

Descifrando LA DEUDA PÚBLICA Y SUS EFECTOS SOCIALES

Ecuador no puede garantizar condiciones mínimas de bienestar para los niños y sus familias sin un alivio urgente y sustancial de la deuda pública.

El país tiene una gran deuda pública y una enorme deuda social; no sobrevivirá como nación si decide pagar la primera y aplazar el pago de la segunda.

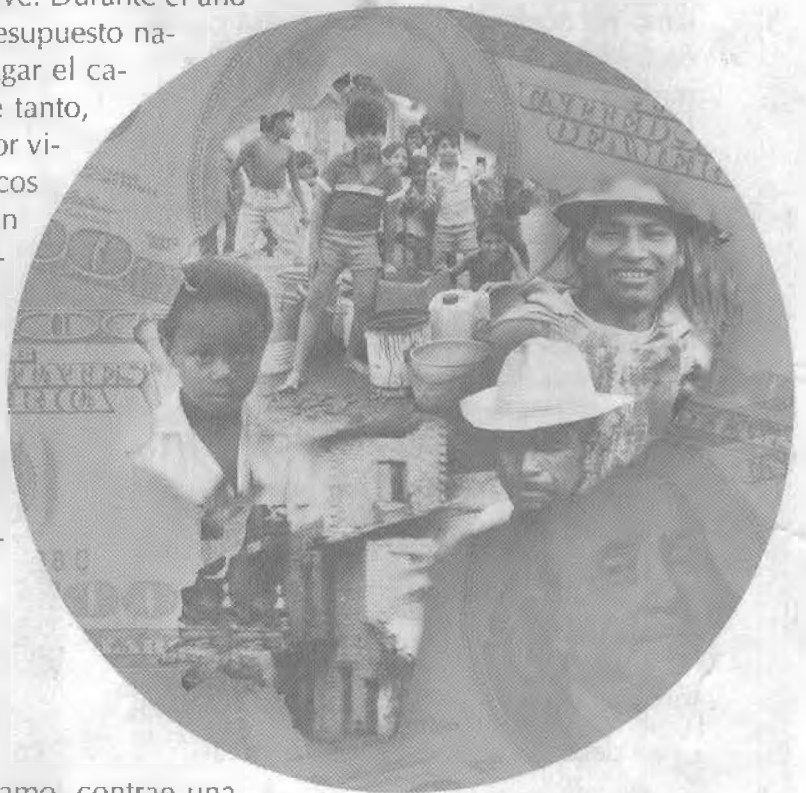
La situación de la deuda pública es grave. Durante el año 2000, de cada dólar que ingresó al presupuesto nacional, 77 centavos se destinaron a pagar el capital y los intereses de la deuda. Entre tanto, 70% de los niños y las niñas del Ecuador viven en la pobreza y los recursos públicos no alcanzan para brindarles nutrición adecuada, educación, salud, agua potable y condiciones de vida dignas.

Este documento explica de manera sencilla qué es la deuda pública, muestra su magnitud, analiza las causas del endeudamiento excesivo y, sobre todo, precisa sus efectos sociales. En la parte final propone un mecanismo de alivio al peso de la deuda.

¿QUÉ ES LA DEUDA PÚBLICA?

Cuando una persona obtiene un préstamo, contrae una deuda personal. Cuando un gobierno recibe un préstamo, se contrae una deuda pública.

La deuda personal se paga con una parte de los ingresos que las personas obtienen en el futuro. La deuda pública se paga con una parte de los ingresos que obtiene la nación en el futuro mediante la recaudación de impuestos, la venta de petróleo o el cobro por los servicios que presta el gobierno.



Podemos decir que el endeudamiento público es un mecanismo para pasarle a las siguientes generaciones el pago de ciertos gastos que la nación realiza en un determinado momento.

La deuda pública es lo que el país debe hoy por el endeudamiento público del pasado. Es, por tanto, el saldo del endeudamiento acumulado a lo largo del tiempo en los préstamos concedidos al gobierno por distintas entidades de crédito.

¿ES MALO ENDEUDARSE?

El endeudamiento no es siempre malo; de hecho, es un mecanismo muy útil. La mayor parte de las familias ha adquirido su casa endeudándose y si no fuera por el préstamo no podrían disfrutar hoy esa propiedad. Muchas personas han tomado préstamos para estudiar en la universidad y ello les ha dado mejores oportunidades en su vida laboral. Las empresas suelen endeudarse para aumentar su producción y tener mayores utilidades.

