

**POLITICAS SOCIALES, DESARROLLO
Y COMPENSACION SOCIAL**

1982

POLITICAS SOCIALES, DESARROLLO Y COMPENSACION SOCIAL

Alberto Acosta
Diego Carrión
Ernesto Delgado
Miriam Garcés
Rafael Guerrero
Fausto Jordán
Cornelio Marchán
Luciano Martínez
Santiago Ortiz
Simón Pachano
Javier Ponce
Roberto Roggiero
José Sanchez Parga
Jürgen Schuldt
Paola Sylva
José Tonello
Rafael Urriola

Quito, 1993

BIBLIOTECA - FLACSO - E C	
Fecha:	MARZO 2005
Compra:	
Proveedor:	
Cant.:	
Donación:	∞

**POLITICAS SOCIALES, DESARROLLO
Y COMPENSACION SOCIAL**

Es una publicación de CESA, FEPP, CAAP, FONDAD

© Grupo de trabajo sobre deuda externa
y desarrollo-FONDAD

ELABORACION: Alberto Acosta; Diego Carrión; Ernesto Delgado; Miriam Garcés; Rafael Guerrero; Fausto Jordán; Cornelio Marchán; Luciano Martínez; Santiago Ortiz; Simón Pachano; Javier Ponce; Roberto Roggiero; José Sanchez Parga; Jürgen Schuldt; Paola Sylva; José Tonello; Rafael Urriola.

RELATOR del seminario: Diego Cornejo Menacho

CUBIERTA: Gisela Calderón

DISEÑO GRAFICO: Angela García

IMPRESION: Albazul

REG.	72803
CUT.	11605
BIBLIOTECA - FLACSO	

361.25
P759 po

CONTENIDO

PRESENTACION / 9

POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO / 11

PONENCIA: Simon Pachano / 13

COMENTARIOS: Yurgen Schuldt / 55; Rafael Urriola / 57

CONVERSION DE DEUDA EXTERNA Y

COMPENSACION SOCIAL / 61

PONENCIA: Alberto Acosta / 63

COMENTARIOS: José Tonello / 111; Cornelio Marchán / 120

POLITICAS SOCIALES Y

DESARROLLO URBANO / 125

PONENCIA: Diego Carrión / 127

COMENTARIOS: Santiago Ortíz / 142; Miriam Garcés / 149

POLITICAS SOCIALES Y

DESARROLLO RURAL / 155

PONENCIA: Fausto Jordán / 157

COMENTARIOS: Rafael Guerrero / 169;

Luciano Martínez / 173

POLITICAS SOCIALES Y

PARTICIPACION CIUDADANA / 177

PONENCIA: José Sanchez Parga / 179

COMENTARIOS: Paola Sylva / 193

**ESTRATEGIAS Y POLITICAS DEL
ACTUAL GOBIERNO Y EL FISE / 201**

PONENCIA: Ernesto Delgado / 203

COMENTARIO: Roberto Roggiero / 219; Javier Ponce / 222

INFORME DE RELATORIA

Diego Cornejo / 225

**CONVERSION DE DEUDA EXTERNA
Y COMPENSACION SOCIAL**

CONVERSION DE DEUDA EXTERNA Y COMPENSACION SOCIAL

Alberto Acosta

El creciente deterioro de las condiciones sociales en el Ecuador se ha convertido, en el último tiempo, en un tema que acapara la atención de gobernantes y gobernados. Por esta razón, en forma paulatina, se ha incrementado el interés por diseñar nuevas maneras para enfrentar el problema, tanto por parte de las autoridades como por parte de diversas organizaciones de la sociedad civil. Esta inquietud también es compartida por los organismos financieros multilaterales, los cuales, dada su experiencia internacional, al parecer por fin han captado la existencia de este problema en casi todos los países de la región donde, con mayor o menor intensidad, se han aplicado y se aplican sus estrategias económicas.

En este sentido, lo común es encontrar una serie de pro-

Alberto Acosta, es Secretario Ejecutivo del Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD).

puestas más o menos creativas con las que se quiere revertir o al menos aligerar esta dura realidad. Así, en estos años hemos escuchado hablar de "ajuste con rostro humano" (UNICEF 1987), pago de la "deuda social" (PREALC 1987), "transformación productiva con equidad" (CEPAL 1991), "desarrollo humano" (PNUD 1990), para recordar las propuestas más conocidas. Sin embargo, hay que reconocer que el pragmatismo dominante apuntala sobre todo aquellas propuestas de política social que, sin cuestionar los ajustes económicos convencionales, focaliza su atención en resolver los requerimientos de los grupos poblacionales que presentan más riesgos o vulnerabilidad. Y, en forma complementaria, los diversos esfuerzos para abordar esta problemática han venido acompañados de variados esquemas de financiamiento.

Dentro de estas concepciones normalmente no se plantean los orígenes del problema y, por supuesto, tampoco se cuestiona el alcance de las políticas económicas, mucho menos se avanza en el análisis de sus últimas consecuencias, que es lo que realmente cuenta. Por lo que, al margen de cualquier otra consideración, no han faltado quienes pretenden convertir el problema del sobre-endeudamiento externo en un campo propicio para desarrollar esquemas técnicos de financiamiento de proyectos de inversión productiva o aún para fines sociales sin consideraciones políticas. Así las cosas, uno de los instrumentos que ha sido utilizado en el Ecuador y en otros países de la región, es aquel de conversión de deuda para conseguir recursos destinados a satisfacer las crecientes necesidades sociales, el mismo que se inspira en los mecanismos de conversión de deuda por capital.

Esquema que, como es lógico suponer, merece un análisis más complejo que el conocimiento y aplicación de una simple herramienta de técnica financiera.

1. DEUDA EXTERNA Y DETERIORO SOCIAL

Por la forma como se tratan en la práctica las problemáticas

cas de la deuda externa y del deterioro social, parecería que se asumen como dos retos sin una real vinculación. Es más, en ciertos círculos, sólo en los últimos años estos dos temas habrían encontrado una cierta relación gracias a los esfuerzos destinados a conseguir recursos financieros en las operaciones vinculadas al mercado secundario de pagarés de la deuda externa; concretamente cuando se dio paso a la conversión de fracciones de deuda para constituir fondos destinados a financiar algunos proyectos sociales, entre los que destacaron inicialmente los ecológicos.

Para algunas personas, es nuestra toda la culpa del sobreendeudamiento y de sus consecuencias, debido a "nuestras prácticas tropicales" y a "nuestra cultura propensa al endeudamiento" que llevaron a solicitar un exceso de financiamiento externo y al uso descontrolado de los recursos contratados. El mismo presidente ecuatoriano, en una visita a Naciones Unidas, en septiembre de 1992, declaró que "endeudarnos fue nuestra culpa" y negó, igualmente, que el pago de la deuda atente contra la soberanía nacional.¹ Afirmación que se complementa con la firme decisión para honrar los compromisos adquiridos con los acreedores extranjeros, tal como lo ratificó el mismo mandatario, en noviembre de 1992, al decir que la "deuda externa con organismos internacionales tiene que pagarse en su integridad, al igual que la contratada con gobiernos (Club de París), porque caso contrario el país no será sujeto de crédito".²

Aún en aquellos casos en que existe cierta conciencia sobre los *orígenes de las enormes dificultades socioeconómicas*, el aprovechamiento de la conversión de deuda para inversiones sociales ha sido entendido exclusivamente como una operación financiera resultante de la capacidad creativa de algún experto, en tanto reflexión utilitaria que no encuentra otra forma de acceder a los recursos que son tan necesarios para afrontar las tareas sociales. En ese sentido, los problemas

1. Ver sus declaraciones en el Diario El Comercio, Quito, 27.9.92.

2. Ver Diario HOY, Quito, 14.11.92.

planteados a su utilización serían eminentemente técnicos y deberían ser abordados como tales, sin cuestionamiento político alguno.

Igualmente, no han faltado quienes, a pesar de sus consideraciones negativas al endeudamiento externo y a sus consecuencias, en particular a las políticas económicas que este problema gestó, han aceptado esta opción financiera desde una pragmática reflexión política: si los otros, los contrarios, tienen acceso a estas líneas de financiamiento, porqué no aprovechar de las mismas para no quedar marginados del trabajo social y, por ende, para no perder influencia política en amplios sectores de la población. Dicho en otras palabras, si no hay recursos para realizar determinados trabajos, que se consideran como indispensables -compra de tierras para los indígenas, por ejemplo-, no habría más remedio que aceptar esta vía de financiamiento.

Antes de adentrarnos en esta materia, creemos conveniente repasar brevemente algunos aspectos básicos del endeudamiento externo y de las políticas que de él se han derivado en estos últimos años.

1.1. El impacto de la deuda externa

Desde principios de los años ochenta, de una manera cada vez más profunda y con un creciente fervor, en el Ecuador, como en la gran mayoría de países latinoamericanos, se adoptó una concepción económica aperturista y liberalizante, con la cual se busca reformular los esquemas de acumulación anteriores y conseguir una nueva forma de reinserción de la economía nacional en el mercado mundial. Desde entonces, además, y como elemento consustancial de este proceso liberalizador y aperturista, los gobiernos han procurado servir la deuda externa y han recurrido a sucesivas renegociaciones con la banca internacional, con la consiguiente aceptación de condicionalidades para la economía.

Junto a los procesos de refinanciamiento de la deuda exter-

na, se aceptaron los programas de estabilización y las políticas de ajuste, en base a estrategias formuladas por los mismos organismos multilaterales a través de sus misiones, plasmadas en las "cartas de intención" que regularmente suscribe el gobierno nacional con el FMI o de las "cartas de desarrollo" con el Banco Mundial.³ Documentos en los que se que asume el espíritu del "Consenso de Washington", que sintetiza el gran objetivo del capital financiero internacional que no es tanto cobrar la totalidad de la deuda, como reubicar a las economías subdesarrolladas en el nuevo contexto de la economía internacional.

Asunto que, naturalmente, no se da en forma mecánica y menos de una manera lineal. Por el contrario, este proceso ha estado y está plagado de múltiples contradicciones, rupturas y asimetrías, tanto a nivel nacional como internacional.

1.2. El impacto social del manejo económico

El desafío inicial de los ajustes era enfrentar por un tiempo corto la ausencia de crecientes ingresos petroleros y de fáciles créditos externos, con la esperanza de que pronto se retornaría a la anterior normalidad. Por eso se entendió y se aceptó el afán por mantener el servicio de la deuda, asumiendo casi cualquier sacrificio. Fue un momento de confusión e incertidumbre, tanto para los deudores como para los acreedores en tanto se creía que se trataba de una crisis pasajera de liquidez que se resolvería reprogramando la deuda y esperando la reactivación de las economías del Norte, en especial la de los Estados Unidos.

Hasta que, poco más tarde, cuando la "normalidad" se negaba a regresar, la vía fue buscar, con creciente conciencia y sin dejar de renegociar la deuda, una reformulación del patrón de acumulación que había otorgado una cierta preem-

3. Los gobernantes recurren al FMI y al Banco Mundial para conseguir la "luz verde" que les autoriza negociar en el "comité de gestión" con los bancos privados y con los gobiernos aglutinados en el "Club de París".

nencia a la industrialización en base a la sustitución de importaciones. En el caso ecuatoriano, la aplicación de esta política no implicó, en ningún instante, el abandono real de la integración de nuestra economía al mercado mundial; el eje de acumulación indiscutible seguía siendo la exportación de productos primarios, en un esquema agro-minero exportador que se instauró desde 1972, cuando empezaron las exportaciones del petróleo proveniente de la Amazonía. Lo que se se quería es reprimarizar nuestra economía, para lo cual, además, había que reforzar la competitividad de nuestra mano de obra.

El cambio propuesto, en suma, tendía a ampliar las posibilidades de reproducción del capital, otorgando nuevas concesiones y más beneficios a los sectores monopolísticos y oligopólicos, particularmente a los grupos agroexportadores. Igualmente se procuró hacer cada vez más atractivo el ingreso de la inversión externa. Todo este esquema, como es obvio suponer si se recuerda la caída de los recursos provenientes del exterior por el cierre del mercado financiero y el desplome de los precios del petróleo, tuvo que pasar por la reducción de los márgenes de participación de importantes sectores de la población en la riqueza nacional y por la reducción de los gastos sociales.

Simultáneamente se trató de fortalecer el sistema de acumulación reduciendo la actividad estatal en la economía. El predominio de las fuerzas del mercado debía promover la asignación de recursos sin necesidad de recurrir a políticas sectoriales de tipo estructural y mucho menos a una intervención estatal directa. En ese sentido, se disminuyó la satisfacción de las principales demandas sociales por parte del Estado.

Por un lado la caída del gasto social redujo el campo de acción estatal, que además se enfrenta a un sistema plagado de ineficiencias. Por otro, el neoliberalismo sostiene que la solución de los problemas sociales vendrá casi en forma espontánea como consecuencia de un "duro aunque necesario proceso" de ajuste con el que se conseguiría la estabilización y la

reactivación de la economía. En este punto encajan aquellas declaraciones de Alberto Dahik, vicepresidente de la República, quien asegura que la mejor política social es la reducción de la inflación... Planteamiento que se recoge el CONADE cuando señala que "el objetivo fundamental" del Plan Nacional de Desarrollo es "reducir la inflación, ya que este propósito tiene efectos sociales altamente significativos".⁴

Además de la reducción del gasto social, que se agudizó aún más en los cuatro años del gobierno socialdemócrata, la misma conceptualización negativa del papel del Estado, presente en forma creciente en esta dogmática época de aperturismo y liberalización, contribuyó para su debilitamiento real y, de hecho, deterioró múltiples instituciones estatales, sea por la falta de claridad y orientación en su manejo, sea por los continuos recortes presupuestarios o por su utilización como simple botín político al margen del papel que deberían cumplir en la sociedad. La acumulada austeridad fiscal afectó la construcción y el mantenimiento de la infraestructura de servicios básicos. Y, a pesar de que en el Ecuador todavía no se ha avanzado tanto en el desmantelamiento del Estado, en todos estos años es notoria la reducción del Estado social y el consiguiente aumento de las tensiones sociales y de las reacciones delictivas. Lo cual, por otro lado, ha reforzado el carácter represivo y autoritario de los aparatos estatales: un menor Estado social al parecer requiere de un mayor Estado policial.

