

REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL
MASTERADO EN SEGURIDAD Y DESARROLLO

**"LA INCIDENCIA DE LA DEUDA EXTERNA EN LA
PRESUPUESTACION DEL GOBIERNO CENTRAL"**

Econ. Hernán Arroyo Jácome

XXV CURSO

1997 - 1998

REPUBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

LA INCIDENCIA DE LA DEUDA EXTERNA EN LA
PRESUPUESTACION DEL GOBIERNO CENTRAL

Tesis presentada como requisito para optar al
Título de Máster en Seguridad y Desarrollo

Autor: Econ. Hernán Arroyo Jácome
Asesoría: Econ. Raúl Nieto Játiva

Quito, 3 de Julio de 1998

LA INCIDENCIA DE LA DEUDA EXTERNA EN LA
PRESUPUESTACION DEL GOBIERNO CENTRAL

Econ. Hernán Arroyo Jácome

Tesis de Grado de Maestría aprobado (a) en nombre del Instituto de Altos
Estudios Nacionales por el siguientes Tribunal, a los días del mes de
de 1998, Mención Honorífica (y) (o) Publicación.

C.I. (Nombre)

C.I. (Nombre)

C.I. (Nombre)

DEDICATORIA

*Con amor para mi esposa y compañera Alba,
Para mis hijos
Esteban y Cristina,
Que son la luz de mi camino*

RECONOCIMIENTO

No quiero quedarme sin tiempo, ni tampoco sustraerme a esta oportunidad que me brinda la finalización de mis estudios, previos a la obtención del Título de Máster en Seguridad y Desarrollo, para dejar constancia de mi reconocimiento al Econ. Raúl Nieto Játiva, por haber asesorado eficientemente el desarrollo de la presente tesis. Al honrarme con su asesoría y su amistad logré reflexionar y conocer con mayor claridad los fundamentales problemas económicos que vive mi Patria.

En la persona del Econ. Nieto, expreso al Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN, mis respetos y mi reconocimiento como la Institución del más alto nivel académico que me ha permitido no sólo debatir y analizar los problemas nacionales, sino que también me ha concedido un espacio profesional para crecer en la búsqueda de nuevos estilos y comportamientos de participación ciudadana a favor de las futuras generaciones.

INDICE GENERAL

	P.P.
LISTA DE CUADROS.....	vii
RESUMEN.....	x

CAPITULO I

1. <u>DEUDA EXTERNA ATRAPADOS SIN SALIDA</u>.....	1
1.1. Antecedentes e importancia del tema.....	1
1.2. Origen de la deuda externa ecuatoriana.....	10
1.3. Causas de endeudamiento externo.....	12
1.4. Los beneficios de la sucretización.....	16
1.5. El F.M.I., instrumento de dominación del mundo Industrializado.....	19
1.6. La crisis de la deuda externa ecuatoriana.....	23

CAPITULO II

2. <u>INCIDENCIA DE LA DEUDA EXTERNA EN LA PRESUPUESTACION DEL GOBIERNO CENTRAL</u>.....	26
2.1. Las nuevas contrataciones de préstamos externos.....	28
2.1.1. Contrataciones durante 1990.....	28
2.1.2. Contrataciones durante 1991.....	29
2.1.3. Contrataciones durante 1992.....	29
2.1.4. Contrataciones durante 1993.....	30
2.1.5. Contrataciones durante 1994.....	31
2.1.6. Contrataciones durante 1995.....	31

2.1.7. Contrataciones durante 1996.....	32
2.1.8. Contrataciones durante 1997.....	33
2.1.9. Contrataciones durante 1998.....	34
2.2. Operatividad de los Acuerdos.....	34
2.3. La deuda pública fuente de refinanciamiento del gasto.....	36
2.4. Sostenibilidad de la política de endeudamiento.....	44

CAPITULO III

3. <u>PROPUESTA Y ESTRATEGIAS DE LOS ACREEDORES DE LA DEUDA EXTERNA</u>.....	53
3.1. Propuestas y Estrategias.....	53
3.1.1. Plan Baker.....	53
3.1.2. Plan Brady.....	58
3.1.3. Iniciativa para las Américas.....	64
Alcance y contenido de la propuesta Bush.....	66
3.1.4. Mecanismos y propuestas dadas por la Banca Internacional.....	71
3.1.5. Las condiciones o exigencias del F.M.I.....	73
3.2. Mecanismos y procesos de renegociación.....	75
3.2.1. Mecanismos de refinanciamiento.....	75
3.2.2. Características del mecanismo.....	84
3.2.3. Características de las negociaciones.....	87
3.2.4. El papel del agente coordinador.....	88
3.2.5. El rol del Fondo Monetario.....	89
3.2.6. Los principios del Fondo Monetario.....	90

3.2.7. Financiamiento que otorga el Fondo Monetario Internacional a los países miembros.....	92
3.2.7.1. Condicionalidad.....	94
3.2.7.2. Plazos y repago.....	95

CAPITULO IV

4. <u>PROCESOS DE RENEGOCIACION Y LAS POLITICAS APLICADAS EN EL ECUADOR</u>.....	96
4.1. En el Gobierno del Presidente Hurtado.....	98
4.2. En el Gobierno del Presidente Febres Cordero.....	100
4.3. En el Gobierno del Presidente Borja.....	104
4.4. En el Gobierno del Presidente Sixto Durán Ballén.....	106
4.5. Situación Actual.....	109

CAPITULO V

5. <u>IMPACTOS MACROECONOMICOS Y MICROECONOMICOS DE LA DEUDA</u>.....	112
5.1. Impactos Macroeconómicos.....	112
5.2. Impactos Microeconómicos.....	117

CAPITULO VI

6. <u>PERSPECTIVAS Y ALTERNATIVAS DE SOLUCION DE PAGO DE LA DEUDA</u>.....	124
---	------------

6.1.	Esquema de reducción de la deuda.....	127
6.2.	Opciones de pago de la deuda.....	130
6.2.1.	La renegociación bilateral.....	130
6.2.2.	Un techo sobre el total de las exportaciones.....	131
6.2.3.	El no pago.....	132
6.2.4.	La cancelación de la deuda o la muerte política de los Gobiernos Democráticos.....	134

CAPITULO VII

7.	<u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	135
7.1.	Conclusiones.....	135
7.2.	Recomendaciones.....	139
	GLOSARIO.....	143
	REFERENCIAS.....	146

LISTA DE CUADROS

Cuadro No. 1	PP.
<i>Movimiento de la Deuda Externa Años 1970 - 1997</i>	
<i>Cifras en millones de dólares.....</i>	<i>9</i>
Cuadro No. 2	
<i>Deuda externa privada por ramas de la actividad económica</i>	
<i>Saldos al 30 Abril de 1983 en dólares y porcentajes.....</i>	<i>18</i>
Cuadro No. 3	
<i>Ecuador: Operaciones del S.P.N.F. 1990 - 1997 (en % del PIB)</i>	
	<i>41</i>
Cuadro No. 4	
<i>Ecuador Balance futuro del S.P.N.F. en porcentaje del P.I.B.....</i>	
	<i>49</i>
Cuadro No. 5.	
<i>Ecuador Balance futuro del SPNF (excluido el EMETEL)</i>	
<i>en porcentaje del PIB.....</i>	<i>51</i>
Cuadro No. 6.	
<i>Balanza de Pagos.....</i>	<i>123</i>

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

LA INCIDENCIA DE LA DEUDA EXTERNA EN LA
PRESUPUESTACION DEL GOBIERNO CENTRAL

Autor : Hernán Arroyo Jácome
Asesor: Econ. Raúl Nieto Játiva
Año : 1998

Resumen

El país desde que inicia la vida republicana, nació con un oneroso endeudamiento después de la ruptura de la Gran Colombia; es decir comenzamos la vida republicana con la carga de la deuda contratada para obtener la liberación política de toda América Latina; hay que recalcar que hasta el año de 1975 el Ecuador no era un país fuertemente endeudado, por lo que es necesario reflexionar, sobre la economía ecuatoriana durante las tres últimas décadas con la finalidad de extraer las razones fundamentales que ubiquen la presencia de un fenómeno tan importante como es el endeudamiento externo ecuatoriano; y, es que el comportamiento económico de América Latina en los años setenta está ejemplificado por nuestro país, en este período se levantaron expectativas sobre el futuro de nuestra economía, basada en el incremento del precio del petróleo a nivel mundial. El aparato industrial creado fue muy dependiente de la inversión sobre importaciones y el progreso en el sector agrícola fue debilitado; con el crecimiento de los ingresos petroleros, el sector público se involucró profundamente en nuevas actividades económicas y financieras, una gran proporción de los ingresos gubernamentales fue designada a proporcionar fondos para el establecimiento de una serie de instituciones y empresas públicas. A comienzos de los años ochenta el país estuvo abrumado por problemas internos, como fue la disminución de los precios del petróleo y el aumento de las tasas internacionales de interés, que coincidió con la introducción de una política fiscal expansionista tan pronto como el país volvió a la democracia. A comienzos de los años noventa, el problema de

credibilidad de la economía ecuatoriana todavía se encontraba en evidencia; los efectos de una excesiva deuda externa se reflejaron en la incertidumbre con relación al futuro de la economía, la pérdida de los mercados internacionales, la necesidad de repetidos ajustes económicos, la vulnerabilidad del sector externo y el peso gravado sobre el presupuesto, el mismo que se ve afectada con un déficit fiscal, el cual en los actuales momentos va a incrementar la deuda pública. Para poder cubrir este déficit y el pago del servicio de la deuda pasada, se acude al mercado interno para obtener desembolsos mediante la emisión de papeles como los bonos y certificados de tesorería; y son estos factores lo que han hecho del Ecuador una plaza de alto riesgo para la inversión, alejando las posibilidades de crecimiento.

CAPITULO I

1. DEUDA EXTERNA ATRAPADOS SIN SALIDA.

1.1. ANTECEDENTES E IMPORTANCIA DEL TEMA.

Para ubicar la problemática del endeudamiento externo del Ecuador es conveniente enfocar el análisis desde el punto de vista macroeconómico, sin que esto se deje en algún momento de referirse a las implicaciones que ha tenido el endeudamiento externo en el marco del desarrollo empresarial, privado y público, de nuestro país.

De manera que es necesario detallar, aunque muy brevemente, sobre la economía ecuatoriana durante las tres últimas décadas con la finalidad de extraer razones fundamentales que ubiquen la presencia de un fenómeno tan importante como es el endeudamiento externo ecuatoriano.

Las economías de los países en vías de desarrollo en general, y la ecuatoriana en particular, vienen soportando una prolongada y aguda crisis, agravada desde la década de los setenta, y de manera agresiva a

partir de 1976, por los problemas derivados del excesivo endeudamiento externo, elemento que sumado a una serie de desajustes económicos ha determinado que estratos más deprimidos de nuestra sociedad, deban soportar con mayor intensidad el peso de esta situación.

Recordemos que la política económica ecuatoriana a fines de los años 50 y principios de los 70 se escogió al sector industrial como motor de su desarrollo y crecimiento, pretendiendo establecer una forma de crecimiento que, privilegiando al sector industrial, haga de éste el motor que permita la expansión de la economía y supere las condiciones de un país dependiente. La industria tendría entonces un carácter básicamente sustitutivo de importaciones, es decir, promovería una producción nacional que utilice, de manera primordial, materias primas de origen local.

Explícita e implícitamente, se adoptó un modelo desequilibrado de crecimiento, donde se buscaba que el sector agropecuario, se convirtiera, en el abastecedor de insumos y materias primas a la industria, que tenía un crecimiento muy dinámico.

En una primera etapa se pudo conseguir importantes logros en la actividad industrial. Pero conforme, avanzaba el proceso se apreciaba

con bastante claridad la lentitud del sector agropecuario para abastecer de insumos y materias primas a la industria.

Buena parte de la lenta respuesta del sector agrícola se debió a que se adoptaran decisiones contradictorias en política económica. Por ejemplo, mientras se profundizaba el proceso de industrialización en sectores intensivos en capital, en el sector agrícola no se implementaban medidas que fomenten la producción y abastezcan la demanda industrial.

En efecto, con el proceso de sustitución de importaciones, la relación importaciones/PIB, es decir el coeficiente de importaciones, debía reducirse paulatinamente; pero, a través de los años, al medir los resultados, es importante resaltar que la relación importaciones/PIB, en lugar de haber decrecido, se incrementó. Es decir la economía ecuatoriana se hizo más dependiente que antes respecto de los insumos y materias primas importadas.

Los principales efectos que pueden destacarse, luego de la aplicación del modelo de "Sustitución de Importaciones" son los siguientes:

- Las relaciones importaciones/PIB, se incrementaron convirtiendo a

nuestra economía en más dependiente.

- La ausencia de una política de promoción de exportaciones ha traído como resultado una declinación de la cantidad de productos exportados. No se han vendido más productos, sino que más bien se ha obtenido mejoras en los precios de algunos de ellos y fundamentalmente en el petróleo.
- Al incrementarse la relación importaciones/PIB, y declinado la relación exportaciones/PIB, se ensanchó la brecha del déficit de divisas.

Pero las distorsiones también se dieron internamente en nuestra economía. No pasa una semana sin que se hable en los medios de comunicación del problema de la deuda externa. Se difunden cifras astronómicas, se emplea un lenguaje difícil con términos en inglés y se mencionan organismos de largos nombres. Todo esto para hablar en palabras complicadas de una realidad que lo sentimos todos los días a través de las medidas antipopulares, del alto costo de la vida o del deterioro de los servicios básicos como: educación, salud, seguridad nacional, energía eléctrica, telecomunicaciones, etc.

Las propias autoridades económicas son en general las principales

culpables de nuestra confusión sobre el tema. Las negociaciones sobre la deuda se realizan fuera del país a puertas cerradas, sin que se conozca el contenido de las conversaciones y acuerdos de reestructuración de la deuda que hipoteca el futuro del Ecuador.

Aunque es evidente que el país dispone de abundante mano de obra y de bienes de capital, las políticas económicas que se aplicaron en el país fueron inversas a la potencialidad y disponibilidad de los factores de la producción.

El capital tuvo un tratamiento muy preferencial, habiéndose abaratado con relación a la mano de obra que más bien se encareció. Las razones para que se produzca este fenómeno son, entre otras, las siguientes:

- 1) El mantenimiento de tasas de interés nominales constantes a través del tiempo; en términos reales, fueron decrecientes si se considera la inflación, lo cual determinó que la demanda de bienes de capital haya sido extremadamente barata, desestimulando el uso de mano de obra disponible.

- 2) Todas las leyes de fomento que se han puesto en práctica en el

país han abaratado aun más el uso del capital: exoneraciones de aranceles a la importación de bienes de capital en materias primas, exoneración de impuesto a la renta de las empresas calificadas, entre otros.

En estas circunstancias, la decisión del empresario consistía en utilizar más capital por que ello producía mayores réditos antes que mano de obra, a pesar que este era el factor más abundante. De tal manera que en la estructura de utilización de los factores de la producción, empezaron a producirse distorsiones muy serias en la economía ecuatoriana.

Por otra parte, una de las críticas que se hacen a las leyes de fomento tiene que ver con el crecimiento del sector industrial que, a pesar de su enorme desarrollo tiene muy reducida capacidad de absorción de mano de obra.

El certificado de abono tributario debió ser un mecanismo promotor de exportaciones; pero en las condiciones de la economía ecuatoriana se convirtió en compensador de un tipo de cambio irreal. De tal manera se generó por el lado estatal un nuevo subsidio a las exportaciones con el consecuente costo adicional para el fisco.

Con estos antecedentes, el país entró necesariamente en un proceso de endeudamiento externo bastante agresivo como lo demuestran las cifras estadísticas; (ver cuadro No.1).

Desde 1972 a 1975 el endeudamiento externo crece a tasas moderadas y aceptables; pero a partir de 1976 el proceso se acelera. La deuda a nivel global pasa de 343,9 millones de dólares en 1972 a 3554,1 millones de dólares en 1979, es decir que en apenas 7 años crece 10,34 veces.

De este monto citado, la deuda pública era de 324 millones de dólares en 1972 y llega a 2847,8 millones en 1979, es decir que crece en 8,8 veces; mientras que la deuda privada pasa de 19 millones de dólares en 1972, a 706 millones de dólares en 1979, es decir crece en 37,16 veces durante los 7 años.

Sin embargo, no hay ningún indicador económico que permita señalar que la economía crecía a esta velocidad. El endeudamiento externo realmente tiene un comportamiento desmesurado.

Por otra parte es importante recalcar que a finales de los años 70, se trato de aplicar un esquema de desarrollo "hacia afuera" durante el

gobierno de facto: (triumvirato: Poveda, Arcentales, Leoro Franco), dejando de lado la producción interior, convirtiéndonos por esta causa dependientes del comercio exterior, para superar las demandas que en cuanto a bienes intermedios y de capital no disponíamos.

De 1979 a 1989 la deuda pública pasa de 2847,8 millones de dólares a 11365,9 millones de dólares, es decir, crece en 3,99 veces durante los 10 años.

Desde 1989 a 1997 la deuda pública vuelve a tener un ritmo acelerado en su comportamiento, al pasar de 11365,9 millones de dólares a 12579,1 millones de dólares a finales de 1997, es decir crece en 1,17 veces durante los 9 años.

El endeudamiento externo en sí mismo no debería ser nocivo para un país si es que por cada dólar que tenemos que pagar de intereses genera otro de exportaciones.

Pero el caso del Ecuador, por cada dólar que pagamos de interés no genera un dólar de exportación de nuevos productos para pagar el servicio de la deuda, por lo cual no se cumple esa perspectiva.

Cuadro No. 1

Movimiento de la Deuda Externa**Años 1970 - 1997****Cifras en millones de dólares**

Años	Público	Privado	Total
1970	229,3	12,2	241,5
1971	248,0	12,8	260,8
1972	324,6	19,3	343,9
1973	366,2	14,2	380,4
1974	377,2	32,8	410,0
1975	456,5	56,2	512,7
1976	635,8	57,3	693,1
1977	1173,8	89,9	1263,7
1978	1818,0	496,2	2314,2
1979	2847,8	706,3	3554,1
1980	3530,2	1071,1	4601,3
1981	4415,8	1452,3	5868,1
1982 *	5004,3	1628,5	6632,8
1983	6242,4	1138,3	7380,7
1984	7368,8	227,2	7596,0
1985	7955,4	155,3	8110,7
1986	8977,5	85,2	9062,7
1987	10.233,3	102,2	10.355,5
1988	10.535,5	133,3	10.668,8
1989	11.365,9	166,7	11.532,6
1990	12.052,0	170,0	12.222,0
1991	12.629,5	172,4	12.801,9
1992	12.537,0	258,2	12.795,2
1993	13.025,0	605,9	13.630,9
1994	13.757,8	831,6	14.589,4
1995	12.378,9	1.555,1	13.934,0
1996	12.628,0	1.958,1	14.586,1
1997	12.579,1		
1998	12.625,3		

Fuente y elaboración: Banco Central del Ecuador. Boletines de Deuda Externa Números 1 y 2

* Desde 1982 incluye préstamos para financiamiento de Balanza de Pagos.

1.2. ORIGEN DE LA DEUDA EXTERNA ECUATORIANA.

Partamos de hechos y acontecimientos históricos y las posibilidades inmediatas que tenemos como ecuatorianos, o simplemente como sobreendeudados para encontrar fórmulas que por lo menos atenúen el peso que tiene la deuda en el desarrollo y en la solución de los problemas sociales.

Si bien el problema de la deuda tomó proporciones catastróficas desde 1976 hasta el presente, es importante subrayar que esa cuestión es parte de la historia nacional desde la independencia o vida republicana.

El Ecuador nació como República con un oneroso endeudamiento de 1'424.000 Libras esterlinas. Después de la ruptura de la Gran Colombia cada flamante país tuvo que asumir una parte de las obligaciones, conocida en nuestra historia como "La Deuda Inglesa".

