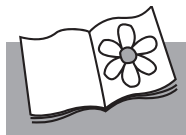


**EL PESO DE LA DEUDA
EXTERNA ECUATORIANA**

**y el impacto de las alternativas de conversión
para el desarrollo**



Este libro se
escribió para ti
protégelo de
la fotocopia

AEDRA

Martha Moncada
Juan Carlos Cuéllar

**EL PESO DE LA DEUDA
EXTERNA ECUATORIANA**

**y el impacto de las alternativas de conversión
para el desarrollo**



**ABYA
YALA**

2004

EL PESO DE LA DEUDA EXTERNA ECUATORIANA
y el impacto de las alternativas de conversión para el desarrollo
Martha Moncada y Juan Carlos Cuéllar

1ra. Edición: Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla 17-12-719
Telfs.: 2 506-251 / 2 506-267 / 2 506-247
Fax: 2 506-267 / 2 506-255
E-mail: editorial@abyayala.org
www.abyayala.org
Quito-Ecuador

Autoedición: Ediciones Abya-Yala
Quito-Ecuador

ISBN: 9978-22-398-3

Impresión: Producciones digitales Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, Abril 2004

ÍNDICE

Introducción	7
<i>Capítulo 1</i>	
Deuda externa y crisis: elementos conceptuales del problema de estudio	9
El contexto de la deuda: internacionalización y nueva división internacional del trabajo	14
Abordaje metodológico	16
<i>Capítulo 2</i>	
La deuda externa en el contexto latinoamericano	
La recesión capitalista de inicios de la década de los 70	19
Comportamiento de la deuda externa latinoamericana en los últimos años	22
Los fundamentos de los programas de ajuste	24
El impacto de los programas de ajuste en América Latina	26
<i>Capítulo 3</i>	
La deuda externa en el Ecuador: su evolución en los últimos años	
El financiamiento del proceso de sustitución de importaciones	29
El inicio del endeudamiento agresivo	30
La espiral del endeudamiento	31
La crisis de la deuda	33
La evolución de la deuda externa ecuatoriana en la última década	34
El impacto de las políticas de ajuste en el Ecuador	36
<i>Capítulo 4</i>	
La conversión de deuda externa	
Alternativas a la crisis de la deuda externa	41
Origen de los mecanismos de conversión de deuda externa	43
Críticas a los mecanismos de conversión	47
Operaciones de canje en el Ecuador	49

Capítulo 5

Análisis de tres experiencias de canje de deuda externa

Canje de deuda externa por conservación de la naturaleza: la experiencia de Fundación Natura.....	51
Deuda externa por desarrollo interno: las primeras experiencias del Fondo de Contravalor Ecuatoriano-Suizo (FOES)	60
La experiencia del FEPP	67

Capítulo 6

Conclusiones	77
---------------------------	----

ANEXOS	91
---------------------	----

Anexo 1: Evolución de la deuda externa ecuatoriana Período 1972-1997.....	92
Anexo 2: Fondos de contravalor establecidos bajo la facilidad Suiza de desendeudamiento.....	93
Anexo 3: Matriz comparativa sobre tres experiencias de canje de deuda externa.....	95

Bibliografía y fuentes.....	97
-----------------------------	----

Índice de cuadros

Cuadro N° 1: La deuda externa en el período 1979-1983	33
Cuadro N° 2: Evolución de la deuda externa ecuatoriana en los tres últimos años	35
Cuadro N° 3: Destino de los recursos del canje de deuda por naturaleza	56
Cuadro N° 4: Principales logros alcanzados por el FOES en el período 1995-1998.....	67

INTRODUCCIÓN

El documento que ponemos a consideración, *El peso de la deuda externa ecuatoriana y el impacto de las alternativas de conversión para el desarrollo. Un análisis de tres experiencias*, intenta contribuir con algunos elementos al debate del “renacido” tema de la deuda externa, que luego de algunos años de profusa investigación y discusión pasó a un segundo plano.

Los elementos que se plantean en este trabajo como contribuciones al debate son pocos, pero no menos importantes en el contexto de los previsibles escenarios negativos que se derivan de las dificultades que tiene que enfrentar la gran mayoría de países latinoamericanos, y por supuesto el Ecuador, por el pago de ingentes recursos económicos por concepto del servicio de la deuda externa:

- Frente a los planteamientos de profundo contenido ético, pero políticamente poco viables, del “no pago de la deuda”, es necesario re-examinar otras alternativas que enfrenten creativamente el problema de la deuda externa como parte integrante de otras dimensiones de carácter estructural que restringen las posibilidades de desarrollo de la gran mayoría de las poblaciones de nuestros países. La alternativa que se analiza en este trabajo es la de la conversión o canje de deuda por desarrollo social o por conservación de la naturaleza, a partir de tres experiencias ejecutadas por organizaciones de desarrollo con el apoyo de entidades de cooperación internacional.
- Compartimos y nos adherimos al planteamiento de que el enfrentamiento del problema de la deuda externa pasa por alternativas políticas globales -como las que se están relanzando en estos momentos de renovada preocupación alrededor de este tema: declaratoria de una moratoria concertada entre los países deudores, o condonación parcial o total de la deuda que lleva adelante el movimiento mundial de organizaciones ecuménicas “Jubileo 2000”. Empero, no es menos cierto que la puesta en práctica de mecanismos como los que se estudian en este trabajo ofrecen aportes nada despreciables a la resolución de problemas tan urgentes en nuestros países como el deterioro de los recursos naturales y las restricciones cada vez más graves de recursos económicos nacionales e internacionales para la inversión social.

- En esta perspectiva, creemos que son significativas las posibilidades políticas que se abren para la constitución de una agenda democrática en nuestros países que vincule y combine la promoción de propuestas globales a la solución de la deuda externa con la ejecución de mecanismos de conversión de la deuda por desarrollo social o conservación de la naturaleza. Desde nuestro punto de vista los dos planteamientos no tienen que verse como contradictorios sino como partes de un solo proceso que enfrente de una manera diferente e innovadora los factores que condicionan y explican la situación de atraso y empobrecimiento de nuestros países. En definitiva, a la crisis de la deuda externa, que constituye la punta del *iceberg* de la crisis del sistema capitalista de los países dependientes, subyacen otros problemas que son igualmente necesarios responder.
- Las experiencias de conversión y canje de deuda que se estudian presentan algunas limitaciones en su diseño y ejecución; pero también interesantes potencialidades que se destacan a lo largo del documento. En la posibilidad de aplicar nuevos mecanismos de conversión de deuda por desarrollo social o conservación de la naturaleza será interesante considerar las limitaciones y las potencialidades no solo para mejorar la eficacia de los procedimientos sino también para coadyuvar a la generación de condiciones democráticas, participativas y de movilización de sinergias en la perspectiva de lograr impactos positivos y duraderos en las poblaciones que se benefician de su ejecución. Esta fue una de las motivaciones que tuvimos para realizar este trabajo.

Originalmente, el presente documento fue elaborado, hace más de cuatro años, como tesis de licenciatura en la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central del Ecuador. Sin embargo, no hemos realizado ninguna actualización, pues más allá de los datos y aspectos cuantitativos, creemos que todavía están vigentes las reflexiones y conclusiones generales.

Rafael Quintero, que fue nuestro director de proyecto, reconoció que el trabajo contenía algunos méritos e insistió en su publicación. Por una serie de circunstancias que no vienen al caso mencionar, finalmente ahora hemos cedido a su generosa invitación. Queremos agradecerle por eso, aparte de patentizar nuestro reconocimiento por los criterios y orientaciones, siempre valoradas por nosotros, que tuvo en el desarrollo del trabajo.

Nuestro agradecimiento más sentido también a Cecilia Paredes, que revisó y editó cuidadosamente el estilo del documento.

Capítulo 1
DEUDA EXTERNA Y CRISIS
Elementos conceptuales del problema de estudio

En la actualidad el tema de la deuda externa¹ sin duda constituye uno de los más controversiales. Entre los puntos de vista de los actores comprometidos en esta problemática -países deudores, países acreedores, bancos e instituciones financieras internacionales-, pocos son los acuerdos. El tema ha sido causa de polémica entre quienes tienen que soportar el peso de la deuda y quienes facilitaron los recursos para el endeudamiento.

La discusión sobre el problema de la deuda no se ha fundamentado jamás sobre el consenso, menos aún sobre mecanismos de cooperación o entendimiento. Por el contrario, se ha vetado incluso la posibilidad de que los países deudores puedan efectuar negociaciones conjuntas o que se establezcan organismos semejantes al Club de París como sucede en el caso de los acreedores.

Sin embargo, esta polémica no solo se ha expresado en el plano internacional; los puntos de vista e intereses contrarios alrededor del surgimiento e implicaciones de la deuda externa están presentes con particular fuerza dentro de los límites de cada país. Al interior de los países latinoamericanos existen sectores sociales que se han beneficiado del rumbo del endeudamiento y otros que sin duda han sido y serán perjudicados por la contratación de créditos onerosos cuyo destino no fue, en todas las ocasiones, orientado a atender las necesidades prioritarias del país.

Las consecuencias generadas por la deuda externa no solo han tenido repercusiones en el plano económico-monetario. Por el contrario, la carga que ha significado la deuda externa ha limitado aún más las posibilidades de que los países altamente endeudados, como el Ecuador, enfrenten con responsabilidad los retos del desarrollo social, productivo y ambiental de sus poblaciones.

Tras la problemática de la deuda externa existen factores estructurales que impiden y debilitan las posibilidades de un desarrollo más equitativo. De hecho, la llamada “crisis de la deuda externa” no es sino la manifestación más

visible de la crisis general por la que atraviesa el sistema capitalista y una evidente muestra de la aguda situación de dependencia que soporta el continente.

En el caso ecuatoriano, la trayectoria de la deuda externa está determinada por la forma de inserción de nuestro país en el sistema capitalista, por las relaciones de dependencia que caracterizan a esta vinculación y por la vigencia de un modelo de acumulación interno altamente inequitativo para las mayorías y concentrador de riqueza en un limitado grupo de familias.

Visto así el problema, el propósito de este documento es examinar la viabilidad e implicaciones de una de las alternativas que se han desarrollado en los años recientes para enfrentar el problema de la deuda: los mecanismos de conversión o canje. El análisis de este tipo de mecanismos girará únicamente en torno a las operaciones de canje por desarrollo social o por conservación de la naturaleza, dejando a un lado el estudio de los llamados “equity swaps” o canje de deuda externa por inversiones productivas.

Para abordar el tema se describirán primero las causales estructurales que explican el endeudamiento experimentado por la región, vinculando este análisis a la aguda situación de dependencia que ha vivido América Latina debido a su forma de inserción a la economía mundial. En este análisis, se otorgará especial atención a lo acontecido en la última década en la que se exacerban ciertas contradicciones que derivan en el estallido de la crisis de la deuda externa.

La crisis de la deuda coincidió en un momento en que las economías centrales y las instituciones internacionales de regulación y control financiero (Fondo Monetario Internacional –FMI–, Banco Mundial –BM–, Banco Interamericano de Desarrollo –BID–) comenzaban a buscar un mayor nivel de uniformidad en sus planteamientos, a tal punto que se puede hablar de una internacionalización de la política económica². Esta situación no es nueva³, pero adquirió ribetes particulares en la década de los ochenta, al menos por dos elementos relacionados entre sí:

- Los organismos financieros internacionales como FMI, BIRF y BID fortalecieron su rol de control y de regulación, imponiendo sobre los países en vías de desarrollo un conjunto de medidas de política económica homogéneas y fundamentalmente orientadas a garantizar, por parte de esos países, el cumplimiento de los compromisos financieros para atender a la deuda externa. El más activo rol desempeñado por los organismos internacionales en el control de las economías contribuyó

a develar con mayor claridad y descaro que en el pasado que el FMI, el Banco Mundial o el BID no son instituciones meramente “técnicas” sino que responden a intereses y demandas específicas.