De esta manera, el impacto social de las políticas de ajuste y estabilización no solo se mide por el efecto que ha tenido la recesión programada y por la profundización buscada de nuevos esquemas de concentración en los procesos de acumulación del capital, sino también a través de los drásticos recortes en los gastos e inversiones sociales, que son componentes básicos de dichos ajustes. En efecto, a partir del inicio de los programas de ajuste en mayo de 1982, se aprecia una tendencia decreciente en la asignación de recursos destinados en el

4. CONADE: "Estrategia y políticas sociales en el Ecuador". Quito, 1993, p. 11-12.

Presupuesto General del Estado al gasto social en relación con el PIB.

Este comportamiento se explica por una serie de factores. Los programas de ajuste implicaron drásticas restricciones al gasto público, sin discriminar entre gastos productivos e improductivos, pues la intención de tales recortes era evitar una disparada inflacionaria por el lado de la demanda. Por otro lado, las reducciones se fundamentaron en el criterio de que los sectores beneficiarios de los proyectos sociales no contribuyen al producto y, por ende, los gastos en estos rubros son inflacionarios. Esta situación se agrava cuando se considera el alto componente del gasto corriente que los caracteriza, por su condición de sectores de servicios en los que el peso de la mano de obra es elevado. Y por último, la capacidad de negociación de estos sectores en relación a otros es mucho menor, como por ejemplo frente a los grupos que representan los rubros de la misma deuda externa o de la defensa nacional.

Los recursos asignados en el Presupuesto General del Estado al sector de la educación, por ejemplo, han registrado un decremento significativo hacia fines del período analizado, respecto a la participación observada a inicios de la década de los ochenta. Igualmente los gastos destinados a los programas de salud y saneamiento ambiental presentaron una muy ligera recuperación en 1988, para caer aparatosamente hasta 1990, año en el que se produjo un preocupante rebrote del cólera en el país. En el caso de bienestar social, se apreció una preocupante caída de los gastos, hasta que se produjo una reversión de esta tendencia durante el gobierno socialdemócrata; de todas maneras los montos comprometidos son mínimos con lo cual no hay los recursos necesarios para financiar los programas de promoción y rehabilitación de sectores sociales postergados como la niñez, los ancianos y los minusválidos. Y, lo que es más preocupante en ámbito del bienestar social, el incremento de sus gastos en los últimos años sólo se produjo por el lado de los gastos corrientes, habiéndose registrado una caída en términos reales de los gastos de capital.

También es pobrísima la cantidad de recursos destinados a los programas de trabajo, con el agravante de que en este rubro se incluyen los proyectos para promover la generación de empleo y de capacitación de la mano de obra. Estas asignaciones no alcanzan ni la tercera parte de los dedicados a bienestar social, han representado en promedio apenas un 25 % de los gastos destinados a bienestar social y han fluctuado en una tendencia decreciente entre 0,06 % hasta 0,02 % del PIB.

Sin embargo, no se puede dejar al margen el aporte que representan algunos créditos externos y la misma conversión de deuda para financiar una serie de actividades en el campo social; con montos, eso sí, que resultan mínimos en el contexto global, como se verá más adelante. Así mismo, a pesar de una ligera recuperación que registró el PIB durante un par de años de la década pasada, la situación social no experimentó una mejora; de esto se colige, además, que no se produce necesariamente una compensación equivalente entre asignaciones sociales y mejoramiento económico.

Esta caída de los gastos sociales encuentra su explicación en el enorme esfuerzo realizado por la economía nacional para reunir los recursos que demanda el servicio de la deuda externa. Mientras en 1980 el servicio de la deuda dentro del Presupuesto General del Estado representaba apenas 11,8 %, en 1982 ya llegaba a 21,3 %, porcentaje que fue creciendo en forma sistemática hasta alcanzar el 38,4 % en la estructura presupuestaria de 1993. Paralelamente, el gasto social cayó de casi un 40 % en 1980 a apenas un 23,5 % en el Presupuesto presentado por el ejecutivo para 1993. En relación con el PIB, la caída también es espectacular, de 6,5 % en 1981 a un estimado de 3,4 % en 1993. Por otro lado, entre 1980 y 1993, los valores destinados al pago de la deuda externa en el Presupuesto pasaron de un 1,83 % a un estimado del 4,4 % del PIB, para el mismo período.

La distribución porcentual del PIB nos demuestra que en 1990 el capital externo recibía un 21,0 % de la producción interna, mientras que en 1980 éste apenas percibía un 5 %. Este

monto registrado en 1990 se componía de 7,7 % por concepto de remesas externas netas, entre las que se incluye el servicio de la deuda externa (un 4 %) y la remesa de utilidades (un 3 %), y 13,3 % por el deterioro de los términos de intercambio.⁵ Sin duda un esfuerzo enorme para servir la deuda y ajustarse a los requerimientos del capital financiero internacional, pero que, lógicamente, no redundó en beneficio del desarrollo nacional y que más bien contribuyó al deterioro de las asignaciones para los sectores más necesitados.

También es preciso puntualizar que desde el Estado, de hecho, se limitaron los planteamientos de gestión comunitaria y hasta la acción de los mismos gobiernos seccionales sufrió el impacto de la austeridad fiscal y, en no pocos casos, de la gestión de unidades ejecutoras paralelas. Entonces, no sólo que decayó la acción estatal en el campo social, sino que se aplastaron las posibilidades de respuesta de la sociedad civil en la medida que los mismos procesos de ajuste, impuestos por los organismos multilaterales en alianza con las élites dominantes, perdieron cada vez más sus escasos vestigios de participación democrática.

En este punto también conviene recalcar otros problemas que afectan el aprovechamiento adecuado de los escasos recursos disponibles, originados por la politiquería en el manejo sectorial, la existencia de duplicación de funciones, una serie de insuficiencias administrativas y, naturalmente, la escasa importancia que en general tiene el aspecto social en relación con el manejo económico. Tal como lo ha afirmado el gobierno de Durán Ballén, al señalar "que toda política social, que mira al futuro, requiere insertarse dentro de un marco de racionalidad económica".⁶ Racionalidad que sólo se la encontraría en las fórmulas de ajuste fondomonetaristas...

Al mismo tiempo que se impulsó la reducción del déficit fiscal, se dio paso a una paulatina eliminación de subsidios a

5. PREALC; "Ecuador: Los costos sociales del ajuste, 1980-1990", Santiago de Chile, Diciembre de 1992, N° 372, p. 7.

6. Ver CONADE; op. cit., p. 11-12.

CUADRO N° 1

Relación porcentual entre el gasto social, el PIB y el Presupuesto

Años	PIB*	Gasto social*	GS/PIB	Porcentaje en el Presupuesto
1980	293,3	18,0	6,1	39,5
1981	348,7	22,6	6,5	37,5
1982	415,7	24,6	5,9	34,4
1983	560,3	28,7	5,1	35,7
1984	812,6	39,3	4,8	33,0
1985	1.109,9	54,4	4,9	30,9
1986	1.383,2	73,8	5,3	31,9
1987	1.794,5	108,7	6,1	33,3
1988	3.019,7	145,2	4,8	30,9
1989	5.325,1	228,7	4,3	28,2
1990	8.349,7	327,8	3,9	28,1
1991	12.149,2	503,5	4,1	29,0
1992	19.438,7	674,4	3,5	26,3
1993	27.991,7	952,5	3,4	23,5

* miles de millones de sucres corrientes

Nota: las cifras para el periodo 1991-93 están sujetas a revisión.

Fuente: Banco Central; Boletín de Cuentas Nacionales N° 14, 1981—1990 (junto de 1991) y Presupuestos Generales del Estado; ILDIS-Ceplaes; "Ecuador: Análisis de Coyuntura", N° 4, 5 y 6. Quito.

determinados bienes y servicios de amplio consumo. Por otro lado, los sectores más necesitados recibieron el impacto de la creación de nuevos impuestos indirectos y de la elevación de los precios de los bienes y servicios del sector público: combustibles derivados del petróleo, electricidad, teléfonos, agua, etc.

Todo con el fin de generar una cantidad mayor de recursos para mantener las relaciones con el capital financiero internacional, en base a la doble transferencia en la que no interesa sólo el servicio de la deuda, cuanto el mantenimiento de todos los flujos que requiere este capital, entre los que aparecen, por ejemplo, la remesa de utilidades y el pago de regalías.

Esta concepción ha gestado una situación caracterizada por la ausencia de dinamismo económico, lo cual contrasta profundamente con los años de la bonanza petrolera. En algunos sectores, como el industrial, esta realidad se ha sentido en forma permanente, llegando a constituirse casi en un estado crónico, a través del cual se apunta a reducir los índices de consumo e inversión sin afectar los procesos de acumulación de los grupos monopólicos y oligopólicos.

Esto es posible sólo en la medida en que se han mantenido deprimidos los salarios o sea que se ha reducido la participación del factor trabajo en la distribución de la renta nacional, que cayó de 31,9 % en 1980 al 12,3 % en 1991, según cifras del Banco Central (en 1992 la participación estimada sería de 11,7 %). Además se debe considerar el proceso de flexibilización laboral -reformas al Código Laboral, así como leyes para la maquila, las zonas francas y el trabajo compartido- impuesto en estos años, en especial durante el régimen de la socialdemocracia, con el que no se buscaba tanto impulsar la generación de puestos de trabajo como hacer viable la utilización de la mano obra barata ecuatoriana en el esquema transnacional de reinserción en el mercado mundial.

Así, esta disminución espectacular de la participación del factor trabajo en la renta nacional, que se refleja lógicamente en la pérdida del poder adquisitivo de los salarios. Lo cual, de

hecho, limita la posibilidad de desarrollar el mercado interno como parte de una vía nacional para la inserción del país en el mercado mundial.

Así las cosas, los esfuerzos desplegados en los últimos años se han constituido en un vigoroso instrumento para reestructurar la economía nacional en función de los requerimientos del capital internacional. De manera que el manejo económico se orienta a fortalecer la economía exportadora basada en las ventajas comparativas naturales y en la disponibilidad de mano de obra barata; sin permitir el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas. Lo cual explica el privilegio otorgado a las actividades de exportación de productos primarios.

Esta tendencia reprimarizadora de la economía ecuatoriana, promovida con los ajustes neoliberales, aparece con absoluta claridad si se compara la evolución de las exportaciones de productos primarios y manufacturados. El incremento de las exportaciones de 2.481 millones de dólares en 1980 a 3.008 millones en 1992, es el resultado de un incremento masivo de las ventas de productos primarios, como el banano y los camarones que han compensado la caída de los ingresos petroleros. Adicionalmente, es notorio el decremento en las exportaciones de productos industrializados, que han caído de 626 millones de dólares (25 % del total) a 359 millones en el mismo período (12 %).

Esta reprimarización se manifiesta también en la producción desagregada en términos sectoriales. En 1992, el sector primario (agrario y minero) alcanzó el 30,4 % del PIB; lo cual implica un aumento frente a la participación lograda en 1980 que fue de 24,4 %. Frente a esto, el sector secundario (industrial) de la economía cayó de un 23,7 % en 1980 a 18 % en 1992; mientras que el sector terciario (servicios) creció de 45,6 % a 47,1 %, tendencia que se acentuará en los próximos años.

Finalmente, no hay que descuidar que el FMI y el Banco Mundial promueven en muchos países políticas similares y, consecuentemente, la exportación de productos semejantes aplicando la misma receta. Lo cual conduce a una sobreoferta

de dichos bienes y a su vez a una caída de sus precios, o sea a una disminución del valor de los ingresos externos.

1.3. Efectos sociales de las políticas antiinflacionarias

Como punto de partida y como condición indispensable para que el ajuste fondomonetarista pueda funcionar, en forma repetitiva y con diversa suerte, se ha tratado de conseguir primero una reducción del ritmo inflacionario. Para lo cual se instrumentaron sendos programas de estabilización, destinados, desde el lado de la demanda, a terminar con el proceso inflacionario. En la práctica luego de una reducción de la inflación que se desató en los años 83-84, a raíz de las dificultades ocasionadas por las inundaciones, el incremento de los precios continuó presionando hasta desatar un proceso de crecimiento acelerado a fines de 1987 y principios de 1988, lo cual motivó la adopción de renovados esquemas de estabilización.

Estas políticas se sustentaban, con diversa intensidad y coherencia, sobre ajustes recesivos y sustanciales reajustes fiscales. Por lo que, a más de los factores exógenos mencionados, podemos afirmar que las políticas económicas que se han aplicado desde 1982 muchas veces jugaron un papel acelerador de la inflación.

Como el gasto fiscal no podía seguir siendo financiado a través de la contratación de nuevos créditos externos, se lo cubrió incrementando los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, la deuda interna o forzando la emisión monetaria, con resultados evidentes sobre la situación inflacionaria. Igualmente la eliminación de subsidios a los productos básicos contribuyó a reducir el déficit fiscal, pero fue un aliciente para impulsar el alza de los precios. Otras herramientas de política económica, como el manejo cambiario para recordar un caso, también tuvieron efectos inflacionarios.