Es decir comenzamos la vida republicana con la carga de la deuda contratada para obtener la liberación política de toda América Latina; para lograr su independencia se obtienen recursos internacionales de origen inglés, con lo cual se da paso a la utilización de recursos financieros que

no tuvieron objetivos productivos y que por mucho tiempo provocaron grandes dificultades para encontrar una solución de pago, tal es el caso de la deuda mencionada, el cual se pagó hasta la década de los años setenta (Gobierno de Rodríguez Lara), tras haberse negociado varias refinanciaciones y alternadas con suspensión de pagos, siendo los episodios más relevantes la venta sucesiva de los bonos de la deuda a nuevos acreedores, así como las diversas moratorias que el país tuvo que pedir, debido a su incapacidad de pago.

Hasta el año de 1975 el Ecuador no era un país fuertemente endeudado, es a partir del año de 1976 hasta la presente fecha que el país tuvo un endeudamiento acelerado; la mayor parte de los créditos fueron concebidos por organismos internacionales o directamente por gobiernos de países industrializados; entre ellos:

BIRF.- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

FIDA.- Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola

CAF.- Corporación Andina de Fomento

BID.- Banco Interamericano de Desarrollo, etc.

Así nuestra historia aparentemente empezó a cambiar con la bonanza petrolera, en razón de que con esta súbita riqueza el Ecuador se

transformo en uno de los blancos preferidos por los agentes de la banca internacional que ofrecían toda clase de préstamos a bajos intereses.

1.3. CAUSAS DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO¹

Las empresas multinacionales, especialmente norteamericanas, buscaron donde colocar el exceso de capitales que se había formado frente a un modelo de producción obsoleto. Encontraron facilidades para exportar debido a la existencia de un sistema financiero internacional que aseguraba el predominio del dólar.

Así, la gigantesca riqueza acumulada por las empresas en la época de bonanza se canalizó preferentemente a los bancos, donde los capitales encontraron mejores ganancias, ya que la producción se hallaba afectada por la crisis.

Los bancos privados internacionales buscaron entonces mercados para poder poner sus capitales. En realidad no había billetes de por medio. Las computadoras lo facilitaban todo y el dinero quedaba convertido en impulsos electrónicos que se transmitían de uno a otro banco, llegando a conocerse como la era de la moneda electrónica.

¹ Belisle, Jean y Ortiz, Santiago; (julio de 1987) "La Deuda Externa"; editorial CEDIS (Centro de Estudios y Difusión Social); Serie La Economía de los Últimos Años.

El capital entro ágilmente en el Tercer Mundo, que difícilmente podía negarse a recibir dinero "fácil" que le permitía evitar en muchos casos la paralización de la economía. Pero el negocio fundamental era de los países del norte, puesto que además de encontrar numerosos clientes dispuestos a seguir el juego, encontraban también compradores para las maquinarias y demás productos elaborados en la decadente industria multinacional.

De tal manera que la actividad económica en general buscaba una utilización intensiva de capital, porque le resultaba más rentable dada la política económica que tenía el país.

En cambio la mano de obra, que es el recurso abundante del país, tenía un tratamiento diferente frente al capital.

Con esto no pretendo afirmar que es malo una política de incremento salarial, sino lo que hago es comparar la situación de los abaratamientos del capital y encarecimiento de la mano de obra.

En efecto la mano de obra se ha encarecido en el transcurso de los años, debido a sucesivos incrementos salariales y otras cargas sociales.

El capital entro ágilmente en el Tercer Mundo, que difícilmente podía negarse a recibir dinero "fácil" que le permitía evitar en muchos casos la paralización de la economía. Pero el negocio fundamental era de los países del norte, puesto que además de encontrar numerosos clientes dispuestos a seguir el juego, encontraban también compradores para las maquinarias y demás productos elaborados en la decadente industria multinacional.

De tal manera que la actividad económica en general buscaba una utilización intensiva de capital, porque le resultaba más rentable dada la política económica que tenía el país.

En cambio la mano de obra, que es el recurso abundante del país, tenía un tratamiento diferente frente al capital.

Con esto no pretendo afirmar que es malo una política de incremento salarial, sino lo que hago es comparar la situación de los abaratamientos del capital y encarecimiento de la mano de obra.

En efecto la mano de obra se ha encarecido en el transcurso de los años, debido a sucesivos incrementos salariales y otras cargas sociales.

Podría afirmar entonces que la promoción de exportaciones o no ha existido o ha sido realmente pobre. ¿Por qué hago este juicio de valor? No se debe mirar la política de promoción de exportaciones en el contexto de los resultados del valor total de las ventas externas que ha tenido el país. Si se toma como parámetro a los años de 1968 a 1977 de la actividad económica y se excluye la exportación petrolera, es posible concluir que a través del tiempo ha declinado la cantidad real de productos exportados por el Ecuador. No se ha vendido más productos, sino más bien como se señaló en numerales anteriores de la presente investigación, se ha obtenido mejoras en los precios de algunos de ellos. Es decir la ausencia de una política de promoción de exportaciones ha traído como resultado una declinación de la cantidad de productos exportados.

A criterio personal, reitero que se pervirtió el proceso de industrialización del país para dar paso al apoyo a empresas y actividades que nada o casi nada aportan en valor agregado a la economía; de tal manera que a través del tiempo observamos una caída de la participación del sector agropecuario en el PIB, una mejora del sector industrial y de la construcción y una participación estacionaria del sector público en el PIB.

Aparentemente hay la impresión de que el sector público ha crecido en términos proporcionales al PIB, pero los indicadores económicos no confirman que eso haya ocurrido, observándose que dicho sector ha permanecido en las mismas condiciones.

Pero la industria de la construcción, los servicios y el comercio que venían participando más en el PIB, no generaban recursos internos adicionales con los fondos externos que recibían, sino que los absorbían, porque todos los que se han aplicado, en lugar de reducir la relación importaciones/PIB, la aumentó. Como consecuencia de los cambios que se produjeron a través del tiempo en el proceso de industrialización, la balanza de pagos volvió a caer en el mismo problema de muchas décadas, esto es el ser un país mono-exportador de cacao, café, banano, camarón y petróleo. La fragilidad de la balanza de pagos esta dada en función de cuan fuerte o cuan débil es la demanda de ese producto fundamental.

Se verificó también un debilitamiento del sector externo de nuestra economía, una deficiente posición de las reservas internacionales, sobrevaluación del tipo de cambio, disminución del ahorro interno, altos índices de desempleo y subempleo, etc.

Debido a que el país no pudo atender el servicio de la deuda externa, se acordó una suspensión de pagos en noviembre de 1982 (so pretexto de las inundaciones de la Costa ecuatoriana) y se iniciaron los contactos preliminares con la comunidad financiera internacional tendientes a solicitar el refinanciamiento de la deuda externa pública.

1.4. LOS BENEFICIARIOS DE LA SUCRETIZACIÓN

La presente investigación en sí no pretende abordar el tema de la sucretización, ni demostrar cuales fueron o son las opciones de financiamiento del sector privado, tampoco es la intención analizar el porqué estalla el problema de la deuda privada y a qué se debe la necesidad de negociarla; en fin los pro y los contra de la sucretización no es motivo de análisis, de lo que se trata es de velar quienes son los verdaderos beneficiarios de la llamada sucretización, con lo cual se despeja muchas interrogantes y dudas del alcance de aquella medida "Bendita" en favor de los potentados sin importarles el perjuicio al Presupuesto del Estado.

Para efectos de análisis, se ha escogido una muestra representativa de los 100 mayores deudores privados, de un total de 1648 deudores que se han ordenado de acuerdo a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU). Desglosando el abanico empresarial (vía accionistas) se

apreciará las vinculaciones entre sí y con el capital internacional de las empresas más endeudadas en moneda extranjera, conformando una maraña empresarial difícil de penetrar.

Sin más preámbulos, a continuación se sintetiza la deuda privada por ramas de la actividad económica, en el siguiente cuadro.

Cuadro 2***Deuda externa privada por ramas de la actividad económica
Saldos al 30 Abril de 1983 en dólares y porcentajes***

CIIU	ACTIVIDAD ECONOMICA	# Cías.	MONTO	%
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco.	10	45.567.001	7,3
32	Textiles, prendas de vestir y otras	2	12.581.477	2
33	Industria de la madera y productos de madera	1	3.100.000	0,5
34	Fabricación de papel y productos de papel	4	18.209.761	3
35	Fabricación, sustancias químicas y produc.quím.	2	4.648.443	0,7
36	Fabricación productos minerales	2	19.821.705	3,2
50	Construcción	18	88.061.490	14,2
61	Comercio	13	82.719.257	13,3
71	Transporte	3	3.038.132	0,5
81	Establecimientos financieros	16	175.779.029	28,3
83	Bienes inmuebles	13	86.522.994	14
941	Servicios sociales	3	2.280.000	0,4
00	Actividades no bien especificadas	13	78.097.566	12,6
		100	620.426.855	100

Fuente: Deuda Externa Alberto Acosta
Elaboración: autor de la tesis

El monto total de la deuda privada contraída por los 100 deudores suma 620'426.855 dólares, constituyendo el 55.6% de la deuda total; la deuda se dirigió básicamente a disminuir el funcionamiento del capital especulativo, como lo son las actividades financieras, comercio y bienes inmuebles, a cuyas actividades se dedican hasta el presente.

Lo que llama la atención es la fuerte concentración de la deuda externa privada por parte de los 100 mayores deudores. En efecto, del total de la deuda contraída por 2648 deudores privados, que suma 1423'599.594 dólares al 30 de abril de 1983, el 3,8% del total se endeudaron en 620'426.855 dólares, monto que representa el 43.6% del

total de los compromisos contraídos en moneda extranjera, la diferencia, 803'172.739 millones de dólares, lo contrajeron las 2548 personas naturales y jurídicas.

1.5. EL F.M.I. INSTRUMENTO DE DOMINACIÓN DEL MUNDO INDUSTRIALIZADO.

El Estado ecuatoriano se vió obligado en varias ocasiones a tocar las puertas del Fondo Monetario Internacional (F.M.I.). Este organismo concede préstamos a los países, miembros que confrontan problemas en la balanza de pagos, pero sometidos bajo ciertas condiciones.

No es ningún secreto que para corregir los déficits en la balanza de pagos, el F.M.I., recomienda y/o sugiere:

1) Eliminar los subsidios, elevar las tasas de interés para estimular el ahorro y evitar la fuga de capitales.

2) Suprimir las distorsiones entre precios y costos que no fomentan la producción, profundizando la aplicación de políticas macroeconómicas y estructurales para lograr el crecimiento económico y la solvencia en el exterior.

3) Eliminar los tipos de cambio sobrevaluados que vuelven no competitivos los productos en el exterior e incentivar las importaciones, etc.

Desde mi punto de vista el F.M.I., lo que busca es:

1) Devaluar, congelar los sueldos y salarios para acortar el déficit del Presupuesto del Estado.

2) Al F.M.I. le tiene sin cuidado los costos sociales, su objetivo supremo es corregir los desequilibrios en la Balanza de Pagos y asegurar la recuperación del capital de préstamo; como si los problemas económico-sociales se redujeran a eso.

El recetario del F.M.I., llamado también programas de estabilización o ajuste, se ha implementado en el país de la A la Z, que se resumen en los siguientes compromisos desde 1985 a 1998:

1) El país se ha comprometido desde 1985 hasta el presente a unificar el mercado oficial con el de intervención.

2) Establecer una política de cambio flexible esto es unificar el mercado de intervención con el libre.

3) Los aumentos de los gastos públicos de capital serán compensados con reducciones de gastos corrientes; es decir con reducciones en términos reales de sueldos y salarios.

4) Sugirieron aumentar la producción petrolera en diversos porcentajes.

5) Adicionalmente, al literal anterior se cumplió con el propósito de elevar los precios de los combustibles, con el fin de contener la expansión de consumo interno y aumentar los saldos exportables de petróleo.

6) Se ha adoptado un conjunto de medidas de política económica, con el propósito de mejorar la producción, controlar las subfacturaciones y las sobrefacturaciones que se han puesto en boga en la presente década, a fin de alcanzar una distribución más justa de la riqueza. Con esta perspectiva se eliminó el control de precios, con excepción de algunos bienes como los agrícolas sujetos a la fijación de precios mínimos de sustentación.

7) Se liberó la importación de bienes terminados, exceptuando la partida que corresponde a vehículos.

8) Se redujeron los aranceles en un 50% de algunos insumos

industriales y ciertos productos proclives de ser contrabandeados.

9) Se elevaron las tasas de interés tanto pasivas como activas.

De lo expuesto se infiere que el problema de la deuda no es eminentemente un problema económico-social, sino sobre todo político, puesto que prácticamente el F.M.I., es el que diseña las políticas económicas que obligadamente deben implementarse en detrimento del erario nacional.

El estado ecuatoriano ha recibido algunos prestamos del F.M.I. aunque todos los gobiernos constitucionales desde 1979 hasta 1998 (incluido el Gobierno Interino) reiteradamente han sostenido que no son sometidos a las exigencias del Fondo. En la práctica se ha comprobado que es una falacia más de los distintos gobiernos.

Todos los programas, ya sean de estabilización o ajuste, han caído como una tonelada de plomo sobre las espaldas de los trabajadores, pese a que paradójicamente jamás se endeudaron ni se han beneficiado del petróleo, privatizaciones, etc.

El nivel de vida de la población se redujo drásticamente desde 1980

a 1998. Según el Banco Interamericano de Desarrollo el P.I.B. per cápita descendió de 1878 dólares en 1980 a 1674 dólares en 1984, para 1998 se estimó en 920 dólares.

1.6. LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA ECUATORIANA

La crisis de la deuda externa no debe ser entendida como un problema coyuntural; esto, como ya se citó en numerales anteriores, no es un problema reciente, ella existe desde el mismo momento en que se produce el endeudamiento de países pobres con los países ricos, como reflejo del colonialismo al cual históricamente han estado sometidos nuestros pueblos, del ejercicio de la dominación de los acreedores, y de la imposición de un sistema económico ajeno a los intereses de las mayorías.

Esta situación se agudiza a partir de 1976, "cuando se registra un aumento acelerado en el endeudamiento, aumento que se da sobre la base de la profundización de los procesos transnacionales del capital, de la producción y de todas las economías locales, acompañados de una tendencia creciente de desnacionalización de sectores cada vez más importantes del aparato productivo"²

². Palan, Zonia: (noviembre de 1985), Foro sobre la Deuda Externa, realizado en Quito. Programa Economía y Desarrollo.

Todo esto ha dado paso a una paulatina constitución de un Estado Transnacional que ha dejado atrás, a las estructuras de los viejos Estados Nacionales. Nadie puede negar hasta el presente que el capitalismo internacional, con sus aliados locales y las agencias internacionales como el BID, BRIN, CA, FMI y los convenios bilaterales han conducido a nuestras economías en la perspectiva de los intereses de la oligarquía financiera internacional.

La creciente dependencia de nuestro aparato productivo al capital financiero internacional y la creciente influencia de la oligarquía local en el Estado se evidencia en el Ecuador con mayor claridad a partir de la década de los ochenta. Esto se afirma debido a que en los países del Tercer Mundo su aguda y prolongada recesión internacional se inició igualmente en esta década, destacándose principalmente como una crisis de su deuda externa y sus componentes, así como la crisis de rentabilidad de la actividad económica, la crisis fiscal o de financiamiento del gasto público y la crisis cambiaria asociada a la incapacidad de pago por generación insuficiente de divisas. Se plantea que la transferencia de recursos en dirección de los países del centro capitalista y las políticas originadas en los compromisos adquiridos por el mundo subdesarrollado para atender al servicio de su deuda externa, cree condiciones propicias para conformar importantes contingentes de población potencialmente y

virtualmente migrante.

Sin embargo, la confirmación de un hecho migratorio de tal magnitud dependerá de la dinámica de la acumulación del capital a nivel mundial de su dirección (ramas de la actividad dominante) y la tecnología que comparta (características de la relación capital/trabajo).

La deuda hizo crisis a partir de 1975 cuando las condiciones del endeudamiento se volvieron más onerosas para la economía ecuatoriana. Alrededor del 80% de la deuda se contrató con bancos privados internacionales con tasas de interés superiores al 12% y que debía ser cancelada en plazos no mayores de 5 años. El crecimiento de la deuda era tan grande que en 1983 para pagar el total del servicio de la deuda, amortización e intereses, necesitábamos el 124,1% de las exportaciones, es decir todas las divisas provenientes de la exportación y aún quedábamos debiendo.

CAPITULO II

2. INCIDENCIA DE LA DEUDA EXTERNA EN LA PRESUPUESTACION DEL GOBIERNO CENTRAL

La definición de que la “deuda externa es un fenómeno endémico coexistente con los países en desarrollo”³, es una de las frases más acertadas que se han podido expresar respecto a la incidencia que tiene este fenómeno en el desarrollo histórico de nuestras naciones y por ende en la programación de la presupuestación del Gobierno Central.

Con el endeudamiento externo “exagerado” que tenemos; los ecuatorianos debemos aceptar que este constituye un nuevo eje de dependencia.

En un principio se tomó a la deuda externa como “remedio” para solventar la crisis provocada por el injusto intercambio comercial y por la dependencia de los capitales extranjeros; pero pronto el pago de los servicios de la deuda llegó a ser el canal básico de salida de capitales, disminuyendo no solamente los ritmos de inversión, sino incluso los

³ Pachano Alberto, " La Deuda Externa: Un Fenómeno Endémico, Serie Textos Económicos N-9. Banco Central del Ecuador Pag(s) 1y2.

niveles de consumo de la población, hasta llegar durante los últimos gobiernos de turno al colmo de presupuestar cantidades elevadas, sin ningún respaldo económico, con un incremento constante de la deuda.

La dependencia financiera se convirtió en el principal mecanismo de bombeo de los recursos y en el eje que organizaba el conjunto de la economía, durante las dos últimas décadas.

Lo expuesto en párrafos anteriores nos permite resumir que nos convertimos en exportadores de capital, tenemos más egresos que ingresos, a tal punto que es hoy en día difícil pagar la deuda, peor aún pensar en comprar tecnología de punta para pretender alcanzar nuestro desarrollo, incierto por supuesto, mientras que los bancos y empresas transnacionales incrementan su poder permitiéndoles emprender grandes inversiones, que buscan atenuar su propia crisis.

En países como el nuestro, la situación es catastrófica, se ha convertido en una economía donde la mayoría de la población está subempleada y donde no son las actividades productivas las que crecen sino las del comercio y los servicios, en una economía informal, marcadas por una dependencia financiera reflejada a través de la deuda, convirtiéndose en el rasgo más acusado y profundo de una subordinación

global hacia los países industrializados.

2.1. LAS NUEVAS CONTRATACIONES DE PRESTAMOS EXTERNOS

Entre las nuevas contrataciones de préstamos externos que se han negociado desde 1990 a 1998, citamos los siguientes:

2.1.1. Contrataciones durante 1990

Con el propósito de ejecutar proyectos de infraestructura sanitaria, vías, etc., entre otras cosas, se realizó nuevas contrataciones, por un monto aproximado de 496 millones de dólares.

La Deuda contratada corresponde en un 42,6% a los Gobiernos amigos, un 37% a los Organismos internacionales, un 14% a los Proveedores y el 6,45% a la Banca Privada Internacional.⁴

En calidad de deudor quedó el Gobierno Ecuatoriano.

En calidad de prestamistas actuaron Organismos Internacionales

⁴ Banco Central del Ecuador;(1987 - 1996) Boletín de Deuda Externa, pág: 39

como el BIRF, CAF y el BID, Banco Exterior de España, El Crédito Nacional de Francia fue entre los más grandes.

2.1.2. Contrataciones durante 1991

Se procedió a solicitar préstamos externos por un monto aproximado de 510 millones de dólares.

Los mayores acreedores son los Organismos Internacionales con un 80,7%, seguido por los Gobierno con un 10,9% y el sector de los Bancos con el 8,4% restante, según fuentes estadísticas del Banco Central del Ecuador.

En esta nueva etapa de consolidación participó el Estado Ecuatoriano en su calidad de deudor original y garante de las entidades del sector público involucradas.

En calidad de prestamistas actuaron el BIRF, BID, CAF, FIDA y otros bancos e instituciones financieras.

2.1.3. Contrataciones durante 1992

Este acuerdo consolidó obligaciones del sector público por proximadamente 639 millones de dólares, participando como acreedores los Organismos Internacionales, los Gobiernos y los Bancos comerciales.

En calidad de prestamistas actuaron el CAF, BID, BIRF y otros bancos e Instituciones Financieras.