Por otro lado, esta renovada función significó una acelerada minimización de la soberanía nacional pues cada cierto tiempo, los gobiernos de turno no solo que “negocian”⁴ con tales instituciones financieras las acciones que proponen realizar al interior del país, sino que están sujetos a un permanente monitoreo y control con la clara intención de garantizar el estricto cumplimiento de los acuerdos.

- A la par de la transformación sufrida por los organismos financieros internacionales, los bancos privados comerciales también manifestaron la adopción de un papel cada vez más hegemónico en la medida en que comenzaron a constituirse en la principal fuente de financiamiento externo de nuestras economías a través de una política de financiamiento fácil, abierta e indiscriminada.

Más temprano que tarde, América Latina pudo constatar que el móvil al que obedecía esta política de apertura crediticia de la banca privada comercial radicaba en la búsqueda de altas tasas de rentabilidad. Y no es que los organismos internacionales antes mencionados no tuvieran una intencionalidad semejante, lo que sucede es que en este caso, la desafortunada carrera en pos de la rentabilidad se vio de alguna manera matizada por el hecho de que en la constitución de estos organismos también estaba implícita la necesidad de contribuir a vigorizar el desarrollo de los países más deprimidos.

La diferencia entre una y otra forma de financiamiento no es solo formal o relativa; sin duda el protagonismo de la banca comercial privada en la concesión de créditos internacionales significó un estrepitoso incremento de las tasas de interés y la consecuente agudización de los problemas económicos, sociales y políticos al interior de cada país “beneficiario”.

Por lo tanto, confirmando lo señalado por Malavé Mata:

la elevada rentabilización del financiamiento externo [...] se ha tornado, además de inconveniente para la relativa normalización del sistema financiero internacional, sumamente gravosa para las economías de las naciones deudoras (Malavé, s.f.: 32).

La segunda parte de este documento está orientada al tratamiento del significado y magnitud de la deuda externa en el Ecuador y la forma en que

esta ha afectado el desarrollo del país. Este análisis se concentrará en la evolución de la deuda externa ecuatoriana en los últimos diez años.

Enseguida se abordará el concepto, alcances y limitaciones de uno de los mecanismos de conversión de canje de deuda externa. A fin de ilustrar las características y efectos de este tipo de mecanismo, se examinarán tres alternativas de conversión experimentadas por el Ecuador: el canje de deuda por naturaleza, operación implementada por la Fundación Natura en 1987; la conversión de la deuda belga que fuera manejada por el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio y la condonación de la deuda externa que el Ecuador mantenía con Suiza, operación actualmente en vigencia. Finalmente, se formularán una serie de conclusiones en torno a la viabilidad de estas alternativas en la perspectiva de recomendar su aplicación en el marco de una agenda política democrática y de consenso.

El abordaje, descripción y análisis de los problemas antes detallados se fundamentan en cuatro puntos:

1. El simple no pago de la deuda externa no solucionaría los graves problemas por los que atraviesa la realidad ecuatoriana. La deuda es un síntoma más de las graves deficiencias estructurales del país y como tal, su resolución está determinada por la necesidad de incidir simultáneamente sobre otra serie de factores económicos, sociales y políticos que restringen el desarrollo del grueso de la población ecuatoriana.

Por lo demás, cabe anotar lo siguiente. Sin el ánimo de minimizar la trascendencia política y ética del planteamiento del no pago, si bien la deuda externa constituye una carga insostenible para nuestras economías, empero, representa una mínima cantidad de los activos del sistema bancario mundial. Utilizando datos proporcionados por Oleg Tzhucanov, en una investigación coordinada por Rafael Quintero se señala que

...Para los años 80, la deuda externa representaba solo el 5% de los activos del sistema bancario mundial, y la deuda latinoamericana llegaba solo a un poco más del 1% (1994: 14).

2. Bajo las actuales condiciones la declaratoria de no pago es cada vez más lejana. El nuevo rostro de la dependencia, el predominio del capital financiero a escala mundial, la tendencia a la concentración y centralización de capital y del poder político en pocas manos, son aspectos que sin duda impedirán que el país caiga en una moratoria indefinida.

Si el pago de la deuda, las sucesivas renegociaciones y la contratación de nuevos créditos seguirán siendo constantes dentro de los próximos años, la aplicación de mecanismos de canje es una de las pocas alternativas aún “negociables”.

En la medida en que ni en el corto ni en el mediano plazos se vislumbran soluciones radicales al problema de la deuda, la presencia de mecanismos como los analizados en este documento pueden ser optimizados y aprovechados por las naciones deudoras. De lo que se trataría es, entonces, de “funcionalizar” las políticas de conversión a nuestros intereses.

3. Las alternativas de canje de deuda si bien no implican una reducción significativa de la deuda externa debido a los limitados montos de canje frente al volumen total de recursos adeudados por el país, pueden brindar, bajo ciertas condiciones, la posibilidad de realizar inversiones sociales y productivas utilizando divisas que de otra forma se hubieran destinado a la cancelación de la deuda externa y su servicio.

Las operaciones de canje así entendidas pueden significar, además, el acceso a recursos cada vez más difíciles de obtener a través de los canales tradicionales.

4. El manejo de los recursos provenientes de las operaciones de canje de deuda externa conlleva a la necesidad de promover y poner en funcionamiento estructuras organizativas y administrativas que supongan la apertura de espacios de diálogo y concertación entre diversos actores (instituciones públicas y privadas, organismos internacionales de cooperación, movimientos sociales).

La posibilidad de impulsar y de operar este tipo de estructuras organizativas implica enfrentar los problemas del desarrollo desde una óptica distinta. De hecho, la participación coordinada y concertada de diferentes actores institucionales se traduce en la suma de esfuerzos, talentos y recursos generalmente dispersos, en momentos en que para enfrentar los complejos problemas por los que atraviesa el país es cada vez más evidente la necesidad de establecer sinergias y fomentar la cooperación.

5. El surgimiento de propuestas de canje de deuda no solamente es producto de la constatación de que la deuda externa se está convirtiendo en un problema económico cada vez más crítico y agudo. La búsqueda de alternativas a la deuda externa se fundamenta también sobre factores de índole ética y social como los siguientes:

- La presión social y política ejercida por los sectores populares que soportan las consecuencias del pago de la deuda y su servicio constituye, para los beneficiarios nacionales e internacionales de la deuda, una amenaza latente al orden establecido.
- Las expresiones de solidaridad internacional que dentro de las propias economías del Norte promueven un tratamiento distinto del problema del endeudamiento, han influido, asimismo, en el desarrollo de planteamientos que de alguna manera buscan aminorar las dificultades provocadas por la consecuencia de la deuda externa.

El contexto de la deuda: internacionalización y nueva división internacional del trabajo

Una de las contribuciones más importantes del pensamiento latinoamericano es sin duda la interpretación del desarrollo –“subdesarrollo”- de la región a través de la teoría de la dependencia, o la concepción de centro-periferia así denominada por otros autores (Cfr. CEPAL, Prebish, Marini). Más allá de los profundos e interesantes debates que alrededor de sus principales postulados ha tenido esta teoría, destacamos que, según esta interpretación, la evolución latinoamericana ha estado condicionada por factores internos y otros de origen externo. Reconocer lo anterior parece importante en la perspectiva de entender el surgimiento y las implicaciones de la deuda externa en la región.

Si bien el objeto de este estudio no es la reflexión sobre la dependencia o el orden económico internacional imperante, comprender la actual situación de la deuda externa en América Latina pasa necesariamente por un señalamiento breve del contexto en el cual esta se inscribe.

Históricamente, se reconoce que el desarrollo latinoamericano ha estado volcado “hacia fuera”. Esta orientación de la economía de la región explica la imposibilidad de abastecer las necesidades de la población y los límites de impulsar un proceso de industrialización autónomo.

En efecto, el modelo de desarrollo volcado hacia el exterior que sigue el capitalismo latinoamericano en su conjunto supone una estructura interna de gran desequilibrio entre las principales ramas de la producción, con una hipertrofia de las actividades destinadas al consumo interno. (Cueva, 1980:93).

La configuración agrario-exportadora de la región prevaleció, de hecho, por sobre el proceso de industrialización, y antes que disminuir, la actual

fase del capitalismo, caracterizada como de “internacionalización del capital”, más bien ha acentuado y consolidado este carácter. Siguiendo a Agustín Cueva, la supremacía del capital imperialista (léase capital financiero, principal motor de la acumulación durante la fase de internacionalización o globalización), ha provocado los siguientes efectos:

El primero y más obvio de todos consiste en la desnacionalización de la economía latinoamericana, con todas las derivaciones, incluso políticas, que ello supone. El segundo radica en el hecho de que tales inversiones constituyen un elemento más de deformación del aparato productivo local, puesto que se ubican, como es natural, en puntos estratégicos para el desarrollo de las economías metropolitanas y no en los que más interesarían para un desarrollo relativamente cohesionado de los países ‘anfitriones’. Y el tercero, en que tales inversiones son el vehículo más expedito para la succión de excedente económico. (Cueva, Op. cit.:98).

Desde esta perspectiva, la internacionalización implica una creciente interdependencia, entrelazamiento y homogeneización de la economía mundial. En este proceso, las empresas transnacionales comienzan a desempeñar papeles cada vez más importantes. La internacionalización no es, empero, un fenómeno meramente económico, sino ideológico, productivo, tecnológico y de los patrones de consumo.

La internacionalización se asienta sobre las ventajas que ofrece la división internacional del trabajo y el rol que cumple cada país o región en este particular ordenamiento económico. Según este rol, América Latina en lo fundamental se sigue desempeñando como proveedora de materias primas a precios bajos. Sin embargo, la consolidación de la internacionalización significa también el apareamiento de nuevos factores que surgen a raíz de la postguerra. Estos factores pueden sintetizarse en los siguientes:

- El desarrollo científico tecnológico y los progresos en comunicación y transporte hacen posible fragmentar hasta los más complejos procesos productivos, delegando en la fuerza de trabajo relativamente barata de los países en vías de desarrollo, la elaboración de ciertas partes y piezas.
- La tendencia decreciente de la tasa de ganancia de los países desarrollados y que les impulsa a identificar áreas geográficas que presenten mejores condiciones para aumentar la rentabilidad.
- La agudización, desde 1950 en adelante, del papel asumido por América Latina como exportador de materias primas; esto, independiente-

mente del significativo e importante crecimiento industrial experimentado con diversa intensidad por todos los países de la región y el relativamente constante crecimiento de sus exportaciones manufactureras. La cada vez menor participación de los países en vías de desarrollo dentro del comercio mundial representa una pérdida de la significación y el peso de estos países en el comercio internacional.

En este contexto, el sistema capitalista mundial a partir de las décadas de los años 70 y 80 impulsó procesos de transformación de la división internacional del trabajo, aunque manteniendo y reforzando la separación del mundo entre países céntricos, países periféricos y semi-periféricos.

Los procesos de modificación de la división internacional del trabajo incluyeron, entre otros aspectos, los siguientes: la transferencia de industrias asentadas en los países desarrollados hacia países periféricos en los que no existieran condiciones ambientales y legales que limitaran su producción, la instalación de zonas de libre producción y de fábricas orientadas al mercado mundial, y el traslado de capital especulativo que no tenía capacidad de ser invertido productivamente en los países centrales a través de préstamos hacia los países subdesarrollados (Sonntag, 1988:90).

Abordaje metodológico

La realización de este trabajo fue producto de la lectura, análisis y sistematización bibliográfica y documental de libros, documentos y artículos que analizan y discuten la situación latinoamericana en general, y de otros que abordan la problemática ecuatoriana, específicamente.

La información proveniente de este tipo de materiales permitió elaborar el marco contextual de este estudio; entender las raíces del endeudamiento latinoamericano y explicar la actual coyuntura social y económica de la región y del país (Capítulo 1 y primera parte del Capítulo 2).