En este sentido, la "inflación programada" -cuya existencia fue permitida por muchos años- se constituyó en un mecanismo para garantizar una doble transferencia de recursos:

desde los sectores populares y medios al Estado, y de éste hacia los acreedores internacionales. Además, la inflación facilitó también el proceso de acumulación del capital al apoyar la concentración y la centralización de la riqueza, al tiempo que permitió a los sucesivos gobiernos recaudar recursos sin adoptar medidas más radicales que hubieran sido muy costosas en términos políticos. Sin embargo, esta situación se sostiene mientras la inflación es baja, luego este "señoraje" real tiende a crecer cuando el ritmo inflacionario se agudiza.

No nos olvidemos que la estrategia antiinflacionaria ortodoxa considera que este fenómeno es causado por factores de demanda a ser corregidos con una radical contracción de los ingresos reales, drásticos recortes presupuestarios y planificadas reducciones de la actividad económica. De hecho, esta conceptualización dominante en la política antiinflacionaria niega los diversos condicionantes que intervienen en el proceso social de formación de precios. Lo cual, sumado a los planteamientos básicos del ajuste estructural, ha fortalecido las sucesivas "recesiones programadas", cuyos efectos acumulativos generan concientemente el empobrecimiento de amplios segmentos y el enriquecimiento de pequeños enclaves: verdaderos Nortes en el Sur.

En el Ecuador, para tratar de controlar la inflación, se desplegó con diversa intensidad todo el instrumentario fondomonetarista -desde el shock al gradualismo, incluyendo flotaciones-, el cual ocasionó un deterioro de los ingresos a través de múltiples vías: mayores niveles de desempleo e informalización de la economía, represamiento de los salarios, reducción de los programas sociales, eliminación de subsidios a los productos básicos, fin de los controles de precios de los bienes de la canasta familiar, etc.

Por otro lado, estos efectos se agrandaron por una permanente represión económica de los sectores asalariados que han tenido que ajustarse a la flexibilización laboral con la que se ha recortado sus derechos. Mientras que amplios grupos informales, no todos por supuesto, han sufrido por la caí-

da de los salarios reales de los trabajadores que son los que mantienen gran parte de su lógica de reproducción; al tiempo que el creciente número de informales tiene que repartirse ingresos cada vez más exiguos.

1.4. El ajuste estructural y la focalización social

Como complemento inseparable de la política macroeconómica de estabilización de corto plazo se ha tratado, cada vez con mayor intensidad, de llevar a cabo un proceso de "ajuste estructural", destinado a adecuar (ajustar) la economía a las nuevas exigencias del capital financiero internacional. El mismo que ha contado con el monitoreo y también con cierto apoyo financiero del Banco Mundial, a través de los llamados préstamos de ajuste estructural y de ajuste sectorial, que incluyen créditos, con los cuales este organismo quiere crear las condiciones para que la economía se adecue a dicho proceso de reinserción en el mercado mundial.

Estas políticas forman parte de un recetario ampliamente conocido en la región: eliminación de las barreras arancelarias, liberalización del sistema bancario y financiero, privatización de empresas estatales y de los servicios sociales, reducción del tamaño del Estado y ampliación de la influencia del mercado, reformas tributarias así como la mencionada flexibilización laboral, fortalecimiento del mercado de capitales, entre otras. La mezcla del instrumentario utilizado depende de la situación reinante en un momento dado dentro de cada uno de los países, lo cual, de hecho, nos demuestra también la inexistencia de esquemas neoliberales puros; es más, una y otra vez, se han sucedido paquetes de ajuste que contienen una combinación de varias herramientas, así como diversas formas de aplicación (políticas de shock combinadas con políticas gradualistas, por ejemplo).

Ultimamente, estas políticas se han complementado con algunos programas sociales, más bien focalizados y emergentes, destinados a aliviar la pobreza y a compensar el impacto

de los mismos ajustes: un reconocimiento de que éstos ocasionan pobreza y de que su costo no es distribuido en forma equitativa. Estos ajustes, eso sí, se asumen como algo inevitable; por lo que, en la práctica, los programas sociales resultan indispensables para suavizar el impacto de los esquemas de estabilización y de ajuste. Aunque, en algunos casos, estos programas no pasan del nivel discursivo para tratar de tranquilizar a la población frente al riesgo de peligrosas e incontrolables explosiones de violencia social.

De todas maneras, el objetivo expreso inmediato de estas políticas ha sido conseguir el logro de ciertos equilibrios macroeconómicos, lo cual contrasta con el marcado deterioro de las condiciones de vida de amplias capas poblacionales y la deficiente utilización de los factores de producción disponibles, tanto del capital como del trabajo; asuntos que por lo demás parecen no interesar mayormente a los responsables de estos esquemas de ajuste. Como ejemplo basta ver el despliegue publicitario que se da a las cifras de la inflación y de la reserva monetaria internacional, frente a un pesado silencio sobre la situación de desempleo y subempleo.

En la realidad, tal como lo hemos experimentado desde 1982 y a contrapelo de las declaraciones oficiales, se constata que estos ajustes lejos de ser la solución a los problemas del subdesarrollo son causa de mayores dificultades y afectan la capacidad efectiva para que el país pueda reactivar su economía y hasta para que por esta vía pueda servir la propia deuda externa. Lo cual demuestra que este servicio tampoco es el objetivo final de estas políticas neoliberales, sino apenas una palanca que apoya una reinserción más sumisa del Ecuador en la división internacional del trabajo.

En este punto reconozcamos, entonces, que existe una indudable interrelación entre la "crisis de la deuda externa" y el deterioro de las condiciones socioeconómicas. Si bien ésta es apenas una de las manifestaciones de la crisis de hegemonía internacional, la cual es, en definitiva, el detonante de esta situación.

Pero, el tema de fondo no está simplemente en la medida en que la deuda pueda haber afectado a la economía y también a la sociedad, sino en el estilo de desarrollo que nos ha sido impuesto a través de las condicionalidades de dicha deuda. Modelo represivo y excluyente que se sustenta en la forma de reinserción de nuestra economía en la división internacional del trabajo, reconfirmando y profundizando nuestro carácter de productores y exportadores de materias primas, a más de algunas manufacturas con limitado desarrollo tecnológico. En este proceso los países centrales necesitan cada vez menos de la población de los países del Tercer Mundo, que comienza a subdividirse en sociedades de "doble vía", según la viabilidad que cada grupo humano tenga o encuentre dentro de la apertura y la liberalización.

2. ALCANCES DE LA CONVERSION DE DEUDA PARA FINANCIAR PROYECTOS SOCIALES

En estas condiciones, cuando la crisis ha perdido su carácter coyuntural y se proyecta con enorme fuerza, en el Ecuador, al igual que en otros países endeudados de la región, se ha recurrido a una serie de mecanismos tendientes a "aprovechar" la deuda externa con el fin de conseguir recursos para el desarrollo. En unos casos se han impulsado conversiones para beneficiar la acumulación de ciertos sectores privados y, en otros, para inversiones sociales y ecológicas.

2.1. Conversión de deuda como una herramienta financiera

Un proceso de transformaciones paulatinas

En este punto, es preciso señalar que la conversión de deuda para inversión privada (Debt Equity Swaps) o para la creación de los llamados fondos benéficos o ecológicos tiene su origen en un proceso paulatino de transformaciones en el mercado financiero internacional, relacionado con la evolu-

ción de una crisis que pronto superó su inicial conceptualización coyuntural.

Los bancos, en un principio, no estaban dispuestos a ceder parte de sus acreencias. Concientes de las experiencias históricas de los años treinta y de fines del siglo pasado⁷, a principios de los años ochenta no comerciaban los documentos de la deuda, sino que, en base a una apreciación errónea, confiaban en una pronta recuperación del sistema financiero internacional luego de superada la situación crítica producida por una iliquidez pasajera. No nos olvidemos que los bancos sostenían esta actitud en base a las expectativas positivas sobre la capacidad de pago de los países del Tercer Mundo, que apoyaron la transferencia masiva de recursos en la década de los setenta.

Esta posición no duró mucho. Inicialmente los bancos más pequeños, aquellos que no estaban interesados en participar en complejos procesos de renegociación de la deuda externa, comenzaron a liquidar sus acreencias ya vencidas con países subdesarrollados. Luego los bancos con deudas más grandes, o sea aquellos con una mayor exposición crediticia⁸, comenzaron a buscar la diversificación y un nuevo balance en sus carteras con dichos países. Para ello negociaron aquellos papeles de deuda que más convenían a su interés para mejorar su posición financiera, sin dejar, como es obvio, de buscar nuevos ingresos en estas operaciones. No había cambios en las estructu-

7. En esa época los países deudores resolvieron en gran medida el problema del endeudamiento externo comprando los pagarés de deuda con grandes descuentos, sin la anuencia formal de los acreedores que se vieron forzados a aceptar los valores que imponía el mercado. Sobre este tema se puede consultar en el libro del autor de este artículo; "La deuda eterna - Una historia de la deuda externa ecuatoriana", Editorial El Duende, tercera edición, Quito, 1990.

8. Un interesante cuadro con la evolución de la exposición crediticia se encuentra en el artículo de Mortimore, Michael; "Conversión de la deuda externa en capital", Revista de la CEPAL N° 44, Santiago de Chile, agosto de 1991, p. 88. Este trabajo de Mortimore presenta una descripción bastante clara de este esquema de conversión en su explicación teórica, así como en su práctica en Chile, México, Filipinas, Argentina y Brasil. Otro trabajo importante es el de Bouzas, Roberto y French Davis, Ricardo, editores; "Conversión de deuda externa y financiación del desarrollo en América Latina", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.

ras contables, en las cuales no aparecían pérdidas o variaciones que hubieran motivado la inquietud de los accionistas.

Terminado el período inicial, en el cual los canjes se dieron en base al intercambio de títulos de deuda ("loan swaps") entre los bancos, y en vista de que había crecido el mercado secundario, comenzaron a aparecer nuevos clientes, distintos a los bancos. Los primeros en llegar fueron los especuladores, muchos originarios de los propios países endeudados, a quienes les siguieron, con mayor precaución, algunos arriesgados inversionistas y luego las grandes transnacionales, que no sólo se contentaron con estas transacciones financieras, sino que avizoraron las posibilidades para adquirir activos en determinados países. El camino era transformar, o canjear, estos papeles de deuda por moneda nacional para convertirlos en inversiones y activos promisorios.⁹

De esta manera, queda claro que la conversión de la deuda se tornó fundamental "cuando resultó evidente que el ajuste forzoso no daría lugar a una plena amortización y que la fase de ajuste con crecimiento no produciría crecimiento".¹⁰

Un mecanismo al servicio de la banca

Hay que estar claros que, en este intercambio de deuda por activos, lo que primó inicialmente y prima aún han sido los intereses de los propios acreedores, en particular de la banca que buscó reducir el grado de exposición crediticia. En la medida en que las renegociaciones de la deuda no trajeron los frutos esperados inicialmente y en tanto las propuestas políticas del gobierno norteamericano -Plan Baker, Plan Brady y la

9. En este punto, podemos asumir como definición básica que una conversión de deuda para inversión, conocida también como capitalización de deuda, es una transacción en la cual la deuda externa de un país subdesarrollado es usada directa o indirectamente para adquirir moneda nacional en dicho país. Con estos recursos, o en determinados casos con la simple presentación de los documentos de deuda, se pueden comprar activos, acciones en empresas locales e inclusive deuda interna, aprovechándose de diversos niveles de descuento.

10. Mortimore, Michael; ob. cit., p. 89.

misma Iniciativa para las Américas del presidente Bush- no contribuyeron a resolver este problema, los bancos han buscado consolidar las respuestas a través del mercado, siempre y cuando éste les otorgue los beneficios esperados.

Con este mecanismo de conversión los bancos logran deshacerse de una deuda que resulta un lastre en su cartera morosa y, en ciertos casos, hasta pueden obtener cotizaciones que superan los niveles promedio del mercado secundario, en un proceso que no entraña para ellos riesgo de ninguna clase. La presencia de los bancos transnacionales de los Estados Unidos en los "comités de gestión" fue indispensable para la aplicación de la conversión para abordar su sobre-exposición crediticia. Por eso, "no fue una casualidad que estas importantes organizaciones bancarias llegaron a desarrollar un fuerte interés en el mecanismo de conversión de la deuda".¹¹

"El mecanismo de conversión de deuda en capital proporcionó una salida para los valores de la deuda con los bancos de los Estados Unidos, tanto para los más pequeños como otros, que tenía una exposición crediticia relativamente marginal en los países en desarrollo, y aportó también cuantiosos ingresos a los principales bancos de los Estados Unidos, merced a las considerables comisiones que cobraron como intermediarios. La pérdida implícita en el mercado secundario fue asumida por los bancos más pequeños deseosos de escapar de la crisis de la deuda, y constituyó en un atractivo para las empresas transnacionales interesadas en invertir en forma barata en el país del caso".¹²

Esta búsqueda de respuestas adecuadas a sus problemas particulares por parte de la banca transnacional, no sólo que

11. *Ibid.*, p. 89. Es notorio destacar el hecho de que han sido los bancos norteamericanos, que controlaban la situación en tanto dominaban los "comités de gestión" y tanto han liderado las estrategia de acción de los acreedores, los que más se han beneficiado con estas conversiones, seguidos muy de lejos por los bancos alemanes y japoneses. Además, los bancos no estadounidenses fueron los que más recursos aportaron en la etapa de ajuste forzoso, cuando todavía se creía que se podía superar el problema, en ese entonces entendido como de liquidez.

12. *Ibid.*, p. 90.

les facilitó grandes utilidades en base a comisiones o al logro de precios más altos para sus pagarés de deuda, sino que "les permitió participar directamente en los mejores proyectos de inversión que ellos mismos armaron".¹³ Con lo cual se demuestra la interrelación del capital bancario con el capital industrial o comercial, así como la lógica de la deuda externa como una de las formas con que aparece y actúa el capital financiero internacional.