Del monto contratado el 52% se recibió de los Organismos Internacionales mientras que de los Gobiernos y los Bancos se recibió el 33,7% y 10,3% respectivamente.

2.1.4. Contrataciones durante 1993

Durante 1993 el Gobierno Central se comprometió y se endeudó por un valor de 442 millones de dólares; valores estos que lógicamente al igual que los préstamos anteriores tuvieron como acreedor principal a los Organismos Internacionales con un 96,8%, seguido por el de Gobiernos con un 2,5%, dejando un margen muy bajo del 0,7% para la banca comercial.

Como todo contrato de este tipo, queda el Gobierno del Ecuador como garante y deudor absoluto de este monto contratado con los

prestamistas como la CAF, BID, BIRF y otros bancos comerciales, destacándose notablemente el apoyo brindado por parte de la República de China para concedernos dicho préstamo.

2.1.5. Contrataciones durante 1994

Al igual que los años anteriores el Gobierno Central se vió abocado a recurrir a la contratación y refinanciamiento de préstamos externos por un monto de 935 millones aproximadamente, a los prestamistas como el BID, BIRF, CAF; FIDA y otros bancos e instituciones financieras.

Los acreedores principales fueron los Organismos Internacionales con un 78,3%, seguidos por los Gobiernos con un 11,0%; los bancos con 9,1% y proveedores el 1,6%.

El pago de la tasa de interés se lo realizó de forma variable al igual que las anteriores contrataciones de los años anteriores.

2.1.6. Contrataciones durante 1995

Durante este año se procedió a solicitar una nueva contratación de préstamos externos por un monto total de 1.254 millones de dólares, cifra

que pretendió fortalecer el plan financiero de 1994 e inclusive se buscó reducir los valores de deuda externa y sus servicios, para lo cual el Gobierno Central se comprometió a ser el deudor y garante del sector público y demás, ante los prestamistas y entidades financieras como el BID, BIRF, CAF y FLAR.

Los acreedores principales fueron los Organismos Internacionales, los Gobiernos y los bancos, con una estructura porcentual del orden de 63,7%, 24,3% y 12% respectivamente.

Del monto contratado, el 41,3% se llevó a cabo con una tasa de interés variable del 87,9%, mientras que el resto se lo efectuó a una tasa de interés del orden del 9,5 anual.

2.1.7. Contrataciones durante 1996

Durante 1996, el Gobierno Central se comprometió como garante y deudor de las entidades públicas y demás organismos nacionales e internacionales por un monto contratado de unos 784 millones de dólares, siendo los principales acreedores los Bancos Comerciales, los Organismos Internacionales, los Gobiernos y los demás proveedores, de acuerdo a una estructura porcentual de 43,0%, 27,9%, 24,0% y 5,1%

respectivamente.

En calidad de prestamistas actuaron el BID, CAF, BIRF, y otros Organismos e Instituciones financieras internacionales.

La forma de pago por lo general fue de 1 a 15 años con un interés del 14,4% anual, esto es el 84,3% del monto total; mientras que el 15,7% restante se efectuó a una tasa de interés variable de 85,6% pero a un plazo mayor a los 9 años.

2.1.8. Contrataciones durante 1997⁵

En este año, por las necesidades que afronta el país, se suscribieron varios contratos de financiamiento con la CAF, el BID, el BIRF, por un monto de US\$ 1.301,5 millones.

Fundamentalmente el destino de estos recursos fue el Programa de Emergencia del fenómeno de El Niño, así como la ejecución de proyectos prioritarios de las diferentes regiones del país, sean estos de infraestructura sanitaria, construcción de carreteras, acueductos, entre otros.

⁵ Subsecretaría del Tesoro y Crédito Público, Boletines Estadísticos (Anuarios).

2.1.9. Contrataciones durante 1998⁶

En el presente año se contrataron préstamos por la cantidad de US\$ 245 millones para obras de construcción de carreteras en el Oriente, de vivienda, ampliación del Trolebús II etapa, modernización del Sistema Tributario, terminación de la Interoceánica y Proyecto la Esperanza a cargo de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana.

Los recursos provienen del BID, CAF, BNDES de Brasil, ICO, BANCOLDEX y Deutsche Morgan Bank, con tasas variables de interés Libor + 2,25%, +2%, +2,3%, tasa BID, 1% y 2%, amortizaciones y pago de intereses semestrales y plazos incluidos de gracia de 7 años a 30 años.

2.2. OPERATIVIDAD DE LOS ACUERDOS

La operatividad de los acuerdos de refinanciamiento se realiza en dos fases: en la primera (período de prórroga) y en tanto no se produzcan la fecha de refinanciamiento, actúan como deudores las diversas entidades participantes, y, en lo segundo a partir de que se refinancien los vencimientos elegibles, esto es por el monto que se

⁶ Subsecretaría del Tesoro y Crédito Público, Boletines Estadísticos (Anuarios).

consolida la banca extiende un nuevo préstamo; pasando a constituirse el Banco Central del Ecuador como deudor principal frente a los acreedores.

Esta situación se formaliza mediante la emisión de títulos fiduciarios del Estado ecuatoriano en favor del Banco Central. Una vez que se produce la refinanciación, el Banco Agente Coordinador administrará globalmente el endeudamiento.

Solicitar un refinanciamiento de la deuda, no es más que un nuevo arreglo de los pagos respecto al cronograma original.

El refinanciamiento de los créditos de los bancos comerciales se ha convertido en una importante fuente de financiamiento. A diferencia de las negociaciones de la deuda oficial de los bancos comerciales, no tienen un marco de funcionamiento comparable al Club de París.

Suspender el servicio de la deuda con el riesgo de no acceder a nuevos capitales es esperar embargos, confiscaciones e inclusive se puede llegar a un bloqueo económico.

2.3. LA DEUDA PÚBLICA COMO FUENTE DE REFINANCIAMIENTO DEL GASTO⁷

El Ecuador debería seguir el ejemplo de otros países, donde a las zonas que sufren las consecuencias de graves desastres naturales, como el que agobia a la costa desde el año pasado, se les otorga un tratamiento para eliminar impuestos en lugar de incrementarlos. No se puede aceptar que ante la tragedia que vive el Litoral ecuatoriano se trate de compensar la disciplina fiscal, la mala estructuración presupuestaria y los efectos de la tragedia en sí misma, agobiando aún más a las víctimas. Esto se manifiesta oponiéndose con argumentos a la pretensión de aumentar en un 40 por ciento el Impuesto al Valor Agregado I.V.A., con la finalidad de que este mecanismo impositivo, al igual que los préstamos obtenidos a nivel internacional para el sector público, sirvan para refinanciar o paliar el gasto.

En esta parte de la investigación se presenta la evolución de los ingresos y gastos del sector público no financiero (SPNF), desde 1990 a 1997, y se evalúa la importancia de la deuda como fuente de financiamiento del gasto del SPNF, en base al análisis temporal de la deuda pública total, de la deuda externa e interna y de la proporción del

⁷ Banco Central del Ecuador;(1998) Deuda Pública Consolidada, Sostenibilidad e Implicaciones Macroeconómicas. Notas Técnicas No. 39

financiamiento externo dentro del conjunto de fuentes posibles de financiar, todo ello se lo realiza con la finalidad de situar el contexto en el que se desenvuelven las finanzas públicas.

De acuerdo a la información utilizada existen básicamente tres fuentes de información sobre el balance del SPNF consolidado que abarcan diferentes períodos, tienen distintas coberturas y utilizan diferentes conceptos.

Una, es la serie elaborada bajo la metodología del FMI; esta información es la que se utiliza en la programación monetaria y financiera.

Otra es la utilización de la información sobre la deuda externa y las variaciones del Crédito Interno Neto (CIN); que publica el Banco Central (Boletines deuda y la Información Estadística Mensual); estas cifras, por el atractivo que ofrece, son compatibles con la programación monetaria y financiera.

Un aspecto que también es menester señalar, es que si bien la metodología del F.M.I. contempla que las estadísticas de ingresos y de gasto deben estar en base a caja, en el Ecuador se han detectado que algunos rubros de gasto doméstico están en base ha devengado. Esto

implica en la práctica que, además de lo señalado, existen otras fuentes de financiamiento del déficit como los atrasos domésticos.

De acuerdo a la información utilizada, en el resultado global del SPNF consolidado citado en el cuadro No. 3 , se observa una incidencia negativa con respecto al PIB durante el período de 1990 a 1997, al pasar de -0,7% a -7,8%, respectivamente, presentándose una situación de cuasiequilibrio en los años de 1992 y 1993, para comprobar que desde el año de 1995 la situación se deteriora, entre otras cosas por los gastos incurridos en el conflicto del Cenepa, sumada a una falta de política económica seria de los últimos Gobiernos (Bucarám y Alarcón), quienes han demostrado su incapacidad de hacer frente a factores exógenos, como la caída del precio del petróleo, la crisis energética, la crisis de gobernabilidad en el país, la del fenómeno de El Niño, lo cual provocó a simple vista un shock externo y una desconfianza total en el manejo de las cuentas presupuestarias.

El peso de la deuda en las finanzas públicas puede verse con claridad al contrastar el resultado global con el resultado primario del SPNF.

La tendencia del resultado global es cada vez más negativo, debido

a que los gastos totales por lo general han superado a los ingresos totales.

Sin embargo, la RMI neta desde 1990 a 1997 ha tenido un comportamiento a la alza, al pasar de 603 millones de dólares en 1990, a 2093 millones de dólares en 1997, demostrando un crecimiento del orden del 3,5%.

La deuda externa pública demuestra durante el período citado un comportamiento de más a menos en términos porcentuales; destacándose que en 1995 se incluyen 3.349 millones de dólares por deuda colateralizada, incluido los intereses que son elevados, razón por la cual la amortización de la deuda también tiene un comportamiento de menos a más, tanto en las amortizaciones internas como en las externas.

Además es necesario citar, que la caída de la RMI., durante los primeros meses de 1998, se debió a la baja del petróleo, al pago de los Bonos Brady (85 millones) y a la utilización por parte del Fisco del crédito del Chose, que hasta enero del presente año seguía sin girarse.

La contracción monetaria causada por la baja de las reservas fue compensada parcialmente por el aumento del crédito neto al sector

público, con una significativa reducción de los Bonos de Estabilización Monetaria, especialmente de los de corto plazo.

Cuadro No. 3.

Ecuador: Operaciones del S.P.N.F.
1990 - 1997
(en % del PIB)

AÑOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ingresos Totales	16,5	14,7	16,1	15,7	15,5	17,5	17,6	16,7
- Petroleros	8,4	6,9	7,9	7,5	6,4	6,6	8,3	5,9
- No Petroleros	8,1	7,9	8,2	8,2	9,1	10,8	9,3	10,8
Gastos Totales	17,2	15,9	16,0	15,8	17,4	23,9	23,4	24,5
Servicio de la deuda	6,3	5,2	5,3	3,9	4,6	10,0	8,6	11,9
Intereses Interna	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6	0,9
Intereses Externa	3,4	2,2	1,9	1,4	2,1	4,0	2,6	3,0
Amortización Interna	0,6	0,4	0,3	0,3	0,4	0,6	2,9	3,6
Amortización Externa	1,9	2,2	2,5	1,8	1,8	4,9	2,4	4,4
Resultado Global	-0,7	-1,2	0,1	-0,1	-1,9	-6,4	-5,8	-7,8
Deuda Exter. Pública*	114	110	101	90	81	69	66	63
PIB**	3,0	5,0	3,6	2,0	4,0	2,3	2,0	3,3
RMI***	603	760	782	1254	712	1557	1831	2093
Saldo Cta. Cte.	360	708	122	678	681	735	111	-781
Financiamiento Ext.Net.	-1,9	-2,2	-2,5	-1,8	-1,8	-1,1	-0,3	-3,5

Deuda* = en porcentajes del PIB

PIB** = tasas de variación

RMI*** = en millones de dólares

Fuente : Banco Central del Ecuador; Información Estadística Mensual N- 1752, Febrero 28/98 y Notas Técnicas N- 39

Es necesario destacar que según datos estadísticos mensuales del Banco Central del Ecuador, se concluye que para 1996, el saldo en cuenta comercial de la Balanza de Pagos subió al histórico nivel de 1480 millones de dólares. Es decir el saldo en Cuenta Corriente fue superavitario, lo que no había ocurrido en más de 10 años. El superávit fue de 266 millones de dólares, equivalente al 1,4% del PIB.

Este resultado se debió a la contracción de las importaciones en -10,5% anual, a causa de la recesión del país, a la expansión de las exportaciones en 11,4% anual y a una apreciación del tipo de cambio, que permitió una competitividad de nuestras exportaciones.

Los ingresos por exportaciones no tradicionales durante 1996, crecieron en 28% y los ingresos petroleros en 16%. Las exportaciones tradicionales registraron una variación de apenas 0,6%.

La reducción de importaciones más importante fue en bienes de capital que bajó en 20%, seguida por la de los intermedios en 8%. Solamente las importaciones de consumo registraron un leve crecimiento de 0,6%.

El precio del petróleo continuó su tendencia decreciente, iniciada

desde el 24 de enero de 1997, el precio del café en promedio general subió, los de cacao y banano declinaron.

Durante 1997, cabe señalar, a pesar que la administración del Presidente Alarcón logró sostener el déficit del sector público al 2% del PIB, en lo que va del presente año, el Gobierno no ha mantenido una Política económica responsable ni ha logrado enfrentar a la corrupción. Estos factores se unen a los precios bajos del crudo, en los actuales valores a menos de 8 dólares el barril, en lugar de los 16 dólares que se consideraron en el Presupuesto del Estado, le ha costado al Gobierno actual alrededor de 450 millones de dólares en perjuicio de sus ingresos. Mientras el país enfrenta una fuerte cantidad de gastos por los desastres naturales durante estos últimos ocho meses, se ha visto en la necesidad de contratar nuevos préstamos.

Según la publicación británica " The Economist Intelligence Unit" , el país se encuentra en los actuales momentos calificado en la categoría D, que viene a ser deficiente, de poco desarrollo y poco atractivo para realizar inversiones. "El riesgo de pago de deuda externa ha empeorado en ocho puntos, como resultado del deterioro general de las condiciones del país en el coto plazo".⁸

⁸ Diario Hoy: I(junio 3 de 1998), Ecuador en la "D": país poco confiable

2.4. SOSTENIBILIDAD DE LA POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO⁹

El objetivo de esta parte de la investigación es evaluar la sostenibilidad de la política de endeudamiento del SPNF, sobre la base del criterio de solvencia del sector público en el mediano y largo plazo. Para ello, primero se realizan un par de ejercicios con una perspectiva diferente a la utilizada en los escenarios de viabilidad presupuestaria de mediano plazo. Esto proporciona órdenes de magnitud sobre los límites de la capacidad de endeudamiento del SPNF y, además, de los ajustes fiscales que se deberían realizar para mantener constante o incrementar el peso de la deuda externa pública como porcentaje del PIB en el largo plazo. Luego, se analiza la estacionalidad de algunos indicadores de la deuda como porcentaje del PIB a fin de evaluar si existen indicios de que el endeudamiento público se presenta como una tendencia explosiva o si más bien es manejable.

En el país la viabilidad de los niveles de endeudamiento son evaluados en el contexto de escenarios de corto y mediano plazo en los cuales prima el concepto de flujos presupuestarios corrientes (fiscal y de balanza de pagos). En efecto, los beneficios del refinanciamiento,

⁹ Banco Central del Ecuador;(1998) Deuda Pública Consolidado: Sostenibilidad e Implicaciones Macroeconómicas; Dirección General de Estudios del Banco Central del Ecuador; Notas Técnicas No. 39

reestructuraciones o disminuciones del stock de deuda se determinaron en este contexto.

Así mismo, cuando se realizan nuevas contrataciones, las implicaciones del nuevo endeudamiento que se discuten, se reducen a las de orden presupuestario sin tomar en cuenta impactos cuya determinación requiere de otro tipo de instrumentos que involucren aspectos de largo plazo.

Los niveles actuales y las proyecciones de mediano plazo de los resultados presupuestarios o niveles de endeudamiento, no derivan de manera adecuada a la política fiscal de un país. Esto es cierto sobre todo en países desarrollados en donde se producen cambios importantes en la estructura demográfica, que pueden alterar los balances presupuestarios.

Por lo tanto, un elemento que debe tenerse en cuenta, es cuando se evalúan nuevas contrataciones, es la capacidad de pago del país en el largo plazo, ya que este es un elemento que determina el valor de la deuda en el mercado secundario, define las posibilidades de contrataciones futuras de crédito y sus condiciones financieras y tiene implicaciones de política fiscal de corto y de largo plazo.

En efecto, la percepción que tenga el mercado secundario de la deuda acerca de la solvencia del gobierno determina el precio de la deuda y, por lo tanto, el valor de mercado de la misma. En caso de que la percepción sea de insolvencia, por ejemplo, el precio de la deuda en el mercado baja. El valor de mercado de la deuda, por su parte, incide directamente en las condiciones financieras de futuras contrataciones ya que estas incorporan una prima en la rentabilidad y/o demandan un tratamiento preferencial de pagos que compensan el descuento de la deuda en el mercado secundario. Por último, el gobierno debe instrumentar una política fiscal en el corto plazo que le permita servir el nuevo stock de deuda sin afectar su solvencia.

Tal como está especificado la ecuación de balance " Futuro ", el impacto de la percepción de solvencia se daría de la siguiente manera: Cuando el mercado percibe insolvencia; es decir, calcula que la riqueza neta es negativa, el valor que asigna a la deuda (valor de mercado) es menor a su valor facial (valor contractual); en otras palabras el precio de la deuda en el mercado secundario sería inferior a la unidad y se situaría en el nivel en el cual la riqueza neta dejaría de ser negativa.

La elaboración de los cuadros Nos. 4. y 5 se realizó en base a las cifras estimadas para el año de 1996, en el que el superávit primario del

SPNF sería equivalente a 1.5% del PIB y el saldo de la deuda total (externa e interna) del sector ascendería a 65% del PIB.

A fin de simplificar el análisis, no se cuantifica a cuanto ascenderían los activos que el SPNF pudiera vender a fin de cancelar sus obligaciones de deuda externa. Sin embargo, las implicaciones que se derivan en este sentido, son más bien obvias.

La tasa de descuento que se usa en una primera parte es del 5% y corresponde a la tasa que se puede asociar con la tasa de rentabilidad real de largo plazo del capital de los Estados Unidos. En el Ecuador, esta tasa se asimilaría a la tasa de interés de largo plazo neta del factor riesgo país, que es la tasa relevante para este cálculo de solvencia.

En el cuadro No. 4, se presentan distintos escenarios con diferentes implicaciones de política fiscal. En primer lugar se concluye que actualmente el SPNF tiene un problema de endeudamiento y problemas de solvencia que merecen la instrumentación de medidas correctivas. En efecto, de mantenerse el ritmo de endeudamiento sin instrumentar medidas de política fiscal, de tal suerte que el resultado primario del SPNF se sitúe en el nivel observado en 1996, en el sector se observaría una riqueza neta negativa del orden del 35% del PIB.

De hecho este indicador sería percibido como insolvencia del SPNF lo cual tendría consecuencias negativas en el precio de la deuda en el mercado secundario, reduciría aún más la posibilidad de acceder al endeudamiento como fuente de financiamiento se elevarían los costos financieros involucrados en nuevas contrataciones vía incremento de la prima de riesgo, profundizándose las necesidades de financiamiento del sector.

Las implicaciones de política fiscal que se derivan son evidentes. (el análisis supone que el gobierno paga su deuda al valor facial. Si pagara al valor de mercado, el resultado primario requerido disminuiría). A fin de que la riqueza neta sea por lo menos igual a cero, el SPNF debería generar un superávit primario de 3.3% del PIB (escenario 3); es decir que debería generar ingresos adicionales corrientes del orden de 1.8% del PIB, disminuir el gasto en esa cantidad o generar ese superávit primario adicional vía una combinación de los dos. Pero tener un orden de magnitud, asumiendo que la tasa de recaudación efectiva permanece constante, es decir en alrededor de un 35%, un incremento de 5 puntos porcentuales en el IVA (incremento del IVA al 15%) generaría ese ingreso adicional necesario (1.8% del PIB).