Para estructurar los capítulos que versan sobre el problema de la deuda externa en América Latina y el Ecuador (Capítulo 2 y 3), fue igualmente necesario analizar y sistematizar textos académicos e informativos sobre el tema.

La descripción y análisis de los tres casos de estudio desarrollados en este trabajo -operaciones de canje de deuda externa por conservación (Fundación Natura), canje por compra de tierras (Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio) y desendeudamiento creativo (Fondo de Contravalor Ecuatoria-

no-Suizo)– se fundamentaron en la revisión de informes de actividades y de evaluación; de documentos impresos (en cuyo caso hay un balance favorable en relación con el proceso de canje llevado a cabo por la Fundación Natura) y de ciertas entrevistas realizadas a los principales actores de estos procesos.

La información estadística presentada en el presente documento se desarrolló, en gran parte, de las fuentes bibliográficas y documentales antes descritas; otra, empero, fue necesario recabar en publicaciones o bases estadísticas especializadas.

Capítulo 2

LA DEUDA EXTERNA

EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

La recesión capitalista de inicios de la década de los 70

A partir de la década de los 70, la situación de bonanza experimentada por la economía mundial comienza a modificarse. El centro hegemónico de ese entonces, Estados Unidos, experimentó para esta época un abultado déficit en su balanza de pago. Dicho déficit se originó por la presencia simultánea de dos elementos: el despliegue de las actividades productivas que se iban transnacionalizando y la consiguiente pérdida de flexibilidad y autocontrol de esta economía. La creciente inversión de capitales en el exterior por parte de empresas transnacionales, en donde la tasa de ganancia resultaba mucho más atractiva que dentro de la economía estadounidense, repercutió en la baja de los hasta ese entonces altos niveles de crecimiento interno de ese país y en el aumento del desempleo⁵.

Las gigantescas ganancias acumuladas por las empresas industriales de los países centrales, especialmente de los Estados Unidos, fueron destinadas a alimentar el sistema bancario-financiero que ofrecía mejores perspectivas de rentabilidad que el sector industrial.

Hay que recordar que el engrosamiento del sistema bancario-financiero se había iniciado ya en 1973 con la elevación de los precios del petróleo. La alta liquidez facilitó e inclusive propició el relativamente fácil acceso a créditos por parte de los países de América Latina, que hasta el momento no habían sido considerados como agentes económicos solventes, capaces de responder a los compromisos crediticios. Coincidiendo con lo señalado por Furtado, el endeudamiento externo que se inició en esta fase permitió viabilizar el estilo de desarrollo que se venía imponiendo con la transnacionalización.

Por lo tanto, el voluminoso traslado de recursos vía crédito se da en momentos en que la nueva fase de recesión de los países centrales no puede ser solucionada únicamente por ellos.

Es entonces cuando se apela a la exportación de capitales, por medio de transferencias de recursos que proporcionan valores superiores de retorno, como expediente para resolver o atenuar las crisis de desproporcionalidad y sobreproducción que afectan a las economías de los países capitalistas dominantes [...] El crédito internacional asume en esas circunstancias un rol correctivo y rehabilitador” (Malavé, s/f: 32).

Las consecuencias de esta crisis no pasaron desapercibidas para América Latina, tanto más cuanto que como reacción a ella, las economías del Norte implementaron y promovieron la adopción de determinadas medidas encaminadas a “corregir” los crecientes desequilibrios al interior de sus países. Los efectos de la recesión fueron absorbidos por los países en vías de desarrollo a través de los siguientes mecanismos:

- (a) El establecimiento de restricciones, límites y medidas proteccionistas frente a las exportaciones provenientes de los países en vías de desarrollo, restando capacidad de generación de recursos propios a nuestras economías.
- (b) La sobre oferta de capitales desde los países centrales hacia el mundo en vías de desarrollo con el ánimo de recuperar altos niveles de rentabilidad y mantener el creciente ritmo de acumulación al interior de sus economías.
- (c) La elevación de los precios de sus manufacturas, el fortalecimiento de una política de liberalización del comercio exterior y de apertura para el ingreso de inversión extranjera, y el alza sin precedentes de las tasas de interés, agudizando la ya inequitativa relación de los términos de intercambio y el estrechamiento de los lazos de dependencia.

La recesión de las economías centrales coincidió con la crisis del modelo de sustitución de importaciones⁶ que, promovido en los países de la región hasta mediados de la década de los setenta, comenzó a mostrar sus limitaciones. Dicho proceso, al revés de lo ocurrido durante la revolución industrial que llevara a cabo Europa en los siglos XVIII y XIX o del proceso de industrialización impulsado en los Estados Unidos a inicios de este siglo, tuvo lugar en un marco de creciente transnacionalización de la economía que suponía una dependencia cada vez mayor de capital y maquinaria del Norte⁷.

El débil proceso de industrialización experimentado por la región no pudo revertir la condición de que América Latina siga siendo exportadora de materias primas. En la actualidad, las políticas promovidas por los organis-

mos financieros internacionales y los Estados, afirman la necesidad de intensificar las exportaciones con especial énfasis en la producción de rubros no tradicionales, lo que no hace sino mantener la especialización del subcontinente dentro de la división internacional del trabajo. Esta particular inserción de América Latina dentro del mercado internacional pone de manifiesto una tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio⁸. Históricamente los precios de los productos exportados por América Latina han reflejado una tendencia decreciente con relación a los precios de los productos industrializados proporcionados por el centro⁹. Junto a esta tendencia, no es menos cierto que la demanda de productos primarios históricamente ha manifestado un crecimiento irregular y lento, en contraposición a la continua expansión que se refleja en la demanda de manufacturas y bienes de capital. Otros factores que también han incidido en esta tendencia es la cada vez mayor sustitución de productos naturales por otros sintéticos; la minúscula participación de los productos primarios en el valor de los productos finales; y, las restricciones y exigencias levantadas por los países industrializados al ingreso de las exportaciones de los países en vías de desarrollo.

Indicadores económicos referentes a los años 70 estiman el impacto de la recesión mundial sobre las economías latinoamericanas, el cual fuera particularmente evidente a partir de mediados de esa década: el PIB promedio de América Latina, que había alcanzado un promedio anual de 7.2% en el período 1970-74, cae a partir de 1975 al 3.3% (Marini, 1984: 43).

La crisis que comenzó a afectar a la región se sorteó con el vertiginoso ingreso de capital extranjero. De ahí que sea posible concluir que el origen del endeudamiento latinoamericano de la postguerra precisamente se ubica en la agudización del deterioro de los términos de intercambio y en el fortalecimiento de las relaciones de dependencia de América Latina frente a los llamados países industrializados.

Citando a Marini, *lo que el desarrollo latinoamericano reciente muestra es un aumento sostenido de su dependencia respecto al mercado mundial tanto en materia de mercancías como de capitales*¹⁰. La última década, cuando se agudiza la crisis de la deuda externa latinoamericana, ha exacerbado estas características y sus implicaciones para el desarrollo de la región.

El control del mercado internacional por parte de los países desarrollados, el deterioro de los términos de intercambio y la vigencia de un injusto orden económico internacional han determinado no solo la necesidad de que América Latina recurra a cada vez mayores créditos, sino que enfrente dificultades crecientes para cancelar sus compromisos. El permanente traslado de

excedentes se traduce en una cada vez mayor descapitalización de nuestras economías, a la vez que limita la disponibilidad de recursos que puedan invertirse en el financiamiento interno, de ahí la necesidad de recurrir a la contratación de préstamos externos.

Para 1980 el conjunto de países en vías de desarrollo había acumulado una deuda externa cercana a los 200 mil millones de dólares; cerca de la mitad de este monto correspondía a América Latina (Sunkel y Tomassini, 1984: 84). Dieciocho años después, tan solo considerando las cifras de la región, la deuda externa de América Latina supera los 750 millones de dólares (HOY, 23 de Abril de 1998, 8C). El pago de la deuda y su servicio constituyen la principal causa de desvío de recursos que podrían destinarse a solucionar problemas elementales que agobian a los países latinoamericanos.

El fenómeno, sin embargo, no es puramente económico. Para compensar el deterioro de los precios de intercambio, los países en desarrollo han recurrido a una rápida depredación y destrucción de sus recursos naturales, lo que ha venido acompañado de un alto deterioro ecológico.

Los acuerdos internacionales tendientes a estabilizar los precios de los productos primarios y a conseguir relaciones de intercambio más equitativas, no han demostrado hasta ahora resultados positivos y sostenibles. Los avances alcanzados con el Acuerdo Internacional sobre Maderas Tropicales (ITTA) se vieron pronto opacados no solo por la falta del suficiente respaldo político, sino por la suscripción, en 1990, del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT) (Oviedo, 1992: 89).

Comportamiento de la deuda externa latinoamericana en los últimos años

La interminable cadena de la deuda externa créditos - servicio de la deuda - créditos determinó que su peso comience a manifestarse con particular fuerza desde inicios de la década de los ochenta y que se agudice después de la decisión unilateralmente adoptada por el gobierno norteamericano de incrementar de forma significativa la tasa de interés PRIME¹¹. Desde entonces se desata la llamada crisis de la deuda externa que explota en uno de los escenarios de crisis más dramáticos que afectaran al sistema capitalista.

Producto de este estrepitoso incremento en la tasa de interés, en el trienio 81-83, América Latina se vio obligada a pagar por intereses más del doble de lo que pagó en toda la década anterior: 81.700 millones de dólares (ALTERVIDA, s/f: 10) Estas bruscas modificaciones, además, hicieron evidentes las cada vez mayores dificultades de América Latina para atender el pago de la

deuda externa y el servicio de ella. A manera de ilustración, el peso de la deuda fue de tal magnitud que si en 1975 ésta representaba el 26% del PIB de estos países, ocho años después, ya en plena crisis de la deuda, esta proporción aumentó al 56% del PIB latinoamericano. En términos de exportaciones, en los mismos años la deuda externa equivalía al 66% y al 325%, respectivamente (Ibid: 5).

Las crecientes dificultades provocaron que desde México hasta el Cono Sur, el concierto de países latinoamericanos comience a denunciar en diversos foros y reuniones internacionales los obstáculos para atender sus obligaciones financieras.

La respuesta de los países acreedores, de la banca internacional y de las instituciones de regulación financiera fue tajante: las obligaciones contraídas por Latinoamérica debían ser canceladas y en tal virtud exigieron la adopción de planes de ajuste económico cuyo último propósito era “ajustar” nuestras economías a las necesidades de pago de los acreedores.

La implementación de las políticas de ajuste comenzó a operar en América Latina en los años 80, en momentos en que la región pasaba del predominio de dictaduras militares al retorno de gobiernos elegidos por las urnas. Esta particular coyuntura -retorno democrático e inicios de la aplicación de programas de ajuste y estabilización- definiría en el futuro, no solo las características del crecimiento económico de la región, sino también el carácter que asumiría la democracia. Su instauración estuvo y continuará signada por el “ajuste” y por la necesidad de mantener un orden restringido y represivo como única alternativa para controlar las respuestas sociales explosivas que emergen desde los sectores más afectados.

Desde entonces, la fundamental preocupación de los gobiernos ha girado en torno al mantenimiento de indicadores macro-económicos. En la lista de prioridades, la situación de pobladores urbanos pobres, de campesinos e indígenas, de mujeres, jóvenes y niños ha ocupado uno de los peldaños menos representativos. Tampoco ha interesado la búsqueda de consensos políticos ni la construcción de espacios de participación democrática. Es más, en la consecución de los índices macro-económicos definidos fuera de los contextos nacionales no ha habido mayor cuidado por detener, desde el Estado, el accionar de prácticas depredadoras de los recursos naturales.