De ahí que este mecanismo de conversión de deuda cuente con el respaldo del FMI y del Banco Mundial, organismos que lo han incluido entre sus condicionalidades para las renegociaciones de la deuda, sin que, necesariamente, se tomen en cuenta los verdaderos requerimientos de los países deudores. Lo cual explica también la ninguna acogida que han tenido los múltiples planteamientos formuladas en relación al problema de deuda por parte de gobiernos, personalidades y organismos del Tercer Mundo.

Así, mientras los países endeudados empezaban un largo y doloroso camino de renegociaciones y de sucesivos ajustes, del cual aún no han salido, los bancos empezaron a reducir su exposición crediticia ante los riesgos que generaban los préstamos que alegremente habían concedido en años anteriores. Quizás convenga recordar, además, que en esta época de renegociaciones y reestructuraciones de la deuda, los bancos privados internacionales se recuperaron de su excesiva exposición financiera, mientras las deudas de los países del Tercer Mundo se han concentrado en organismos internacionales que no son susceptibles (todavía) de entrar en procesos de renegociación y tampoco pueden ser convertidas en inversiones.

En el caso de las deudas bilaterales, aquellas contratadas con países industrializados, se ha avanzado en la aplicación de algunos mecanismos de conversión de deuda, en especial en forma de condonación de la misma con algunas condiciones económicas y hasta políticas.¹⁴ Al parecer, en el futuro inme-

13. *Ibid.*, p. 92.

14. A Egipto, por ejemplo, los Estados Unidos le perdonaron su deuda externa, como una

diato esta podría ser una forma importante de financiamiento de largo plazo para algunos países subdesarrollados, sobre todo para desarrollar proyectos sociales y ecológicos; sin descuidar, por supuesto, su aporte para acelerar los procesos de privatización y para la construcción de infraestructura que beneficie al aparato productivo. Conversión que será viable siempre y cuando estos países se ciñan a las condicionalidades de los ajustes fondomonetaristas.¹⁵

La conversión no fue "la piedra filosofal"

Inicialmente la conversión de deuda en inversión para fines productivos -conversión de deuda en capital- recibió una entusiasta acogida en muchos países de América Latina. Sus gobiernos creyeron haber encontrado en esta conversión la "piedra filosofal" para resolver el desafío de la deuda. Pero no pasó mucho tiempo antes de que la conversión presentara sus limitaciones. En algunos casos se suspendió la medida por las dificultades monetarias y financieras; y, en otros, fueron necesarios reajustes para que pudiera funcionar.

Algo interesante resulta comprobar que los países donde más se ha utilizado este mecanismo, en un proceso en el cual se ha ido perdiendo el interés inicial por parte de la banca, han sido aquellos donde los bancos transnacionales tenían una mayor exposición crediticia: México, Brasil, Argentina, Filipinas y Chile, en ese orden; Venezuela que ocupaba el tercer puesto a inicios de 1990 no se ha destacado en la aplicación de este mecanismo. Por otro lado, resulta evidente que Chile ha sido el caso más destacado, en donde la conversión condujo a la reducción de la deuda con los bancos transnacio-

de las formas de pago por su apoyo político y militar en la guerra contra el Irak; mientras que a Polonia también por reflexiones geopolíticas se le condonó gran parte de sus obligaciones externas.

15. Sobre este tema se puede consultar en Griffith-Jones; Stephany: "Conversion of Official Bilateral Debt: The Opportunities and the Issues", en Banco Mundial; "Proceeding of the World Bank - Annual Conference on Development Economics 1992", Washington, 1993, pp. 383-401.

nales hasta 1990 en 10 millones de dólares, o sea casi un 50 % del total de dicha deuda.¹⁶

En el Ecuador, esta conversión se utilizó durante el gobierno socialcristiano (1984-88). Pero, debido a múltiples problemas hubo que dar marcha atrás, luego de subvencionar masivamente al sistema financiero nacional -todos los bancos y todas las financieras-, así como a varias empresas nacionales y extranjeras. En una situación de inestabilidad económica, como la que vivía el país en esa época, los efectos negativos de los programas de conversión anulan sus posibles aportes, en tanto agudizan la inflación y la especulación. La cosa se complicó mucho más por el manejo mañoso que apuntaba a beneficiar a determinados grupos financieros vinculados al régimen y sus aliados.

Con estos antecedentes, el gobierno socialdemócrata (1988-92) suspendió esta conversión para inversiones privadas, pero, como veremos en el próximo capítulo, permitió su utilización para inversiones sociales.

Finalmente, cabe señalar que el gobierno conservador, que se inició en 1992, ha vuelto a aprobar la utilización de la conversión de deuda dentro de la Ley de Mercado de Valores. Mecanismo controvertido, que al parecer se instrumentará para viabilizar las privatizaciones que promueve el régimen.

Los alcances de este mecanismo

Empecemos reconociendo que con estas transacciones no se reducirán la totalidad de la deuda. Por un lado, la oferta de sus pagarés en el mercado secundario es pequeña comparada con el monto total de la deuda de la banca privada, más del 50 % de la deuda total. Luego, por otro lado, a lo mejor no existen en el Ecuador activos suficientemente atractivos para que se

16. A más del indicado artículo de Mortimer, se puede encontrar un análisis sobre la distribución sectorial y territorial de las inversiones que se financiaron con esta conversión en Chile en un artículo de Daher, Antonio: "Conversión de la deuda y conversión territorial", Revista de la CEPAL N° 43, Santiago de Chile, abril de 1991.

puedan movilizar capitales significativos, salvo si se da paso a la privatización de las áreas estratégicas del Estado: petróleo, electrificación y telecomunicaciones. Y, por último, el país no representa un riesgo financiero como el que representaban los países anteriormente señalados para la banca transnacional; la cual, como se indicó, ya no tiene el mismo interés en este tipo de mecanismos, en tanto han aumentado las operaciones de descuento dentro de la propuesta conocida como Plan Brady.

De todas maneras, es preciso resaltar la trascendencia política de la conversión, que no se agota exclusivamente con reflexiones de técnica financiera. Esta significa la entrega de una parte de los activos o de posibilidades de inversión en moneda nacional dentro del país a cambio de pagarés de deuda. Se ofrecen activos atractivos a ser pagados con papeles de un deteriorado pasivo externo, el cual resulta no sólo impagable, sino hasta incobrable tal como lo reconocen de hecho los propios acreedores.

Sin embargo, en medio del actual proceso privatizador - presentado como de modernización del Estado por parte del gobierno conservador-, su instrumentación se presenta casi como indispensable para financiar el traspaso de la propiedad de las empresas estatales, en especial de las estratégicas, a grupos privados nacionales o transnacionales, tal como ha sucedido en otros países y tal como lo recomiendan los organismos multilaterales.

Este es un aspecto básico. Estos canjes de deuda -aprobados nuevamente en la Ley de Mercado de Valores en mayo de 1993- se engarzan como un instrumento importante para las privatizaciones y éstas, a su vez, son instrumentadas, tal como nos confirma la experiencia latinoamericana, para atender las exigencias de los acreedores externos. Ello es así, pues en la mayoría de los casos los importes obtenidos mediante la privatización han sido destinados casi en su totalidad a cumplir con dichos compromisos.

Además, si se considera que no todos los sectores despier-

tan igual interés, o sea que no habrá suficientes activos y posibilidades de inversión para englobar un monto significativo de la deuda con la banca privada internacional -en la actualidad la única susceptible de ser convertida-, hay que resaltar las ventajas que se concederán a los grupos más acomodados de la sociedad y, naturalmente, a algunas compañías extranjeras.

No se puede olvidar que este proceso otorgará a los inversionistas extranjeros o aún a los com-"patriotas", que sacaron sus capitales en medio de la crisis, interesantes ventajas por la vía de la conversión de deuda externa. Entonces, esta conversión puede constituirse también en un mecanismo financiero que reemplaza los créditos locales.

En otras palabras con esta herramienta financiera se reprivatizaría una faceta de la deuda externa convertida en un atractivo negocio, luego de que con la "sucretización" se estatizaron los problemas que generaron con su endeudamiento quienes libremente habían contratado créditos en el mercado financiero internacional. Y, lo que es más, no nos deberíamos sorprender si quienes se beneficiaron con la "sucretización" obtienen también grandes utilidades con la conversión de deuda en capital...

En este sentido se debe considerar lo que implica la utilización del mecanismo de conversión de deuda, que se convertiría en una vía para otorgar mayores beneficios a los grandes grupos financieros. Aquí conviene identificar con claridad a los interesados en este tipo de operaciones: las compañías extranjeras que tienen interés de invertir en el Ecuador, en particular aquellas que pretenden obtener aquellas empresas estratégicas o funciones claves en manos del Estado; los inversionistas nacionales que tienen sus capitales en el exterior y que también quieren participar en la baratillo de acciones y activos públicos, entre los cuales se destacan los que ya son propietarios de pagarés de deuda externa; y, por supuesto la banca acreedora que espera hacer, aunque sea de una manera indirecta, un magnífico negocio con las privatizaciones.

Los que defienden esta conversión señalan no sólo que se reduciría el monto y el servicio de la deuda, sino que, además, se atraería más inversión extranjera como resultado del efecto de la "adicionalidad"¹⁷, puesto que la capitalización de deuda otorga a los inversionistas extranjeros mayores incentivos; un factor determinante para su decisión, según los patrocinadores de estos programas.

Hay que considerar, en todo caso, que las inversiones extranjeras, sea cual fuere la puerta de ingreso, abren la posibilidad de repatriación de capitales y de transferencia de utilidades que pueden superar, como de hecho sucede, al monto de la inversión realizada y, en el caso de la conversión de deuda, al monto de reducción inicial de la deuda y de su servicio. Esto también sucede si se trata de inversiones extranjeras ficticias, o sea cuando se produce el retorno de capitales de connacionales que se presentan como capitales foráneos, a quienes se les otorga activos o moneda nacional para nuevas inversiones, a más de la posibilidad de exportar capitales y transferir utilidades.¹⁸ Con lo cual, luego de disminuir el estrangulamiento externo en el corto plazo, se estaría potenciando la transferencia creciente de divisas en un futuro no muy lejano.

En determinadas condiciones, podría ser que con la conversión se reduzca hasta el limitado flujo de recursos externos, a los cuales se ha querido convertir, en más de una ocasión, en insustituible fuente de acumulación. Mientras que se desconoce que, por el contrario, la formación de capital en el país ha sido financiada en su mayoría, incluso en las etapas de mayores ingresos de recursos externos, con ahorro propio y que la remesa de utilidades ha sido, crónicamente, superior a los capitales recibidos.

17. Sobre este tema y en general sobre la conversión aplicada al caso ecuatoriano se puede consultar en varios autores; "Mecanismos de conversión de deuda", Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD) y CEPLAES, Quito, 1990.

18. En el caso de capitales de ecuatorianos colocados en el extranjero, se les ofrece una alternativa para normalizar su situación y se les otorga mejores condiciones que a aquellos inversionistas nacionales que arriesgaron sus capitales en el país en esta época de dificultades económicas.

Adicionalmente, se puede producir el caso de que capitales en moneda nacional se conviertan en dólares para comprar pagarés de deuda y luego retornar como inversión extranjera, en condiciones muy atractivas. Con lo cual, desde el punto de vista de la balanza de pagos, se perdería el ahorro que el país podría lograr al reducirse el servicio de la deuda. Igualmente la adquisición de divisas para este fin, podría presionar en el mercado cambiario haciendo subir el tipo de cambio, tal como sucedió con la compra de cuentas especiales en los años 87 y 88.

2.2. Conversión de deuda para inversiones sociales

En medio de los problemas de la deuda y de sus ajustes, que ponen nítidamente en evidencia los intereses económicos de los diversos grupos de presión, aparecieron sugerencias que buscan aprovechar la actual situación y convertirla en "una oportunidad" para la realización de inversiones sociales, postergadas en estos años de crisis y de ajustes estructurales. Y esto se hizo realidad durante el gobierno de la socialdemocracia, cuando se aprobó la conversión de deuda para fines sociales.

La mecánica de la conversión

Mediante este mecanismo se compra parte de la deuda externa comercial de un país que se cotiza con sustanciales descuentos en el mercado secundario, que tal como se vio se originan en las bajas expectativas de recuperación de las obligaciones iniciales por parte de los bancos internacionales. Para ello se utilizan fondos donados por organizaciones privadas o aún por bancos que buscan beneficiarse de ciertas regulaciones impositivas.¹⁹

19. En el caso de los Estados Unidos, en 1988 se emitió la regulación IRS-87-124 para estimular a la banca a donar su deuda, pero este estímulo no fue suficiente para que se decidan por esta vía en la medida en que se benefician más si venden los pagarés de deuda y luego obtienen un beneficio impositivo por la diferencia entre el precio de venta y el valor nominal.

Posteriormente, el ente beneficiario negocia en el país los papeles de deuda a un precio que se pacta con las autoridades monetarias -igual o mayor a la cotización de la deuda en el mercado secundario-, recibiendo a cambio moneda local o documentos financieros, también en moneda local, equivalentes al monto negociado. Y los recursos obtenidos con esta operación se destinan a proyectos sociales.

Esta conversión también nació en el Norte

La primera propuesta para convertir deuda en recursos financieros para proyectos relacionados con aspectos sociales, concretamente con la ecología, fue impulsada por grupos conservacionistas del Norte; o sea una vez más por iniciativa de los mismos países acreedores, en este caso concreto preocupados por la destrucción masiva de los bosques tropicales.