Como el análisis está en valor presente, esas medidas pueden

instrumentarse en el momento actual o posponerlas.

El análisis expuesto no considera al stock de los activos que eventualmente el SPNF pudiera vender para servir su deuda. Si el superávit primario permanece igual a 1.5% del PIB en el futuro y el stock de endeudamiento se mantiene, el SPNF requeriría de activos por 35% del PIB y para 1997 de 3,85 del PIB.

Cuadro No. 4.

Ecuador Balance futuro del S.P.N.F. en porcentaje del P.I.B.

Escenarios	Resultado Primario déficit/superávit	Valor Presente del resultado primario	Stock deuda del SPNF	Riqueza Neta
1	4.0	80	65	15
2	3.3	65	65	0
3	2.5	50	65	-15
4	1.5	30	65	-35

Tasa de descuento real, $(i-x) = 0.05$
 PIB en millones de dólares 18843
 Fuente: Guidotti y Kumar 1991
 Elaboración: Virginia Fierro Renoy 1997

A manera de ejemplo, del impacto que pudiera tener en este contexto la venta de activos del SPNF, en el cuadro No. 5. se presenta el

impacto en la riqueza neta bajo el supuesto de que el Estado venda el 100% de EMETEL, el valor presente del superávit operacional (estimado en 478 mil millones de sucres o el 0,8% del PIB de 1996) y que esos recursos sirvan para el financiamiento de stock de deuda del SPNF.

La venta del 100% de la empresa implicaría que el stock de la deuda consolidada disminuya en el saldo de la deuda externa de EMETEL (US\$ 219.6 millones o 12% del PIB) a 64.1% del PIB. Además, el superávit primario del SPNF disminuiría en 2,8% del PIB y el monto del superávit primario del EMETEL (calculado en 0.1% del PIB en 1996).

Cuadro No. 5.

Ecuador Balance futuro del SPNF (excluido el EMETEL)
en porcentaje del PIB

Escenarios	Valor Presente del superávit operacional de EMETEL	Resultado primario Déficit (-) Superávit (+)	Valor presente del resultado primario	Stock deuda SPNF	Riqueza Neta
1	16.1	3.90	78	64	30
2	16.1	3.15	63	64	15
3	16.1	2.40	48	64	0
4	16.1	1.40	28	64	-20

Tasa de descuento real, $(i-x) = 0.05$
 PIB en millones de dólares 18.843
 Superávit operacional de EMETEL = 0.8
 Superávit primario de EMETEL = 0.1
 Saldo deuda externa de EMETEL = 1.2

Fuente: Guidotti y Kumar 1991
 Elaboración: Virginia Fierro Renoy 1997

En este caso, la situación en términos de la riqueza neta mejoraría y el esfuerzo fiscal que el SPNF debería realizar ascendería a 1% del PIB (escenario No 3); sin embargo, el problema subsistiría y las magnitudes no son apreciables.

De este ejemplo se concluye la importancia que tiene, para la situación patrimonial del Estado ecuatoriano, el valor al que se venderán

los activos del Estado y el hecho de que los recursos provenientes no se destinen al financiamiento de gasto corriente. En efecto, en el ejemplo anterior, si los recursos provenientes de la venta de EMETEL se destinasen a gasto corriente, por ejemplo, la situación en términos de la riqueza neta sería peor que en el caso de que la empresa no se venda.

CAPITULO III

3. PROPUESTAS Y ESTRATEGIAS DE LOS ACREEDORES DE LA DEUDA EXTERNA

El análisis de las principales propuestas planteadas constituye el objetivo primordial del presente estudio. Con esta finalidad, abordamos en primer lugar las propuestas y estrategias de los acreedores, luego las surgidas en el ámbito latinoamericano y los fundamentos de la posición regional y por último las perspectivas de la problemática.

Los acreedores han presentado una diversidad de propuestas encaminadas a solucionar el problema de la deuda externa de los países en desarrollo. A continuación se examina el contenido de las principales.

3.1. PROPUESTAS Y ESTRATEGIAS:

3.1.1. Plan Baker

Teniendo como referencia el fracaso de la estrategia basada en las renegociaciones de la deuda y el agravamiento de la crisis, los Estados

Unidos lanzaron el Plan Baker en octubre de 1985, que lleva el nombre del ex-Secretario del Tesoro norteamericano James Earl Baker, quién durante la Asamblea Anual del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial realizada en Seúl dejó sentadas algunas de sus ideas programáticas.

Se partía de la selección de 15 países deudores, a los cuales la banca privada debía otorgar prioritariamente préstamos por unos 20 mil millones de dólares y los organismos multilaterales otros 9 mil millones de dólares adicionales, en un plazo de tres años. A su vez, los países seleccionados estaban obligados a adoptar una serie de políticas económicas de ajuste, que incluían la reducción del papel del estado en la economía y una mayor dependencia del mercado y del sector privado, privatización de las empresas públicas, mayores incentivos a la inversión tanto nacional como extranjera, eliminación de subsidios, así como mayor apertura hacia el mercado externo".¹⁰

Los componentes fundamentales del Plan Baker, para el "ajuste orientado hacia el crecimiento" son los siguientes.¹¹

¹⁰ Baker James;(21 -Oct-1995) "Discurso ante el plenario de la reunión conjunta F.M.I. - Banco Mundial", celebrada en Seúl, USIR,.

¹¹ Sachs, Jeffrey; (enero-marzo 1989)"Nuevos enfoques para la crisis de la deuda Latinoamericana", Vol. LVI, No.221, México

1) El pago de intereses por la deuda con la banca comercial debería hacerse oportunamente a las tasas de interés del mercado.

2) Deberían reestructurarse los pagos del principal de la deuda bancaria comercial y la deuda oficial bilateral.

3) Los bancos comerciales deberían contratar nuevos préstamos para refinanciar una parte de los intereses.

4) Los países deberían someterse a la supervisión del F.M.I. y el Banco Mundial.

5) Las instituciones financieras internacionales (incluidas el Banco Mundial, el F.M.I. el Banco Interamericano de Desarrollo) deberían otorgar nuevos préstamos en términos de alta condicionalidad:

6) Los bancos y los países deudores pueden celebrar arreglos financieros innovadores (bonos de salida, recompra de la deuda, cambios de la deuda por capital social, etc.) en términos voluntarios, como parte de un conjunto de opciones.

Estos seis componentes debían ajustarse a cada país de acuerdo con un enfoque "caso por caso". El elemento más relevante de este enfoque, en opinión de los gobiernos acreedores, era la necesidad

relevante de que los países deudores se mantengan al corriente de sus pagos e intereses.

Así, meses después del inicio de este plan, quedó evidenciado su inviabilidad. En la práctica, los créditos provenientes de la banca privada se hicieron aún más limitados, y la mejor muestra del rechazo al plan se manifestó en la creación, por éstos, de reservas contra posibles pérdidas por los préstamos pendientes ante la reducción de la capacidad de pago de América Latina y el Caribe, prevista por estas instituciones.

En lugar de asumir mayores compromisos, los bancos presionaron por la búsqueda de otras vías que les permitieran una diversificación del riesgo y un menor nivel de comprometimiento. De aquí el nacimiento de las denominadas opciones de mercado, las cuales respondieron a los intereses comerciales de la banca, ya que podían elegir mejor su propia combinación de instrumentos, así como modificar su estructura de préstamos y niveles de compromiso.

La gestión de la deuda por esta vía se convirtió en una forma de ajustar la cartera de préstamos privados, obviándose lo esencial, o sea el apoyo financiero necesario para la reestructuración macroeconómica y social de la región.

Como es bien conocido el Ecuador fue uno de los primeros en respaldar este plan.

Es preciso reconocer, en este punto, que la propuesta de Baker es también una respuesta de Estados Unidos al Jefe de Estado cubano Fidel Castro, quien encabezó a lo largo del año 1985 una arremetida internacional para difundir su tesis de la impagabilidad e incobrabilidad de la deuda externa. El hecho de que ésta se produzca indica que hay una implícita aceptación de la gravedad del problema. Pero es a la vez una contestación a los planteamientos alternativos de América Latina en torno a este problema.

El plan Baker no fue más que una clara expresión de la inquietud de la banca privada norteamericana por el futuro de las deudas. En otras palabras, es la más notoria aceptación política del gobierno estadounidense a las presiones de los círculos bancarios y financieros más influyentes de ese país, por solucionar este problema que en un momento determinado pudo afectar sus propios intereses.

En un seminario realizado en los Estados Unidos los días 4 y 5 de diciembre de 1996, sobre el problema de la deuda externa del Tercer Mundo, constituyó el réquiem del plan Baker.

Las conclusiones a las que llegó el seminario, que contó con la presencia de la crema y nata de la política y las finanzas internacionales, fueron tres principales:

- 1) El plan Baker esta muerto.
- 2) La próxima etapa de la deuda pasará por condonación parcial, reducción de intereses y más largo plazo.
- 3) Especialmente entre los miembros del Congreso de Estados Unidos, crece la convicción de que el tema de la deuda pesa para que no mejore el comercio externo estadounidense.

3.1.2. Plan Brady .- (Nicholás F. Brady)¹²

Tomando en cuenta la agudización del problema de la deuda externa, ocasionado por los acontecimientos producidos en Venezuela, unido al fracaso del plan Baker y de su propuesta modificada, dos países del grupo de los siete (G-7), Japón y Francia, tomaron la delantera para plantear soluciones tendientes a reducir la sobrecarga de la deuda. Así, en Junio de 1988, Japón presentó su propuesta ante la comunidad financiera internacional, en ella se proponía que el Fondo Monetario Internacional debía otorgar recursos a los países deudores para refinanciar recompras; además, garantizaría bonos de largo plazo para

¹² El Comercio; (17 de marzo de 1989), "Elementos Centrales del Plan Brady", Quito p.A-10

que los países pudieran cambiar sus deudas a un valor nominal.

En septiembre de 1988, Francia a través de su presidente Mitterrand lanzó su propuesta, en la misma que planteaba la creación de un servicio internacional para la conversión de deuda en el seno del F.M.I. y que debía ser financiadas con derechos especiales de giro (DEG).

Ante estas dos iniciativas, el gobierno de los Estados Unidos a través de su Secretario del Tesoro, Nichols Brady, el 10 de marzo de 1989 lanzó su propuesta, en la misma que se planteaba una serie de alternativas y sugerencias que configuran en el denominado Plan Brady.

Entre los elementos anteriores que se mantienen en la propuesta Brady cabe mencionar, en primer lugar, la condición de que sólo se incluirán en el programa aquellos países que apliquen un programa de ajuste acordado con el F.M.I., recibirían un tratamiento especial caso por caso, lo cual niega toda posibilidad de negociación conjunta. Al igual que el fallido plan Baker, no existe obligatoriedad para la banca privada de participar en un nuevo plan, teniendo esta acción un carácter totalmente voluntario, regido por decisiones individuales.

Así mismo como parte del discurso, se acepta la necesidad del

crecimiento económico de las naciones deudoras, la urgencia de que reciban nuevos recursos externos, su acceso a los mercados industrializados y se reconoce que la deuda externa es un problema global que contiene elementos substanciales de carácter económico, político y social. En su contenido más específico, la propuesta Brady le asigna un rol determinado a cada uno de los factores que participan en este problema, aunque en la práctica intenta sobre todo conciliar a los países deudores con la banca comercial.

A los países deudores se les condiciona a aplicar programas de ajuste en sus economías al estilo F.M.I. – B.M., como una necesidad insoslayable. Esta política que ha provocado efectos altamente recesivos y cuyos rasgos no han variado desde el mismo enunciado del Plan Baker, incluye la reducción de los déficits de la balanza de pagos y presupuestos a cualquier costo, la privatización de las empresas públicas, la apertura de las economías al comercio y a la inversión extranjera, y en general, una mayor liberación de los mecanismos de mercado. En otros términos la propuesta neoliberal pretende colocar el aparato productivo y estatal en función del capital privado (Empresa Privada), aduciendo que el estado no es un buen conductor de las economías y que solamente debería ser un ente regulador.

Cabe indicar que el epicentro de la propuesta Brady busca reducir drásticamente tanto la deuda como su servicio y la provisión de nuevos préstamos, en razón de que esto permitirá alcanzar una mayor credibilidad de las naciones y su posible retorno a los mercados de capital.

La solución al problema de la deuda externa, no es un fin en sí mismo para la propuesta norteamericana, sino un eslabón para lograr la reinserción necesaria al capital, de estas economías.

La clave de esta propuesta, en lo que concierne a los bancos es la negociación de una suspensión temporal por tres años de aquellas cláusulas existentes en los acuerdos bancarios, que limitan ciertas operaciones tales como la imposibilidad de que el país deudor recupere su propia deuda a descontar, o la prohibición a los bancos a obtener ventajas individuales que no sean compartidas por el resto de bancos participantes en los préstamos conjuntos. Así mismo se les obliga a los bancos negociar siempre por consenso con las naciones deudoras, en tanto que ahora cada banco puede lograr acuerdos por separado con el país deudor, caso por caso.

En lo que respecta a los organismos internacionales, como el F.M.I.

y el B.M., estos deben mantener su rol actual, es decir requerir la aplicación de políticas de ajuste en los países deudores, mantener la asesoría directa y brindar el apoyo financiero correspondiente.

Lo único novedoso de la propuesta Brady, radica en que estas instituciones (F.M.I. – B.M.) deben proveer de fondos para apoyar programas de reducción de la deuda, como parte indispensable de su política de préstamos.

Estos créditos para ser recibidos por aquellos que logren acuerdos de reducción de la deuda con la banca privada, se destinarán a garantizar una parte de la deuda que se cambia por bonos, a completar las Reservas Monetarias del país deudor y a garantizar el pago de los intereses pendientes, lo cual evidentemente podría contribuir a una mayor credibilidad del país deudor y a restaurar el financiamiento voluntario de fuentes privadas.

En resumen, la propuesta Brady tiene como eje central las negociaciones sobre las bases voluntarias y de mercado de la banca comercial con el deudor, a fin de determinar la posición de financiamiento necesario, así como las vías a emplear y el monto del descuento para la reducción de la deuda o su servicio.

Entre los aspectos más sobresalientes que contiene el plan, mencionaremos los siguientes:

- El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los gobiernos acreedores, debían participar financieramente para canalizar los recursos hacia los países deudores, con el fin de ayudarlos a refinanciar la reducción de la deuda.
- Los gobiernos debían revisar las normativas contables y tributarias en razón de que estas impiden la plena participación de los bancos en el proceso.
- El Fondo Monetario Internacional debía flexibilizar el financiamiento de garantías, lo que le permitía desembolsar recursos para programas de ajuste, así el país deudor no hubiese concluido sus negociaciones con los bancos acreedores.

En la actualidad, seis países de la región, de un total de siete, se han beneficiado de los acuerdos Brady: México, Costa Rica, Filipinas, Venezuela, Uruguay, Argentina y desde mediados de 1995 llegaron a un acuerdo definitivo Brasil y Ecuador.

3.1.3. Iniciativa para las Américas¹³

Detrás de la compleja situación, económica interna y de los retos externos que enfrenta los Estados Unidos, este país ha vuelto los ojos hacia América Latina con el fin de reasegurar su zona de influencia política y el potencial mercado de dicha región, en medio de un cambiante mundo marcado por la conformación de inmensos bloques comerciales.

Por tanto la iniciativa para las Américas es el resultado de un nuevo ordenamiento que obliga a los Estados Unidos a tomar esta actitud, en vista de que el mundo se encuentra dividido en bloques económicos de los cuales tres son absolutamente claros.

En el primero, el bloque de la Europa Occidental que para finales del siglo contará con una moneda común. En segundo lugar Japón y los cuatro dragones Asiáticos (Corea, Taiwan, Singapur, Hong Kong). Y el tercer bloque los Estados Unidos, Canadá y México.

De todas formas, ésta iniciativa a pesar de todo el entusiasmo y la diversidad de controversias que ha despertado en los países de América Latina y el Caribe, aparecen en la actualidad como la única propuesta que está realmente en discusión y que ha comenzado a ser instrumentada con

¹³ Junac - Sela; (junio de 1990), Evolución Reciente de la Deuda Externa en América Latina y el Caribe, No 2, Lima, p.20-25

el firme propósito de alcanzar una reinserción de los países latinoamericanos en la economía mundial a través de un fortalecimiento decisivo de la economía mundial que permita incrementar los vínculos comerciales, financieros y políticos con los Estados Unidos.

Por lo tanto es indispensable conocer cuales fueron las causas que motivaron para que se plantee la propuesta de unificación económica plasmada en la "Iniciativa para las Américas" y considerar como un punto de partida del análisis, las sugerentes palabras del ex presidente norteamericano George Bush, el día en que presentó esta iniciativa, cuando se congratuló de los avances alcanzados en la región, que "están abandonando la política económica estatista, que inhibe el crecimiento, y procurar el potencial del mercado libre".

Admitiendo que "cada país de la región" opte por sí mismo los mecanismos tendientes a lograr un desarrollo, puesto que no existe un modelo único, se logrará la búsqueda de la prosperidad hemisférica en base al comercio y no de la ayuda. Todo esto enmarcado en un proceso para hacer de "América una región totalmente libre".

Entonces desde aquí, donde se denota la óptica en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina, han pasado de la ayuda al

desarrollo, al estilo "Alianza para el Progreso" que supone asignaciones para el presupuesto de un país, y forzar las condiciones del mercado como "fuente inagotable para el desarrollo". Lo cual demuestra a las claras los bordes de la economía latinoamericana y su debilitamiento en momentos en que las fuerzas insurgentes en América Latina se encuentran prácticamente inexistentes.

Alcance y contenido de la propuesta Bush¹⁴

El 27 de junio de 1990, en la Casa Blanca, George Bush anunció su "Iniciativa para las Américas", en la misma que sostuvo que "debemos cambiar el enfoque de interrelación económica que mantenemos, procurando establecer nuevos lazos asociativos en la esfera económica, ya que la prosperidad, en nuestro hemisferio depende del comercio, y no de la ayuda. Con el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas, estaremos más convencidos de que en América Latina los programas de reforma orientados hacia el mercado son la clave del crecimiento económico sostenido y la estabilidad política".

La iniciativa Bush se fundamenta en tres pilares: el comercio, la inversión y la deuda.

¹⁴ "Hacia una Nueva Relación Hemisférica; La Iniciativa para las Américas del Presidente Bush", (1988) publicación de la Cancillería del Ecuador bajo el título Presencia Internacional del Ecuador.

1) El Comercio

La expansión del comercio es la proporción de mayor alcance, por cuanto la propuesta Bush pretende eliminar el proteccionismo y consolidar un mercado libre regional, a tal fin que se anunció un plan de tres puntos en materia de comercio "Para reactivar la emergente tendencia que gana terreno en las Américas de una forma orientada hacia un libre mercado".

El primer punto de este plan contempla una promesa de establecer una colaboración con las relaciones del hemisferio para alcanzar una culminación exitosa de la Ronda de Uruguay.

El segundo punto constituye el objetivo más importante y ambicioso de la iniciativa, es la meta a largo plazo de constituir una amplia zona de libre comercio que abarque todo el continente Americano.

A fin de alcanzar el objetivo de creación de un "Sistema de Libre Comercio", Estados Unidos manifestó su disposición de concluir acuerdos de libre comercio con otros mercados de América Latina y el Caribe, en especial con aquellos grupos de países que se han asociado con el fin de liberalizar el comercio.

No obstante, es de destacar que la propuesta estadounidense está condicionada a que los países involucrados demuestren un compromiso hacia la reforma económica, incluyendo la liberalización del comercio y de los regímenes de inversión, y la aplicación de políticas macroeconómicas sanas.

El tercer elemento constituye la disposición del Gobierno de los Estados Unidos a concluir los acuerdos – macro, especialmente con aquellos países que aún no están preparados para dar un paso extraordinario como lo ha denominado hacia un acuerdo de pleno comercio, que estaría dispuesto a negociar con toda nación interesada de la región, para abrir mercados y desarrollar vínculos comerciales más estrechos.

2) La Inversión

El segundo pilar de la Iniciativa para las Américas se refiere a la promoción de las inversiones, para lo cual es fundamental cumplir con una condición indispensable: la reforma a las regulaciones sobre la inversión extranjera en cada uno de los países. Si bien en el caso de los países andinos se han flexibilizado muchísimo las normas sobre la inversión extranjera, aún se mantienen regulaciones nacionales que como

el caso del comercio tendrán que ser discutidas sobre las bases bilaterales.