Desde mediados de los años ochenta y empapado por la misma filosofía que los programas de ajuste, los países acreedores propusieron “alternativas” para la reducción de la deuda: los llamados Plan Baker¹², primero, y Brady¹³, luego. Estos planes parten del reconocimiento de que los países deu-

dores no tienen ya capacidad para pagar la deuda y, a cambio, proponen un mecanismo de reducción que no es sino la apertura de nuevas oportunidades para iniciar una fase de endeudamiento disfrazada. Según anota Zonia Palán en la presentación del libro *El desafío de la deuda externa*:

La reducción de la deuda consiste en un mecanismo a través del cual el FMI y el Banco Mundial compran en el mercado paralelo la deuda de los países del Tercer Mundo con descuento, con la finalidad de que los países deudores una vez que han reducido su deuda, puedan acceder a nuevos créditos de tales organismos internacionales o de los bancos comerciales pero con la condición de que los países beneficiarios del plan de reducción se sometan a ‘políticas sanas’ que definan los acreedores (Acosta, et al., 1989: 15).

Considerando el modelo de desarrollo vigente en América Latina, los países de la región no tuvieron mayores opciones frente a las políticas de ajuste impuestas, más aún cuando estas se perfilaron como la única condición para la postergación de los pagos. Sin duda, otro tipo de respuestas podrían haberse forjado en América Latina si las relaciones de poder, la escena política y la correlación de fuerzas hubieran privilegiado los intereses sociales y económicos de la mayoría de la población latinoamericana.

Los fundamentos de los programas de ajuste

Desde la doctrina económica liberal, la argumentación usada para la adopción de los programas de ajuste se sustentó en la crítica al modelo de sustitución de importaciones. La globalización de la economía y el salto tecnológico experimentado desde los años 80 fueron considerados como los principales limitantes para el mantenimiento de este modelo.

Desde la óptica de los científicos sociales latinoamericanos, el fracaso de la estrategia sustitutiva obedece a los efectos generados por su funcionamiento. Más allá de las particularidades y de la mayor o menor intensidad en el desarrollo del sector industrial dentro de cada país, los denominadores comunes de esta estrategia fueron: el carácter concentrador de su comportamiento y su limitada contribución para detener el deterioro de las condiciones de vida de los sectores mayoritarios de la población.

Aunque la interpretación del fracaso del modelo de sustitución de importaciones varía en uno y otro caso, lo cierto es que los resultados que se buscaban a través del impulso de esta política no fueron posibles de alcanzar. Se promovieron entonces nuevas “iniciativas”: los denominados programas de ajuste y estabilización económica y social.

La orientación general de las políticas de ajuste ha sido básicamente la misma en todos los países de la región. La constelación de medidas de política económica que conforman los programas de ajuste se ha ido poniendo en práctica con diversa intensidad y en distintos momentos; a veces se han aplicado una serie de medidas de manera simultánea, otras se lo ha hecho en forma gradual. No obstante las particulares modalidades de adopción del ajuste, este se ha caracterizado por una política de orientación monetarista que enfatiza en el equilibrio de la balanza de pagos, la estabilidad fiscal y las reservas monetarias internacionales a través de la implementación de medidas como las siguientes:

- Devaluaciones de las monedas nacionales que abaraten los productos exportados hacia el exterior y aumenten el valor de las importaciones. Con este tipo de medidas se perseguía incrementar el monto de recursos proveniente de las exportaciones y disminuir los recursos que se destinarían para la compra de productos importados.
- Paulatino desmantelamiento del Estado y disminución del gasto público principalmente en áreas sociales (salud, educación, dotación de servicios básicos) a fin de que estos recursos se orienten al pago de la deuda. Este proceso generalmente ha estado acompañado de la eliminación de los subsidios y la privatización de empresas públicas.
- Eliminación de los controles de precios; liberalización de tipos de cambio y tasas de interés; y, reducción de los salarios.
- Apertura al capital extranjero.
- Disminución de las tarifas aduaneras y el debilitamiento de medidas proteccionistas no arancelarias.
- Fortalecimiento del papel del mercado.

En última instancia, la principal inspiración de las políticas de ajuste consistió en incrementar el volumen de exportaciones de modo de aumentar el ingreso de divisas que serían utilizadas para pagar la deuda. La estructura de las economías latinoamericanas se orientó, así, cada vez más al mercado externo, dejando relegada a un segundo plano las actividades ligadas a la producción para el consumo interno, el desarrollo del país y la solución de los problemas más apremiantes.

La siguiente cita, sintetiza los instrumentos utilizados en el Ecuador en el marco de los programas de ajuste:

[...] el déficit fiscal se ha enfrentado incrementando el precio de los combustibles y las tarifas de los servicios públicos, reduciendo el gasto público y eliminando los subsidios a diversos productos. Por otro lado se ha buscado disminuir el déficit externo fomentando las exportaciones y reduciendo las importaciones, sobre la base de la devaluación de la moneda y el crédito selectivo para las tareas de exportación. Los desequilibrios en la brecha ahorro-inversión se han ‘corregido’ con el incremento de las tasas de interés y la liberalización del mercado financiero. Y la inflación se ha combatido con una política monetaria y fiscal restrictiva (53).

El impacto de los programas de ajuste en América Latina

Con alta probabilidad, si algo han dejado en claro los continuos programas de ajuste, es la agudización de una creciente inequidad reflejada en el incremento de la pobreza y el agudizamiento de la crisis social. Desde mediados de la década de los ochenta, América Latina ha reflejado un descenso en sus indicadores sociales: se han acentuado las tendencias regresivas en la distribución de los ingresos; han recobrado importancia enfermedades y epidemias originadas por la situación de pobreza y falta de saneamiento básico; se han deteriorado las condiciones de habitabilidad, salubridad y educación de las mayorías; se ha profundizado el desempleo y el subempleo a consecuencia de despidos provocados por el cierre de empresas y/o la privatización de servicios estatales.

Las décadas recientes han sido testigos de que el crecimiento de la pobreza se ha extendido incluso hasta los sectores medios urbanos.

Desde un punto de vista cualitativo, los programas de ajuste también han venido acompañados de una profundización de las tendencias de exclusión social y política, lo que debilita aún más los niveles de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

El crecimiento de la pobreza y la cada vez mayor exclusión social han sido tan dramáticos que diversos organismos multilaterales, desde las Naciones Unidas, hasta el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han llamado la atención sobre la necesidad de que en el marco de los programas de ajuste, se otorgue un mayor significado a la problemática social.

Una somera evaluación del impacto que ha significado la adopción de los llamados “programas de ajuste” en América Latina revela resultados poco halagadores: el desempleo abierto en el ámbito urbano que en 1980 fue del 6,7%, en 1986 se incrementó a 9,2%, aunque en 1992 bajó al 7,9%, situación

que se explica por la tendencia a la recuperación del producto interno bruto (PIB) hacia finales de los 80 y comienzos de los años 90¹⁴ evidenciada en la mayoría de los países de América Latina

De los 375 millones de habitantes que tenía América Latina en 1986, 190 millones vivían en situación de pobreza. Para 1993, de una población de aproximadamente 450 millones de habitantes, el 30 % vive en condición de pobreza. De este porcentaje, 110 millones de latinoamericanos/as viven con menos de dos dólares diarios.¹⁵

Gran parte de los recursos que pudieron y podrían utilizarse en la solución de problemas como los anotados se han destinado al pago de la deuda externa. En solo cuatro años, en el período 1982-86, por concepto de deuda externa América Latina transfirió 130 mil millones de dólares, monto que en ese entonces equivalía al 25% de las exportaciones de ese período y al 5% del producto regional bruto.

Desde 1980 hasta el presente, el crecimiento de la deuda externa en América Latina ha sido sobre todo atribuible al incremento de los costos -intereses y utilidades. Según Jaime Moncayo, desde ese año *más del 60% del aumento de la deuda se debe a la capitalización de los pagos que no se pudieron hacer* (1986: 30).

Esta serie de factores provocaron que desde México hasta el Cono Sur, el concierto de países latinoamericanos comenzara a denunciar, en diversos foros y reuniones internacionales, los obstáculos para atender sus obligaciones financieras.

Capítulo 3

LA DEUDA EXTERNA EN EL ECUADOR SU EVOLUCIÓN EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

El financiamiento del proceso de sustitución de importaciones

A inicios de la década de los años 70, al detonarse el boom de la explotación petrolera, el Estado ecuatoriano logró consolidar su función reguladora. Gracias a su intervención y al incremento de los recursos externos, el país transitó por una serie de modificaciones del sistema económico y productivo. En esta dirección se intensificó el proceso de sustitución de importaciones, a la par que se registró la modernización del aparato productivo; se amplió el mercado interno, fundamentalmente debido al mayor poder adquisitivo de los sectores medios; y se estableció un marco de desarrollo adecuado para la expansión del capital financiero.

En el orden internacional este conjunto de transformaciones no solo que motivaron la afluencia de capital extranjero, sino que tornaron al país atractivo para los mercados financieros internacionales (Acosta y Borja, 1989: 20-24).

Hasta los primeros años de la década de los setenta, la contratación de deuda externa buscaba financiar el proceso de sustitución de importaciones, a la vez que impulsar el mercado interno a través de la dotación de infraestructura vial, eléctrica y de distribución y almacenamiento de productos. No fue despreciable, tampoco, el volumen de recursos crediticios que el país destinó en ese entonces para la adquisición de equipos y armamento para las Fuerzas Armadas.

Si durante estos años el curso del endeudamiento externo fue más bien controlado, es porque esta época coincidió con un proceso de revalorización del precio del petróleo y el consiguiente ingreso de un significativo monto de divisas. En este período, por tanto, el carácter del endeudamiento externo fue complementario al ingreso de las divisas petroleras¹⁶.

Característico de los flujos crediticios percibidos por el Estado durante este período fue su origen. Hasta ese entonces, la mayor parte de los créditos contratados por el país provinieron de organismos internacionales y multilaterales. En el futuro, la situación cambiaría notablemente y el mayor peso de la deuda externa que ingresó al Ecuador provendría del sistema financiero internacional cuyas condiciones e intereses son, sin duda, mucho más severos que los de los anteriores.

En este capítulo se revisa cuál ha sido la evolución de la deuda externa ecuatoriana con especial énfasis en lo sucedido en esta última década, período en el que el crecimiento de esta ha sido fuertemente significativo. En solo una década, el país elevó su deuda en más de cuatro mil quinientos millones de dólares, pasando de 10.335,5 miles de millones de dólares en 1987 a 14.914,0 millones de dólares en 1997 (Banco Central del Ecuador, WEB, 1998).

El inicio del endeudamiento agresivo

Desde 1975, y sobre todo una vez que el gobierno estuvo en manos del triunvirato militar (1976-1979), frente al relativo estancamiento de los precios del petróleo y el cada vez más alto déficit de la balanza de pagos, las autoridades económicas y monetarias no encontraron mejor respuesta que recurrir a créditos.

No en vano el trienio comprendido entre 1976-1979 es recordado como un período de agresivo endeudamiento externo.

En efecto, durante el gobierno del triunvirato, la deuda del sector público pasó de 456.5 millones de dólares en 1975 a 2.847,8 millones en 1979. Mientras tanto la deuda privada experimentó un incremento explosivo de 56,2 millones de dólares al finalizar el año 1975 a 706,3 millones en 1979 (Acosta y Borja, 1989: 30).

Tal crecimiento significa que durante los tres años que el Triunvirato Militar estuvo en el poder, la deuda creció a un ritmo anual del 80%.

En esa época, además, en el contexto internacional comenzaba a cuestionarse la validez del proceso de sustitución de importaciones emprendido en casi todos los países de la región. El fracaso del modelo de sustitución de importaciones no obedece, únicamente, a que su funcionamiento descansaba en la utilización de insumos de difícil acceso para las economías latinoamericanas, sino a la insuficiente capacidad de los mercados internos que se explica por la desigual y altamente inequitativa distribución de ingresos y recursos.