En 1984, Tom Lovejoy, entonces vicepresidente del Fondo Mundial de la Naturaleza (WWF), sugirió su empleo para tareas de protección ambiental. A los tres años, en 1987, se concretó la primera operación de este tipo en Bolivia, creándose con ella una reserva de 400 mil hectáreas en la Amazonía; la cual no estuvo libre de severos reparos por parte de algunos grupos que cuestionaban la entrega de soberanía. Luego, en el mismo año Fundación Natura del Ecuador cristalizó otro proyecto similar para la conservación de áreas silvestres y su propio fortalecimiento institucional.

De esta manera, los gobiernos de los países industrializados, entre los que se destaca el norteamericano, habrían desarrollado, además, una especie de válvula de escape para canalizar las protestas de sus propios grupos ecologistas hacia otras zonas en el mundo subdesarrollado y conseguir una cierta disminución de las presiones políticas internas.

La práctica en el Ecuador

En el Ecuador, mientras se autorizó la utilización de este

mecanismo de canje para fines sociales por valores muy reducidos, el gobierno socialcristiano otorgó enormes utilidades al sistema financiero nacional y a una veintena de empresas, que tuvieron el privilegio de acceder a la compra de la deuda externa por un monto de casi 475 millones de dólares, en condiciones sumamente ventajosas. En este caso no se partió de una donación externa, como en la conversión que hizo Fundación Natura, sino de la utilización de los recursos de que disponían los beneficiarios -o aún otorgados por el propio Banco Central- para la compra de pagarés de deuda que luego fueron convertidos a sucres con una utilidad cercana al descuento del 70 % conseguido en el mercado secundario.

Cuando feneció el régimen socialcristiano no se renovó este mecanismo de capitalización de la deuda, por la forma semi-clandestina en que se realizó -tan propia de los asuntos que atañen a la deuda- y, en especial, por las presiones inflacionarias que ocasionó al manejo de la oferta monetaria, que a su vez se manifestaron en un incremento del tipo de cambio.

Posteriormente, el gobierno socialdemócrata autorizó nuevamente la conversión de fracciones de deuda en octubre de 1989, pero en esta ocasión sólo para proyectos sociales. La Junta Monetaria autorizó la conversión hasta por 50 millones de dólares, para acciones sociales, eventos culturales, educacionales y deportivos, así como ecológicos (Resolución de la Junta Monetaria N° 637, del 30 de octubre de 1989). Posteriormente, en julio de 1990, nuevamente se amplió por un año el monto de los recursos susceptibles de ser convertidos: hasta 150 millones de dólares, con los objetivos señalados. Pero cuando expiró el plazo de esta operación, el 30 de junio de 1991, se constató que se había aprovechado menos del 50 % del sistema de reconversión de deuda orientado a apoyar proyectos de beneficio social. Y, en febrero de 1992, con una nueva Resolución de Junta Monetaria, N° 763-92, se amplió el monto de estas operaciones a 80 millones de dólares y el plazo al 31 de diciembre de dicho año.

Concluyó el gobierno socialdemócrata y apenas se logró

una aprobación de recursos por menos de 130 millones de dólares, los mismos que ni siquiera habrían sido utilizados totalmente. De todas formas, el monto aprobado no representa ni la tercera parte de lo que recibió anteriormente todo el sistema financiero y algunas empresa privadas en condiciones mucho más beneficiosas. Para ellos el canje se produjo con el reconocimiento de la totalidad del valor nominal o sea sin ninguna participación del Banco Central en el descuento conseguido en el mercado secundario: 70 %; mientras que en el caso de las inversiones de la Iglesia católica el Banco captó un 30 % de los beneficios del mecanismo y el 50 % en todos los demás casos en los que la conversión de deuda se instrumentó para objetivos sociales.

A pesar de que la relación del monto autorizado para estas operaciones es minúsculo frente al endeudamiento global, los funcionarios del régimen socialdemócrata, con el consiguiente eco de los medios de comunicación, se encargaron de promocionar las bondades de este mecanismo, llegando a declarar cuando se lo expidió que se había iniciado la solución al problema de la deuda externa...

Dejando de lado estas exageraciones en lo que tiene relación al manejo propagandístico de la deuda, sería conveniente tener claros algunos aspectos de la aplicación de esta medida, a partir de algunas experiencias latinoamericanas en materia de constitución de fondos de emergencia social y de desarrollo regional financiados por este medio, y de la práctica nacional con la Fundación Natura, la Conferencia Episcopal, la Fundación General Ecuatoriana, que fueron las entidades beneficiarias durante el gobierno socialcristiano. En el período socialdemócrata, la experiencia en el uso de este mecanismo se amplió a un número mayor de entidades, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, en medio de un deseo para favorecer ciertas inversiones sociales. Estas conversiones para fines sociales se suspendieron por parte del gobierno conservador de Durán Ballén, el cual volvió a abrir la puerta a este mecanismo destinado a financiar inversiones privadas.

CUADRO N° 2

**Operaciones de conversión de deuda externa aprobadas por la Junta Monetaria
agosto 88- agosto 92
millones de dólares**

INSTITUCION	FINALIDAD	DONANTE	VALOR
- Conferencia Episcopal	desarrollo agrícola y educación	instituciones católicas	20
- Conferencia Episcopal	desayuno escolar	instituciones católicas	28
- Conferencia Episcopal	desarrollo integral	instituciones católicas	20
- Diócesis de Portoviejo	ayuda social, educación, reforestación	instituciones católicas	12,5
- Asociación Tierra Nueva	agua potable barrios del sur	Texaco Petroleum Co.	0,87
- Care Int. Ecuador	uso sostenido de tierras	Care USA	3,5
- Corporación PAI	puestos auxilio inmediato	La FISE USA	1
- Fe y Alegría	capacitación artesanal	Banco Popular Panamá	0,47
- Fundación capacitar ESPOL	especialización científica	Universidad Harvard	5
- Fundación Caspicara	restauración monumental	Katolische Pfarramt	0,1
- Fundación Chicos de la Calle	atención chicos	Salesian Mission USA	1,14
- Fundación Ciencia	salud oral	C.I.A.C. Canadá	5
- Fundación Esquel	programas de apoyo social	Fundación Rockefeller y varias instituciones	5

continuación....

continuación...

95

INSTITUCION	FINALIDAD	DONANTE	VALOR
- Fundación Acción para el desarrollo	Comité del Pueblo N° 1	Caritas España y otros	2,3
- Fundación Leonidas Ortega	bibliotecas Guayaquil	Willmstadt Finance Co.	5
- Fundación Niñez	programas para la niñez	Children International Internacional USA	5
- Fundación Offsetec	capacitación micro empresas	Grupo Carvajal	0,33
- Fundación Pablo Jaramillo	Centro de Salud	Banco Consolidado Aruba	0,7
- Fundación Pedro Vicente Maldonado	manejo recursos costeros	Universidad Rhode Island USA	0,4
- Plan Internacional Ecuador	electrificación, caminos y agua para Cañar y Loja	Plan Internacio- nal USA	1,34
- Sociedad de Beneficencia Señoras Guayaquil	bibliotecas	BankersTrust Cayman	1
- Sociedad de Desarrollo Educativo	biblioteca clásica ecuatoriana	Centrapriv Laussane	3
- S.O.S. Aldea del Niño	centro de atención infantil	S.O.S. Kinderdorf Alemania	1
- Club Rotario	control cisticercosis	World Mercy Fund. Inc. USA	5

Espejismo de la conversión de deuda para fines sociales

Por otro lado, el canje de deuda para impulsar proyectos con finalidad social, según sus promotores, ayudaría a reducir el monto de su deuda externa y también los intereses que antes se debía pagar a la banca internacional, los mismos que podrían ser usados para inversiones sociales.

Una propuesta que sin duda aparece como atractiva en tanto se trataría de donaciones de organismos o personas de fuera del país, o sea que no habría salida de recursos nacionales. Sin embargo, en la realidad el aporte es mínimo. Los montos involucrados son tan marginales que sostienen una comparación con la magnitud de los flujos del servicio y de los desembolsos normales: en el mejor de los casos, o sea incluyendo las conversiones aprobadas en la época socialcristiana²⁰ y en la socialdemócrata, estamos hablando de unos 150 millones de dólares para inversiones sociales (1987-1992) frente al monto global de la deuda externa que flutúa alrededor de 12,5 mil millones de dólares: o sea apenas 1,2 % del total. Monto que, por lo demás, no generó ninguna presión inflacionaria digna de mención, que representó un pobrísimo aporte para reducir el servicio de la deuda y que tampoco aportó mayormente para paliar al menos el problema social que se gestó en estos años de "crisis de la deuda externa".

Similares reflexiones podrían hacerse para las condonaciones de deuda por parte de algunos gobiernos industrializados. En el caso ecuatoriano se podría rememorar la condonación del gobierno belga, realizada en 1993, por un monto de 6 (seis) millones de dólares con la condición de que una parte del servicio que generaba se destine a proyectos con contenido social. Un gesto interesante, pero totalmente marginal. A pesar de lo cual dió lugar a un gran despliegue publicitario por

20. No ha sido posible conseguir la información oficial sobre los montos aprobados en este periodo. Lo único que se conoce es que el canje de deuda que benefició a Fundación Natura fue de diez millones de dólares.

parte de las autoridades nacionales.²¹

Tengamos presente, además, el hecho de que la transferencia neta de recursos ha sido negativa para el país desde 1984, salvo en los años 1986 y 1987, por un monto cercano a los 3.500 millones de dólares, o sea mucho más de la cuarta parte del monto total de la deuda externa.

Sin embargo, pese a que los montos involucrados en estos mecanismos de conversión de deuda, en especial los destinados a obras sociales, son marginales en el contexto global, con su exagerada promoción se llega incluso a dar la idea de una "deuda para el desarrollo".

Si bien con esta reconversión se desconoce en la práctica el valor nominal de la deuda o sea la incobrabilidad de su totalidad -un elemento en que los países deudores deberían profundizar política y prácticamente-, se acepta tácitamente el criterio de que, de alguna forma, se podría pagar la deuda externa: situación lejana a la realidad, más aún si se consideran ciertos criterios que afirman que la deuda ya estaría pagada, esto sin tomar en cuenta aquellos planteamientos que apuntan a demostrar que la deuda es inmoral.

Por lo que con la aceptación de la conversión para fines sociales, se desconocería o, por lo menos menospreciaría, la incidencia de la propia deuda y de sus programas de estabilización y sus políticas de ajuste en los procesos de deterioro de las condiciones sociales.

Otro aspecto que resaltan los defensores de este esquema, es el hecho de que éste facilita y estimula las donaciones internacionales para abrir nuevas oportunidades de financiamiento para los proyectos sociales. Esto puede ser cierto en determinados casos. Pero, en otros se podría afectar el monto de los fondos que se reciben dentro del concepto de "ayuda al desarrollo". Por ejemplo, los países industrializados o los grupos donantes, con igual o incluso con una menor cantidad de

21. Alguna información sobre estas experiencias se encuentra en Griffith-Jones; Stephany; ob. cit.

CUADRO N° 3**Transferencia neta generada por la deuda externa**
(desembolsos menos servicio de la deuda)
millones de dólares

1982-1992

año	desembolsos	amortizaciones	intereses	saldo final más atrasos	ingreso neto
1982	2.692,0	1.885,0	770,6	6.632,8	36,4
1983	2.562,6	1.769,5	752,1	7.380,7	41,0
1984	1.863,2	1.571,8	921,3	7.596,0	(629,9)
1985	1.931,1	1.495,2	840,3	8110,7	(404,4)
1986	3.101,7	2.285,4	762,5	9.062,7	53,8
1987	1.783,7	1.285,7	321,5	10.320,2	176,5
1988	1.923,7	1.891,6	471,9	10.581,0	(439,8)
1989	1.686,1	1.315,5	532,6	11.322,4	(162,0)
1990	833,1	889,9	630,5	11.855,7	(687,3)
1991	781,5	798,2	498,9	12.271,0	(515,6)
1992 (p)	863,1	1.147,9	531,6	12.133,1	(816,4)

Fuente: Banco Central del Ecuador.

divisas, podrían satisfacer en forma menos costosa su "obligación" social frente a los países del Tercer Mundo por el incremento notable de su equivalente en moneda nacional. Aunque, como ya se señaló arriba, también podría dar lugar a donaciones "adicionales" que no estuvieron planificadas en vista de los mayores recursos que puede generar este mecanismo en comparación con transferencias normales y también como resultado de las gestiones que despliegan diversas entidades no gubernamentales interesadas en beneficiarse de este esquema financiero.

Un asunto digno de ser mencionado, es el que tiene que ver con el destino de estos recursos y con el origen de los mismos. Por lo pronto, en una rápida revisión del listado de donantes registrados en los años anteriores, se puede observar que algunos de ellos eran conocidas instituciones en el mundo nacional de la ayuda al desarrollo: Care, por ejemplo. Otras entidades son parte de grupos económicos poderosos, como es el caso de Fundación Leonidas Ortega; y, otras aparecen como beneficiarias de donaciones realizadas por grandes bancos nacionales: Banco Popular y Banco Consolidado, o por conocidas empresas transnacionales: Texaco Petroleum Co.

Con la instrumentación de este mecanismo se constata un mayor interés por participar en proyectos de desarrollo por parte de algunas entidades internacionales. Esto puede deberse también a una creciente concientización sobre la problemática social de nuestros países, en un mundo que comienza muy lentamente a comprender mejor las interrelaciones universales, como es el caso de la preocupación ecológica. La suma de todos estos factores genera un mayor empuje a la cooperación entre el Norte y el Sur; aunque esto no desvirtúa el hecho real de que los países del Sur, por más esfuerzos que se hagan en la aplicación de la estrategia aperturista, debido a esta misma estrategia están siendo sistemáticamente excluidos de los flujos comerciales, financieros y tecnológicos mundiales, con la consiguiente centralización de los mismos en el Norte.