Al respecto la propuesta Bush dice "La reforma del régimen de la inversión es fundamental para facilitar la iniciación de nuevas empresas comerciales y para que los inversionistas internacionales puedan participar y obtener ganancias en los mercados internacionales".

Las propuestas en esta materia se derivan supuestamente del argumento de que las políticas deben estar destinadas a hacer realidad las posibilidades de inversión nacional y extranjera para financiar un crecimiento sostenido en un mundo escaso de recursos. Por lo tanto, los elementos del programa relativos a las inversiones tienen como fin ayudar a los países de América Latina y el Caribe y atraer el capital que les es indispensable. Siempre y cuando el programa sea aprobado por el Congreso Norteamericano para la asignación de fondos, así mismo deberán celebrarse negociaciones con países industrializados para la obtención de su respaldo financiero.

3) Deuda Externa

El tercer y último "pilar de la Iniciativa Busch" se refiere a la

reducción de la deuda externa oficial frente al gobierno norteamericano a favor “de países que adopten estrictos programas de reforma económica y de inversión con el apoyo de instituciones internacionales”.

La administración Bush ha adoptado el criterio que la reducción de la deuda es un incentivo adicional para la reforma de los regímenes de inversión.

En consecuencia el presidente Bush, para aliviar el oneroso peso de la deuda de los países de América Latina y el Caribe, propone la aplicación de reformas audaces en dos áreas: en primer lugar, adoptar un respaldo adicional para la reducción de la deuda comercial que se ejecutan en el marco del plan Brady, y, en segundo lugar, mediante la reducción y utilización creativa de la deuda oficial con el gobierno estadounidense.

El programa podría ser utilizado únicamente por los países de América Latina y el Caribe que hayan negociado programas generales de reforma económica con el FMI o el Banco Mundial, adoptado medidas de reforma de gran envergadura en conjunción con el BID u otras Instituciones Multilaterales, o negociando acuerdos de reducción de deudas frente a bancos comerciales en el marco de la actual estrategia

de la deuda, cuando le corresponda.

3.1.4. Mecanismos y propuestas dadas por la Banca Internacional¹⁵

La banca privada internacional ha propuesto también una serie de mecanismos que tenían como común denominador dos criterios básicos: Debían basarse en el funcionamiento del mercado y ser negociados en forma voluntaria entre acreedores y deudores. Estos criterios implicaban, principalmente, las siguientes soluciones:

- 1) Créditos para proyectos de inversión y actividades comerciales que pudieran ofrecer a los bancos un atractivo superior a los créditos de carácter general (considerados más riesgosos), por cuanto es más fácil anticipar su rendimiento.
- 2) Représtamos, o sea programas que permitan a los bancos redistribuir en el mercado del país deudor parte de sus créditos.
- 3) Emisión de bonos por parte del país deudor, probablemente con prioridad sobre las deudas anteriores, que reemplacen todas o parcialmente la necesidad de nuevos créditos no voluntarios.

4) Pagarés convertibles de la deuda externa entregados por los países deudores a los bancos, para que éstos los puedan convertir en capital accionario en dicho país.

5) Bonos de salida, en virtud de los cuales se convierte una parte de la deuda pendiente en bonos sujetos a un interés fijo, que permitan, a los bancos "salir" del proceso de reprogramación y de otorgamiento de créditos nuevos.

6) Conversión de deuda en capital, realizada directamente por los bancos o mediante transacciones en el mercado secundario.

7) Conversión de deuda en fondos de beneficencia, canalizados a través de instituciones sin fines de lucro, que la denominan en moneda del país deudor para utilizarla con fines filantrópicos.

8) Capitalización de los intereses de la deuda mediante negociaciones voluntarias de alcance limitado, a través de préstamos de apoyo general a la balanza de pagos, supuestamente coordinados con operaciones de préstamos de carácter público, ya sea bilateral o multilateral.

¹⁵ Viteri Galo; (Agosto de 1993) "El Problema de la Deuda Externa de América Latina: Propuestas de Solución y Perspectivas"; Colegio de Economistas, Análisis Económico No 14, p.

Estos mecanismos en la práctica resultaron insuficientes puesto que se vincularon al cumplimiento estricto por parte de los países deudores de los programas de ajuste del F.M.I. y del Banco Mundial, contituyendo en realidad simples paliativos a la problemática que se enfrenta.

3.1.5. Las condiciones o exigencias del F.M.I.¹⁶

El director del F.M.I., al abordar la problemática de la deuda externa, puntualiza la posición del Fondo en los siguientes términos:

1) Los países en desarrollo deben profundizar, en primer lugar, la aplicación de políticas macroeconómicas y estructurales adecuadas para lograr el crecimiento económico y la solvencia en el exterior, de acuerdo con las circunstancias particulares de cada economía. En segundo lugar, tienen que abrir más sus economías a la inversión extranjera de capital.

2) Los países acreedores tienen que registrar un creciente económico más vigoroso, un mejor equilibrio de sus balanzas en cuenta corriente, y, una mayor estabilidad de los tipos de cambio y políticas

138-139

¹⁶ Posición del Fondo Monetario Internacional; (diciembre de 1987) Evolución reciente de la deuda externa de los países del Grupo Andino y de algunos países Latinoamericanos No 17, JUNAC, Lima, pág.16.

económicas compatibles a largo plazo con tipos de interés reales bajos y la eliminación del proteccionismo.

2) Los bancos comerciales deben ganar las nuevas negociaciones en base a dos directrices de manera libre entre deudores y acreedores y teniendo como basamento el mercado.

Además, los bancos deben estar dispuestos a proporcionar un mayor volumen de financiamiento.

3) El F.M.I. debe cumplir un papel trascendental en la estrategia frente al problema de la deuda. Este papel significa que el Fondo brinde asistencia técnica a los países en la elaboración de programas económicos, se mantenga informado de su ejecución y si fuera necesario las explique a la comunidad internacional, lo cual considera que no existe mejor garantía en materia de financiamiento externo que la solidez de las políticas económicas; además contribuya a movilizar corrientes de funcionamiento proveniente de otras fuentes y colabore con los otros partícipes en la estrategia para que esas corrientes y la asistencia financiera sean suficientes para reanudar el crecimiento económico, y también esté dispuesto a contribuir con sus propios recursos financieros.

La posición del F.M.I. se centra entonces en la continuación y profundización de las políticas de ajuste, pues éstas permitirán a los países deudores restablecer el crecimiento económico y lograr así una mejoría de la capacidad de pago de la deuda externa.

3.2. MECANISMOS Y PROCESOS DE RENEGOCIACIÓN¹⁷

3.2.1. Mecanismos de refinanciamiento

Existen varios mecanismos que permiten reducir el monto de la deuda externa y simultáneamente suavizar los pagos en el futuro.

Entre los mecanismos más idóneos son:

- Canjear deuda por inversión social o ambiental.
- Participar activamente en el mercado secundario de deuda.
- Conversión de la deuda, etc.

Estos mecanismos no son la panacea del refinanciamiento de la deuda, cualquier opción que sea la escogida, debe hacerse lo antes posible bajo los condicionamientos que se detallan a continuación.

¹⁷ CEDIS - Centro de Estudios y Difusión Social;(Julio de 1987), "La Deuda Externa"; serie La economía ecuatoriana en los últimos años, No 5, Quito, p.82-95

A pesar que el Club de París no cuenta con reglas o estatutos formales, por ser un organismo ad-hoc, es definido en función de tres parámetros fundamentales:

- 1) Los principios que lo inspiran,
- 2) Las características de las negociaciones, y;
- 3) Las formalidades de las reuniones.

1) Principios

1.a) La moratoria unilateral de la deuda externa no constituye un medio para solucionar los problemas de balanza de pagos y de orden fiscal.

2.a) La reestructuración de la deuda debe ser un recurso de última instancia, para los países que enfrenten serios problemas de balanza de pagos y de iliquidez de la Caja Fiscal.

3.a) Los costos financieros de la refinanciación para los países acreedores deben ser compartidos en forma equitativa entre todos y no sólo entre los que participan en la consolidación. Por lo tanto, se recomienda que el país deudor también financie su deuda con otros

acreedores en condiciones similares.

4.a) El país que solicita la refinanciación de su deuda externa debe estar dispuesto a tomar las medidas de ajuste necesarias que permitan resolver sus problemas de balanza de pagos y de orden fiscal, para recuperar su capacidad de pago. La refinanciación de la deuda externa deber ser la oportunidad para examinar las razones que condujeron a estos problemas y tomar los correctivos que eviten recurrir a esta alternativa en el futuro.

5.a) Los acuerdos multilaterales de refinanciación son informales, carecen de valor legal y se hacen ad-referéndum de los respectivos gobiernos acreedores participantes. La Minuta multilateral que se suscribe luego de la negociación, constituye el marco general del Acuerdo que posteriormente debe ser ratificada por cada uno de los gobiernos participantes, mediante la celebración de Acuerdos Bilaterales.

6.a) Las reuniones de renegociación son tratadas con alto grado de confidencialidad para precautelar la imagen del país deudor en los mercados financieros internacionales.

2) Las características de las negociaciones

Se consideran tres aspectos fundamentales:

2.a) Determinación del alivio:

Se entiende como el nivel de recursos que requiere el país para superar los problemas de su balanza de pagos y su déficit fiscal. La práctica del Club de París es reestructurar las cuotas de los créditos externos oficiales que ocurran en un período determinado, en función de la brecha prevista de la balanza de pagos del país deudor. En el evento de que la brecha prevista no alcance a ser financiada con esta consolidación, se espera la participación de otros acreedores en un ejercicio similar, esto es, con la banca comercial y con otros gobiernos y proveedores no participantes, tomando en consideración los siguientes elementos:

2.a.1) Período de Consolidación: Se lo define como el lapso durante el cual se producen una serie de vencimientos cuyo pago se difiere. Durante este período, el país deudor dejará de cancelar el servicio de estas obligaciones en los términos originalmente pactados, para atenderlas conforme un nuevo cronograma de pagos. Normalmente, los

períodos de consolidación se los determina en función de la vigencia de los acuerdos contingentes firmados con el Fondo Monetario Internacional.

2.a.2) Fecha de Corte: Es la determinación de la fecha a partir de la que los créditos contratados son elegibles para refinanciarlos. Es práctica del Club de París fijar como fecha de corte el momento en que el país acusa severos problemas económicos que le obligan a modificar los cronogramas de pago original a través de un refinanciamiento. En casos excepcionales los acreedores han modificado la fecha de corte ya que significa la incapacidad total del país de cumplir con sus obligaciones.

2.a.3) Porción de Deuda a Consolidar: Constituye el porcentaje que se aplicará a la deuda a consolidar, el mismo que estará en función de la brecha de la balanza de pagos a financiar. Este porcentaje puede ser aplicado tanto sobre el principal como del interés elegible.

2.a.4) Tratamiento de las cuotas previamente refinanciadas: La dificultad manifiesta que presentan los países en honrar las deudas previamente refinanciadas produce que, tras cada acuerdo, se vuelvan a reestructurar las cuotas consolidadas.

2.a.5) Stock mínimo a consolidar: Constituye el nivel mínimo de obligaciones a partir del que un acreedor está dispuesto a consolidar. Montos mínimos no son objeto de reestructura debido a los altos costos administrativos que representa su manejo. Este límite es fijado en el acuerdo multilateral, expresado en Derechos Especiales de Giro (DEG).

2.a.6) Tratamiento de los atrasos: Frecuentemente, los países deudores acuden al Club de París, con atrasos en los pagos de su deuda externa. Esta situación ocurre debido a que, previo a la negociación, el país debe suscribir un acuerdo contingente con el FMI, produciéndose un "período interino" durante el cual el país incurre en mora. Estos atrasos, son tratados en condiciones más duras que aquellas que rigen para el resto de la deuda incluida en la negociación.

2.b) Condiciones financieras:

2.b.1) Período de amortización: Está constituido por el período de gracia más el período para el repago de la deuda financiera. Se espera que el período de amortización negociado, sea lo suficientemente amplio y represente en el mediano plazo, un alivio real a la balanza de pagos y a las cuentas fiscales del país.

2.b.2) Tasa de interés: Representa la tasa de interés que devengará la deuda refinanciada. Se la fija en función de la moneda en la que se repagará la deuda y con referencia a las de libre contratación o de mercado. Cuando se trata de deudas originales contratadas con tasas de interés concesional, los acreedores mantienen este beneficio. Estas tasas de interés se acuerdan bilateralmente con cada acreedor.

Las deudas financiadas devengan tasas de interés de mercado por cuanto las agencias oficiales que las administrarán son entes de autogestión y deben "levantar fondos" en sus mercados domésticos para cubrir el pago de las indemnizaciones y sus costos operativos.

Los créditos que califican para la reorganización son aquellos otorgados por los gobiernos y agencias oficiales de los países acreedores participantes, así como aquellos créditos de proveedores que cuenten con la cobertura de un seguro de riesgo a la exportación.

2.c) Condicionalidad y otras disposiciones:

Para que un país pueda acudir ante este foro de acreedores, es indispensable que mantenga vigente un programa contingente con el FMI, organismo que avaliza el programa de ajuste y justifica la necesidad de

financiamiento vía reestructuración de deuda.

3) Las formalidades de las reuniones

3.a) Condiciones Precedentes:

Como se manifestó anteriormente, para que un país pueda acudir al Club de París para refinanciar su deuda externa oficial, es necesario que evidencie problemas de balanza de pagos que haya implementado un programa de ajuste económico para superarlo y que en el contexto de dicho programa se contemple un alivio en el servicio de su deuda externa, para lo cual es necesario disponga de un programa vigente con el FMI.

3.b) Solicitud y Convocatoria:

Las primeras negociaciones se produjeron mediante convocatorias al país acreedor por un organismo internacional, atendiendo la solicitud formulada por el deudor. A la presente fecha, se ha establecido como procedimiento único la solicitud del deudor a la Secretaría del Club de París, que depende del tesoro francés y la convocatoria por parte de la secretaría a los países participantes y al deudor. La correspondiente solicitud de refinanciamiento la cursa el Ministerio de Finanzas del país

deudor. En ésta se describe la situación económica del país solicitante, las perspectivas de corto y mediano plazos y las medidas que se estén adoptando con el propósito de corregir los desequilibrios existentes. Incluye también el pedido de refinanciar un tramo de la deuda oficial (período de consolidación), y la propuesta de las condiciones financieras para su repago.

En los acuerdos de refinanciamiento que el Ecuador ha alcanzado con los gobiernos y proveedores que participan en el esquema del Club de París, han intervenido las agencias y organismos oficiales de los países acreedores citados a continuación:

American Express Internacional

Bank of América

Bank of Montreal

Citibank

Cooker National Bank

Dai-Ichi Kangyo

Dresdner Bank A.6

First National of Louisville

Manufacturer Hannover Trust

Mellow Bank

Lloyds Bank

The Chase Manhattan Bank

3.2.2. Características del mecanismo

Los procesos de refinanciamiento con la banca del exterior han constituido, para estos acreedores, un recurso complementario de última instancia, encaminado a coadyuvar en la solución de problemas temporales de iliquidez, los cuales se otorgan a condición de que aquellos países deudores, implementen programas de ajuste a través de acuerdos suscritos con el FMI, para que puedan atender los empréstitos que dispensan al país.

Es práctica de estos acreedores realizar ejercicios de consolidación anuales ya que, del monitoreo que ejecuten respecto de la economía del país que participa en el proceso, dependerá un nuevo ejercicio de refinanciamiento. En contadas ocasiones y dependiendo del poder de recuperación económica del país adeudado, arreglan repagos de la deuda a través de acuerdos multianuales de refinanciamiento.

Dependiendo de la capacidad de pago del deudor, los acreedores pueden exigir la cancelación de "pagos parciales" previo a la aceptación

del acuerdo de refinanciamiento. Luego de esto se cancelará periódicamente una porción del principal negociado o solamente la cancelación de interés de refinanciamiento durante el período de gracia acordado.

Cuando los países deudores acuden ante los acreedores comerciales registrando volúmenes de atrasos en los pagos de su deuda externa, éstos son refinanciados mediante la concesión de nuevo endeudamiento que se conoce como "dinero fresco", el cual generalmente es repagado en condiciones más duras que el resto de las obligaciones a las que afecta la consolidación.

El paquete de refinanciamiento con la banca privada internacional considera:

1) La reorganización del pago de las obligaciones que vencen durante un período de tiempo determinado, que se derivan de contratos de crédito mayores de un año otorgados al sector privado (cartas de crédito) o al sector financiero; celebrados y desembolsados hasta una fecha establecida que se denomina "de corte".

2) La concesión por parte de la banca acreedora de un aporte fresco

de capital, destinado a cancelar los atrasos de la deuda, pagos de importaciones impagas y otras operaciones de comercio exterior. Para el efecto, cada uno de los bancos participantes, establecen compromisos de manera proporcional a los saldos que mantiene a su favor; y,

3) El mantenimiento de líneas de crédito comercial de corto plazo para financiar el comercio exterior.

La estimación del monto de obligaciones que se incluirán en el paquete de refinanciamiento se determina en función de la brecha de la balanza de pagos que debe financiarse bajo esta vía. Es de indicar que la utilización de esta alternativa se la considera complementaria con el financiamiento que se obtiene a través de una reestructuración de deudas con el Club de París.

Previa la suscripción de los acuerdos de refinanciamiento de deudas con los bancos acreedores se negocia una "Hoja de Términos" (Term Sheet), documento que recoge las principales características del convenio, entre otras:

- Definición de las deudas elegibles.
- Definición de la fecha de corte.

- Período al que afecta la consolidación.
- Condiciones de aporte del nuevo dinero.
- Condiciones de repago de la vieja deuda y del nuevo dinero (amortización e interés).
- Determinación de la tasa de interés y los períodos de pago.
- Condiciones precedentes para la vigencia del convenio.
- Legislación a la que se someten las partes, entre otras.

3.2.3. Características de las negociaciones

Como ocurre en el mecanismo de refinanciamiento con el Club de París, son las autoridades económicas del país deudor quienes presiden las negociaciones. Adicionalmente, equipos de técnicos, conformados por funcionarios de la banca central y del Ministerio de Finanzas, mantienen permanente contacto con los acreedores con la intención de agilizar el tratamiento de las actividades operativas entre las que se destacan la conciliación de deudas.

Previo a la suscripción de los convenios de refinanciamiento, al interior del país deudor, se deben cumplir los requisitos que son materia de endeudamiento externo de acuerdo con la legislación de cada país. En el caso ecuatoriano, se debe contar con el pronunciamiento del Comité de

Crédito Externo, la opinión del Procurador del Estado, el dictamen de la Junta Monetaria y el pertinente Decreto Ejecutivo.

3.2.4. El papel del agente coordinador

El universo de acreedores actúa del Comité de Gestión de la banca acreedora. Una vez que se concluyen las negociaciones se determina de común acuerdo entre deudor y acreedor la entidad bancaria domiciliada en Nueva York, que se encargará de la administración integral del endeudamiento hasta su cancelación total. Esta entidad, a la que también se le denomina como "Agente Coordinador", además de mantener la condición de acreedora del país, debe ser de reconocida solvencia y disponer de todos los servicios bancarios que se demanda para el manejo de estas deudas.

Entre otras, las facultades y funciones del Agente Coordinador son las siguientes:

- Actúa a nombre de los prestamistas.
- Emplea otros agentes para cumplir con sus funciones.
- Responsable de la distribución entre los acreedores de los pagos recibidos.

- Es responsable de comunicar periódicamente al deudor las cotizaciones de las diferentes divisas y las tasas de interés que obtiene de los bancos de referencia.
- Registra y comunica al deudor las cesiones de deuda que se trazan en el mercado secundario.
- Traslada a los acreedores toda clase de notificaciones que efectúe el deudor que tengan relación con el convenio.

3.2.5. El rol del Fondo Monetario Internacional

La condición precedente para que un país esté en capacidad de negociar con sus acreedores oficiales y comerciales una consolidación de deudas es mantener vigente un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Consideramos que esta condicionalidad determina exponer de manera general la constitución de esta institución multilateral de financiamiento, los principios que lo regulan, sus funciones, el destino de los préstamos que otorga y los requerimientos que debe cumplir un país para acceder a los diferentes tramos de crédito que ofrece.