Igual ocurre con los países. Muchas veces, el dinero del presupuesto público no alcanza para hacer una carretera o una central hidroeléctrica, que son necesarias y muy útiles; endeudarse permite adelantar esas obras y pagarlas luego con los impuestos de quienes en el futuro se benefician.

El endeudamiento es bueno cuando:

- Se entrega a las generaciones que pagan inversiones que realmente les sirven (por eso se dice que el endeudamiento se debe hacer solo en ciertas áreas);
- Las generaciones que pagan pueden hacerlo sin tener que sacrificar gastos esenciales (por eso se dice que un gobierno –igual que una persona– se puede endeudar sólo hasta cierto punto).

El endeudamiento es malo cuando:

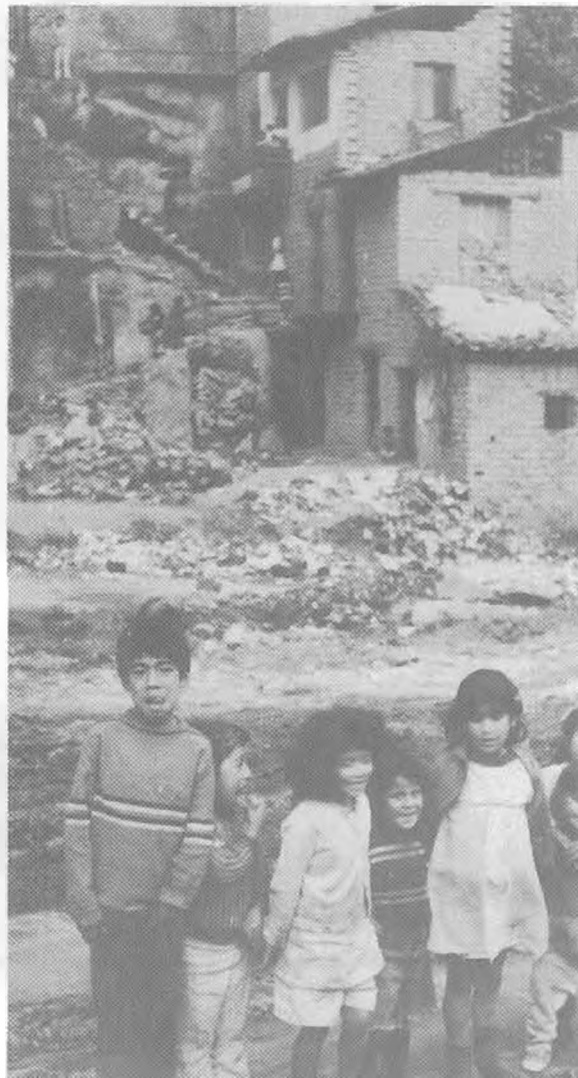
- se usa para gastos que no benefician en

nada a las generaciones futuras (por ejemplo, pago de salarios de los actuales funcionarios públicos);

- se abusa de él, trasladando a las generaciones futuras una carga excesiva (como nos ocurre hoy con el endeudamiento público del pasado);
- se hacen préstamos nuevos para pagar deudas viejas, aplazando para la próxima generación los problemas financieros que hoy no somos capaces de resolver.

En síntesis:

Es bueno endeudarse, pero hasta cierto punto y en cierto tipo de inversiones, teniendo en cuenta la capacidad de pago de las generaciones venideras y la utilidad futura de lo que se adquiere.



CLASES DE DEUDA PÚBLICA: DEUDA EXTERNA Y DEUDA INTERNA

Deuda externa

Es la que contrae el gobierno en el extranjero, generalmente con organismos internacionales de crédito, con otros países, con bancos extranjeros o con empresas del exterior.