De cualquier manera, el acercamiento internacional entre

entidades vinculadas a la sociedad civil del Norte y del sur, que se puede producir por el uso de este mecanismo financiero, debe ser asumido con cierta reserva, puesto que no cualquier tipo de cooperación redundaría necesariamente en beneficios para el país receptor. Esta puede tener una serie de condicionamientos no sólo económicos sino hasta políticos y culturales, a más de que puede forzar la introducción de patrones de consumo y producción no ajustados a los requerimientos locales. La aculturización y la transposición de patrones de vida importados pueden ser una cabeza de puente adicional para la transnacionalización de nuestra sociedad.

Otro aspecto interesante, y así se lo ha presentado por parte de los defensores de este mecanismo financiero, tiene que ver con la obtención de liquidez doméstica para determinadas organizaciones y actividades generalmente relegadas por el Estado. Además, se sugiere que con este mecanismo se fortalece institucionalmente a las organizaciones no gubernamentales ligadas al campo social. Estos argumentos tienen un valor relativo. En el primer caso, el problema de fondo surge por el marginamiento estructural de la problemática social frente al manejo macroeconómico, que no se resolverá con simples parches o apagando incendios focalizados sino con un cambio profundo de la concepción social y, por ende, del propio manejo económico. En el segundo punto, se avizora cierta coherencia con propuestas más democráticas en tanto se logra una mayor participación de entidades nacidas en el seno de la sociedad civil. Sin embargo, de todas formas, esta manera de financiar determinados proyectos sociales podría incrementar la influencia de organizaciones transnacionales o de aquellas vinculadas a los grandes grupos monopólicos, que con sus donaciones aumentan su nivel de notoriedad y de publicidad en sus respectivas sociedades y en los países receptores.

Además, se han dado caso de donaciones, que fluyen dentro de este concepto de conversión de deuda para inversiones sociales, que apuntan a la resolución de problemas que deberían ser asumidos por el Estado directamente, como es el caso de

los Puesto de Auxilio Inmediato de la Policía Nacional. Otras inversiones realizadas en tareas de restauración monumental o en la adecuación de bibliotecas, sin dejar de ser importantes, no revisten la urgencia social que pueden tener aquellas destinadas a programas de real apoyo social: educación, vivienda, empleo, salud, etc.

Partiendo de las constataciones anteriores, el gran reto es revertir la tendencia negativa que se mantiene por el inútil esfuerzo para servir la deuda, con miras a priorizar realmente el pago de la deuda social y dar paso a un proceso alternativo de desarrollo. Aceptado en la práctica este discurso, carecen de validez aquellos planteamientos que pretenden descubrir ventajas en aspectos de vulgar técnica financiera vinculados a la conversión de deuda o a cualquier otra forma de financiamiento, como pueden ser el mejoramiento del balance estructural del Banco Central al sustituir activos y pasivos en moneda extranjera por activos y pasivos en moneda nacional; el financiamiento de proyectos de largo plazo utilizando bonos con períodos de maduración variados; o, la emisión de deuda interna a largo plazo para garantizar un flujo de dinero en forma adecuada desde el punto de vista inflacionario como administrativo.

3. ANTE LA INCAPACIDAD POLITICA DE UN CAMBIO

De lo anterior se desprende con claridad que el problema de la deuda externa, su crisis y sus políticas económicas conducen a una situación de mayor deterioro social. Las últimas, por otro lado, no han conseguido superar los problemas de las economías afectadas y, mucho menos, ponerlas en la senda de la recuperación económica.

Por todo lo dicho, los mecanismos de conversión de deuda externa para proyectos sociales no pueden ser vistos como la solución a los problemas sociales existentes y tampoco ser considerados como salidas al reto de la deuda. Es más, su instrumentación es la manifestación más clara de la falta de vo-

luntad política de los gobiernos para destinar una cantidad mayor al pago de la deuda social. Desde 1982, los sucesivos gobiernos han preferido servir sumisamente la deuda antes que satisfacer los requerimientos del desarrollo nacional, como se aprecia al comparar los montos de los diversos rubros del Presupuesto General del Estado y su relación con el PIB.

Servicio que, según la creencia convencional, no se podría suspender o disminuir si es que el país no quiere verse privado de nuevos créditos. Mensaje que se lo ha elevado casi a la categoría de un tabú, a pesar de que, como se vio anteriormente, la realidad se ha encargado de desvirtuarlo una y otra vez en los últimos años, cuando la transferencia neta de recursos, esto es los desembolsos menos el servicio de la deuda, ha sido negativa.

Otro elemento que se debe considerar, es el hecho cierto de que aún en el caso de que se logrará realizar un servicio mayor de la deuda o que se obtuviera una sustancial disminución de su monto global, no se conseguiría un flujo mayor de recursos externos por esta vía. En la actualidad no hay las condiciones internacionales para reeditar los flujos financieros hacia los países del Tercer Mundo, tal como sucedió en los años setenta.

Además, los flujos positivos de capital que se han registrado desde hace unos dos años en América Latina, se han concentrado en pocos países, independientemente del estado de negociación de la deuda y de las políticas económicas que aplican; diversos han sido los elementos determinantes para que estos recursos -concentrados en Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela- retornen a nuestro continente: tamaño de los mercados, recursos naturales, privatización de empresas públicas, estabilidad económica, disponibilidad de operaciones financieras de corto plazo, entre otros factores, no todos existentes en cada uno de los países mencionados.

De modo complementario, este mecanismo, sustentado en un gravísimo problema que estrangula a la economía nacional como es la deuda externa, podría fortalecer tendencias concentradoras en el sector social en tanto discrimina a enti-

dades realmente alternativas que trabajan en este campo; algunas de las cuales han preferido no participar en este esquema financiero más por desconocimiento del mismo, que por cuestionamientos políticos y morales. Sin embargo, se registran excepciones, como las de algunas Diócesis como la de Cuenca, que han preferido mantenerse marginadas antes de participar en una opción financiera cuya base cuestionan con argumentos morales y hasta teológicos.

Existe también el riesgo de que algunas entidades, que intervienen en este proceso, sufran condicionamientos que pueden desvirtuar sus posiciones críticas. Para el gobierno esta puede ser una ventaja adicional, puesto que mediante este mecanismo controlaría las donaciones y cooptaría, en cierta medida, hasta el funcionamiento de organizaciones que en otras circunstancias estarían fuera de su órbita de influencia. Además, este instrumento puede ser utilizado con fines de política partidista o para satisfacer los intereses de los grupos de poder.

En esa perspectiva, no debe sorprender la proliferación de nuevas organizaciones, muchas estrechamente relacionadas con los grupos más poderosos, o el resurgimiento de otras casi disueltas, ansiosas por participar en el reparto de los fondos, dejando muchas veces al margen a las organizaciones no gubernamentales con real vinculación social.

La aplicación del canje de la deuda, entonces, puede forzar, también, las situaciones excluyentes, presentes en la sociedad y que se fortalecen gracias a conocidos compadrazgos. En la práctica de la mayoría de los casos de conversión para fines sociales, registrados hasta ahora, el cortoplacismo que orienta casi siempre la gestión de los gobiernos y las relaciones de poder que pudieron desplegar los potenciales beneficiarios fueron factores determinantes para acceder a dichos recursos. Cortoplacismo que se manifiesta en la priorización de proyectos cuyos frutos son visibles en poco tiempo, antes que en proyectos de mayor maduración; lo cual, sin embargo, no resta la validez que pueden tener los primeros, como sucede con los de-

sayunos escolares.

Tampoco se puede olvidar que este tipo de fondos para inversiones sociales fluyen dentro de los programas de compensación social oficiales con los que en la práctica se profundizan las políticas de ajuste, o sea que se transforman en argumentos para sostener la cantaleta de que se realiza obra social. Dicho de otra manera, el gobierno presenta como inversión social los reducidos montos de deuda que se convierten en proyectos sociales, mientras que, por la vía de la restricción de recursos fiscales para fines sociales -una de las herramientas más socorridas para la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos-, disminuye su aporte para enfrentar el problema.

No se puede tampoco menospreciar la dispersión existente en los proyectos financiados a través de la conversión de deuda, como se vio en el listado presentado anteriormente. Lo cual abona para incrementar la atomización existente en el ámbito de proyectos sociales, sin disminuir su carácter paternalista y tampoco su concepción poco participativa. De hecho, la política social ha sido apenas un elemento puntual, casi sólo un apéndice inmediatista y casi siempre paternalista, encargado de paliar y compensar los desequilibrios y los problemas que generan las políticas económicas.

Por otro lado, surge en algunos sectores la preocupación por un avance de la transnacionalización de la sociedad por la vía de inversiones en el campo social sin un real concepto social; las mismas que pudieron multiplicarse gracias al financiamiento con canje de deuda. Aquí podría agudizarse la dependencia en el diseño y aplicación de concepciones socioculturales importadas desde el Norte.

De esta manera, este mecanismo de conversión no soluciona el problema de la deuda y tampoco puede ser sobredimensionada su contribución para enfrentar el reto social. Su aplicación podría ser conveniente si se acepta que la deuda que se rescata de hecho se va a pagar en el futuro. Adicionalmente, no se debe descuidar la circunstancia de que su instrumenta-

ción, muchas veces, se da en el marco de la aceptación de condicionalidades impuestas por los organismos multilaterales. Y, aunque no sea la versión de conversión de deuda más apreciada por los grandes bancos y dichos organismos, responde también a las conveniencias de los acreedores

De todas maneras, si bien existen varios puntos que pueden ser cuestionados, también se podría hacer una reflexión de los resultados alcanzados en determinados casos teniendo como un parámetro de reflexión los puntos anteriormente señalados. Sin embargo, en cada caso habría que incluir otros elementos propios y un análisis puntual, por más valiosos que sean sus resultados, no puede hacernos perder de vista el conjunto del problema. En otros términos, situaciones aisladas que pueden ser positivas no justifican la instrumentación indiscriminada de esta conversión de deuda.

Por ejemplo, la compra de tierra para los indígenas, por parte de la Iglesia Católica, no sólo podría ser objeto de crítica en base a todo lo anteriormente expuesto, sino también por los efectos desmovilizadores que pudo haber tenido sobre la organización de las comunidades indígenas beneficiarias, por los ingentes recursos que fueron a parar en manos de los terratenientes (un premio para los explotadores, han dicho con justa razón algunos críticos) o aún por casos aislados de corrupción que pudieron darse entre los hacendados y los funcionarios del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria (IERAC).

Todo esto, si embargo, no disminuye el valor de los resultados concretos: la devolución de sus tierras a los indígenas, una de las aspiraciones más sentidas de los pueblos indios. Devolución que constituye "una solución realista y pacífica frente a la falta de decisión política del gobierno, a la demagogia y al trabajo que realiza el IERAC", según José Tonello, director ejecutivo del Fondo Ecuatoriano para el Progreso de los Pueblos (FEPP), entidad encargada de realizar las operaciones de compra de tierras con los recursos que recibió la Iglesia Católica. El FEPP está conciente que ésta no es una solución defi-

nitiva al conflicto de tierra en el país, por lo que hasta que no se produzca un cambio estructural, el Fondo no puede dejar de apoyar ciertas soluciones inmediatas y concretas que ayuden al cambio.²²

En este caso la conversión de deuda fue seguramente un atajo para impedir reacciones violentas y es, a no dudarlo, otra manifestación de la incapacidad política del Estado y de toda la sociedad para, ajustándose a lo que se podría definir como justicia histórica, resolver políticamente este reto. Reflexiones similares podrían hacerse para la conversión de deuda utilizada en otros proyectos sociales, pero, casi con certeza, sólo para un número reducido de las operaciones autorizadas.

Si somos honestos, tenemos que reconocer también que no sólo se trata de carencia de capacidad de política por parte de nuestros gobernantes para impulsar cambios y priorizar el pago de la deuda social, sino en especial de la ausencia de voluntad política para cambiar las estructuras socioeconómicas del país, sobre las que se sustentan los privilegios de los grupos económicos más poderosos y por supuesto de sus aliados o intermediarios en el poder político.

En suma, este mecanismo, cuya aplicación más extendida se dio en los años socialdemócratas, resultó marginal en términos de las necesidades sociales. Mientras que, en el gobierno conservador, su utilización parece que ha quedado definitivamente relegada y se ha autorizado el empleo de la conversión de pagarés de deuda para la capitalización de empresas y para la privatización de activos públicos. Sin duda, uno de los principales atractivos de este mecanismo.

La deuda está confeccionada por mentiras bien vestidas

El país, en resumen, durante todos estos años e independientemente de los diversos niveles de coherencia entre la teoría y la práctica, aplicando siempre más de lo mismo y sin

22. Ver Diario HOY, Quito, 28.5.91.

preocuparse por sus irracionalidades, se mantuvo firmemente aferrado dentro del movimiento de reordenamiento del capital financiero internacional que es, en definitiva, el objetivo final y la esencia de las sucesivas renegociaciones de la deuda externa y de las condiciones que imponen, en forma paralela, los organismos multilaterales. Aceptando todo esto, como algo inevitable.