3.2.6. Los principios del Fondo Monetario¹⁸

1) Fomentar la cooperación monetaria internacional, proporcionando a los países miembros el mecanismo necesario de consulta y colaboración en cuestiones monetarias internacionales.

2) Facilitar el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo al fomento y mantenimiento de altos niveles de ocupación y de ingresos reales y al desarrollo de la capacidad productiva de los países miembros.

3) Fomentar la estabilidad cambiaria y regímenes de cambio ordenados, y facilitar los medios para evitar las depreciaciones cambiarias competitivas.

4) Coadyuvar al establecimiento de un sistema multilateral de pagos y transferencias para las transacciones corrientes, y procurar la eliminación de las restricciones cambiarias que dificultan la expansión del comercio mundial.

5) Poner a disposición de los países miembros temporales las

¹⁸ Fuente: Fondo Monetario Internacional (1988) "Deuda Externa" Banco Mundial, Washington.

garantías adecuadas y los recursos financieros que les permitan corregir los desequilibrios de su Balanza de Pagos sin tener que recurrir a medidas perniciosas, y;

6) Buscar los medios para acortar la duración y aminorar la magnitud de los desequilibrios de pagos.

Frente a estos principios se asignaron al Fondo tres funciones principales:

1) Aplicar un código de conducta en relación con las políticas de tipos de cambio, los pagos relacionados con las transacciones corrientes y la convertibilidad de las monedas;

2) Facilitar recursos financieros a los países miembros para ayudarlos a corregir, o a evitar los desequilibrios de pagos;

3) Proporcionar un foro en el cual los países miembros pueden consultarse y colaborar entre sí en el campo monetario internacional.

3.2.7. Financiamiento que otorga el Fondo Monetario Internacional a los países miembros

El financiamiento que provee el Fondo no es asistencia para el desarrollo, pues no está autorizado para hacerlo. Es una institución monetaria y el crédito que concede tiene un carácter especial que lo diferencia del que otorgan otras instituciones financieras, y está dirigido a los países miembros con problemas de la balanza de pagos.

Los países miembros pueden girar contra los recursos financieros del Fondo Monetario Internacional, a través del tramo de reserva y de cuatro tramos de crédito. Además existen tres servicios permanentes para fines específicos:

- 1) Financiamiento compensatorio y contingencias,
- 2) Financiamiento de existencias reguladoras y
- 3) Servicio ampliado.

Por otra parte, los países miembros pueden recurrir a los servicios temporales que el Fondo crea mediante préstamos que recibe de los países con superávit estructurales de balanza de pagos.

La cuota de cada país miembro del fondo es susceptible de ser dividida en cuatro partes iguales llamadas tramos, equivalente al 25 por ciento cada una. A través del financiamiento regular se puede obtener hasta el ciento por ciento de la cuota. El tramo de reserva es la diferencia que existe entre la tenencia de la moneda de un país miembro en poder del Fondo y la cuota de ese país. Cuando existe diferencia, el país miembro se encuentra en una posición acreedora con respecto al Fondo, por lo cual percibe una remuneración equivalente a una tasa que se determina mediante una fórmula basada en los tipos de interés del mercado a corto plazo en Estados Unidos, Alemania, el Reino Unido, Francia y Japón.

Los préstamos que otorga el Fondo se formulan a través de acuerdos Stand-by o de Recuperación contingente, consistentes en contratos de validez jurídica celebrados entre el Fondo Monetario Internacional representado por su Director Gerente y el país receptor del crédito representado por un alto funcionario del gobierno. En este contrato se detallan las condiciones precisas de desembolso de las compras, sus montos, las tasas de interés o cargos aplicables, los plazos de recompra y las diversas alternativas que estas condiciones podrían seguir en cuanto varíen las circunstancias económicas del país prestatario, es decir que dichas condiciones serán susceptibles de

variación si el país presentara recuperación de su balanza de pagos durante el tiempo que dure el acuerdo.

También se incorporan en dichos acuerdos ciertas cláusulas de salvaguardias y penales. Las primeras tienen que ver con derechos y obligaciones que adquieren el Fondo y el país. Las segundas se relacionan con las sanciones que el FMI podría aplicar dentro de su jurisdicción al país que incumple el Acuerdo.

3.2.7.1. Condicionalidad

La condicionalidad es el grado de exigencias que el FMI aplica a un país miembro, de acuerdo con los tramos que se vayan girando.

Si el Acuerdo Stand-by se obtiene sobre el primer tramo, la condicionalidad no es mayor y prácticamente se requiere de una "Carta de Intención" sin metas o criterios de desempeño. Normalmente esta Carta se discute con una misión del Fondo y se aplica con las observaciones que sean del caso.

En cuanto se formulen con los tramos superiores, la condicionalidad es ajustada a medida que las necesidades financieras del país sean

mayores. En los acuerdos se incluyen las medidas económicas a aplicarse por el país miembro que varían en cada caso, pero que se asemejan en términos generales. La estrategia del Fondo, para corregir los problemas de Balanza de Pagos, ha puesto especial interés en algunos agregados financieros, tales como el crédito interno, las necesidades de financiamiento del sector público, las reservas internacionales y la deuda externa, así como ciertos elementos básicos del sistema de precios que repercuten en las finanzas públicas y en el comercio exterior.

3.2.7.2. Plazos y repago

El plazo normal de giro de un préstamo Stand-by con recursos ordinarios del Fondo debería ser de un año, sin embargo se lo amplía hasta tres años. La aplicación depende del comportamiento de la economía del país objeto del Acuerdo. El repago está vinculado a la condicionalidad y se refiere al cronograma de compras y recompras, las que en ningún caso se efectúan en una sola oportunidad. Muchas veces una compra última puede tener un tiempo de intervalo mínimo con una primera recompra del monto total del Acuerdo.

CAPITULO IV

4. LOS PROCESOS DE RENEGOCIACIÓN Y LAS POLÍTICAS APLICADAS EN EL ECUADOR

De lo anteriormente explicado, la renegociación de una deuda implica que los acreedores y los deudores se ponen de acuerdo sobre nuevas condiciones de pago. Se trata de establecer nuevos plazos e intereses, por una parte, y medidas a adoptar para evitar que en el futuro se repita la situación.

Es importante subrayar que los acuerdos tratan sobre la amortización de la deuda pero casi nunca sobre los intereses, los que se deben seguir pagando tal como está establecido.

Desde que se presentaron los primeros signos de la crisis, los acreedores se pusieron de acuerdo sobre cómo se llevaría a cabo la renegociación con los países del Tercer Mundo. El consenso al que llegaron puede resumirse en dos grandes ejes:

- 1) La renegociación debe ser bilateral entre el país deudor y sus

acreedores. Eso quiere decir que los bancos internacionales se reconocen el derecho de unirse pero a los países endeudados no se da el mismo derecho. El objetivo es muy simple: evitar la conformación de un Club de Deudores que reforzaría la posición negociadora.

El Ecuador, como cualquier país del Tercer Mundo, debe tratar con dos grupos de acreedores para renegociar.

1.a) Para la deuda con los gobiernos debe hablar con lo que se llama el Club de París, que es un organismo oficial de Estados que se creó en 1956.

1.b) Para la deuda con la banca privada, las negociaciones se realizan con un comité de acreedores compuesto por representantes de los bancos que prestaron la plata.

2) Todo proceso de renegociación emprendido por los países está condicionando al visto bueno del F.M.I.

La renegociación que resulta de todo este proceso es un reescalamiento del pago de las cuotas del capital prestado, es decir de la deuda propiamente dicha. Los intereses se siguen pagando de acuerdo a

las tasas flotantes del mercado (LIBOR de Londres o PRIME de Nueva York) más un recargo del 1 al 2% (significan varios millones de dólares) por concepto de comisión de los bancos para la renegociación. El elemento clave de esta dinámica es justamente asegurar que los países endeudados sigan pagando sus obligaciones.

4.1. EN EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE HURTADO (1983-1984)

El proceso renegociador durante el período del Dr. Oswaldo Hurtado se inició en octubre de 1982 y concluyó en marzo de 1983. El país durante este corto tiempo recibió créditos frescos de los bancos y un préstamo de emergencia otorgado por el F.M.I. llamado Stand-by).

A cambio de eso se firmó un convenio con dicho fondo en el llamado "Plan de Estabilización", cuyos puntos principales fueron:

1) Reducción del déficit presupuestario a un mínimo del 4% del PIB, lo que implicó una reducción de los gastos del Estado para cubrir los déficits con préstamos. Así, se puso fin al modelo intervencionista que siguió el país en décadas anteriores.

2) Reducción de las disponibilidades del Banco Central, es decir

rebaja drástica de los fondos del Banco para programas de fomento a pequeños productores y programas de desarrollo del sector público.

3) Exportar más e importar menos para poder dedicar más divisas al pago de la deuda. Este acuerdo se pudo cumplir sólo parcialmente, pues si bien el gobierno redujo las importaciones, las exportaciones también se vieron reducidas a consecuencia de las inundaciones de comienzos de 1983.

4) Política de precios reales que se tradujo en aumentos de las tarifas de los servicios públicos (agua, luz, teléfonos) y de los productos de primera necesidad (leche, aceite, azúcar, arroz, etc.). Las alzas produjeron el legítimo rechazo de las clases populares expresado en varias huelgas nacionales.

5) Política monetaria restrictiva, es decir disminuir el dinero circulante para que la gente tenga menos dinero, gaste menos y la inflación baje.

6) Política salarial, o sea aumentar los salarios en proporción menor al crecimiento de la inflación, para de esta manera reducir el costo de la mano de obra. Con esta medida se afecta la capacidad adquisitiva de los

trabajadores, declarando el proceso de pauperización de los sectores populares.

7) Política cambiaria, es decir establecer mecanismos que fomenten las exportaciones, tales como la creación del mercado libre del Banco Central y las minidevaluaciones diarias, que permitían a los exportadores ir recibiendo más sucres por sus dólares.

En resumen, se obligó al pueblo ecuatoriano a realizar "sacrificios" a fin de salir de la crisis. Pero la cosa no quedó allí. Las medidas antipopulares que se mencionaron sirvieron para un nuevo proceso de renegociación.

Se obligó a profundizar medidas ya tomadas; aumento de precios, especialmente de servicios y de la gasolina, nuevos impuestos, disminución completa de subsidios, revisión de aranceles de importación. En definitiva otro duro golpe al nivel de vida de la población.

4.2. EN EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE FEBRES CORDERO (1984-1988)

Con este gobierno aparece un nuevo estilo del contacto directo con

los medios financieros en la espera de flexibilizar la rigidez de la banca internacional.

Febres Cordero, con fines de renegociar la deuda explicaba en los Estados Unidos las principales líneas de su gobierno. Lo cual era aceptado ya que no criticaba a los sectores privados y a la inversión extranjera, sino que actuaba según planteamientos neoliberales de política económica, prometiendo impulsar una economía social de mercado.

El gobierno no esperaba sus propios proyectos de estabilización, adelantándose a las sugerencias del F.M.I., las cuales lógicamente eran coherentes con la política de dicho organismo; debido a que el gobierno ecuatoriano se entregaba enteramente al tutelaje fondomonetarista.

La segunda manera de tranquilizar a la banca internacional y ratificar la "buena voluntad" del gobierno fue rechazando todo esfuerzo para conformar un "Club de Deudores" que una a los países de la región. Las autoridades declararon que la manera de tratar el problema era a través de la negociación bilateral entre el comité de gestión y cada país.

El gobierno dió, además, garantías a las inversiones extranjeras.

modificó la aplicación de la Decisión 24 y del Pacto Andino que limitaba la repatriación de utilidades y firmó un convenio con la agencia OPIC (Corporación Privada de Inversiones de ultramar), cuyo objetivo era asegurar los intereses norteamericanos en el exterior, incluso impidiendo que las autoridades jurídicas ecuatorianas juzguen sobre litigios con las transnacionales en el territorio ecuatoriano.

Con todo este esquema el gobierno esperaba encontrar las condiciones favorables para el refinanciamiento de su deuda. Con el Club de París se estableció una renegociación multianual del tramo de la deuda que se debía pagar entre 1984-1987. Fue la primera vez que el Club otorgaba este tipo de tratamiento, sin embargo las autoridades económicas esperaban refinanciar la deuda de 1984 a 1989, lo que no se alcanzó, se quiso renegociar un 85% de la deuda con dicho órgano y sólo se logró el 54%; se trató de cambiar las tasas de interés pero sin éxito. A pesar de ello, el gobierno presentó la renegociación como una gran victoria.

León Febres Cordero durante los dos últimos años de su gobierno realizó conversiones por 435 millones de dólares. En efecto el Banco Central reconoció el 100% del valor nominal de la deuda adquirida en el mercado secundario al 15%. Las conversiones fueron autorizadas

principalmente a favor de bancos y entidades financieras; sirviendo principalmente para compensar pasivos de estas instituciones con el Banco Central, y en menor medida para capitalizaciones. Los términos del convenio de renegociación fue:

1) Refinanciación de las deudas a vencer entre 1985 y 1989, lo que representa 4.631 millones de dólares (condición igual a los de la República Dominicana y Uruguay pero inferior a la de Brasil).

2) Interés del 1.38% encima de la tasa Libor (Londres) y flotante (condición igual a Chile, Argentina, Panamá y Uruguay pero inferior a México, República Dominicana y Venezuela).

3) El plazo de reembolso fue fijado en 12 años (igual a Argentina, Costa Rica, Panamá y Uruguay pero inferior a México, República Dominicana y Venezuela).

4) Tres años de gracia en el período de 12 años (condición igual a Argentina, Costa Rica, Honduras y Uruguay, pero inferior a Chile y Cuba).

Como se puede ver, las condiciones otorgadas no son las mejores de toda América Latina como se afirmó, sino igual y en algunos casos

inferiores a las recibidas por otros países.

4.3. EN EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE BORJA (1988-1992)

La propuesta fundamental del Dr. Borja fue la reactivación de la estructura económica nacional "desde abajo hacia arriba". Era la consecuencia de un manejo económico neoliberal y de los efectos del trágico terremoto de 1986, que al final del período del socialcristiano Febres Cordero presentaba cifras macroeconómicas que hacían pensar una difícil situación de las finanzas públicas. Uno de los signos más alarmantes era el saldo negativo de la R.M.I. – 330 millones de dólares, escritos con tinta roja.

A partir del llamado Plan de Emergencia Económica, puesto en práctica el 30 de agosto de 1988, el país asistió a la formulación de medidas gradualistas para poner orden casa adentro.

El manejo de la deuda externa se llevó a cabo bajo el mecanismo de conversiones de deuda externa que llegaron a un monto de 141 millones durante los cuatro años del régimen de Rodrigo Borja, Cifra ésta que permitió manifestar al B.I.D. en su publicación "Progreso Económico y Social en América Latina", que el Ecuador es el país que tuvo desde 1988

a 1992 la más alta relación deuda externa/PIB.

Recordemos que durante este gobierno de Borja se reconoció a través del Banco Central a los "sucretizadores" el 30% y el 50% del descuento, con lo cual el Banco Central obtuvo algún beneficio de la pérdida de valor de la deuda ecuatoriana en los mercados secundarios.

La conversión de la deuda a través de sus operaciones tuvieron como destino fundaciones u organizaciones de carácter social.

El resultado de 4 años de políticas gradualistas son principalmente cierta estabilidad en el tipo de cambio y la recuperación de la reserva monetaria. La deuda más grande de este gobierno con sus electores ha sido la inflación. El gobierno ha tratado de disminuir la tasa de inflación por lo menos al 30% a través de una política monetaria restrictiva pero la ausencia de una política salarial austera frustró sus intentos.

En el marco social el gran logro ha sido la consolidación de las instituciones democráticas y el inicio de serias reformas al estado. Su resultado más pobre ha sido la ausencia de una política salarial que compense a la clase media del gran peso de una inflación anual del 50%.

En general, se podría evaluar estos años socialdemócratas de estables. En relación a la deuda externa el precio de los pagarés de deuda en el mercado secundario (correspondientes al convenio de refinanciamiento Multi Anual – MYRA), había experimentado desde 1986 hasta 1992 un decrecimiento en su cotización.

4.4. EN EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE SIXTO DURÁN BALLÉN (1992-1996)

Mientras el país seguía una intensa y dura polémica por la posesión de los papeles de la deuda externa entre funcionarios de los gobiernos de Borja y de Sixto el proceso de renegociación entre la banca acreedora y el Ecuador, entró en receso por discrepancia en torno al pago de los intereses.

El problema radicó básicamente en tres puntos:

1) ¿Qué hacer con los 2.000 millones de dólares acumulados por el Ecuador en intereses atrasados?

2) ¿Qué porcentaje de los intereses pagar (el Ecuador no estuvo dispuesto a que sea más del 30%), mientras la banca quiere más?

3) ¿Cuándo reiniciar los pagos que se encuentran suspendidos (desde agosto de 1992 a julio de 1993). La banca quiere que sea inmediatamente y el Ecuador una vez logrado un acuerdo general.

A este problema se incrementó la controversia judicial con la financiera Weston, que se convirtió en acreedora del Ecuador al comprar papeles de la deuda por 20 millones de dólares en el mercado secundario. La acción de la Weston en contra del Ecuador se produjo en medio de las tensiones del proceso de renegociación de la deuda externa, por lo que muchos analistas aseguran que se trataba de una forma de presión de los acreedores al país.

El 12 de mayo de 1994, Ecuador y el Comité de Gestión de la banca acreedora llegaron a un acuerdo sobre los principios en que se asentarían los términos básicos de la renegociación de la deuda, enmarcada en el Plan Brady. El 4 de octubre de 1994 se firmó el acuerdo definitivo en la Asamblea Conjunta del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en Madrid. Para lograr este acuerdo, el Ecuador tuvo que comprometerse a cumplir ciertas metas económicas importantes que demuestran la voluntad del país por sanear su economía.

El acuerdo de renegociación adquiere relevancia si se considera que

el Ecuador redujo en 45% su deuda comercial. Además permitirá al país reinsertarse en la comunidad financiera mundial.

En la práctica no todo era felicidad; las metas incluían puntos como:

- Reducir la inflación al 20% para fines de 1994 y al 15% para diciembre de 1995 (Recordemos que en agosto de 1994 la inflación se ubicó en 27.1%. Este nivel inflacionario dificulta el cumplimiento de esta meta, por ello las autoridades económicas la ajustaron a 22%).
- Crecimiento del PIB en 3% para 1994 y 4% para 1995 (En la práctica el PIB a finales de año: para 1994 fue de 4.3% y para 1995 fue de 2.4%).
- Un esfuerzo fiscal creciente que incluya la reducción del gasto corriente en 0.7% del PIB para 1994. (Este esfuerzo se sintió, entre otros debido a una nueva forma de valoración del precio de los combustibles, ya sea una disminución del número de empleados públicos en 20 mil posiciones a un costo de 0.6% del PIB).
- Incremento de la participación del sector privado, desregulación del sector petrolero y mayor participación del sector privado en su desarrollo. (Esta mayor participación incluye la inversión para la

ampliación del oleoducto, de la que aún no se ha demostrado plenamente su utilidad.

4.5. SITUACION ACTUAL

En la actual situación de crisis que vive el Ecuador como resultado de varios factores como la guerra con el Perú, excesivas devaluaciones monetarias; inflación galopante, un gobierno paupérrimo como el bucaramato, problemas sucesivos de gastos reservados, corrupción en la administración pública, problemas naturales, etc., el pago de la deuda externa resulta imposible, más aún en gobiernos que desconocen de todo, ó sólo son politiqueros como el de Bucarám y Alarcón.

Para poder efectuar por lo menos el servicio de la deuda, es un requisito previo acelerar las tasas de crecimiento económico para disponer de nuevos ingresos que permitan el repago de la deuda, más no como planteaba el señor Bucarám que su gobierno liderará en todos los foros y conferencias internacionales una postura que persiga como objetivo la unidad de criterios para tratar este problema con los acreedores, manifestando de antemano que primeramente, para nosotros, está la preocupación del desarrollo del país y que para las negociaciones de deuda externa se utilizará el multilateralismo, el

bilateralismo y el unilateralismo y que cada una de estas modalidades de negociación se antepondrá a las necesidades del país.

