

El informe de la deuda, solo un buen golpe de efecto

< POR LUIS TAPIA >

Adscrita al Ministerio de Finanzas se creó en julio de 2007 la Comisión para la Auditoría Integral de la Deuda (CAIC). Tras un año de trabajo, la CAIC presentó su informe sobre los convenios, contratos y otras formas o modalidades para la adquisición de créditos por parte del sector público ecuatoriano, provenientes de gobiernos, instituciones del sistema financiero multilateral o de la banca y el sector privado, nacional y extranjero.

El informe de la CAIC, que abarca el período 1976-2006, analiza todos los tramos de la deuda pública: comercial, multilateral, bilateral e interna, aunque pone énfasis en el tramo comercial que, a 2007, representaba 30% de la deuda pública total y que, en cuanto al servicio de intereses, ha constituido 44% del servicio total. En efecto, ésta es la deuda más cara: los intereses de los bonos Global consumer unos \$ 392 millones anuales, es decir, un cuarto del presupuesto de educación o la mitad del presupuesto de salud. O, también, poco más de la décima parte del gasto anual en subsidios.

Según la CAIC, al finalizar 2006, la deuda pública ecuatoriana era de \$ 14.246 millones o 34,1% del PIB de ese año. Para muchos, ya no es el problema que era entre 1987 y 1993, o entre 1999 y 2000 (Gráfico). De hecho, desde 2000 ha oscilado alrededor de los \$ 14.500 millones, ha decrecido en términos absolutos y ha decrecido más todavía con relación al PIB (Gráfico). Con buenos precios del petróleo hasta octubre de este año, el Gobierno de la Revolución Ciudadana pagó puntualmente los vencimientos de la deuda externa, aunque desafortunadamente al Fondo

Monetario Internacional (FMI) y excluyó al Banco Mundial (BM) de las discusiones de política económica y de planificación.

El informe de la CAIC concluye, en general, que los acreedores extranjeros (la banca y otros organismos multilaterales), con participación de autoridades y funcionarios nacionales, impusieron al país sus condiciones, le forzaron a incrementar su endeudamiento y a aceptar sucesivos procesos de reestructuración no transparentes. También afirma que existe evidencia de que se habrían cometido delitos de acción pública (falsedad ideológica, prevaricato, incumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos), así como inobservancia de principios generales del derecho.

Y, para que todo esto ocurra, nunca existió “voluntad por parte de las autoridades de gobiernos anteriores de ejercer la debida defensa de los intereses del Ecuador...”

Problemas en todos los tramos

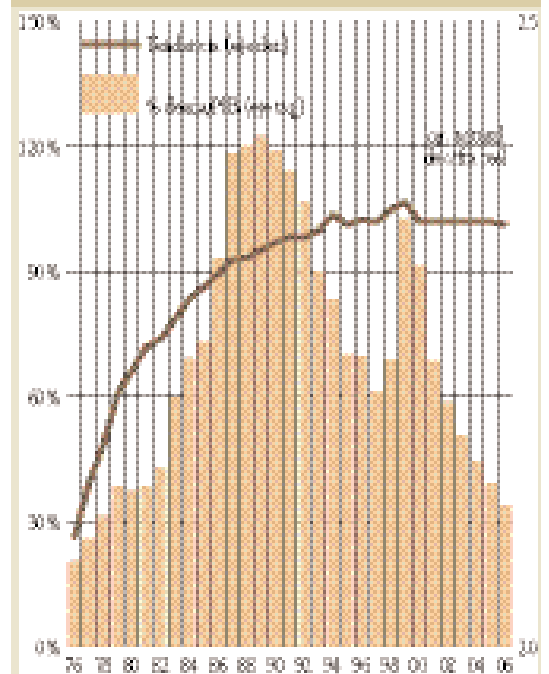
De la deuda multilateral, la CAIC dice que los organismos multilaterales de crédito (FMI, BM y Banco Interamericano de Desarrollo) habrían distraído su misión institucional y promovido sistemas de endeudamiento desleal con países miembros como el Ecuador, pues se habrían aliado a “poderosos acreedores privados”.

Los créditos multilaterales habrían establecido condiciones que debilitaron al Estado y

su capacidad de planificación, sujetándolo a ajustes estructurales, privatizaciones y procesos de desregulación. Además, estas condiciones habrían limitado el goce de derechos de personas y pueblos, como los derechos a la salud, educación, trabajo, alimentación y ambiente sano, y profundizado la pobreza, aumentado la migración y deteriorado las condiciones ambientales.