Mucha razón tiene monseñor Luis Alberto Luna Tobar al afirmar que

“Con la deuda ha crecido y se ha impuesto en naciones y pueblos un discurso técnico confundidor y soberbio. El adobo técnico de la mentira económica ha conseguido que las comunidades odien todo estudio de su situación, desde las palabras de los que la han causado. Se piensa que el discurso es causa de la deuda. En idioma popular esto se traduce así: la deuda está confeccionada por mentiras bien vestidas. Los gobiernos dan la impresión de una sistemática pasión de engaño al pueblo y el pueblo ya no está en plan de tolerar esa burla...”²³

La fuerza de esta percepción, que se sustenta en mitos y dogmas hábilmente camuflados, radica en que es asumida, en forma perversa, por parte de los gobernantes como si que se tratara de un consenso generalizado que nos obliga a aceptar los compromisos adquiridos con los acreedores y como que la orientación de la política económica seguida es la única viable. Su “éxito” es hacernos creer como que el proceso de transnacionalización fuera irreversible y que, por lo tanto, la única salida es forzar, al menos con algo de inteligencia y con

23. Luna Tobar, Luis Alberto; "Dios endeudado con los hombres", en varios autores; "Dios en deuda con los hombres - Reflexión Pastoral sobre la Deuda Externa", Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), Quito, 1990, p. 17)..

cierta conciencia social, esa forma reprimarizadora y avasalladora de reinserción en la economía mundial. Es tan profunda esta concepción que se llega incluso a considerarla ajena de condicionamientos ideológicos, por lo que se le otorga casi el carácter de una herramienta simplemente técnica. Por lo tanto no es difícil percibir una suerte de apatía estructural en amplios grupos humanos, aún en aquellos cuyas condiciones son cada vez más precarias.

Esta realidad ha hecho que el neoliberalismo no sólo afecte la órbita económica, sino que además adquiera un carácter globalizante para toda la sociedad. Así las cosas, desde lo económico el esquema neoliberal se proyecta con una apabullante fuerza totalizadora para toda la sociedad, la cual pretende negar la viabilidad de otras alternativas, al tiempo que nos impone un estilo dual de vida: ventajas crecientes para unos pocos y mayores sacrificios para la mayoría.

Sin embargo, quizás en casos aislados esta conversión de deuda para inversiones sociales, con todos los cuestionamientos globales que se le hacen, puede ser una de las pocas fuentes de financiamiento para ejecutar proyectos que mejoren realmente las condiciones de vida de algunos grupos marginados.

BIBLIOGRAFIA

Acosta, Alberto; "Pobreza y política social en el contexto del ajuste - Análisis macroeconómico: El caso del Ecuador", Quito, noviembre de 1992, (mimeo).

- ; "Deuda externa y deterioro ecológico: Hacia un suicidio colectivo"; en varios autores; "Deuda externa, desarrollo y ecología", Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), Quito, 1992.

- ; "Las sin-razones del des-ajuste neoliberal", revista Cántaro - Cuestiones sobre el desarrollo en el Austro, N° 4, Cuenca, marzo-mayo 1993.

Bouzas, Roberto y Ffrench Davis, Ricardo, editores; "Conversión de deuda externa y financiación del desarrollo en América Latina", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.

CONADE; "Estrategia y políticas sociales del Ecuador", Quito, abril de 1993.

Daher, Antonio; "Conversión de la deuda y conversión territorial", Revista de la CEPAL N° 43, Santiago de Chile, abril de 1991.

Cuoto Soares, María Clara; "Debt Swaps, Development and Environment", BASE (FONDAD), Rio de Janeiro, 1992.

Dávila, Oswaldo; "Activos por deuda: Posibilidades y limitaciones", en la revista semanal Martes Económico del Diario El Comercio, N° 228, Quito, 13 de abril de 1993.

Griffith-Jones; Stephany; "Conversion of Official Bilateral Debt: The Opportunities and the Issues", en Banco Mundial;

"Proceeding of the World Bank - Annual Conference on Development Economics 1992", Washington, 1993.

Ketsela, M'ulu; "Debt Conversion", a background paper for CCPD, 5 de noviembre de 1990.

Luna Tobar, Luis Alberto; "Dios endeudado con los hombres", en varios autores; "Dios en deuda con los hombres - Reflexión Pastoral sobre la Deuda Externa", Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), Quito, 1990.

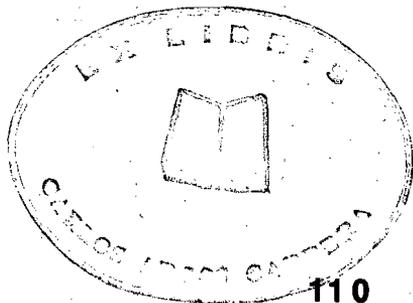
Mortimore, Michael; "Conversión de la deuda en capital", Revista de la CEPAL N° 44, Santiago de Chile, agosto de 1991.

Pérez, Carlos Isaac; "Mecanismos de canje de deuda externa para promover la conservación y el desarrollo sustentable", INCAE, Alajuela-Costa Rica, agosto de 1992.

PREALC; "Ecuador: Los costos sociales del ajuste, 1980-1990", Santiago de Chile, Diciembre de 1992, N° 372.

Sevilla Larrea, Roque y Umaña Quesada, Alvaro; "Por qué canjear deuda por naturaleza?", folleto s/f.

Varios autores; "Mecanismos de conversión de deuda", Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD) y CEPLAES, Quito, 1990.



COMENTARIO de Jose Tonello

1. UN COMENTARIO GLOBAL

Uno se siente bien, pensando que le da duro a los problemas junto con Alberto Acosta en cómo deberían ser las relaciones políticas y económicas en el mundo, entre norte y sur, al interior de cada país.

Después uno mira a su alrededor -con mayor o menor capacidad de observación- y comienza a sentirse mal, porque se da cuenta de que no sólo las cosas no marchan en la dirección deseada, sino que incrementan su velocidad en el sentido contrario. Nacen entonces reacciones y decisiones diferentes en cada persona, reacciones y decisiones respetables si se enmarcan en el espíritu de la no-violencia y en la búsqueda de la justicia y si tienen alguna probabilidad de provocar efectos positivos en la corrección de las distorsiones.

Estoy sustancialmente de acuerdo con el análisis inteligente y exhaustivo de Alberto, pero me queda un "pero": ¿y ahora qué hacemos? ¿es suficiente dejar de pagar o convertir deuda para resolver nuestros problemas? ¿cómo implementamos de veras aquello sobre lo que teóricamente estamos de acuerdo, en que "el gran reto es revertir la tendencia negativa para el país en general, que se mantiene por el inútil esfuerzo para servir la deuda, con miras a priorizar realmente el pago de la deuda social y dar paso a un proceso alternativo de desarrollo"?

Es esta, si bien entiendo, la única propuesta de la ponencia alrededor de la cual podríamos diseñar un plan de acción.

Siento por otro lado la necesidad de señalar que una cosa es la deuda externa con todas sus implicaciones y otra, muy diferente, la realización de operaciones de conversión de deuda, que no pretenden resolver los problemas que las deudas les

José Tonello, es director ejecutivo del FEPP.

causan al país. Voy a hablar sólo de este segundo aspecto porque hasta ahora no hemos logrado hacer algo válido sobre la deuda en su globalidad.

2. LA POSICION DEL FEPP

Financiar las operaciones de una ONG con recursos provenientes de cualquier forma de la conversión de la deuda externa, plantea por lo menos tres interrogantes importantes:

- a. ¿es moral?
- b. ¿es útil?
- c. ¿es viable?

El FEPP, a fines de 1990, ha participado en una operación de conversión de deuda externa liderada por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana. Hoy, mientras se propone realizar una operación parecida, el FEPP puede afirmar que lo hecho fue útil y viable, dejando a los demás el juicio sobre su moralidad.

Sabemos que lo nuestro no es ni lo único, ni lo mejor que se puede hacer para abordar a la vez el tema de la deuda externa y el de la compensación social.

Respetamos y analizamos las posiciones diferentes a la nuestra, en la búsqueda de mejores indicaciones para las decisiones futuras y reconocemos que el trabajo de quien asevera que no hay que pagar la deuda externa de los países latinoamericanos contribuye a flexibilizar la posición de los acreedores.

Quiero aprovechar esta oportunidad para hablar brevemente de lo que hemos hecho con el fin de dar algunos elementos referenciales, sacar algunas conclusiones y comentar, desde lo práctico, la ponencia de Alberto.

3. EL FONDO PARA LA TIERRA

Dentro del paquete de US\$28'000.000 de una conversión de deuda realizada por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, el

contravalor en sucres de US\$10'000.000 se destinó al "Programa Nacional de Servicios Integrados a las Comunidades Indígenas" y más específicamente el contravalor de US\$6'000.000 al otorgamiento de créditos para la adquisición y legalización de tierras y el contravalor de US\$4'000.000 para proyectos dirigidos a prestar apoyo para el desarrollo integral de la población indígena que ha accedido a la tierra.

Al FEPP le ha tocado administrar el contravalor en sucres de US\$6'000.000 para el acceso a la tierra que, en virtud de la cláusula séptima del convenio entre el Banco Central del Ecuador y la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, es de s/5.091'000.000 con un rendimiento de 5,47 sucres por cada sucre invertido al momento de su realización. Pero este índice de rendimiento es excepcional. Ya es mucho cuando se consigue el 3 por 1.

4. ACTORES DE LA OPERACION

En una operación de conversión de deuda externa al estilo ecuatoriano, los elementos que entran en juego son los siguientes:

- un banco extranjero acreedor;
- una entidad estatal deudora y/o el Banco Central del país;
- una ONG local sin fines de lucro;
- una ONG de los países desarrollados que dona recursos para la conversión;
- unos destinatarios de los recursos conseguidos.

Se puede demostrar en qué medida cada uno de estos actores tiene ventajas y desventajas en estas operaciones. Todos pierden y todos ganan aunque sea en medidas diferentes.

Los recursos por tanto se originan en un país desarrollado (para la primera parte de la operación) y en la entidad deudora (Banco Central o como se llame en cada país) que desembolsa el contravalor en moneda local.

En nuestro caso lo que conseguimos (después de la dona-

ción originada en el exterior) es plata ecuatoriana que, en vez de convertirse en dólares y salir al exterior, se queda en el Ecuador para beneficiar a un sector de la población que muy escasamente ha visto el interés y el apoyo estatal.

Nadie podría asegurar que esta plata, aún cuando un Gobierno no hubiera pagado la deuda y por lo tanto se hubiera quedado en el Ecuador, habría llegado a los sectores más pobres de la población en vez de ser destinada al pago de la burocracia, al armamentismo o a alimentar la corrupción.

Este dinero podría tener efectos inflacionarios en la economía del país si no se lo destinara al aumento de la producción.

Al hablar de inflación hay que ser precisos, especificando cuánta inflación puede provocar una operación de conversión y en qué circunstancias. Lo contrario es crear preocupaciones injustificadas.

5. UNA CONDONACION DE DEUDA

En febrero de 1991 Bélgica ha condonado al Ecuador una parte de su deuda. En realidad no era mucho. Se trataba de US\$8'000.000.

Las condiciones de la condonación son las siguientes: el Gobierno Ecuatoriano se beneficia del 42%. El otro 58% se destina a proyectos de desarrollo seleccionados por el Ministerio de Cooperación de Bélgica e implementados por instituciones privadas ecuatorianas. Será pagado en sucres por el Banco Central.

El FEPP recibirá en los próximos años cerca de 5.000 millones de sucres para financiar su trabajo en la provincia de Bolívar.

En este caso se trata de una condonación de deuda pública, sin costo alguno para el gobierno deudor, salvo el deber de financiar proyectos de desarrollo en su propio país.

Hay indicios de que otros países se aprestan a seguir el ejemplo de Bélgica.

6. UN CUESTIONAMIENTO: DEUDA PARA TIERRA Y TIERRA CON DEUDAS

Desde hace 16 años el FEPP apoya a las organizaciones indígenas y campesinas que luchan por la tierra con métodos no violentos. El aporte institucional se ha concretado en el aspecto jurídico, educativo, organizativo, técnico y económico.

88 casos han sido resueltos en forma más o menos pacífica y bastante justa hasta 1989.

En los tres años (1990-1992) en que hemos operado con los fondos provenientes de la conversión de deuda externa, el FEPP ha prestado su apoyo a 137 organizaciones indígenas y campesinas que han accedido a 385.760 hectáreas de tierra (26.954 por vía de negociación y compra; 358.806 por vía de legalización de la tenencia) en beneficio de 17.098 familias.

Las provincias que han concentrado más trabajo son las de Chimborazo (41 casos), Bolívar (16), Sucumbíos (16), Cotopaxi (14), Napo (10), Imbabura (9) y Esmeraldas (8).

En algunos casos se apoyó a organizaciones envueltas en conflictos dolorosos que finalizaron por efectos de la negociación de la tierra, en otros casos se pudo prevenir dificultades, en otros simplemente se satisfizo una exigencia profunda y legítima de las comunidades.

En los últimos años las solicitudes de crédito para compra de tierra recibidas por el FEPP han crecido en forma tal que rebasan toda capacidad institucional.

Esto se explica sea por la crisis socio-económica que vive el país, sea por la dificultad real de hacer cumplir lo que establecen las leyes y reglamentos de Reforma Agraria y Colonización, sea por la limitación de los recursos que el Estado asigna a la tarea de redistribuir las tierras con finalidad social.

Por otro lado, en 1992, la principal reivindicación de los indígenas ha sido volver a la tierra, que para ellos es madre, vida, pan, raíces y cultura.

Al fortalecer su fondo rotativo para financiar mediante crédito la compra y la legalización de la tenencia de la tierra,

el FEPP pone al servicio de los campesinos un instrumento complementario a los que ellos ya tienen: la movilización, la aplicación de las leyes existentes, el reconocimiento de méritos adquiridos, la reivindicación de derechos inobjetables, etc.

Hasta ahora se ha visto que, si lo que se quiere es tierra, la propuesta del FEPP ha resultado ser práctica y oportuna. Pero si lo que se desea es mantener la lucha por la tierra, independientemente de sus resultados y prescindiendo de su costo, entonces nuestro planteamiento puede ser considerado desmovilizador.