Para el país, las consecuencias del denominado período de endeudamiento agresivo pueden sintetizarse en dos tendencias que en los años posteriores se irán afirmando y agudizando:

- **El alto crecimiento de la deuda externa privada que registró niveles inusuales:** Dicho endeudamiento, inspirado en el esquema de industrialización de los años 60, lejos de promover un desarrollo industrial autónomo y sostenido, dio a luz un proceso dependiente, y altamente demandante de maquinaria, equipos e insumos foráneos.
- **La agudización de los desajustes económicos y sociales provocados por la necesidad de destinar cada vez mayores recursos internos al pago de la deuda externa:** Si hasta entonces el flujo de divisas había sido positivo para el país, en la segunda mitad de la década de los setenta, la situación comenzó a modificarse. Solo para ilustrar tal situación cabe citar que en 1979 por concepto de servicio de la deuda, el Ecuador debía destinar tres de cada cuatro dólares recibidos por exportaciones, o que la participación de la deuda en el PIB llegó a alcanzar más del 38% (Acosta y Borja, 1989) los siguientes años estos indicadores adoptarían características aún más dramáticas.

La espiral del endeudamiento

En este contexto de cada vez más alto endeudamiento se fue configurando un marco legal que facilitó tal propósito. En efecto, hasta finales de la década de los años setenta, en la contratación de préstamos debía mediar la decisión concertada entre ejecutivo y legislativo. La nueva Constitución aprobada en 1978 circunscribió esta responsabilidad únicamente al poder ejecutivo a quien se le otorgó la facultad de decidir sobre el aumento de la deuda pública. Este marco legal –mucho más “ágil” para la contratación de deuda¹⁷, sumado a condiciones económicas nacionales e internacionales, contribuye a explicar las favorables condiciones en las que fue tomando cuerpo la creciente espiral de endeudamiento a la que ingresó el Ecuador desde ese período a la actualidad.

Las favorables condiciones económicas nacionales e internacionales a las que se hizo referencia anteriormente fueron la disponibilidad de recursos financieros en el mercado internacional y el ascenso de los precios del petróleo¹⁸.

Este conjunto de factores motivó que el gobierno constitucional, elegido después de la dictadura, no aminore el ritmo del endeudamiento externo que había venido operando en el país, a tal punto que para 1980 la deuda externa llegaba a 4.651,8 millones de dólares. Para ese año, la relación deuda/PIB era del orden de 40.5%, mientras que la relación servicio de la deuda/exportaciones alcanzaba el 47.4% (Salvador, 1990: 40).

Esta irrefrenable política de endeudamiento no se detuvo ni aun cuando se comenzaron a sentir los primeros efectos de la crisis que afectaba al sistema capitalista durante la década anterior. En efecto, para ese entonces, la economía norteamericana soportó una de las crisis más agudas y que, entre otros elementos, se caracterizó por el déficit fiscal. Las medidas puestas en marcha para cubrir tal déficit obedecían a los fundamentos de una política recesiva:

- Reducción de los flujos financieros hacia el exterior,
- Disminución de los precios del petróleo y demás materias primas de los países en vías de desarrollo; y,
- Alza de las tasas de interés.

En el caso del Ecuador, la política impuesta por Estados Unidos tuvo impactos particularmente severos en la medida en que *más del 80% de la deuda externa ecuatoriana estaba contratada a tasas de interés flotante* (Salvador, 1990: 38) y que nuestros ingresos fundamentales provenían de la exportación de petróleo.

Dentro de este escenario, la crisis en el Ecuador comenzó a sentirse con especial crudeza y la opción del gobierno de turno no fue otra que la de incurrir en sucesivas negociaciones y renegociaciones de la deuda externa y la adopción de numerosos paquetes de ajuste¹⁹.

El impacto de la recesión económica fue tal que no obstante la irracional e irresponsable política de endeudamiento externo, el país no podía siquiera pagar los intereses. La situación se agudizó a tal punto que para 1982, bajo el régimen de Hurtado, el Ecuador declaró una moratoria del pago del servicio de la deuda.

Los créditos externos, que seguían contratándose se debieron utilizar cada vez más para el pago de los intereses, lo que acentuó el impacto de los desajustes económicos y sociales promovidos por la deuda.

Cuadro N° 1
La deuda externa en el período 1979-1983 (En millones de dólares)

Año	Deuda total	Servicio	Exportaciones de petróleo
1979	3.550,0	1.600,0	1.178
1980	4.651,8	1.409,0	1.563
1983	6.707,1	2.138,7	1.710

FUENTE: Acosta, Alberto y Borja Diego, 1989
 ELABORACIÓN: Los autores

Para esta época (1981-1983) una de las medidas de ajuste mayormente cuestionadas fue la llamada “sucretización” de la deuda externa privada. A través de este mecanismo, el Estado ecuatoriano asumió la deuda del sector privado sin que en tal decisión medie un análisis riguroso sobre la situación de cada deudor o el destino de los créditos contratados años atrás²⁰.

La conversión de deuda privada a sucres representó un subsidio de 650 mil millones de sucres -más de mil millones de dólares, si se considera el efecto del diferencial cambiario (Revista Líderes, 19 de enero de 1998: 8).

No menos dramática fue la situación de los indicadores económicos y sociales que exhibió el país en estos años. El PIB, por ejemplo, reflejó una tendencia a la baja que solo se modificó en 1984 con la recuperación de la producción agrícola posterior a las inundaciones ocasionadas por el fenómeno de El Pacífico -conocido también como fenómeno de El Niño-. Por su parte, el servicio de la deuda alcanzó niveles tales que en 1982, 8,5 de cada diez dólares que ingresaban al país por concepto de exportaciones se destinaban a este propósito (Ibid.: 42).

A riesgo de reiterar lo señalado, si hasta inicios de la década de los años 70 la deuda contratada de alguna manera se utilizó para dar continuidad al esquema de fomento a la producción, desde finales de 1982 -cuando Hurtado declaró la moratoria del pago del servicio de la deuda- y con mayor fuerza en los años posteriores, los sucesivos préstamos concedidos al Ecuador se destinaron cada vez más para pagar los intereses; solo una porción muy reducida de estos recursos ha sido destinada para el desarrollo productivo y social

La crisis de la deuda

Durante el gobierno de León Febres Cordero la deuda externa experimentó nuevos incrementos a pesar de haberse llevado a cabo un proceso de

renegociación²¹ calificado de “histórico” por los voceros del gobierno. En el período comprendido entre 1984 a 1988, la deuda externa creció en aproximadamente 3 mil millones de dólares²².

Este agudo endeudamiento, los problemas derivados del sismo de marzo de 1987 y la consecuente interrupción de las exportaciones petroleras debido a los daños sufridos por el oleoducto²³, así como el descenso de los precios de los hidrocarburos, configuraron un escenario según el cual la crisis en el Ecuador pareció tocar fondo. Vanos fueron los esfuerzos realizados por el gobierno de León Febres Cordero a fin de que el país atienda sus compromisos financieros, pues, el Ecuador se vio incapacitado de pagar las obligaciones contraídas. La moratoria se extendió a lo largo de este gobierno.

El recetario adoptado en ese entonces y que con relativa frecuencia se ha venido aplicando en el país, consistió en la puesta en marcha de un conjunto de medidas de política económica orientadas a la promoción del sector exportador y del capital financiero (liberalización de la flotación de divisas y de las tasas de interés), así como a la contratación de créditos adicionales.

El crecimiento de la deuda fue de tal magnitud que, según lo revelan Acosta y Borja, en 1989 *la deuda representaba el 120% del PIB y un valor equivalente a cuatro veces las exportaciones previstas para ese mismo año* (1989: 53). Si en ese entonces el país hubiera decidido hacer frente al pago de la deuda, incluso entregando toda la producción nacional, aún le hubiera faltado el 20% para cubrirla.

El recuento de la trayectoria de la deuda externa revela, por tanto, que a partir de 1982 y hasta inicios de 1989, el país no ha podido sino pagar los intereses, y que en el período 1987-1989, el Ecuador se mantuvo en abierta moratoria.

En 1988, 20 días después de haber asumido el poder el gobierno del doctor Borja, el país adoptó el denominado “Plan de Emergencia Económica Nacional” cuya intencionalidad final era recuperar la confianza del sistema financiero internacional. Esta “intencionalidad” se concretó, entre otros elementos, en que un 33% del presupuesto general del Estado de 1989 se destinara al pago del servicio de la deuda externa.

La evolución de la deuda externa ecuatoriana en la última década

Las operaciones de renegociación efectuadas hasta 1993, así como la aplicación del Plan Brady desde 1994, han significado postergar los pagos al capital e intereses y no una disminución del monto total del endeudamiento.

En 1997, la deuda externa sobrepasaba los 14.5 millones de dólares, lo que corresponde a cerca de 1.200 dólares por habitante²⁴ y al 78% del PIB. El servicio de la deuda absorbía, para ese entonces, el 44% del presupuesto público y equivalía al 74% de los ingresos por concepto de exportaciones.

En el crecimiento de la deuda, el peso del sector privado ha sido significativo. En 1982, la deuda externa privada ascendía a 1.800 millones de dólares. La sucretización efectuada ese año hizo desaparecer a esta deuda. Sin embargo, desde 1986, esta ha registrado un crecimiento vertiginoso, pasando de 102,2 millones de dólares en 1987 a 2.398,4 millones de dólares diez años después, lo que significa un crecimiento del 206,6% durante ese período (Banco Central del Ecuador, WEB, 1998).

Para dimensionar la magnitud de este crecimiento, cabe comparar cuál ha sido el crecimiento de la deuda pública en esos mismos años: 2.1% (Revista Líderes, 19 de enero de 1998: 10.). Este crecimiento no es de ninguna manera despreciable debido a los altos montos de deuda externa pública comprometidos.

Analizando el crecimiento de la deuda privada, la Revista Líderes antes citada advierte que *el sector privado se encuentra en una situación vulnerable, como la que originó, en 1983, el proceso de sucretización. En 1982 la deuda privada representaba alrededor del 26% de la deuda global, hoy es el 16%. En ese año, la deuda del sector privado con relación al PIB [...] era del 12,2%, hoy esta relación es del 12.1%* (Ibid.).

¿Cómo explicar este crecimiento experimentado por la deuda privada? Durante el gobierno de Sixto Durán Ballén, la estabilidad en el tipo de cambio y la baja en la inflación fueron factores que estimularon este incremento.

Cuadro N° 2
Evolución de la deuda externa ecuatoriana en los tres últimos años
(en millones de dólares)

Año	Pública	Privada	Total
1995	12.379	1.555	13.934
1996	12.628	1.958	14.586
1997	12.330	2.003	14.501

FUENTE: Periódico HOY. 1997-12-20. Sección B. Pág. 5-B

ELABORACIÓN: Los autores

A abril de 1998 la deuda externa pública y privada fue de US 15.023 millones, de los cuales US 12.667 correspondieron a la deuda pública y US 2.352 millones a la deuda privada. El informe emitido por M.C. Stern afirma que en 1998, el endeudamiento externo del país representó el 76.8% del PIB, lo que quiere decir que de cada 100 sucres de producción, 76,8 se destinaban al pago de obligaciones al exterior. En términos de exportaciones, el mismo reporte indica que el 47% de las exportaciones ecuatorianas están destinadas a pagar los intereses causados por el endeudamiento. Ambos indicadores ponen en evidencia la situación de riesgo que enfrenta el país en materia de endeudamiento externo (M.C. Stern, 1998: 11).

Entre abril y junio del año anterior, para cubrir el déficit fiscal, el gobierno recurrió, nuevamente, a varias alternativas de endeudamiento. Organismos internacionales como el Fondo Latinoamericano de Reservas –FLAR, manifestaron en ese entonces su voluntad de apoyar al país. Sin embargo, más allá de que se concrete o no este nuevo endeudamiento, existen registros de que durante el gobierno interino de Fabián Alarcón, veintiséis nuevos préstamos se contrataron. En tan solo dieciocho meses de gobierno, mil cuatrocientos millones de dólares se sumaron a la deuda externa del Ecuador (Periódico HOY, 9 de abril de 1998: 1A y 1C).