Deuda interna

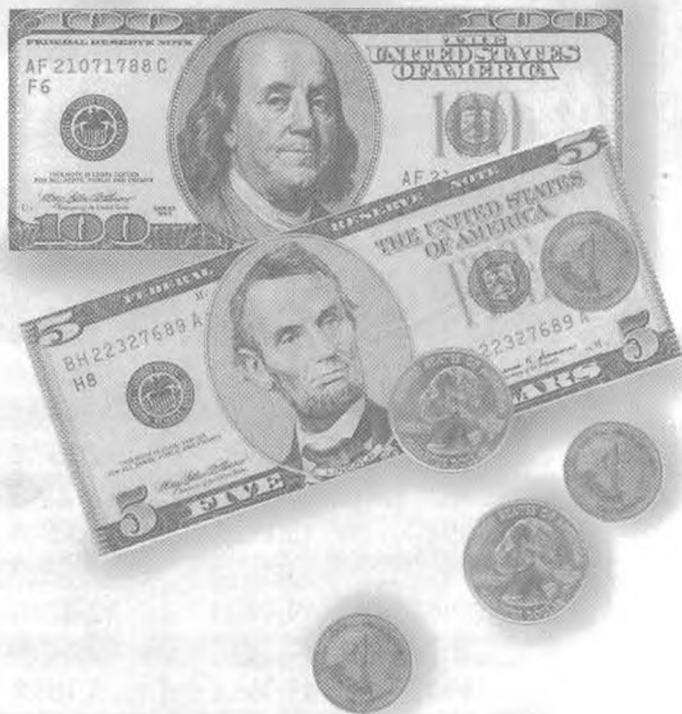
Es la que contrae el gobierno dentro del país, con los bancos nacionales, con empresas o con los propios ciudadanos. Normalmente el endeudamiento interno se realiza con títulos o bonos ofrecidos por el gobierno, que obligatoria o voluntariamente deben comprar los bancos nacionales, las empresas o los ciudadanos más ricos. Mediante esos bonos, el gobierno recoge dinero y les garantiza que les paga un interés durante un tiempo y que luego les devuelve su capital.

¿Cómo escoger? Por lo general los países contraen deuda externa para pagos y compras en el exterior y deuda interna para pagos en el país. No obstante, cuando la capacidad de ahorro dentro del país es muy baja, buscan endeudamiento externo para gastos internos. Por otra parte, cuando los gobiernos ya están muy endeudados en el exterior y nadie quiere prestarles, deben acudir al endeudamiento interno, aún para gastos en el exterior.

Como veremos luego, en el Ecuador en los últimos tres años ha crecido más la deuda interna que la externa.

¿QUÉ ES SALDO Y EL SERVICIO DE LA DEUDA?

Ahora debemos familiarizarnos con cuatro palabras que nos van a servir para entender la deuda pública ecuatoriana.



El saldo de la deuda

Es el monto total de deudas con distintos prestamistas en un momento determinado (la suma de todo lo que debe el gobierno del Ecuador).

El servicio de la deuda

Es la cantidad de dinero que el Estado debe pagar en un período específico (en un año, por ejemplo). Tiene dos componentes:

- **Amortización:** es el abono al capital, para reducir el saldo de la deuda.
- **Interés:** es el costo del préstamo, o sea la cantidad adicional que se paga al prestamista como reconocimiento por haber hecho el crédito.

Cuando el endeudamiento ha sido bien manejado, la mayor parte del servicio de la deuda es amortización y una parte pequeña es intereses. Cuando ha sido mal manejado, una parte muy grande del servicio de la deuda es intereses.

¿CUÁNTO DEBEMOS? SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA ECUATORIANA

El siguiente cuadro muestra los saldos de deuda a fin de año, entre 1990 y el año 2000:

Saldo y peso de la deuda pública

En millones US\$ y porcentajes

Años	TOTAL	Externa	Interna	% Ext.	% Int.
1990	12.265,3	12.052,0	213,3	98.2%	1.8%
1991	12.881,6	12.629,5	252,1	98.0%	2.0%
1992	12.730,1	12.537,0	193,1	98.5%	1.5%
1993	13.434,9	13.025,0	409,9	96.9%	3.1%
1994	15.192,6	13.757,8	1.434,8	80.8%	9.4%
1995	13.856,9	12.378,9	1.478,0	88.0%	10.7%
1996	14.491,4	12.628,0	1.863,4	87.1%	12.9%
1997	14.288,2	12.630,0	1.658,2	88.4%	11.8%
1998	15.966,8	13.185,1	2.781,7	82.6%	17.4%
1999	17.063,8	13.759,9	3.303,9	80.0%	19.4%
2000	14.062,3	11.228,8	2.833,5	79.9%	20.1%

FUENTE: Banco Central, Boletín Deuda Externa N2, 1997 y Min. Economía, Deuda Pública Externa, Boletín No 49, Enero 2001.