Si bien ninguna cosa es perfecta, con satisfacción el FEPP señala que no ha contribuido a la violencia en el campo, ni al enfrentamiento entre comunidades, ni a la desmovilización de la organización, ni a la elevación de los precios de la tierra: más bien, de común acuerdo con los grupos interesados, ha apoyado negociaciones que han sentado precedentes por la manera como se han defendido los intereses de los compradores.

Mientras tanto ha bajado el tono de la polémica sobre la conveniencia de realizar operaciones limitadas de conversión de deuda externa. Ahora el FEPP con frecuencia es consultado sobre el tema por personas e instituciones del Ecuador y del exterior. Son algunas las instituciones de apoyo financiero que han entregado o comprometido recursos para la continuación y la integralidad del programa, sabiendo que los mismos se multiplican por efecto de las disposiciones vigentes sobre conversión de deuda con finalidad social.

Respetando todas las opiniones discordantes, el FEPP estima que los logros conseguidos son más importantes por el bien del país y de los indígenas, que las reservas que pueden causar sea el método utilizado para la obtención de los recursos (conversión de deuda externa), sea el contenido mismo de la acción (acceso a la tierra mediante negociación y pago).

7. POSIBILIDADES

Como he dicho al comienzo, no se puede acceder a la conversión de la deuda externa sin respuestas satisfactorias sobre su moralidad, utilidad y viabilidad.

Prescindiendo ahora de esta reflexión y de las conclusiones que corresponden a cada institución, la conversión de deuda ofrece las siguientes posibilidades:

- financiar proyectos de envergadura para los cuales el financiamiento exterior no sería suficiente;
- contribuir a la capitalización de las ONG locales (se puede comprar inmuebles, constituir fondos rotativos, etc.);
- crear fondos disponibles para la realización de actividades que las agencias solidarias de apoyo del exterior no consideran prioritarias.

Sin embargo, lo largo y complicado de la negociación, hace recomendable que este mecanismo se aplique sólo a operaciones de tamaño mediano y grande.

8. ALGUNAS PREOCUPACIONES

¿Es justo tratar el problema de la deuda de un país en forma global y no específicamente para cada una de las deudas y de los deudores?

¿Por qué los "grandes deudores" no hablan y dejan que sean los sectores populares los que llevan adelante la lucha para no pagar la deuda externa?

¿Qué repercusiones tienen sobre los créditos en general, incluso los que las organizaciones campesinas deben a las instituciones de apoyo, el planteamiento de no-pago de la deuda externa?

¿Cómo evitar la conclusión, aparentemente lógica de que, si no se paga la deuda externa, no hay que pagar ni la deuda interna?

¿Es cierto que el endeudamiento del Ecuador no ha contribuido al desarrollo del país?

¿Tendríamos la luz, agua, carreteras, escuelas y hospitales que tenemos sin haber contratado créditos?

¿Es pertinente definir inmoral el pago de las deudas, mientras no logramos en nuestros propios países combatir eficazmente la corrupción, el enriquecimiento ilícito, el destino de un buen porcentaje del presupuesto del Estado a gastos millonarios?

¿No será oportuno perfeccionar el mecanismo de conversión de deuda con fines sociales, quitándole en lo posible sus ribetes dañinos y perversos, cuando todo nos hace prever que en los próximos años disminuirá el flujo de los recursos que los países ricos destinarán al desarrollo en América Latina, porque tienen otras prioridades?

¿Qué credibilidad le queda a un país si sigue solicitando nuevos créditos, mientras afirma que no hay que pagar las deudas?

¿Hoy en día, pasado lamentablemente el tiempo de las utopías, qué podemos plantear a los grupos marginados que ya no creen en nuestros discursos, sino en propuestas concretas de desarrollo local y regional que tienen un costo y requieren de un financiamiento?

¿Es cierto que, donde hemos trabajado con seriedad, avanza el deterioro social?

¿Qué hacer para no pagar toda la deuda, para que no la paguen los más pobres, para que ellos puedan beneficiarse de la crisis antes de que la crisis llegue a su término, para lo cual faltan muchos años?

Las respuestas no son fáciles ni unívocas.

9. CONCLUSION

El FEPP ha participado de diferentes maneras al debate sobre la deuda: seminarios, cursos, folletos, plegables, artículos en "La Bocina", etc. Al interior de la institución no hay una sola posición sobre este tema.

Hemos aprendido más cosas haciendo una operación con-

creta (conversión) y abriéndonos a otra (condonación de Bélgica), que confrontándonos con referencias indirectas.

Quisiéramos aportar para que el tema de la deuda se trate con mayor serenidad y pluralismo. Caminaremos más cuando seamos capaces de admitir que puede haber posiciones diferentes, pero complementarias.

Visualizo el problema de la deuda como una gran muralla, que represa el avance socio-económico del pueblo. Romperlo del todo sería nuestra tarea. Pero no tenemos la fuerza para hacerlo.

¿Por qué, por lo tanto, no hacerle por lo menos un huequito o una fisura que debilite su estructura y perjudique su funcionamiento?. Esto estamos intentando hacer.

COMENTARIO de Cornelio Marchán Carrasco

Bueno, en el corto tiempo disponible para hacer un comentario sobre la exposición de Alberto Acosta, quisiera dividir mis palabras en dos partes. La primera en hacer unos comentarios mas bien generales sobre el canje de deuda y la política social y, la segunda, sobre los requisitos que debe cumplir una operación de canje para ser eficaz y transparente.

En cuanto a lo primero, estoy de acuerdo en términos generales con el análisis que Alberto hace sobre la deuda externa y sus efectos sobre el desarrollo, así como sobre lo que ha significado la conversión de la deuda por capital en el Ecuador y otros países de América latina. La única interrogante al respecto es que **tanto los países que pagan la deuda, como aquellos que no lo hacen no pueden salir de la crisis**. Lo que sugiere que, además de la deuda, hay mucho más cosas que

Cornelio Marchán Carrasco, es presidente ejecutivo de la Fundación Esquel-Ecuador.

creta (conversión) y abriéndonos a otra (condonación de Bélgica), que confrontándonos con referencias indirectas.

Quisiéramos aportar para que el tema de la deuda se trate con mayor serenidad y pluralismo. Caminaremos más cuando seamos capaces de admitir que puede haber posiciones diferentes, pero complementarias.

Visualizo el problema de la deuda como una gran muralla, que represa el avance socio-económico del pueblo. Romperlo del todo sería nuestra tarea. Pero no tenemos la fuerza para hacerlo.

¿Por qué, por lo tanto, no hacerle por lo menos un huequito o una fisura que debilite su estructura y perjudique su funcionamiento?. Esto estamos intentando hacer.

COMENTARIO de Cornelio Marchán Carrasco

Bueno, en el corto tiempo disponible para hacer un comentario sobre la exposición de Alberto Acosta, quisiera dividir mis palabras en dos partes. La primera en hacer unos comentarios mas bien generales sobre el canje de deuda y la política social y, la segunda, sobre los requisitos que debe cumplir una operación de canje para ser eficaz y transparente.

En cuanto a lo primero, estoy de acuerdo en términos generales con el análisis que Alberto hace sobre la deuda externa y sus efectos sobre el desarrollo, así como sobre lo que ha significado la conversión de la deuda por capital en el Ecuador y otros países de América latina. La única interrogante al respecto es que **tanto los países que pagan la deuda, como aquellos que no lo hacen no pueden salir de la crisis.** Lo que sugiere que, además de la deuda, hay mucho más cosas que

Cornelio Marchán Carrasco, es presidente ejecutivo de la Fundación Esquel-Ecuador.

impiden el crecimiento y la equidad social. Pero este es un tema como para otro seminario y, por lo tanto, no insistiré más en él.

Otra cosa: no se puede concebir el canje de deuda para fines de acción social como único instrumento de financiamiento de la política social, peor aún como la panacea que solucionará todos los problemas sociales. Quienes piensen eso -no es el caso de nuestro expositor- desconocen la naturaleza de los problemas económicos, sociales y de la deuda externa. Si solo se piensa cuantitativamente queda claro que los volúmenes involucrados en el canje de deuda son ínfimos en relación a las necesidades sociales.

Es básico reconocer que el canje de deuda por capital y el destinado a desarrollo social son muy diferentes.

Mientras el primero sirve sólo a un puñado de capitalistas, sean criollos o extranjeros, es decir tiene fines privados y de lucro, el segundo se otorga a través de organizaciones privadas que tienen fines públicos, entre los cuales se cuenta servir a los grupos sociales más desposeídos del país. De ahí que resulta muy engañoso -por decir lo menos- confundir y homologar ambos conceptos.

Pero es cierto que no todos los canjes de deuda para desarrollo social son iguales. Hay buenos y malos. Y sería muy importante hacer un análisis individual de sus efectos económicos, sociales y políticos para extraer conclusiones definitivas.

En nuestro caso, me refiero a la Fundación Esquel-Ecuador, se ejecutó en base a una donación de la Fundación Rockefeller una operación de canje de US\$ 5 millones de dólares en términos nominales, que luego del descuento del Banco Central de la mitad de ese valor se utilizaron para poner en marcha, con una red de 30 ONGs, un Programa de Desarrollo Social que beneficia de manera directa e indirecta a 500.000 ecuatorianos.

Este Programa que consta de 40 proyectos ha sido evaluado positivamente en diferentes oportunidades por diversos

organismos. Actualmente es objeto de seguimiento técnico permanente por parte de los participantes, y auditado contablemente por firmas internacionales.

Los proyectos definidos y ejecutados con plena participación de las organizaciones beneficiarias -algunos de los cuales se están llevando a cabo con algunas ONGs aquí presentes- han servido para fortalecer la capacidad de autogestión y autodeterminación de grupos sociales pobres.

Esquel y las entidades ejecutoras les están prestando asistencia técnica, organizativa, financiera, administrativa y comercial. Y, hoy, muchos de esos proyectos se están sosteniendo por sí solos, y los grupos sociales beneficiarios están en camino de transformarse en actores de su propio destino, capaces de presentar sus demandas ante la sociedad y el Estado. Esa ha sido la orientación de nuestro trabajo y en ella no ha habido, ni nosotros lo hubiéramos aceptado, ninguna condicionalidad. Nosotros hemos disfrutado de absoluta autonomía técnica y financiera para manejar los recursos.

Ahora bien, esto no significa de manera alguna, que nosotros en Esquel reconozcamos la legitimidad o no de la deuda externa, o nos pronunciemos sobre sus implicaciones éticas y morales. Pero si reconocemos que el mecanismo es novedoso -quien quiera que sea el autor- y que añade recursos adicionales que de otra manera no hubieran venido al país. Y que para pronunciarnos sobre su utilidad deberíamos hacer análisis caso por caso, y no contentarnos sólo con generalizaciones.

Por lo demás, recuérdese que la puesta en práctica de este mecanismo se dio pese a la marcada oposición del FMI, porque en el "fondo" este significaba un subsidio al desarrollo social.

El que el hoy no esté en vigencia, constituye una demostración más que al actual gobierno no le interesa el desarrollo social.

En todo caso, la contribución del canje de deuda para fines sociales, a juzgar por los montos de recursos involucrados en

el mismo, ha sido más bien insignificante en términos macro, pero si se examina a nivel micro, por ejemplo, lo que ha hecho la Iglesia católica, Esquel y otros organismos, los resultados serían positivos por los procesos de movilización y auto-gestión que han iniciado y están desatando.

En un proceso como este siempre hay vivos que quieren pescar a río revuelto y, de hecho, como mencionaba Alberto, hay algunos que pescaron bastante. Así, en nuestro país el beneficio se concedió a algunas instituciones que no reunían los requisitos, a organismos fantasmas que usaron los recursos para hacer "bicicleteo financiero", etc..

Personalmente pienso que el mecanismo se puede usar como uno más de los instrumentos de financiamiento de la política social, pero siempre que sea eficaz y transparente, y con esto entro en la parte segunda y final de mi intervención. Entre otras condiciones, vale citar, las siguientes:

- Que la deuda se trance en el mercado secundario y que ésta sea objeto de un descuento apreciable. Si esta condición no hay lugar para llevar a cabo la operación. Por ejemplo, con deudas como la chilena, cuyo descuento es pequeño, no existe espacio para realizar el canje.

- Que los recursos con que se compren los pagarés de la deuda sean donaciones de organismos competentes del exterior y que, por lo tanto, no afecten al mercado de cambios, ni alteren el precio de la divisa. Esta condición debe cumplirse con el objeto de evitar el famoso "bicicleteo" (roundtripping).

- Es importante que una vez que reciba los pagarés de la deuda, el Banco Central emita bonos, porque si emite sucres habrá un efecto inflacionario, aunque sea pequeño. El perfil de los bonos emitidos no puede ser inferior al de los bonos de la deuda externa, en términos de plazo pues, caso contrario, se estarían contraviniendo ciertas cláusulas establecidas en los convenios de renegociación de la deuda.

- Es necesario que la expansión monetaria que generan estas operaciones, estén contabilizados en los programas monetarios y en los programas macroeconómicos del gobier-

no.

- Es imprescindible que la soberanía nacional sea respetada y que no haya transferencia de decisiones a organizaciones del exterior, o que a causa de esta donación impongan lo que se debe hacer en términos sociales o ecológicos.

- Debe comprobarse que las instituciones beneficiarias tengan proyectos reales y capacidad administrativa y técnica para manejarlos, ya que la inyección de dinero de este tipo de operaciones es grande.

- Las autoridades de gobierno deben llevar un control contable acerca de la utilización de los recursos provenientes del canje.

A manera de conclusión de las ideas expuestas, corresponde resaltar que, de manera alguna, los canjes de deuda externa constituyen solución al gran desafío de eliminar el hambre y la pobreza en nuestro país.