2.2	3.1
1953	1.2	3.3	4.5

1954	0.9	2.6	3.5
1955	1.5	3.8	5.3
1956	2.6	3.0	5.6
1957	3.8	4.4	8.2
1958	5.2	4.7	9.9
1959	4.2	5.9	10.1

FUENTE: Estadísticas del Banco Central del Ecuador.

CUADRO 7

Servicio de la Deuda Pública Externa, Valor de las Exportaciones e Ingresos de Divisas del Banco Central 1950-1965

en millones de dólares

Años	Servicio	Exportaciones	Ingresos del Banco Central	Porcentaje	
	a	b	c	a/b	a/c
1950	1.1	77.6	62.4	1.4	1.8
1951	3.0	70.9	53.1	4.2	5.6
1952	3.1	102.6	80.2	3.1	3.9
1953	4.5	93.4	77.7	4.8	5.8
1954	3.5	125.8	103.3	2.8	3.4
1955	5.3	115.5	94.9	4.6	5.6
1956	5.6	118.4	96.6	4.7	5.8
1957	8.2	137.7	91.0	6.0	9.0
1958	9.9	137.6	85.2	7.2	11.6
1959	10.1	143.4	87.2	7.0	11.6
1960	11.1	145.1		7.6	
1961	12.8	150.6		8.5	
1962	14.8	156.3		9.5	
1963	12.9	163.3		7.9	

1964	11.3	170.4	6.6
1965	10.2	178.3	5.7

FUENTES: 1950-1959.—Estadísticas del Banco Central del Ecuador y "Plan Inmediato de Desarrollo", Tomo I, 1960, Junta Nacional de Planificación. 1960-1965.—"Plan Inmediato de Desarrollo", Tomo I, 1960, Junta Nacional de Planificación.