Veamos lo que nos dice este cuadro:

- En diciembre de 2000, el saldo de la deuda pública ecuatoriana, o sea, la deuda total del gobierno, era de \$14.000 millones, de los cuales 80% (\$11.200 millones) era deuda externa y 20% (\$2.800 millones) deuda interna.
- El saldo de la deuda ha bajado, pues en 1999 fue de \$17 mil millones, la cifra más alta de la historia del país.
- A pesar de esta disminución reciente, durante la década del 90 completa (entre 1990 el 2000), el saldo de la deuda total (externa e interna) creció en \$1.800 millones.
- En el conjunto de la década de los 90 la deuda externa bajó en \$800 millones. Inicialmente creció \$1.700 millones entre 1991 y 1999, pero bajó en el 2000 gracias al esfuerzo gubernamental de canje de los Bonos Brady por bonos Global, que permitió una rebaja inmediata de casi \$2.500 millones.
- La deuda interna (la contratada con organismos nacionales) creció entre 1990 y 2000 más de \$2.600 millones, de los

cuales \$1.200 millones tan solo en los últimos tres años. La deuda interna está disparada desde 1998.

¿CUÁNTO PAGAMOS? SERVICIO DE LA DEUDA

El siguiente cuadro muestra el servicio de la deuda entre 1990 y 1999, o sea, los pagos realizados a los prestamistas internos y externos durante esos 10 años:

El cuadro nos muestra lo siguiente:

- Entre 1990 y 1999, Ecuador realizó pagos de deuda pública por \$15.700 millones, de los cuales \$6.300 millones fueron intereses y \$9.400 millones fueron amortizaciones.
- El servicio de la deuda pública interna fue de \$4.400 millones, de los cuales \$1.300 millones fueron intereses y \$3.100 millones fueron amortizaciones.
- En el mismo período, el servicio de la deuda pública externa fue de \$11.400 millones, de los que \$5.000 millones fueron intereses y \$6.400 millones fue-

Servicio de la deuda pública

Acumulado 1990-1999		
En miles	US\$	Porcentaje
Deuda Total	15.739	100.0
Amortización	9.433	59.9
Intereses	6.306	40.1
Deuda Externa	11.364	72.2
Amortización	6.375	40.5
Intereses	4.989	31.7
Deuda Interna	4.375	27.8
Amortización	3.058	19.4
Intereses	1.317	8.4

FUENTE: Banco Central, Boletín Deuda Externa N2, 1997 y Min. Economía, Deuda Pública Externa, Boletín No 49, Enero 2001

ron amortizaciones. El país tuvo poca capacidad de amortizar su deuda externa, porque pagó casi lo mismo por intereses que por amortizaciones.

En el 2.000 el servicio de la deuda pública demandó \$1.970 millones adicionales, equivalentes a la mitad de presupuesto público del año y a cerca del 14% del Producto Interno Bruto.

Cuando el servicio de la deuda no logra amortizar cantidades grandes y el país está contratando nuevos créditos -como ocurre en el Ecuador- el saldo de la deuda pública tiende a aumentar.

¿ES EXCESIVO EL ENDEUDAMIENTO ECUATORIANO?

¡Sí! El saldo de la deuda pública del Ecuador y los montos que debe dedicar al servicio de esa deuda son excesivos desde todo punto de vista. Veámoslo:

• *Con respecto al Producto Interno Bruto*

El saldo de la deuda es casi similar al monto del Producto Interno Bruto (PIB), es decir, a la riqueza generada por todos los ecuatorianos en un año. Esto quiere decir que todos tendríamos que trabajar un año sin consumir nada para pagar la deuda. Los países latinoamericanos, a pesar de estar muy endeudados, por lo general tienen saldos de deuda inferiores al 50% del PIB.

• *Con relación a las exportaciones*

El saldo de la deuda representa más del doble de las exportaciones. Es decir que si el Ecuador dedicara al pago de la deuda todos sus ingresos por exportaciones, se demoraría más de dos años para pagar la deuda actual.



• *Con relación a la población*

El saldo de la deuda dividido entre los habitantes significa que cada ecuatoriano tiene una deuda de 1.375 dólares.

Por su parte, el servicio de la deuda de

\$15.700 que realizó el Ecuador entre 1990 y 1999 equivale a:

- 135 años del presupuesto de Salud,
- 123 años del bono solidario,
- 51 años del presupuesto de Educación,
- 34 nuevos aeropuertos como los programados para Quito y Guayaquil,
- 14 oleoductos de crudos pesados.

En 1999, el servicio de la deuda consumió más de tres cuartas partes de los ingresos corrientes de la nación, es decir, de los impuestos recaudados y de los ingresos por venta de petróleo.

¿POR QUÉ LLEGÓ A SER TAN ELEVADA LA DEUDA PÚBLICA DEL ECUADOR?

La deuda pública ecuatoriana comenzó a crecer en los años 70, por créditos externos destinados a financiar la construcción de grandes obras de infraestructura, como las siguientes:

- Puertos marítimos (Guayaquil, Manta y Esmeraldas).