Respecto a las deudas bilaterales, el informe observa prácticas indebidas de funcionarios nacionales, como contratar en contra de lo previsto en la Ley de Contratación Pública, otorgar contratos complementarios al mismo cons-

STOCK DE DEUDA COMO PORCENTAJE DEL PIB (1976-2006)



FUENTE: BCE E INFORME DE AUDITORÍA DE LA DEUDA PÚBLICA.

structor o financiar obras que no cumplirían el propósito para el cual fueron concebidas, muchas de ellas sin estudios de impacto social y ambiental. Según el informe, el Club de París habría impuesto condiciones como el sometimiento a la supervisión del FMI, sin tener personería jurídica para hacerlo.

Sobre la deuda interna concluye que la emisión de bonos del Estado habría servido para atender el servicio de la deuda externa, para cubrir ineficiencias de los grandes grupos empresariales y bancarios nacionales, “a quienes se benefició con la estatización de la deuda privada (sucretización) y, posteriormente, con el salvataje bancario”. Además, el Banco Central del Ecuador se habría apartado de la función de mantener la estabilidad de la moneda cuando fue obligado a emitir dinero para adquirir los bonos AGD.

Los peores yerros encontrados por la CAIC se refieren a la deuda comercial. Ésta adolecería de ilegalidad e ilicitud en las múltiples operaciones realizadas con la banca privada internacional. Según el informe, la condicionalidad de los acuerdos *Stand By* con el FMI significaría complicidad con los acreedores privados y una “intromisión inaceptable en las decisiones soberanas de política económica y social”. El alza de las tasas de interés a partir de 1979 habría significado una alteración fundamental de las circunstancias iniciales de equidad de los contratos.

El *tolling agreement* de 1992 debe considerarse, según la CAIC, como un acto nulo porque se violó la Constitución y las leyes ecuatorianas que prohibían la renuncia de los derechos públicos. El plan Brady habría significado el canje de una deuda ya prescrita —“que, además, valía alrededor de 25% en el mercado secundario”— por bonos con capitalización explícita de intereses, es decir, anatocismo, expresamente prohibido por las leyes ecuatorianas.

Y finalmente la conversión de bonos Brady en Global presentaría indicios de ilegalidad, desde el prepagado, bajo la figura de canje, de una deuda no canjeable garantizada por colaterales y el anatocismo implícito en la inclusión de los bonos de ‘interés’, hasta la utilización de garantías colaterales en otros fines.



Ilustración: Alejandro Cevallos.

cismo implícito en la inclusión de los bonos de ‘interés’, hasta la utilización de garantías colaterales en otros fines.

Anacronismo

Cuando los ingresos disponibles no alcanzan a financiar todo el gasto fiscal, los manuales de macroeconomía enseñan que se puede recurrir a tres formas de financiamiento: emisión de deuda interna, endeudamiento externo o emisión monetaria. ¡Y vaya que el Ecuador recurrió a todas ellas!

En la década de los 70 del siglo pasado, con todo y *boom* petrolero, el Gobierno y los empresarios se endeudaron a tasas flotantes a un ritmo que se volvió insostenible cuando la Reserva Federal norteamericana decidió subir las tasas de interés (de 6% a más de 20%) para controlar una inflación causada por la sobreemisión monetaria con la que se financió la guerra de Vietnam, y también para repatriar petrodólares diseminados

por todo el mundo. Eran los comienzos de las ‘reaganomics’ y del neoliberalismo. Las alarmas se prendieron con el *default* mexicano. En el caso ecuatoriano, la deuda externa se hizo inviable tanto por la subida de la tasa de interés como por el riesgo de tipo de cambio, cuando dejó de ser artificialmente sostenido por un recurso petrolero que perdió cotización internacional... y comenzaron —en el Gobierno de Osvaldo Hurtado— las devaluaciones monetarias.

Para unos, la subsiguiente “sucretización” de la deuda privada fue un acto de traición a la patria. Para otros, fue un acto patriótico que evitó la quiebra generalizada del empresariado ecuatoriano y el hambre de los trabajadores (se la ha comparado al actual salvataje de la banca y la industria que está haciendo el Gobierno de **George W. Bush** con el apoyo del presidente electo **Barack Obama**). Sea cual sea la verdad histórica, en esa época el Ecuador asumió las

condiciones de los mercados financieros internacionales. La manera en que fueron usados y distribuidos los recursos de esa deuda ni le quita ni le pone un ápice de ilegitimidad al hecho del endeudamiento externo.

En la década siguiente, la de los ajustes de segunda generación, plasmados en estos lares por el equipo del exiliado **Alberto Dahik** y otros cultores del neoliberalismo puro y duro, el financiamiento externo era una de tantas herramientas de política, auspiciada por el Banco Mundial, con la que se quería relanzar un crecimiento económico perdido en los 80. Pero las cosas salieron muy mal: el neoliberalismo no fue del total agrado de quien entonces fungía de dueño del país, fue necesario financiar una guerra con el vecino del Sur, El Niño arremetió en forma inusual y, por último, ciertos banqueros aprovecharon el desconcierto para levantarse con el santo y la limosna.