En la práctica todo fue politiquería, seguida de manera similar por el presidente interino. Hasta la fecha no se arregla ni soluciona nada al respecto, más aún se agravan los problemas de toda índole, simbolizada en paros, huelgas, elevación de precios de los productos de primera necesidad, etc.

El país enfrenta una de las crisis fiscales más graves que ha tenido en los últimos años, situación agravada por la demanda de recursos para atender los gastos ocasionados por el fenómeno de El Niño y la caída de los precios internacionales del petróleo que ha provocado que la crisis fiscal se refleje en los atrasos e incumplimientos de parte del Gobierno con las instituciones del sector público. Cabe señalarse que a la fecha la deuda pública acumulada en la Tesorería de la Nación sobrepasa los US \$ 200 millones de dólares.

Frente a esta realidad y para corregir el desfinanciamiento, el Ministro de Finanzas y Crédito Público del actual régimen ha evaluado varias alternativas, entre las cuales se ha previsto la posibilidad de obtener recursos a través de exportaciones de petróleo (factoring).

Este acuerdo garantiza la opción para el país de concretar una titularización de futuras facturas petroleras hasta US\$ 700 millones de dólares, y de una facilidad puente por US\$ 280 millones de dólares (incluidos en los US\$ 700 millones); por el cual, el actual Gobierno emplearía exclusivamente el anticipo de US\$ 280 millones, y el nuevo régimen tendría total libertad para determinar el monto de endeudamiento que considere necesario utilizar de acuerdo con sus intereses.

Esta propuesta no ha sido considerada por las múltiples controversias que generó.

CAPITULO V

5. IMPACTOS MACROECONOMICOS Y MICROECONOMICOS DE LA DEUDA

5.1. IMPACTOS MACROECONÓMICOS

Conjuntamente con las causas de origen interno, la acumulación de la deuda externa ecuatoriana refleja, en medida importante, los efectos de numerosos cambios en la situación económica y financiera internacional ocurridos durante las tres últimas décadas. El impacto de esos cambios sobre la Balanza de Pagos derivó en un aumento extraordinario del déficit corriente (principalmente en los rubros del comercio de bienes y de pagos por servicios financieros), un deterioro en la composición y condiciones financieras de los ingresos de capital y una importante fuga de capitales. Así enfocado este impacto, vemos que la espiral ascendente de la deuda externa no es más que una expresión del acomodo financiero de los cambios indicados.

Al analizar la trayectoria de la Balanza de Pagos, permite distinguir tres fases principales, de acuerdo con la naturaleza de los factores

determinantes del déficit externo.

La primera, de 1970 a 1979, registra durante los gobiernos de facto una expansión del déficit fiscal como resultado básicamente de los mayores requerimientos de recursos absorbidos por las inversiones a acelerar el desarrollo económico, contribuyendo para ello la inversión directa de capitales extranjeros (de manera preferencial en el campo petrolero); un aporte de países industrializados y organismos multilaterales relacionados con la banca.

La segunda etapa se refiere al período 1980-1992, en el cual la Balanza de Pagos absorbe los impactos de los incrementos del precio del barril de petróleo y su reducción brusca la baja de las exportaciones, el aumento en el precio de las manufacturas importadas; actitud de los distintos gobiernos de turno por medidas parciales de ajustes con una expansión de la demanda interna (debido entre otras causas al conflicto con el Perú en 1981, a los desastres naturales de la Costa y a la famosa sucretización). El déficit externo resultante fue financiado por una entrada creciente de créditos de fuentes bancarias privadas, bajo términos de interés y plazo convencionales de mercado (de igual manera como cuando se inició la exploración y explotación petrolera en la década de los setenta).

La tercera fase, abarca el período de 1993 hasta la presente fecha (junio - 98), pues hay que señalar que se vive en el Ecuador momentos difíciles para todos los ecuatorianos. Una serie de factores exógenos conspiró contra los logros conseguidos, con la aplicación de los distintos programas macroeconómicos aplicados desde 1992 a 1998; no obstante las autoridades económicas consiguieron enfrentar las tensiones coyunturales derivadas del conflicto bélico, la crisis eléctrica, la crisis política, los devacles de la naturaleza, la inmoralidad gubernamental y la inseguridad social entre otros.

Sin embargo, la anormal situación tuvo un claro impacto sobre el ritmo de crecimiento económico y la posición de las cuentas fiscales y de la Balanza de Pagos, en efecto en los Cuadros No. 3. y 6. de la presente investigación se puede observar que tanto el Producto Interno bruto como la Balanza de Pagos, a pesar de que los distintos gobiernos de turno han realizado estimaciones iniciales, las mismas que no se han cumplido en los porcentajes esperados, al contrario dan cuenta de una expansión en sus indicadores, tal es el caso del equilibrio fiscal que se degradó durante este período, si comparamos con el período anterior. El déficit global sería del orden del 2.8% del PIB, aunque la posición doméstica casi siempre ha demostrado un superávit que promedia el 2.4% del producto.

La reserva monetaria internacional, desde 1988 hasta 1998 presenta un valor positivo al pasar de -175 millones de dólares en 1988 a 1.940 millones de dólares en el mes de marzo del presente año.

Se registra fuertes incrementos del déficit corriente de la Balanza de Pagos, de -678 millones de dólares en 1993 paso a -743 millones de dólares en 1997, debido entre otros al aumento sin precedentes de las tasas de interés nominales y reales, a la recesión económica de los países industrializados iniciada en la década anterior, una baja pronunciada de la producción interna y una aceleración inflacionaria; frente a estos problemas el Ecuador se vió obligado a adoptar severas medidas de ajuste que incluyen una reducción del gasto interno y de las importaciones y devaluaciones sucesivas de la moneda, que se ha hecho a costa de reducir los consumos suntuarios y agudizar la contracción económica interna, incrementando de manera sucesiva los precios de los productos de primera necesidad, incluido el aumento del precio de la gasolina.

Por otro lado, es necesario manifestar que el endeudamiento público y privado tiene importantes impactos macroeconómicos, los cuales varían dependiendo si es un endeudamiento público o doméstico. Estos impactos han sido ampliamente estudiados desde el punto de vista

teórico. El estudio empírico sobre el impacto macroeconómico del endeudamiento externo ha sido tratado en nuestro país sobre todo desde la perspectiva de liquidez presupuestaria en escenarios de mediano plazo (impacto en la caja presupuestaria y de viabilidad de Balanza de Pagos en el mediano plazo).

Como fuere, durante este período el crecimiento persistió de todos modos, reflejando los efectos de todo el proceso de regulación puesto en práctica desde 1992; en otras circunstancias, el impacto de la crisis que vivimos en los actuales momentos habría sido posiblemente mayor. Sin embargo, a pesar de las dificultades, la inflación continuó mostrando una clara tendencia a la baja de 45% en 1993, a 30,7% en 1997, con una inflación acumulada a mayo del presente año de 18,6%.¹⁹

La evolución de la actividad económica durante 1993 a 1998, fue aparentemente satisfactoria en medio de lo señalado como contexto adverso al que se hizo referencia. Los diversos shocks indujeron claramente una mayor incertidumbre entre los agentes económicos, lo que sumado al deterioro de algunos indicadores claves exacerbó la tendencia al alza de las tasas de interés en tiempos determinados, que fue una característica de la evolución de la economía en su conjunto.

¹⁹ Revista Gestión , (junio de 1998), Economía y Sociedad, Edición de Aniversario, No 48

En términos generales, las tasas de interés registraron niveles reales muy altos, situación que se explica fundamentalmente por la percepción de riesgo cambiario, el incremento del riesgo país inducido por los factores citados anteriormente e incrementados por un aumento de la deuda interna del gobierno.

5.2. IMPACTOS MICROECONÓMICOS

La precipitada caída del precio del petróleo durante la década de los noventa, de manera especial en los años de 1996, 1997 y 1998 en este último a menos de 7 dólares por barril, tiene un doble impacto sobre la economía. Por una parte, al venderse el petróleo a un menor valor causa dificultades en la Balanza de Pagos; esto es, menos dólares petroleros obligan a obtener más dólares por otros medios, sea por otra clase de exportaciones, como las no tradicionales (flores, babaco, papaya, etc.), como ventas que en los actuales momentos están superando en volumen, recibiendo préstamos a nivel interno como externo, o alternativamente reduciendo el egreso de divisas, que puede lograrse restringiendo las importaciones, o los pagos que se hacen por deuda externa principalmente.

De lo expuesto en el párrafo anterior, se deduce que durante los

últimos nueve años (1990 a 1998), en el mercado a nivel mundial ningún producto comercializado ha sufrido transformaciones estructurales y vacilaciones tan significativas como los del mercado petrolero.

Cuando se exporta un producto, el Banco Central del Ecuador, incauta las divisas que genera. El vendedor recibe sucres. Los exportadores de nuestro petróleo son el Estado y las empresas privadas, las cuales para su reparto reciben el valor en sucres por el total de las exportaciones de petróleo. Pero Petroecuador, como entidad del sector público, no es dueña del petróleo que exporta; sino que es el erario nacional el que retiene estos recursos para financiar el Presupuesto del Estado, en el que se halla inmerso los desembolsos que se deben realizar para destinar al pago de la deuda, y una multiplicidad de partícipes; esto es, otras entidades del sector público que tienen derecho a una parte de las rentas que genera Petroecuador.

En lo que respecta a las empresas internacionales, parte del crudo que les corresponde lo entregan al Estado como regalías. Sobre los sucres que reciben por sus exportaciones de petróleo pagan un impuesto a la venta, que es porcentualmente más elevado que el que pagan los demás contribuyentes del país. En la práctica esto significa que la mayor parte de los sucres que generan las exportaciones de las empresas

privadas van al Estado.

Como se puede ir deduciendo, en la distribución de las rentas petroleras todo el mundo mete mano. Pero ahí no termina la complicación; esto se da cuando baja el precio del barril de petróleo o cuando se han dictado una serie de leyes que alteran la distribución de la renta petrolera, en favor del Tesoro Nacional, debido a que tenemos que cumplir con las obligaciones de la deuda externa, así exista variación en los precios del barril de petróleo, devaluaciones y/o nuevas producciones. Lógicamente siempre la nueva producción petrolera financiará el Presupuesto e inclusive se pagará los atrasos de la deuda. Esta Ley está vigente desde 1992 hasta la presente fecha.

Caso contrario, de no existir dependencia del sector público en el petróleo, se vería obligado a recaudar ingresos para paliar las obligaciones de la deuda a través de elevar los precios de los derivados del petróleo. Devaluaciones sucesivas del sucre frente al dólar, lo cual es notorio durante la presente década, han incidido de manera directa en las rentas petroleras, ya que el petróleo de exportación genera sures en base al tipo de cambio. No así, con las rentas de origen interno, como el impuesto a la renta y a las ventas. Estas ventas no suben de manera automática como la devaluación.

En relación a la crisis de endeudamiento y sus efectos sociales, cabe señalar que los países del Tercer Mundo, con la aguda y prolongada recesión internacional, que se vive desde los años ochenta hasta la presente, se manifiesta principalmente como una crisis de su deuda externa y sus componentes. La crisis cambiaria, asociada a la incapacidad de pago por generación insuficiente de divisas, se ha planteado que en la transferencia de recursos en dirección de los países del centro capitalista y las políticas originadas en los compromisos adquiridos por el mundo subdesarrollado para atender el servicio de la deuda externa, crean condiciones propicias para conformar importantes contingentes de población potencial y virtualmente migrante. Sin embargo, la confirmación de un hecho migratorio de tal magnitud dependerá de la dinámica de la acumulación del capital a nivel mundial, de su dirección (ramas de actividad dominante) y la tecnología que comparta (características de la relación capital - trabajo).

Frente a la ausencia de un acuerdo entre los países deudores para declarar una moratoria del principal y los intereses por un breve período, suficiente para concertar con los acreedores una renegociación global de largo plazo y tratar sobre los problemas básicos involucrados en la crisis de endeudamiento, los países deudores como el Ecuador deberán encarar individualmente, los intereses del conjunto de la banca

internacional y de la autoridad monetaria mundial.

Dentro de los efectos sociales que causa la deuda externa en nuestro país, es la insolvencia de pago que tenemos, por lo cual aceptamos toda recomendación del F.M.I.; lo que se conoce como políticas de ajuste, diseñadas para obtener prioritariamente el nivel de excedentes que genere la capacidad de pago para atender el servicio de la deuda, el saldo ha de soportar el crecimiento económico.

La receta del F.M.I. durante los años noventa, recomienda en primer término el logro de un equilibrio fiscal, para lo cual los distintos gobiernos de turno han procedido a eliminar el déficit fiscal, contando con las políticas de ajuste que han buscado aumentar el ingreso público, vía tributación, el aumento de las tarifas de los servicios públicos, un incremento de los precios de los combustibles, los incentivos a la exportación mediante devaluaciones sucesivas y la disminución y control del gasto público, donde la racionalización del gasto se traduce en desmonte de la actividad del Estado, en los campos de la educación, salud, previsión social, vivienda, así como la eliminación de los subsidios a los alimentos básicos, al transporte, la disminución de los salarios reales que han contribuido a liberar excedentes para pagar el servicio de la deuda y financiar la acumulación interna de capital.

En relación a la dinámica poblacional y a la innovación tecnológica, cabe señalar que la primera constituye para algunos especialistas un problema crucial en razón de que por lo general la oferta de alimentos y de tecnología y de crédito se concentran en los países con bajas tasas de fecundidad, mientras que los países receptores de alimentos y de tecnología obsoleta son los deudores que tienen altas tasas de fecundidad, que “quizás la situación más delicada por su gravedad proviene del hecho observado en muchos países con altas tasas de natalidad en donde la producción per cápita de alimentos es o bien estacionaria o está en disminución”, Concluye Lester Brown.

En la práctica se observa que esto es verdad cuando la penuria alimentaria se expresa en menor disponibilidad de productos agropecuarios para el consumo humano en países como el nuestro, en donde se nace conociendo el valor de la deuda que cada uno tiene que pagar, la misma que se incrementa en mayores volúmenes, adicionándose a esto la tasa de crecimiento poblacional que constituye hoy en día un reto a la imaginación para poder quitarse ese stress de la deuda, y desde luego es un reto que debemos emprender para crear nuevas plazas de trabajo, descomunal tarea que se agrava por la revolución tecnológica que reduce sensiblemente el empleo de mano de obra, pues se trata de la informática y las tecnologías derivadas de la

microelectrónica con aplicación a la producción, como es la robótica.

A manera de resumen puede plantearse que la gigantesca deuda externa que pesa sobre los ecuatorianos en los actuales momentos, amenaza las perspectivas del empleo, toda vez que el Estado por satisfacer el servicio de la deuda presupuesta sobre el 40%, el pago de la misma sumado a los otros rubros del remuneraciones, asignaciones a los Organismos Seccionales Autónomos, Junta de Defensa, etc., no está en capacidad de invertir y generar empleo, y además se ha reducido el gasto social (educación, salud, bienestar social, etc.).

Cuadro No. 6.

Balanza de Pagos

Período	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
S.C.C*-680	-715	-360	-708	-122	-678	-681	-735	111	-743	
B. C.**	622	662	1009	643	1018	592	561	354	1220	598
B. S.***	1399	1474	1476	1461	1260	1400	1387	1320	1399	1732
Trnsf.****	97	97	107	110	120	130	145	231	290	391

Nota:

- * = Saldo en Cuenta Corriente
- ** = Balanza Comercial
- *** = Balanza de Servicios y Renta
- **** = Transferencias Unilaterales

Fuente : Banco Central del Ecuador; Información Estadística Mensual No 1752, Febrero 28/98

Elaboración : Autor de la Tesis

CAPITULO VI

6. PERSPECTIVAS Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN DE PAGO DE LA DEUDA

Dadas las condiciones en que se desenvuelve el país, considerada como una de las más difíciles en los últimos años, se hace imprescindible buscar mecanismos que coadyuven a sacar al Ecuador de un gran atolladero, hay que tomar decisiones con el fin de enfrentar problemas endémicos, como son la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles de educación, las malas condiciones sanitarias, el bajo rendimiento del aparato productivo, los déficit fiscales que tiene el Gobierno Central y la abultada deuda externa.

“Todo déficit fiscal incrementa la deuda pública. Para cubrir el déficit y el pago de amortizaciones internas por créditos pasados, se acude al mercado interno para obtener desembolsos mediante la emisión de bonos y certificados de tesorería”.²⁰

La falta de políticas del actual régimen para estimular y favorecer a

²⁰ Carrera Jaime, (1998) Hacia el equilibrio fiscal para reducir la pobreza, Ediciones ABYA-YALA

las actividades productivas y la insuficiente transferencia de tecnología, no han permitido el desarrollo de los sectores productivos, sino en mínima escala, impidiéndoles alcanzar niveles adecuados de competitividad y productividad, comprometiendo el desarrollo del país. Las condiciones poco atractivas para la inversión, creadas por los desequilibrios macroeconómicos y la errática intervención del Estado, han impedido su desarrollo.

La situación que debe afrontar el país en los actuales momentos no es nada alentadora. Al reducirse el principal generador de divisas y aportador de ingresos del Estado como es el petróleo, a menos de US\$ 6,5 por barril exportado. Indudablemente le afecta al Presupuesto General del Estado por haberse elaborado con una premisa de US\$ 16 por barril; pues no tienen sostenibilidad los gastos que se pretendan efectuar en el presente año, por parte del Gobierno. No se cumple la disposición constitucional de que todo gasto del sector público debe tener su contrapartida en los ingresos que genere el mismo. A esto se suma las consecuencias dejadas por el fenómeno de El Niño, que ha significado un desembolso adicional de 133 millones de dólares de la caja fiscal.

Consecuentemente los problemas estructurales de la deuda y del déficit fiscal exigen la toma de decisiones políticas respaldadas por

consensos nacionales para generar ingresos, reducir los gastos, y de existir problemas, éstos tengan que ser solucionados en este momento y no dejar para mañana cuando ya no existan posibles soluciones a estos males. El compromiso es de todos los ecuatorianos, con otra visión de patria, de otra educación, de otra cultura, de un nuevo individuo, los sacrificios que tendremos que afrontar son en beneficio de nuestras futuras generaciones.

Es necesario ejecutar acciones que impulsen el crecimiento del país, insertado en las corrientes de globalización económica y del comercio, modernizando y limitando el papel del Estado a la dotación de servicios sociales básicos y de seguridad pública. Si el Ecuador no crece a tasas elevadas, no estará en capacidad de servir su deuda, reducir la pobreza y obtener nuevos ingresos para atender a los sectores sociales, no podrá crear y generar nuevas plazas de trabajo, crear condiciones para atraer la inversión extranjera, fomentar el ahorro nacional y sobre todo tener un clima de confianza para evitar que los capitales nacionales salgan del país. No se puede malgastar los gastos del Estado, no hay que derrocharlos, hay que cobrar bien los impuestos, para no cubrir la brecha fiscal con endeudamiento externo, eliminar los escudos fiscales, no acostumbrarnos a vivir del endeudamiento interno y externo y creer que esta es la única solución a todos nuestros problemas. Falta seriedad en todos los

contribuyentes en el pago de los impuestos, se debe evitar las tendencias rentísticas que se tiene en el país, hay que controlar el poder económico de ciertos estratos de la sociedad ecuatoriana (herencias), mediante el cobro de impuestos y redistribución de los mismos.

Buscar y conseguir una política fiscal que en algunos casos sea expansionista y en otros momentos restrictiva, con reformas estructurales que favorezcan las exportaciones, que insentive la innovación tecnológica sin descuidar la utilización de mano de obra, que se de paso al cobro del impuesto a la renta en todos los extractos sociales, que sirvan más tarde para invertir en educación, salud, vivienda, etc. Hay que saber cobrar, si el Ecuador logra ser más competitivo podrá exportar más y podrá contar con divisas que generarán más ingresos al fisco.

6.1. ESQUEMA DE REDUCCIÓN DE LA DEUDA

El problema del endeudamiento externo, que por años ha tenido que enfrentar el Ecuador, afecta al manejo de las finanzas públicas que no han permitido a los gobiernos de turno atender las prioridades del desarrollo nacional que tanta falta le hace al país y que no ha sido posible realizar a su vez proyectos, encaminados a beneficiar a los sectores sociales más necesitados y vulnerables de nuestro país.