- Aeropuertos (Quito y Guayaquil).
- Energía eléctrica (centrales hidroeléctricas de Paute y Agoyán, redes de transmisión y distribución).
- Petróleos (refinería de Esmeraldas, oleoductos y poliductos).
- Vías (la Panamericana y otras para integrar el país).
- Obras de riego (Pozo Honda, La Esperanza y Daule Peripa).
- Telecomunicaciones (redes y centrales telefónicas de las principales ciudades).
- Educación (escuelas y colegios nacionales).
- Salud (hospitales nacionales y provinciales).

Estas obras han tenido impacto positivo en el desarrollo del país, el crecimiento industrial y el bienestar de los ecuatorianos. Infortunadamente, no hubo paralelamente a las inversiones una política sólida de recaudación de impuestos entre los beneficiados por ellas, de modo que los ingresos públicos no fueron suficientes para pagar los créditos y para realizar nuevas obras.

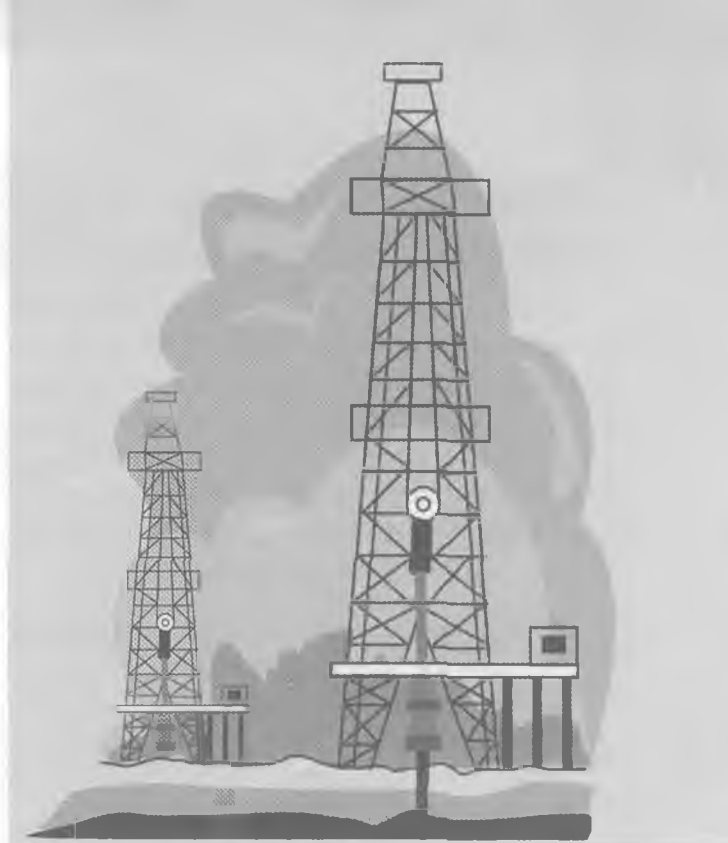


En los años 80 y 90 no se dio tampoco el nivel de recaudación de impuestos necesario para pagar las deudas contraídas en los 70. Varios sectores de la sociedad se beneficiaron considerablemente de las obras realizadas en la década anterior, pero no contribuyeron a su financiamiento. El gobierno se vio en la necesidad de contratar nuevos préstamos para pagar las antiguas deudas, creando condiciones de endeudamiento excesivo.

También se dedicaron al servicio de la deuda todos los ingresos petroleros. Esto tiene dos consecuencias graves: El petróleo no está sirviendo a los ecuatorianos para mejorar su nivel de vida y, cuando los precios internacionales del petróleo caen, la deuda del país aumenta, porque se vuelve necesario pedir préstamos adicionales para realizar pagos atrasados.

A esta grave situación se sumaron cuatro factores adicionales:

- El fuerte crecimiento de las tasas de interés internacionales a partir de 1978, debido a la nueva política monetaria de los Estados Unidos.
- La depreciación del sucre, como producto de la aplicación en el país de fuertes devaluaciones para compensar la baja productividad de la industria nacional y favorecer a los agroexportadores. El sucre se devaluó mil veces en 18 años, de modo que para pagar un dólar se requerían 25 sucres en 1982 y en el año 2000 ya se requerían 25.000 sucres.
- La imprevisión frente a las amenazas naturales, en un país crecientemente afectado por desastres ha exigido nuevas deudas para recuperar lo perdido y ha afectado la producción nacional y, con ella, la capacidad de ahorro y pago.
- La falta de reformas fiscales oportunas por parte de los gobiernos, lo que hubiera llevado a obtener mayores ingresos presupuestales. Con el paso del tiempo esas reformas son más difíciles, puesto



que ya no se perciben los beneficios de la gestión pública, debido precisamente a la precaria situación fiscal del Estado y a su limitadísima inversión.