El impacto de las políticas de ajuste en el Ecuador

Una constante de los procesos de renegociación ha sido que la presencia del Fondo Monetario Internacional siempre ha antecedido las conversaciones de los países deudores con la banca internacional. Previa la suscripción de acuerdos, la extensión de plazos, la concesión de nuevos créditos, el país ha debido formalizar con el FMI la aplicación de cartas de intención. Así sucedió consecutivamente en 1983, 1985, 1986, 1987, 1988 y 1989 (Salvador, 1990:41).

Las cartas de intención que derivan en la implementación de programas de ajuste no han podido solucionar la limitada capacidad de pago del país, peor aún han contribuido a afianzar su desarrollo social ni su crecimiento económico; por el contrario, han agudizado los desequilibrios existentes, han propiciado una mayor polarización social, económica y política; han ampliado el espectro de la pobreza y han alimentado una desenfrenada carrera de explotación y agotamiento de los recursos naturales del país.

En el Ecuador, la concepción de los programas de ajuste se inspira en los mismos elementos que están presentes en otras latitudes: reducción del gasto público, impulso a exportaciones no convencionales, priorización del

papel del mercado, aplicación de medidas de política económica que persiguen el equilibrio macroeconómico de las principales variables, etc.

No obstante la perseverancia en la adopción de este tipo de medidas, la crisis y sus manifestaciones continúan presentes y aún se han agudizado. La brecha entre pobres y ricos, por ejemplo, se ha profundizado: si en 1980 los grupos empresariales controlaban *el 60% de los ingresos nacionales, en 1986 elevaron su participación al 67%, mientras que los asalariados disminuyeron su participación del 32% al 21% en el mismo lapso* (Bélisle y Ortiz, 1987: 115).

A las políticas de ajuste y la crisis de la deuda se sumó un pronunciado deterioro de los términos de intercambio y la caída de los precios del petróleo desde 1985, todo lo cual configuró condiciones de vida cada vez más difíciles para los ecuatorianos. En 1993, por ejemplo, el ingreso por habitante era un 3% menor que el registrado en 1980 (Larrea, 1995: 3).

En el informe sobre la pobreza publicado por el Banco Mundial en 1995 se reconocía que mientras cerca de cuatro millones de ecuatorianos vivían en situación de pobreza (35% de la población), un 17% adicional corría en ese entonces el riesgo de caer en igual condición. Para 1995, por tanto, el Banco Mundial advertía sobre la crítica situación económica y social por la que atravesaba el 52% de la población del Ecuador, fundamentalmente concentrada en las zonas rurales donde dos de cada tres personas eran pobres (Banco Mundial, 1994: p. iii).

Sin el ánimo de realizar un exhaustivo análisis de los efectos generados por los paquetes de ajuste aplicados en el Ecuador, basta mencionar el comportamiento que han tenido sus orientaciones más representativas: la reducción del gasto social y el fomento de exportaciones no tradicionales.

El impacto de la tendencia de achicamiento del Estado ecuatoriano ha sido particularmente severo en los sectores de salud, educación y seguridad social. La disminución del presupuesto público destinado a estas áreas no solo ha afectado la cobertura de los servicios, sino la calidad de estos²⁵.

Los siguientes datos confirman esta aseveración. En lo que respecta a salud, por ejemplo, Ecuador ostenta uno de los más altos puestos en tasas de mortalidad materno-infantil. Cada año, miles de niños mueren a causa de enfermedades fácilmente prevenibles generalmente asociadas a las precarias condiciones sanitarias y de vivienda, por la falta de una adecuada nutrición y los limitados servicios de prevención y atención en salud. Problemas similares explican los altos índices de mortalidad materna: 170 por cada mil nacimientos²⁶.

Dentro de los países andinos, Ecuador ocupa, según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, el puesto más alto en cuanto a desnutrición se refiere (34%); Bolivia, que le sigue, registra un 16% menos. La situación es tan grave que para 1990, por ejemplo, *el 45% de los niños menores de cinco años estaban crónicamente desnutridos* –es decir, su altura era baja para la edad– y *33.9% estaban globalmente desnutridos* –es decir, tenían un bajo peso para su edad– (Banco Mundial, 1994: 19-21).

Las políticas de ajuste también han incidido negativamente sobre el empleo, especialmente urbano, debido a la disminución del empleo público y la limitada capacidad de absorción de fuerza de trabajo por parte del sector privado.

Como resultado, el porcentaje de trabajadores plenamente empleados en el sector formal, respecto al total de la PEA urbano, cayó del 36.7% en 1988 al 31% en 1993. En otras palabras, menos de la tercera parte de la PEA está empleada adecuadamente. El resto se encuentra principalmente en el sector informal (53.7%), están desempleados (8.5%), sufren de subempleo en el sector formal (6.7%)” (Larrea, 1995: 8).

Entre la PEA vinculada al sector informal, -fundamentalmente urbano- las mujeres representaban el mayor porcentaje de trabajadores informales (65% del total) (Banco Mundial, 1994: 8).

Entre los grupos sociales afectados por la crisis y las medidas de ajuste, niños, niñas y mujeres han sufrido en forma desproporcionada sus efectos. Las mujeres de los hogares pobres han debido duplicar o triplicar su jornada, asumiendo su empleo remunerado, las tareas domésticas y en ocasiones la responsabilidad de actividades comunitarias. De manera similar, ha experimentado un acelerado crecimiento la cifra de niños y niñas que trabajan. En 1995, ochocientos mil menores de 18 años trabajaban en Ecuador; el 60% de ellos tenía jornadas que excedían las cuarenta horas semanales.

En términos del impulso de políticas de promoción de exportaciones, los éxitos son igualmente discutibles. El Ecuador sigue siendo básicamente un país exportador de materias primas y por lo tanto sujeto a un constante deterioro de los términos de intercambio. El aumento registrado en los rubros de exportación no tradicionales se ha logrado a costa de la adopción de prácticas de manejo no sostenibles y la creciente destrucción de los recursos naturales. Es el caso del camarón, las flores y la sobre-explotación del petróleo.

En ausencia de una política social encaminada a desarrollar el capital humano del país y a mejorar el perfil técnico de la fuerza de trabajo, es previ-

sible que la promoción de exportaciones siga realizándose a expensas de los recursos naturales y la disponibilidad de mano de obra barata.

En síntesis, al cabo de diecisiete años de adopción de estas políticas, los resultados son modestos. Ni siquiera el esperado equilibrio macroeconómico se ha logrado: en 1998, la inflación experimentó niveles nunca antes registrados; el déficit fiscal sigue constituyendo una pesada carga para el Estado; las tasas de interés y el tipo de cambio no han podido estabilizarse; el ansiado crecimiento económico no se ha alcanzado.

Capítulo 4

LA CONVERSIÓN DE DEUDA EXTERNA

Alternativas a la crisis de la deuda extena

Desde que surgió la crisis de la deuda e incluso antes, algunas han sido las demandas y reivindicaciones expresadas por los países deudores. Un recuento sucinto sobre la reacción de los países en vías de desarrollo trae a la memoria los siguientes pronunciamientos:

- En 1970, la reunión del Movimiento de Países No Alineados llevada a cabo en Zambia, hizo pública la necesidad de aliviar la carga de la deuda externa.
- En 1972, la UNCTAD aprobó - con excepción de los Estados Unidos -, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados en la que se denunciaba el injusto orden económico internacional vigente.
- En Zimbabwe (1986), los Países No Alineados exigieron la reducción de los intereses, la extensión de plazos, la transferencia de ayuda financiera para el desarrollo, la fijación de un techo para el pago de servicios de la deuda y su abolición cuando *el asunto toma proporciones dramáticas que impiden el desarrollo* (Bélisle y Ortiz, 1987: 107).
- La Conferencia Económica Latinoamericana llevada a cabo en Quito en 1984, con la presencia de 26 países, identificó a la deuda como la causante de la más grave crisis y propuso que su pago debía supeditarse al crecimiento económico de nuestros países, lo que suponía una revisión de los precios de las exportaciones latinoamericanas.
- La creación del Grupo de Cartagena conformado por los once países latinoamericanos más endeudados y cuyo objetivo es buscar el reconocimiento de que el problema de la deuda es ante todo un problema político.

Además de tales pronunciamientos y declaraciones, ciertas medidas adoptadas por determinados países latinoamericanos han repercutido internacionalmente; como la suspensión de pagos a la que han recurrido algunas

naciones en momentos críticos dentro de sus economías (Bolivia, México, Brasil, Ecuador); un ejemplo de esto es *la decisión del Presidente del Perú, Alán García, de destinar el 10% de las exportaciones para el pago del servicio de la deuda y la resolución de Brasil de no negociar con el FMI y de suspender el pago de los intereses de la deuda externa por un período indefinido* (Bélisle y Ortiz, 1987: 110).

Para la izquierda latinoamericana, la tesis del no pago ha sido la única alternativa viable de nuestros países frente al problema de la deuda externa. El no pago se fundamenta en dimensiones económicas, políticas, jurídicas y de contenido ético.

Económicamente, la deuda es impagable. El injusto orden económico internacional y las relaciones de dependencia limitan nuestro desarrollo y crecimiento económico, más aún hacen inviable la posibilidad de destinar ingentes volúmenes de divisas para el pago de una deuda que bloquea el progreso de América Latina.

Políticamente, la deuda es impagable pues hacerlo significa que América Latina hipoteque su autonomía en favor del sistema financiero internacional.

Jurídicamente, la deuda no puede pagarse pues los pueblos no pueden cargar con un peso que no fue contratado por ellos sino por sectores afines con los intereses del capital internacional.

Ética y moralmente, el pueblo no puede pagar una deuda de la cual no fue consultado, y cuyos beneficios tampoco percibió y que más bien se ha traducido en una palanca que ha agudizado y exacerbado la situación de pobreza de grandes sectores poblacionales en América Latina.

En los últimos años y dadas las características dramáticas que ha asumido la crisis latinoamericana –la ampliación y profundización de la pobreza, y el problema de la deuda en particular– esto ha vuelto a retomar actualidad. Movimientos ligados a la Iglesia han levantado la consigna de iniciar el nuevo milenio sin el peso de la deuda externa. En los primeros meses del año pasado, se inició, por ejemplo, la campaña continental “No pago a la deuda externa: Jubileo 2000 por un milenio sin deudas”. Esta campaña, que comprende la realización de una serie de acciones simbólicas, tiene por objetivo difundir la problemática de la deuda y llamar la atención a los países desarrollados sobre la “deuda ecológica” que ellos mantienen con el mundo, deuda frente a la cual, la deuda externa tiene mínimas proporciones. El Parlamento Latinoamericano, por su parte, ha comenzado a plantear ante diversos foros, la necesidad de condonar la deuda. Sus argumentos se basan en planteamien-

tos éticos según los cuales los pueblos de los países en vías de desarrollo y de América Latina en particular, no pueden ni tienen por qué pagar una deuda de la cual no se han beneficiado. La intención del PARLATINO es insistir ante el Tribunal Internacional de La Haya sobre la ilegalidad de la deuda externa.

Origen de los mecanismos de conversión de deuda externa

Conversión significa entregar una parte de los activos fijos del deudor a cambio de documentos de la deuda. Dicha transacción en el común de las veces se efectúa en moneda nacional.

Citando a Roque Sevilla, se puede mencionar que *la conversión requiere tres condiciones básicas: (1) la existencia de una deuda externa del país beneficiario del canje; (2) que la deuda se cotice en el mercado secundario; y (3) que la deuda tenga un descuento sustancial* (Sevilla, 1992: 118-119).