El corolario de esta triste historia fue la destitución de un presidente (el segundo en cuatro años), la pérdida de la soberanía monetaria y el oneroso trueque de bonos Brady por Global. Por esta negociación fue perseguido su impulsor, **Gustavo Noboa**, pero ya recibió el indulto de la Asamblea Constituyente.

En historia se comete anacronismo cuando se trata de entender los hechos del pasado a base de las ideas predominantes en el presente. Para la CAIC, la deuda externa es mala en sí misma, mientras que para los neoliberales criollos que nos gobernaron durante las dos décadas finales del siglo XX era una más de tantas herramientas de política, mientras pretendían no enterarse del destino o la distribución final de los pocos recursos que realmente llegaron al país, luego de la gimnasia del refinanciamiento que ocurría en la misma Wall Street.

Ideologismo

Varias opiniones cercanas a los nombrados en el informe de la CAIC han proclamado con beatitud digna de mejor causa que se trata de un informe político. ¿Y qué más querían que sea? La decisión de endeudar un país, tanto como la crítica

de la CAIC, son actos esencialmente políticos, y no por ello son menos válidos. El problema está en otra parte.

La actitud que consiste en considerar las ideas como una mera función de intereses o motivos ocultos, sin atender a su contenido y a su relación con los hechos, se conoce como *ideologismo*. Éste es el principal problema del informe de la CAIC. Pruebas al canto: que los créditos multilaterales hayan debilitado al Estado es una conclusión que suena bien, pero que no es lógicamente válida. ¿Cómo es que otros estados, como Chile o Perú, que también recibieron créditos multilaterales, no se debilitaron?

Menos sostenible es la idea de que dichos créditos hayan originado la cadena causal que limitó el goce de los derechos a la salud, educación, trabajo, alimentación y ambiente sano.

El mal uso de los recursos provenientes de las deudas bilaterales es un problema interno, de capacidad de ejecución, de desvío de fondos o simplemente de dolo. Cualquiera que sea el caso, esto no resta validez a la legitimidad de la obligación de pago resultante de una deuda bilateral.

La condicionalidad de los acuerdos *Stand By* con el FMI solo serían intrusiones inaceptables en las decisiones soberanas de política económica y social, si la idea de desarrollo del país receptor fuese radicalmente distinta a la idea de desarrollo preconizada por el FMI. Esto jamás ocurrió en el caso ecuatoriano: quienes encarnaron la política económica, en las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado, comulgaban plenamente con el dogma "fondomonetarista". Muchos de ellos ahora incluso trabajan en esa desprestigiada entidad.

Por lo demás, si pretenden ser algo más que hipótesis de investigación, las críticas a la deuda interna requieren un trabajo analítico mucho más serio que el contenido en el resumen del informe dado a conocer el pasado 20 de noviembre.

El momento y las consecuencias

El informe de la CAIC tiene varios méritos, especialmente en lo que atañe

a las irregularidades jurídicas y administrativas, que al menos enviciarían varios tramos de la deuda externa comercial. Se rumoreaba que ya estaba listo desde hace al menos un par de meses, pero su presentación en Ciespal ocurrió cuando el proyecto de ley minera preparado por el Ejecutivo recibía las peores críticas por todos los frentes y, además, se había anunciado que se esperarían 30 días para considerar el pago de un tramo de los bonos Global.

Si, finalmente, **Rafael Correa** decide no pagar el tramo que vence el 15 de diciembre, el primer perjudicado sería Venezuela, país 'aliado' que, según Barclays Capital Inc., posee pagarés estructurados sobre los bonos del Ecuador que forzarían a ese país a pagar \$ 800 millones. ¿O podrá la solidaridad bolivariana lograr que Venezuela pague \$ 30 millones a nombre del Ecuador para evitarse pagar \$ 800 millones?

El problema desatado por otra amenaza de no pago similar, con un tramo de deuda bilateral contratado con Brasil para financiar la controvertida central hidroeléctrica de San Francisco, cambiaría la efervescencia inicial por una actitud más tibia frente a los acreedores.

En todo caso, si se decidiese continuar por la senda de la moratoria unilateral, el más perjudicado sería el país, pues se lo estimaría como un paria al margen del financiamiento internacional, sin canales abiertos de crédito para el comercio externo e imposibilitado de adquirir créditos frescos para el financiamiento de sus actividades productivas.

Es lamentable que un tema tan trascendente haya sido banalizado, por las limitaciones técnicas del informe tanto como por su uso coyuntural. Ya ocurrió con el ITT: el Ecuador se pudo colocar en la frontera de la visión del desarrollo ecológicamente responsable, pero desperdició su oportunidad, como la está desperdiciando con una denuncia que debió ser mucho más consistente para marcar la dirección de una reivindicación que debe ser global y que debe incluso comprometer a acreedores que nunca se sintieron aludidos. Pero, al parecer, esta oportunidad también se está perdiendo. ▣