Se creó así una espiral imparable de contratación de nuevos créditos para pagar las viejas deudas, elevando el saldo de la deuda sin que repercutiese en nuevas inversiones para el bienestar de la población y el crecimiento económico.

No hay que engañarse: las causas del excesivo endeudamiento del Ecuador son fundamentalmente internas y deben ser corregidas.

EL PESO DE LA DEUDA AFECTA ESPECIALMENTE A LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS DEL ECUADOR

Sin duda, la gran cantidad de dinero pagado por el Ecuador como servicio de la deuda en los últimos 10 años es directamente proporcional al extraordinario aumento de la pobreza infantil y de las desigualdades sociales.

Veámoslo con detalle.

El servicio de la deuda reduce la inversión social

Cuando un país tiene endeudamiento excesivo e ingresos tributarios bajos, como el Ecuador, es necesario escoger entre dos opciones: pagar la deuda o realizar inversión social. Si se opta por dar prioridad a las responsabilidades con acreedores financieros, se reduce la inversión social, con efectos muy dañinos sobre la población.

Los más perjudicados son los niños, porque ellos son los que más necesitan los servicios sociales básicos que dejan de prestarse (nutrición, educación, salud y agua potable).

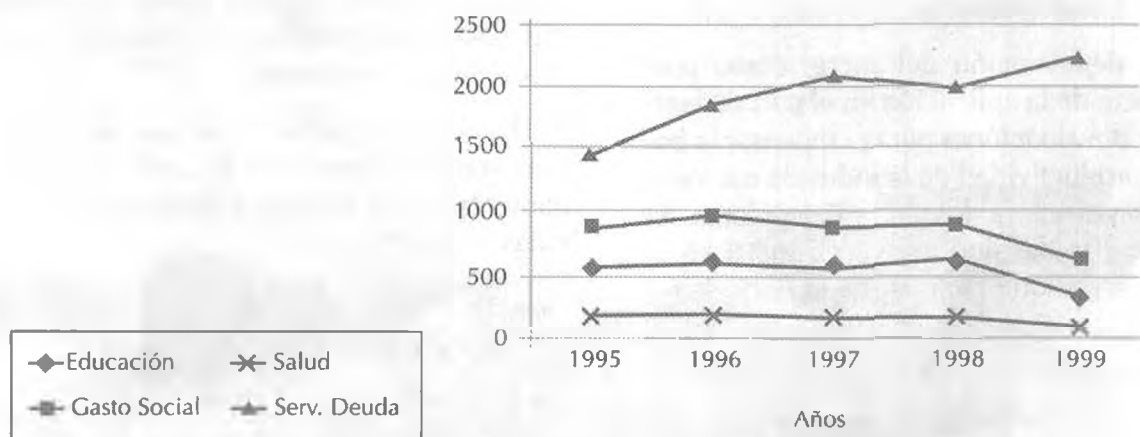
Lo peor es que esos daños son irreversibles: esos niños nunca vivirán en buenas condiciones ni serán muy productivos para la sociedad, ni podrán ser felices, porque,

- si un niño o niña no se nutre bien, su nivel intelectual queda bajo para siempre y será una persona persistentemente enfermiza, aunque de grande se alimente bien;
- si un niño o niña no se educa a tiempo, jamás volverá al sistema escolar y siempre será pobre;
- si un niño o niña no tiene oportuna atención de salud, se muere o le quedan secuelas para el resto de la vida;
- si un niño o niña no consume agua de buena calidad, tendrá enfermedades durante toda su vida.

Por eso se equivocan los que dicen que deben arreglarse primero los problemas de la deuda para luego atender las necesidades sociales.