El mercado secundario comenzó a operar a raíz del estallido de la crisis de la deuda (1982) y su propósito es la negociación, con descuento, de los documentos de obligaciones pendientes de pago. El origen de este mercado radica en la depreciación del valor de los créditos ante la evidencia, cada vez más palpable, de los riesgos de no poder recuperar la deuda externa del Sur. El mercado secundario de deuda externa permite, de este modo, comprar deuda a un valor considerablemente inferior al nominal.

La conversión de la deuda externa es un mecanismo que comenzó a operar incluso antes del advenimiento de la denominada crisis de la deuda externa. En principio esta iniciativa fue planteada por los bancos estadounidenses y luego retomada por grupos conservacionistas de Europa y Estados Unidos.

Thomas Levejoy, alto representante del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) fue quien en 1984 propuso el esquema de conversión de deuda externa por acciones de conservación de la naturaleza.

Empero, no es coincidencia que los procesos de conversión de deuda hayan tenido su auge en momentos en que la crisis de la deuda externa asumía características de tal magnitud que motivaron el surgimiento de planteamientos como los de Fidel Castro y Alan García, que cada vez ganaban mayores niveles de simpatía (Cuéllar, 1992: 97).

Estallada la crisis de la deuda y oficializada de alguna manera la política de conversión de esta, el ritmo y dirección de las negociaciones han estado marcados, según se señaló en el segundo capítulo de este documento, por las propuestas presentadas por los Secretarios del Tesoro de los Estados Unidos.

En 1983, poco tiempo después de que se hiciera pública la imposibilidad del Estado mexicano de cumplir con sus obligaciones internacionales, el Subsecretario del Tesoro, Donald Reagan, propuso incrementar las exportaciones y reducir las importaciones a fin de cancelar, al menos, los intereses de la deuda externa.

Más tarde, en 1985, James Baker, el nuevo Subsecretario entrante propuso la primera respuesta política a la crisis de la deuda externa. Este Plan buscaba *una reducción del monto de la deuda, facilitando a los países endeudados la recompra de papeles en el mercado secundario y [...] establecía un esquema de crédito obligatorio por parte de la Banca Multilateral y de la banca privada*. El Plan Baker suponía la creación de un fondo de 29 mil millones de dólares para ser entregados a los países endeudados a fin de que estos cuenten con recursos para reactivar sus economías.

Para el efecto, el Plan proponía

que los bancos comerciales de los países industrializados concedieran a los países más endeudados nuevos préstamos, hasta por US 20.000 millones, para que en los siguientes tres años puedan seguir financiando el ajuste estructural de sus economías. Adicionalmente el BIRF y el BID debían hacer nuevos créditos, con sus propios recursos, hasta por US 9.000 millones, con el fin de financiar ese ajuste estructural. (Posso, 1990: 55)

El Plan Baker enfatizaba cuatro aspectos:

- La reducción de la participación del sector público.
- Fomento de la inversión extranjera mediante el establecimiento del cuerpo legal, social y tributario adecuado.
- Liberalización del comercio exterior.
- Reducción de los subsidios a las exportaciones.

Los montos fijados por el Plan Baker no solo que son arbitrarios, sino que además la misma propuesta fue calificada de inoperante por deudores y acreedores. La única veta operativa que puso de manifiesto el Plan Baker fue la posibilidad de reiniciar la utilización de operaciones de conversión.

El fracaso del Plan Baker, en gran parte ocasionado por la negativa de la banca internacional para facilitar recursos a los países deudores, condujo a la formulación de una nueva propuesta para reducir la deuda externa: el Plan Brady. Difundido en 1989, este Plan abrió la posibilidad para la recompra de deuda, así como la facultad de entablar negociaciones directas entre deudores

y acreedores. El Plan Brady fijó, bajo estos objetivos, la reducción de las tasas de interés y, en otros casos, del capital o monto de la deuda. Con el ánimo de operativizar sus planteamientos, recomendó la constitución de un fondo de US 12.000 millones para realizar operaciones de conversión²⁷.

La conversión de la deuda externa se ha concretado, por lo general, a través de los mecanismos que se detallan a continuación (Cfr. Salvador, 1990: 23-25).

- a) Conversión de deuda externa de un país por títulos de deuda externa de otro país.
- b) Conversión de instrumentos de deuda por dinero en efectivo. A través de este mecanismo el país deudor puede comprar su deuda a un valor inferior al nominal aprovechando el descuento en el mercado secundario.
- c) Conversión de instrumentos de deuda en divisas por títulos de deuda en moneda doméstica. Los papeles en moneda nacional se pueden utilizar para diferentes propósitos, entre los más comunes:
 - Capitalización de la deuda, mecanismo también conocido como *debt equity*, según el cual los títulos de deuda externa se intercambian por la propiedad accionaria de empresas.
 - Deuda por exportaciones, en este caso, los títulos de deuda se adquieren con divisas provenientes de exportaciones o se compra productos de exportación y se paga con títulos de deuda adquiridos en los mercados secundarios. Los títulos de deuda se canjean en el Banco Central.
 - Deuda para proyectos de beneficio social. Los títulos de deuda se entregan en calidad de donación para el financiamiento de proyectos de desarrollo social.
 - Deuda por naturaleza, canje similar al anterior y que es utilizado en programas y proyectos de conservación y protección de la naturaleza.
- d) Operaciones de reducción voluntaria, se trata de una reducción voluntaria del valor nominal de la deuda por parte del acreedor. Dicha reducción puede efectivizarse a través de la disminución de la tasa de interés o la condonación del capital que, en algunos casos, deriva en la creación de un fondo de contravalor para financiar acciones de desarrollo de diverso signo.

Por la similitud que podría interpretarse entre estos dos últimos tipos de operaciones cuando el destino es el financiamiento de proyectos de desarrollo, quizá sea conveniente aclarar las diferencias entre una operación de condonación frente a una de compra de deuda externa en el mercado secundario. El primer tipo de operación, casi siempre referido a la deuda oficial y a la deuda comercial avalada por un gobierno, es asumido en su totalidad por las autoridades monetarias del país acreedor. El valor de esta deuda responde a los términos fijados por el Club de París. En función de una negociación bilateral, se establece el monto de la deuda condonada y, de ser el caso, se negocia, igualmente, el monto del fondo de contravalor que será creado por el país deudor.

En el caso de la compra de deuda, una institución independiente o un país asume los títulos de crédito de un monto adeudado. La compra de los títulos de deuda también se establece tomando como referencia la cotización fijada por el Club de París. Dichos títulos son entregados al país deudor, quien los transforma en bonos del Estado. El beneficio financiero de este tipo de operaciones está dado por la diferencia que existe entre el monto de la inversión requerido para comprar la deuda, el valor real de la deuda en el mercado secundario y el valor de recuperación de la deuda (los rendimientos de los bonos).

En América Latina las operaciones de conversión de la deuda externa comenzaron a ejecutarse desde los primeros años de la década de los 80, cobrando mayor vigor hacia el segundo quinquenio. Del conjunto de países latinoamericanos que emprendieron operaciones de esta naturaleza, Chile es el caso más “exitoso” en la medida en que, según datos de 1989, sus operaciones de conversión equivalían a más del 35% de la deuda externa chilena en ese entonces (Business Latin America, citado por Salvador, 1990: 35). Para los otros países del subcontinente, las operaciones de conversión no han significado sino una reducción, en cada caso, del 2-3% del total de la deuda externa (Ibid.:48).

En América Latina las dos operaciones de canje por naturaleza más representativas fueron las de Bolivia y Ecuador. En el caso boliviano, el gobierno de ese país y Conservation International acordaron efectuar un canje para apoyar proyectos de protección en la Reserva Nacional del Beni. En el Ecuador, la Fundación Natura fue la encargada de invertir los recursos de canje de deuda en el fortalecimiento del sistema de áreas protegidas del país.

Después del primer canje de deuda por naturaleza (Bolivia) se han efectuado hasta 1997, 23 operaciones similares por un valor de 850 millones

de dólares, siendo Costa Rica el país que mayor número de canjes ha llevado a cabo.

Que estas operaciones se hayan popularizado con relativa fuerza desde mediados de la década de los 80 obedece a que dentro de los países acreedores –Estados Unidos principalmente– se hayan introducido estímulos tributarios en beneficio de las empresas que implementen canjes.

Tomando en cuenta el impacto de estas operaciones, a partir de 1990 el Club de París levantó las restricciones que hasta entonces limitaban que sus miembros efectúen canjes de deuda bilateral. Desde ese año se autoriza la conversión de deudas concesionales y bilaterales, así como la realización de canjes de deuda comercial de hasta un 10% del monto.

El potencial de estas iniciativas ha sido, además, avalizado por diversos organismos internacionales. Entre estos, destaca por ejemplo, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), institución que considera que los mecanismos de canje son una opción para financiar acciones de conservación. La propia Iniciativa de las Américas incluyó a las operaciones de canje como una de las alternativas de mitigación de la crisis de la deuda (Bustamante, 1992: 50).

Más recientemente, el Congreso de los Estados Unidos aprobó un proyecto de ley de “canjes de deuda por naturaleza”. Esta ley permitiría la reestructuración de la deuda de los países en vías de desarrollo con escasas posibilidades de saldarla, a cambio de medidas orientadas a proteger los bosques tropicales. La operativización de esta ley está ligada a la creación de un fondo de 325 millones que deberá invertirse en un período de tres años. Por su parte,

[...]los países interesados deberán establecer un fondo forestal tropical en moneda local y formar un consejo directivo que supervise la protección de los bosques. Asimismo, la legislación autoriza a los países a comprar nuevamente sus deudas mediante los fondos locales de conservación y canjes de deuda por naturaleza, en los casos en que terceras partes compren la deuda a Estados Unidos a cambio de los esfuerzos de conservación del país deudor (OIMT, 1998: 29).

Críticas a los mecanismos de conversión

Entre las objeciones más severas a la aplicación de esquemas de conversión destacan las siguientes:

- El incremento de la tasa de inflación ocasionado por la monetarización de los contravalores en moneda local de los documentos de deuda externa²⁸.
- La internacionalización de sectores “estratégicos” de la economía, principalmente a través de operaciones de capitalización de deuda externa.
- El reemplazo de la inversión en divisas provocado por el intercambio de deuda para la capitalización de industrias y empresas.

En un texto que sistematiza la experiencia de trabajo del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, una de las instituciones de desarrollo que ha incursionado en el campo de canje de deuda externa, se destacan las principales críticas y observaciones que se esgrimían en los momentos en que el FEPP administró los recursos provenientes del canje:

A quienes realizaban operaciones de conversión de deuda externa con finalidad social, se los acusaba de legitimar las pretensiones de cobro de los acreedores, de romper el frente de los que sostenían el no pago de la deuda, de hacer operaciones que por su limitado alcance no incidían significativamente sobre el monto total adeudado, de hacer aumentar la cotización de la deuda en el mercado secundario, de proporcionar a los donantes internacionales una buena razón para disminuir sus donaciones, de subsidiar a sus gobiernos en obras y programas que ellos mismos deberían realizar (Vallejo, et al, 1996:53).

En el ámbito político e ideológico, sobresalen básicamente dos posiciones contrarias a la adopción de mecanismos de conversión:

1. Los sectores de la izquierda latinoamericana han enfatizado en que cualquier acción respecto a la deuda implica reconocer su legalidad. Esta posición tiene su asidero en el análisis de las relaciones de dependencia, la existencia de un inequitativo orden económico internacional y la lógica de reproducción del capital financiero a escala mundial. Estos factores determinaron la contratación y el engrosamiento de una deuda que en lo fundamental solo sirvió para agrandar la brecha de inequidad al interior de nuestros países.

Para la izquierda latinoamericana y otros sectores sociales, el carácter poco ético del endeudamiento, el peso que esta representa dentro de nuestras economías y la pérdida creciente de soberanía que ella conlleva, han conducido a la conclusión de que la deuda es impagable y que

aceptar la aplicación de procesos de “debt swap” o conversión no significa sino reconocer que la deuda efectivamente debe ser cancelada.