Se ha analizado la posibilidad, por parte del Estado ecuatoriano de recomprar la deuda externa y la conversión de la misma; campos en los cuales el país tiene cierta experiencia, mecanismo que liberaría notablemente los recursos que destina el Estado para cumplir con los compromisos de la deuda en la presupuestación, los mismos que podrían ser canalizados a cumplir con la deuda social que se tiene con la población. En definitiva hay que realizar un manejo sano de las finanzas públicas, evitando de esta manera un repunte de la deuda, pudiendo el estado de esta manera canalizar su ahorro hacia actividades que coadyuven al crecimiento y desarrollo económico del país.

Los recursos que se necesitan para proceder a la compra de la deuda o la conversión de la misma, podrían ser la utilización de la Reserva Monetaria Internacional (RMI) cambiando el marco legal vigente, y por otro lado buscar la posibilidad de acceder a préstamos que los Organismos Multilaterales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Gobiernos amigos, entre otros, de manera disfrazada con miras a sanear la economía del país se nos concedan, dándole un uso diferente al solicitado posteriormente, con miras a no crear expectativas en el mercado.

El país podría crear un fondo destinado a comprar parte de la

deuda, el mismo que puede ser complementario al ya existente Fondo de Solidaridad, utilizando de esta manera parte del patrimonio de los recursos provenientes de la privatizaciones que el Estado se encuentra empeñado en llevar adelante.

Si tomamos en cuenta que los problemas políticos y económicos del país se reflejan en el precio de los papeles de deuda, que se transan en el mercado financiero internacional, estos han bajado, como lo manifiesta la consultora internacional JP Morgan. "En los últimos años el crecimiento de Ecuador ha sido muy bajo comparado con el resto de países latinoamericanos, la inflación a fin de año se proyecta como la más alta de la región y el déficit fiscal muestra un continuo deterioro".

Complementariamente a todo lo indicado anteriormente, el Estado como forma de pagar la deuda que mantiene con entidades como el Seguro Social, debería permitírseles incursionar en la compra de deuda de manera disimulada, procurando que la misma se realice reservadamente.

6.2. OPCIONES DE PAGO DE LA DEUDA

6.2.1. La renegociación bilateral

Los últimos convenios de refinanciamiento, suscritos por el Estado ecuatoriano ante los acreedores y tenedores de la deuda, como es el caso del firmado en 1986 por parte del Banco Central del Ecuador con el Citibank, llamado Acuerdo de Consolidación , mediante el cual se refinanció gran parte de la deuda que el sector privado había contraído con la Banca Internacional, los firmados con el Club de París, donde se faculta a los países acreedores del Ecuador, miembros de dicho organismo, sobre la base voluntaria de cada uno de los países y de manera bilateral, a que puedan vender o canjear la deuda externa oficial a través de mecanismos de conversión de deuda por naturaleza, asistencia, capital y otros mecanismos de intercambio de deuda por moneda nacional. “ Se autoriza la conversión de hasta 20% del saldo de la deuda comercial y hasta el 100% de los montos de préstamos de ayuda oficial de desarrollo y los préstamos directos al gobierno”.²¹

Bajo este mecanismo, el Estado ecuatoriano deberá llevar la línea

²¹ Fierro Virginia Renoy, Salvador Mónica, Reorientación del gasto público: del servicio de la deuda externa al financiamiento del gasto social, Banco Central del Ecuador, Cuestiones Económicas N. 30

de acción del tratamiento de la deuda, tratar de buscar convenios a nivel de países acreedores de estas condonaciones por así llamarlas, a cambio de que el país se comprometa a destinar esos recursos hacia el financiamiento de actividades consideradas como necesarias para su desarrollo, o que pueden tener un carácter ecológico, con miras a mantener, preservar y proteger grandes extensiones de terrenos considerados como reservas y que puedan actuar como pulmones purificadores del medio ambiente del mundo.

6.2.2. Un techo sobre el total de las exportaciones

El Ecuador, dentro de sus alternativas, debe encaminar sus esfuerzos a disminuir su abultada deuda, mediante la compra o reconversión del stock de la misma, que permita en el mediano plazo observar un alivio del peso del servicio de la deuda externa, de manera que ésta no sea representativa en el contexto de la solvencia o no de la presupuestación del gobierno.

Cambiar el ámbito de destino de los recursos provenientes de las exportaciones del petróleo ecuatoriano al servicio de la deuda, no es nada descabellado; se tiene la obligación moral de cumplir con esos compromisos adquiridos, so pena de que la comunidad internacional nos

de la espalda y se nos impongan sanciones de carácter económico, político, militar, consecuentemente no permitiéndonos el acceso a nuevos recursos externos.

El manejo de las exportaciones petroleras a cubrir este requerimiento debe ser ejecutado de manera técnica, no con carácter político se va a tener que recortar los gastos de sectores que se benefician de estos ingresos para atender exclusivamente estas obligaciones, salvo indiscutiblemente los casos que por su naturaleza sean socialmente y económicamente indispensables para el país.

Se requiere ~~que~~ producir más, mejorando el sistema de transportación con miras a lograr los índices de crecimiento que tuvo el país en el año 1973 en, donde prácticamente se creció a niveles nunca alcanzados de 25,3%.

6.2.3. El no pago

El país, como mucho otros estados, ha tenido que reprogramar su deuda, buscar nuevos créditos internacionales, conseguir reconversión de su deuda, negociar bonos de estabilidad monetaria, bonos de tesorería, entre otras cosas a las que ha recurrido, con el fin de cumplir el servicio

de la deuda.

Sin embargo de tanto sacrificios, el país en los actuales momentos se encuentra en moratoria al margen de que las autoridades manifiesten lo contrario. Esta moratoria es el resultado de los desequilibrios fiscales que presenta el Estado, con un gasto desbordante, irracional endeudamiento, con altos índices de corrupción en las altas esferas del convivir nacional, sumados a la poca conciencia tributaria de los ciudadanos que no le permiten al estado cubrir las obligaciones contraídas, simplemente lo que se está realizando es la acumulación de pagos pendientes, por parte de la Dirección del Tesoro del Ministerio de Finanzas y Crédito Público, durante el presente ejercicio fiscal, para ser cancelados posiblemente el próximo año.

En definitiva el no pago que viene realizando el país, de manera disfrazada, tarde o temprano traerá consecuencias funestas, por la acumulación de intereses y amortizaciones que se tengan que hacer a futuro, complicando la sostenibilidad de endeudamiento.

La postura y planteamiento de esta tesis la expuso Fidel Castro en base a los supuestos de que la misma es impagable, debido a toda una serie de condicionamientos anacrónicos del sistema financiero

internacional.

En los actuales momentos, grupos de países se encuentran reuniéndose para formar un solo frente ante los organismos acreedores, con el fin de buscar alternativas viables al pago o no, de sus respectivas deudas.

6.2.4. La cancelación de la deuda o la muerte política de los Gobiernos Democráticos

Es importante recalcar que esta apreciación es solo el resultado de los estudios realizados en el contexto del desarrollo e incidencia que ha tenido el endeudamiento externo e interno en el convivir nacional; y, es que para que esta Deuda Eterna, como lo denominara el Eco. Alberto Acosta, se la pueda pagar completamente, se requeriría de un altísimo costo social y económico por parte de todos los ecuatorianos, o por el otro lado si se la dejará de pagar, a pesar de las consabidas implicaciones que esto conlleva; es que se considera que dentro de un futuro no muy lejano los estados se verán inmersos a cambios estructurales de sus fronteras, globalizando sus economías, naciendo nuevos estados más sólidos, dentro de lo cual la deuda contraída anteriormente dejará de ser tal, por el fallecimiento del deudor.

CAPITULO VII

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1. CONCLUSIONES

1.- Cuando nacimos a la vida republicana, el país comenzó con la carga de la deuda contratada para obtener la liberación política de España. Se obtienen recursos internacionales de origen inglés, que dan paso a la utilización de recursos financieros que no tuvieron objetivos productivos y que por mucho tiempo provocaron grandes dificultades para encontrar una solución de pago.

2.- Hasta el año de 1975, el Ecuador no era un país fuertemente endeudado, es a partir del año de 1976 hasta la presente fecha que el país tiene un acelerado endeudamiento.

3.- En la época de los años setenta, el Ecuador petrolero consiguió los créditos que no había recibido en otras épocas de bonanza, sea esta la cacaotera o la bananera. El país se tornó atractivo para los inversionistas, así como para los bancos y organismos internacionales.

4.- El auge petrolero y el masivo endeudamiento que tiene el país, dieron lugar a una serie de transformaciones, como la expansión del Estado, la creación de nuevas entidades burocráticas, la profundización del proceso de industrialización en sectores de manejo intensivo de capital.

5.- Desde la época de los setenta hasta la presente fecha, el petróleo sigue siendo la principal fuente de ingresos del Estado; consecuentemente es de donde se obtienen los recursos para cumplir con el servicio de la deuda que mantiene el país con sus acreedores.

6.- Debido a que el Ecuador no pudo atender el servicio de la deuda externa, en el año de 1982 se acordó una suspensión de pagos y se tuvieron que iniciar los contactos con la comunidad financiera internacional, tendiente a solicitar el refinanciamiento de la deuda externa, situación que se mantiene en los actuales momentos.

7.- La deuda externa y los déficits presupuestarios que ha soportando el país, a través de la historia, vienen a constituirse en males crónicos con los que se tiene que convivir.

8.- El abultado monto de la deuda pública ha obligado a asignar

ingentes recursos para el pago de amortizaciones y de intereses, en desmedro de los sectores sociales, lo que ha contribuido al crecimiento de la pobreza en el país y al deterioro de las relaciones sociales.

9.- Una forma arbitraria a la que comúnmente recurre el Estado, es la de acumular pagos pendientes para ser cancelados en el próximo año del ejercicio fiscal, lo que ha llevado a un crecimiento insostenible del servicio de la deuda.

10.- Con el problema de los déficits fiscales, es práctica común la contratación de nuevos préstamos para poder cubrirlos, sean estos de carácter interno o externo.

11.- La imagen de riesgo que proyecta el Ecuador como consecuencia de un continuo deterioro de las condiciones en que se desenvuelve, han provocado que se le califique con una "D", según The Economist Intelligence Unit, que quiere decir según el ranking, deficiente de pobre desarrollo y poco atractivo para realizar inversiones.

12.- En los actuales momentos, con las condiciones en que vive el Ecuador, con una inflación proyectada como una de las más altas de Latinoamérica, con un déficit en continuo deterioro , la incertidumbre

política y los bajos niveles de ahorro e inversión, hacen que el riesgo de invertir en el país aumente y por ende el precio de los papeles de la deuda ecuatoriana bajen en los mercados, situación que puede aprovechar el gobierno para poder adquirirlos.

13.- El endeudamiento externo en sí mismo, no debería ser nocivo para un país. Por cada dólar que tenemos que pagar de intereses, podría generar otro por el lado de las exportaciones ecuatorianas, siempre y cuando dicho endeudamiento contribuya al desarrollo y sea rentable para el país, con las debidas excepciones de carácter social, que tienen que tener presente todos los gobernantes de turno.

14.- En los actuales momentos el país se encuentra sobreendeudado, la mitad del Presupuesto del Estado se destina para pagar la deuda, lo que implica que no se puede seguir acudiendo a las fuentes de financiamiento externas como internas, toda vez que el Presupuesto se encuentra por colapsar. Un mayor gasto fiscal necesariamente implica un financiamiento, más endeudamiento para cubrir el déficit actual. No es cuestión de conseguirlas si no de pensar en las consecuencias que van a venir a futuro. Solo para el pago de US\$ 1.000 millones, necesitaríamos generar 1.1% adicional de ingresos fiscales, lo cual es imposible en las condiciones que se desenvuelve el

país, toda vez que se necesitaría mayores exportaciones y un aumento de impuestos, entre otras medidas.

15.- Los ingresos son escasos, comparadas con los gastos que demanda el Sector Público incluido las del servicio de la deuda, razón por la cual no se puede destinar recursos a inversión, por lo que el nivel de ahorro en el país es tan pobre que no le permite crecer.

16.- El país se encuentra al borde de la insolvencia por el endeudamiento público, es insostenible la carga de la deuda en el presupuesto del Estado.

7.2. RECOMENDACIONES

1.- Hay que reestructurar y fortalecer la institucionalidad de la racionalidad económica: las áreas fiscal, financiera, educativa, salud y pensiones.

2.- Se debe entrar en un compromiso de no endeudarse por lo menos un quinquenio o una década, con la finalidad de poder estructurar los montos de la deuda y buscar soluciones para la reducción del stock y pago de la misma.

3.- El Estado ecuatoriano debe ser consiente del grave problema que nos aqueja procurando no endeudarse en el exterior ni interior del país, tiene que haber una moratoria de endeudamiento.

4.- Se debe hacer hasta lo imposible por lograr la condonación de la deuda pública de países acreedores, bajo el esquema del Club de París, encaminado a destinar esos recursos a financiar políticas sociales (educación, salud, vivienda, infraestructura sanitaria, medio ambiente, entre otras). Para esto se hace indispensable que el grupo negociador ponga toda la fuerza de su ingenio para lograr esta solución.

5.- Se tendrá que tener presente que los recursos que se necesiten para la compra de la deuda en condiciones favorables, deben estar listos para su aprovechamiento.

6.- La creación de un fondo paralelo al de solidaridad o conjuntamente con los recursos obtenidos por las privatizaciones y los recursos provenientes de las exportaciones petroleras, puede ser la solución para la compra de la deuda pública que mantiene el estado.

7.- Hay que propender a que sean políticas de estado el manejo, contratación y pago de la deuda externa.

8.- Una política de endeudamiento público coherente con las demás políticas, que apunte a la reactivación económica del país, política que permita reducir la deuda.

9.- Se debe concientizar a la población sobre la necesidad de buscar soluciones conjuntas a estos grandes males, como es la situación fiscal y el endeudamiento público, lo cual debe necesariamente conllevar grandes sacrificios, en beneficio de las nuevas generaciones.

10.- Habrá que unir los Estados de condiciones similares a la del país, con la finalidad de formar un sólo bloque de deudores, que puedan negociar en grupo frente a los organismos e instituciones financieras.

11.- El país debe entrar en profundos cambios, sostenidos a través del tiempo en el manejo de políticas fiscales y de endeudamiento con rendición de cuentas, para lograr un crecimiento.

12.- Debe existir necesariamente una concertación de toda la sociedad ecuatoriana, con miras a conseguir soluciones viables para sacar de la crisis en que se encuentra el país; no se puede aprobar leyes que incrementen el gasto sin financiamiento, no debe haber oposición ciega a leyes que generen ingresos y no deben aprobarse los presupuestos si no son reales.

GLOSARIO

Acuerdo de disponibilidad de crédito (Stand -by). Cuando las reservas de oro y de divisas extranjeras de un país se reducen a causa de un déficit en la balanza de pagos, o por un ataque especulativo a su moneda, puede establecer un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, en virtud del cual puede tomar prestadas otras divisas del Fondo, si lo necesita.

Administración de la deuda. Cualquier operación, o conjunto de operaciones encaminadas a la alteración de la estructura, o de la composición , de la deuda.

Acuerdos de derecho de giro Según el Convenio Constitutivo del F.M.I. se entiende por tal, a una decisión del fondo mediante la cual se asegura a un país miembro que podrá efectuar compras a la Cuenta de Recursos Generales, de conformidad con los términos de la decisión durante un plazo determinado y hasta una suma específica.

Balanza de pagos Es el registro sistemático a lo largo de un período de tiempo, de las transacciones que el país realiza con el exterior.

Banco Mundial También conocido como Banco Internacional de

Reconstrucción y Fomento BIRF. Es un organismo internacional creado para la promoción de las inversiones en los países en vías de desarrollo.

Déficit, financiación del Cuando un gobierno permite, deliberadamente, que sus gastos sean mayores que sus ingresos, se dice que se ha embarcado en un Programa de financiación del déficit.

Deuda La obligación de pagar una cantidad de dinero a otra persona o institución, ahora, o en una fecha futura.

Fondo Andino de Reservas F.A.R. Organismo Internacional de derecho público, con sede en Bogotá - Colombia, instituido por los cinco países miembros del Acuerdo de Cartagena (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), mediante Convenio Constitutivo suscrito por aquellos el 12 de noviembre de 1976, en Caracas - Venezuela.

Fondo Monetario Internacional Con sede en la ciudad de Washington D.C. Organismo creado por la Conferencia de Bretton Woods, Estados Unidos, en 1944, para manejar un sistema monetario de auspicio a un proceso de reordenamiento de las economías de los países que habían sido afectadas por la Segunda Guerra Mundial, de modo que no se produzcan relaciones económicas inconvenientes que menoscaben las

transacciones internacionales.

Títulos de Crédito Público O títulos de la deuda pública, son los que representan obligaciones del Gobierno Nacional o de entidades u organismos del sector público, por contratos de mutuo en sures o moneda extranjera, emisiones de bonos, certificados de tesorería y demás títulos valores, garantías, convenios de consolidación de obligaciones, sobregiros con el banco Central y la deuda flotante legalmente reconocida.

REFERENCIAS

Acosta, Alberto, (1994), "La Deuda Eterna". Colección ensayo. Cuarta edición.

Baker, James, (1995), "Discurso ante el plenario de la reunión conjunta F.M.I. - Banco Mundial", celebrada en Seúl, USIR,.

Banco Central del Ecuador, (1987 - 1996), Boletín de Deuda Externa, pág. 39

Banco Central del Ecuador, (1998), Deuda Pública Consolidada, Sostenibilidad e Implicaciones Macroeconómicas. Notas Técnicas No. 39

Belisle, Jean y Ortiz, Santiago. (Julio 1987). "La Deuda Externa"; Editorial.

Benalcázar, Eduardo, (1988). "Clonación de la ilegal deuda externa en Paz" Ensayo económico. Colegio de Economistas de Quito.

CEDIS (Centro de Estudios y Difusión Social). "La Economía de los Últimos Años", Serie

Diario Hoy (junio 3,1998).Ecuador en la "D": país poco confiable

Cancillería del Ecuador. (1988)Presencia Internacional del Ecuador. Hacia una Nueva Relación Hemisférica; La Iniciativa para las Américas del Presidente Bush",

Carrera Jaime, (1998).Hacia el equilibrio fiscal para reducir la pobreza, Ediciones ABYA-YALA

CEDIS - Centro de Estudios y Difusión Social.(Julio de 1987). "La Deuda Externa";; serie La economía ecuatoriana en los últimos años, No 5, Quito, p.82-95

El Comercio, (marzo 17,1989)."Elementos Centrales del Plan Brady",Quito p.A-10

Fierro Virginia Renoy, Salvador Mónica, Reorientación del gasto público: del servicio de la deuda externa al financiamiento del gasto social, Banco Central del Ecuador, Cuestiones Económicas N. 30

Fondo Monetario Internacional,(1988)."Deuda Externa". Banco Mundial, Washington

JUNAC (1987), Posición del Fondo Monetario Internacional. Evolución reciente de la deuda externa de los países del Grupo Andino y de algunos países Latinoamericanos No 17, Lima, pág.16.

Junac - Sela, (junio de 1990). Evolución Reciente de la Deuda Externa en América Latina y el Caribe, No 2, Lima, p.20-25

Palan, Zonia Noviembre 1985. "La Deuda Externa". Foro sobre la Deuda Externa, realizado en Quito. Programa Economía y Desarrollo

Pachano, Alberto, "La Deuda Externa: Un Fenómeno Endémico", Serie Textos Económicos N-9. Banco Central del Ecuador Pag(s) 1y2.

Revista Gestión, (junio de 1998). "Economía y Sociedad", Edición de Aniversario, No 48

Sachs, Jeffrey, (1989). "Nuevos enfoques para la crisis de la deuda Latinoamericana", Vol. LVI, No.221, México

Subsecretaría del Tesoro y Crédito Público, Boletines Estadísticos (Anuarios)

Viteri Galo, (1993). "El Problema de la Deuda Externa de América Latina:

Propuestas de Solución y Perspectivas"; Colegio de Economistas,
Análisis Económico No 14, p. 138-139