Miremos las cifras del cuadro siguiente:

El servicio de la deuda desplazó la inversión social





Estos datos nos dicen que mientras suben los pagos por servicio de la deuda, baja el gasto social en la misma proporción:

- En 1996, la inversión social fue de \$1.000 millones y en el 2000 fue apenas de \$638 millones, lo cual quiere decir que cayó en más de una tercera parte (36%).
- En 1996, el servicio de la deuda fue de \$1.400 millones y en el 2000 ya era de \$2.000 millones, con un aumento del 41%.
- En 1996, por cada dólar gastado en el Presupuesto General del Estado, 28 centavos eran para pagar deuda y 20 centavos para gasto social. En el 2000, 45 centavos se dedicaron a pagar deuda y solo 16 al gasto social.
- Cuando se divide el gasto social entre la población, se encuentra que en 1996 el gasto social del gobierno fue de \$83 por persona y en el 2000 fue apenas de \$50.

- En 1996, el pago de deuda por persona fue de \$116 per cápita y en el 2000 fue de \$156, el triple del gasto social.

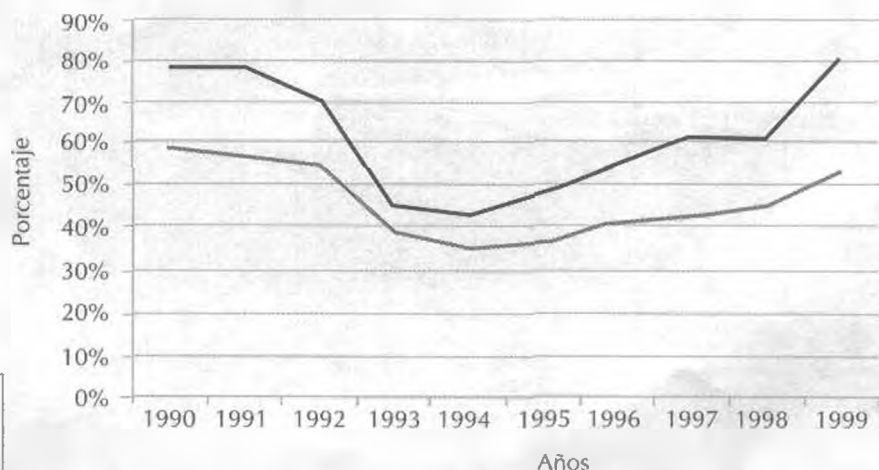
Las consecuencias son terribles. Mirémoslas en comparación con otro país y solo en salud, aunque pasa algo similar en otras áreas: en 1997 el gasto en salud en Ecuador fue de \$44 por niño, mientras que en Chile fue de \$433 por niño, es decir, ¡10 veces más! Por eso, en Ecuador se mueren antes de cumplir 5 años 30 niños de cada mil, mientras que en Chile se mueren 11 por mil. En el Ecuador, de cada 100 mil mujeres embarazadas mueren 160, mientras que en Chile mueren 23.

El servicio de la deuda impide el crecimiento económico y la generación de empleo

En Ecuador los pagos por servicio de la deuda no solamente han obligado a recortar el gasto social sino, en general, todos los gastos del gobierno que son necesarios para que el país funcione bien, para que la economía crezca y para que haya empleo.

El siguiente cuadro dice mucho:

Peso del Servicio Deuda en el PGE



Miremos las principales conclusiones que se pueden extraer del cuadro:

- En 1999, de cada dólar que recibió el gobierno por pago de impuestos o venta de petróleo (ingresos corrientes), casi 80 centavos debieron dedicarse a servicio de la deuda, de modo que solo un poco más de 20 centavos quedaron para el gasto social y el desarrollo nacional.
- Si a los ingresos corrientes (impuestos y petróleo) sumamos los ingresos por nuevas deudas, tenemos los ingresos totales de la nación. En 1999, más de la mitad de los ingresos totales (**incluyendo casi \$1.000 millones de nuevas deudas**) fueron dedicados a pagos del servicio de la deuda.
- En 1990 se había vivido una situación similar, que mejoró con las medidas de alivio de la deuda de comienzos de los 90, los cuales rindieron frutos en 1993. Pero esas medidas no fueron sostenibles y desde 1994 comenzó un proceso sostenido de aumento de la carga de la deuda.

La consecuencia de esta situación es que el gobierno debe dedicar una proporción tan alta de su presupuesto al pago de la deuda,

que no le quedan recursos suficientes para promover razonablemente el bienestar social (como ya vimos) y desarrollo del país en áreas tan importantes como *seguridad*, carreteras, justicia, energía, fomento agrícola o pesquero y desarrollo portuario.

La reducida inversión pública acentúa la recesión, el desempleo y la pobreza, con consecuencias negativas sobre todos los ecuatorianos, especialmente sobre las familias más pobres y, en ellas, los niños.

Pero además, el endeudamiento está aumentando, precisamente para pagar la deuda, sin que los beneficios lleguen a la gente. Las políticas de austeridad orientadas al control de la inflación y el sano manejo fiscal se vuelven poco útiles cuando la deuda se lleva cada vez más ingresos del presupuesto y repercuten muy negativamente en las condiciones de vida de la población.

El servicio de la deuda hace instable la economía y obliga a nuevo endeudamiento

Como decíamos antes, los pagos del servicio de la deuda dependen, primero que todo, de los ingresos por exportación de pe-



tróleo. Pero el servicio de la deuda es creciente, mientras que los ingresos petroleros son inestables. Cuando los precios del petróleo bajan (como pasó desde 1996 hasta 1999), bajan los ingresos petroleros y el gobierno se ve obligado a contratar créditos nuevos y a quitar recursos de otras áreas para dedicarlos al pago de la deuda.

Por esta razón, la economía ecuatoriana se afecta mucho con los cambios en el precio del petróleo y se torna muy inestable, lo cual deteriora los negocios, ahuyenta a los inversionistas, hace muy variables los ingresos de la gente y perjudica mucho a los pobres. Obviamente los programas sociales pierden continuidad y la gente pierde confianza.

UNA PROPUESTA VIABLE: CANJE DE SERVICIO DE DEUDA POR ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

La conclusión de lo analizado hasta ahora es clara: el país no puede salir adelante y cada vez será más pobre, si continúa dedicando la mayor parte de sus ingresos a los pagos de sus deudas.

Surge entonces la tentación de decir: "dejemos de pagar la deuda".

Pero dejar de pagar la deuda contraída tiene consecuencias que pueden ser aún peores: nadie le volvería a prestar al Ecuador y le pondrían todo tipo de trabas para la compra de sus productos. Y si nadie le vuelve a prestar, el país se quedaría irremediabilmente en la pobreza, porque, como decíamos al comienzo, el crédito es útil y necesario si se lo usa bien. Veámoslo con un ejemplo: si una familia deja de pagar el crédito por unos electrodomésticos, después nadie le prestará para que pueda adquirir vivienda, y sin crédito posiblemente nunca podrá tener una casa.

A partir de estas consideraciones, el Fondo



de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los diversos organismos no gubernamentales agrupados en JUBILEO 2000, han hecho una propuesta que permitiría superar el problema de la deuda sin esos problemas.

Se trata de un programa de "**Canje de Servicio de Deuda Externa por Erradicación de Pobreza**". Pagar, pero acordar con los acreedores que los pagos por servicio de la deuda (intereses y amortizaciones) sean destinados a un programa -previamente acordado- de reducción de la pobreza en el Ecuador.

O sea que se paga al acreedor, pero éste de inmediato le devuelve la misma cantidad para un programa de erradicación de pobreza.

De este modo el servicio de la deuda deja de competir con la inversión social y, por el

contrario, se convierte en inversión social.

Esta propuesta es mejor que una condonación de deuda por dos razones:

- Garantiza un monto muy grande de recursos para el desarrollo social (si hubiera condonación de la deuda nada garantizaría que los gobiernos se esfuercen de todos modos para obtener recursos equivalentes a los del servicio de la deuda y que los dediquen a la inversión social).
- No crea conflictos con los acreedores ni deteriora el comercio internacional de país.

En agosto del 2000, el Club de París aceptó ensayar este mecanismo con el Ecuador, con una cifra total cercana **\$450 millones que equivalen a todo lo que el país se gasta actualmente en Educación y Salud en un año**. Específicamente el Gobierno de Italia iniciaría el programa con una cifra inicial de \$ 25 millones.

Los programas de "Canje de Servicio de Deuda externa por Erradicación de la Pobreza" se concentrarían en servicios sociales básicos (nutrición, atención primaria en salud, educación básica, agua segura y sanea-

miento básico) y facilidades de ingreso o acceso a los recursos productivos para las familias pobres.

Para garantizar su transparencia y efectividad, el gobierno tendría obligación de informar cada mes a todo el país en qué gastó los recursos y los resultados logrados.

Además de este programa es necesario realizar dos acciones más:

- **Reestructurar la deuda interna**, para aliviar los altos recursos que demanda.
- Establecer mecanismos legales que permitan controlar la **contratación excesiva de nueva deuda interna y externa** por parte de los gobiernos. Entre esos mecanismos, el más importante es establecer y controlar un cupo anual de endeudamiento.

Dedicando al desarrollo social un tercio de los recursos de servicio de la deuda, el Ecuador podría ser un país sin pobreza dentro de 10 años.