2. Otros sectores progresistas consideran que las operaciones de canje son solo paliativos de problemas más complejos. Argumentan que a pesar de las “bondades” de los canjes de deuda –reducción mínima de los montos de endeudamiento y posibilidad de contar con recursos frescos para invertir en acciones de desarrollo–, estos no apuntan a dar salida a los problemas que originan la existencia de la deuda externa y que por lo tanto no son sino “alivios temporales”.

Operaciones de canje en el Ecuador

Las primeras operaciones de conversión de deuda externa se inician en 1987 a partir de la suscripción, en agosto del año anterior, del Convenio de Consolidación que dio paso a la posibilidad de intercambiar deuda externa por inversión autorizada, por un lado, y la aprobación de la regulación de Junta Monetaria No. 408-87, por otro. Esta regulación otorgaba autoridad

[...] a los titulares de cuentas en divisas a prestar, ceder o destinar dichos recursos para constituir aportes de capital social o aumentos al capital asignado de compañías constituidas o domiciliadas en el país (Junta Monetaria, 1987 citado por Salvador, 1990: 43).

Bajo la misma regulación dictada por la Junta Monetaria en febrero de 1987, se autorizó que los títulos de deuda externa donados por instituciones de desarrollo internacionales se conviertan en bonos de estabilización del Banco Central y que los recursos generados por los bonos se utilicen en acciones de servicio social, cultural o de protección ambiental.

Bajo este marco de política económica, las primeras operaciones de conversión se efectuaron desde el esquema de capitalización de la deuda o “debt equity”. El mecanismo empleado para el efecto, fue el siguiente:

Para convertir una deuda en capital, la empresa que se capitalizaba debía pagar una suma igual a determinadas obligaciones que mantenía con bancos o financieras, en tanto que dichos bancos o financieras pagaban sus obligaciones por igual valor al Banco Central. Este a su vez, extinguía sus obligaciones con el banco del exterior hasta por el valor capitalizado (Salvador, 1990: 44).

Este sistema estuvo en vigencia solo seis meses y únicamente se capitalizó el 3% (43 millones de dólares) de la deuda elegible para estos propósitos:

1.433 millones de dólares (Ibid.)

Si la implementación de este mecanismo incorporaba beneficios focalizados y poco atractivos para la mayoría de la población ecuatoriana -en la medida en que los principales beneficiarios eran empresas industriales, agrícolas o financieras con deudas vencidas o por vencer-, aún más cuestionable fue el impacto que tuvo la repentina decisión de suspensión del mecanismo de capitalización de la deuda. En efecto, en ese corto período, los bancos y financieras del país, fundamentalmente, pudieron abastecerse de una buena cantidad de divisas a precios competitivos en el mercado de cambios.

Durante el período que tuvo vigencia la capitalización de la deuda -conversión de la deuda externa por activos-, en el país solo se habrían capitalizado 30 millones de dólares que correspondían al 2% de la deuda externa privada y al 0,3% de la deuda total (Tobar, 1990: 101).

Entre las operaciones de canje fuera de los ámbitos de la capitalización de industrias destacan, en esa época, la negociación autorizada a la Fundación Natura para acciones de conservación de la naturaleza, negociación, que en su conjunto, ascendió a 10 millones de dólares; el canje de deuda manejado por la Fundación Esquel para la implementación de un programa de desarrollo social; y las operaciones de canje efectuadas por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana en asociación con el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP). Más recientemente, cabe destacar también el canje que dio lugar al surgimiento del Fondo de Contravalor Ecuatoriano-Suizo (FOES) y el proceso de alivio de deuda que aún está negociándose entre Alemania y Ecuador.

En los actuales momentos ha resurgido la discusión sobre las posibilidades de canje de deuda. Organizaciones privadas como “Fe y Alegría” y otras internacionales como el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), por ejemplo, han manifestado su interés por acceder a recursos de canje de deuda, al tiempo que las autoridades monetarias del país también han expresado predisposición para reactivar este mecanismo.

En las siguientes páginas se realizará una sistematización de tres de estas experiencias: la de Fundación Natura, el FEPP y el FOES.

Capítulo 5

ANÁLISIS DE TRES EXPERIENCIAS DE CANJE DE DEUDA EXTERNA

Canje de deuda externa por conservación de la naturaleza: la experiencia de Fundación Natura

El marco de la negociación

Inspirada en la experiencia boliviana y en el contexto de conversión de “deuda por desarrollo” sugerida por la CEPAL hacia mediados de la década de los 80, la Fundación Natura, organización ambientalista privada, propuso al Estado ecuatoriano, en 1988 efectuar, un canje de deuda a través de una donación por parte del World Wild Fund for Nature (WWF) Fondo Mundial para la Naturaleza de 335.400 dólares. Con los recursos donados por el WWF se compró en el mercado secundario un millón de dólares de deuda externa ecuatoriana, que fueron reconocidos por el Banco Central al 100% de su valor nominal. Esta fue la primera de tres operaciones de canje que se efectuarían con propósitos similares por parte del mismo actor institucional.

La iniciativa de Fundación Natura, identificada en ese entonces como “Iniciativa Sevilla” en honor del Presidente de la Fundación Natura que impulsó este proceso, propició que el gobierno ecuatoriano determine un cupo máximo de 10 millones de dólares para llevar a cabo operaciones de canje de deuda externa por naturaleza.

En este contexto se efectuó la segunda operación llevada a cabo en junio de 1989 que, con una donación de la WWF de US 640.000, permitió comprar en el mercado secundario US 5.389.474. Este monto también fue reconocido por el Banco Central al 100% de su valor nominal.

El tercer canje, realizado en abril de 1989, representó la compra de deuda externa por US 3.610.000 millones de dólares, con una inversión donada por el TNC, (The Nature Conservancy), de US 435.517. En esta operación, como en las dos anteriores, el Banco Central reconoció el 100% del valor nominal.

Los recursos de estas operaciones de canje, convertidos en bonos con denominación en moneda local a nombre de Fundación Natura, se invirtieron en acciones de conservación ambiental enmarcadas en la estrategia nacional de conservación del Estado ecuatoriano (Bustamante, 1992: 100).

Estas tres negociaciones se caracterizan por elementos que hasta el momento no habían estado presentes en otros procesos de canje. En ambos casos, el descuento con el que se compró la deuda en el mercado secundario fue, en promedio, del 58%. Los bonos en denominación en moneda nacional se transfirieron a Fundación Natura al 100% de su valor nominal. Adicionalmente, las autoridades monetarias aceptaron que la amortización de los bonos constituya un fondo fiduciario para fortalecer institucionalmente a la Fundación Natura.

El apoyo de WWF y TNC para efectuar esta negociación se explica por una doble razón:

- Fue en el marco de instituciones ambientalistas internacionales como las descritas donde se gestó y maduró la propuesta de canje –ver primeros párrafos del presente capítulo–, y, en tal virtud, la realización de este tipo de acciones constituía el corolario lógico de la serie de iniciativas desarrolladas en esa dirección.
- La Fundación Natura constituye una de las organizaciones no gubernamentales ecuatorianas que goza de mayores niveles de representatividad y convocatoria, tanto por la cada vez mayor trascendencia de la temática ambiental, cuanto por la composición de su cuerpo directivo en el que participan personalidades públicas que ostentan un relativo peso social, económico y político dentro de la sociedad ecuatoriana.

La operación de canje de deuda externa por conservación coincidió, además, con dos elementos que en ese momento constituían hondas preocupaciones globales: el estallido de la crisis de la deuda externa en el plano económico; y, el desbalance ecológico mundial que cada vez adquiriría mayores proporciones y que motivó a integrar, de manera paulatina, consideraciones ambientales en las políticas nacionales.

Las acciones y los actores del canje

En el marco del proceso de canje de deuda externa por conservación, podemos distinguir dos tipos de actores. En primer lugar, aquellos que, como

la WWF y el TNC, entregaron los recursos económicos necesarios para la compra en el mercado secundario de 10 millones de dólares de deuda ecuatoriana y que por esta razón pueden ser calificados de “donantes”. En segundo lugar, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que vieron fortalecidas sus actividades de conservación e investigación con una parte de los recursos provenientes de la conversión de la deuda y que por lo tanto pueden ser denominados como “beneficiarios”.

La participación del WWF en calidad de donante fue el resultado de un largo proceso de colaboración con la Fundación Natura, anterior a la operativización del mecanismo del canje de deuda por conservación. En efecto, las dos entidades habían trabajado en un lapso de casi 10 años en varios proyectos de interés conjunto. Este nivel de relaciones se reforzó en 1989, año en el cual la Fundación Natura decidió vincularse como “miembro asociado” de la vastísima red de organizaciones ambientalistas del mundo que integran esa entidad internacional.

El rol que jugó el TNC como donante de una parte de los recursos para la conversión de deuda²⁹, se explica por otros motivos. A pesar de que la TNC, al igual que la WWF, es una organización ambientalista internacional y con un trabajo en el ámbito de la conservación, no contaba con una experiencia de actividades en el Ecuador. Estas se concretaron a partir de su involucramiento en el levantamiento de fondos para el canje propuesto por la Fundación Natura. Desde esta perspectiva, las razones para su participación en calidad de donante radicarón en las oportunidades que se le abrían a esta organización para legitimar y consolidar su presencia en el Ecuador y fortalecer su imagen en el concierto mundial. De hecho, inmediatamente después de este proceso, desarrolló

[...] actividades a través de un proyecto SUBIR –un proyecto de 10 años en varias áreas naturales del país mediante un consorcio administrado por esa ONG, el CARE y la WCI-, a más de los proyectos PEP y una diversidad de temas de capacitación (Quintero, 1994: 25).

Los actores institucionales a los que se ha denominado beneficiarios del canje son organizaciones públicas y privadas que actúan en el campo de la conservación y la gestión de los recursos naturales.

Entre las primeras constan: el MAG, a través de la Dirección Nacional Forestal (DINAF), que luego se transformó en el Instituto Ecuatoriano de Áreas Protegidas y Vida Silvestre (INEFAN); el Consejo Nacional para la

Ciencia y la Tecnología (CONACYT), y el Museo Ecuatoriano de Ciencias Naturales (MECN).

En tanto que a los actores institucionales privados se les puede clasificar de beneficiarios directos del canje, como la Fundación Maquipucuna y la Fundación Charles Darwin, y beneficiarios indirectos, como es el caso de las aproximadamente 30 organizaciones no gubernamentales que fueron contratadas de manera puntual para llevar a cabo determinadas actividades de investigación, capacitación, promoción y organización en el contexto de las ocho áreas protegidas que privilegió el acuerdo entre FN y el INEFAN y en las zonas de intervención del Proyecto Bosques Occidentales, administrado por la Fundación Natura.

Las principales actividades desarrolladas en el marco del proceso de canje que se analiza fueron las siguientes:

- Apoyo a la gestión del INEFAN, agencia estatal responsable de la administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), a partir de la selección de ocho de las 14 áreas que conformaban hasta 1993 el SNAP³⁰. La Fundación Natura aportó aproximadamente unos 2.600 millones de sucres para la adquisición de materiales e infraestructura básica, pago de personal, capacitación de los recursos humanos en técnicas de manejo y otras acciones orientadas al fortalecimiento de capacidad de intervención del Estado en el SNAP.
- Apoyo a la investigación científica de los recursos naturales llevada a cabo por organizaciones no gubernamentales. Dentro de este componente, la Fundación Natura (FN) y el TNC seleccionaron al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), para la conformación de un Centro de Datos para la Conservación en el Ecuador, siguiendo el modelo establecido por la organización internacional donante para otras entidades similares de Norte y Sudamérica³¹.
- Asimismo, en coordinación con el Museo Ecuatoriano de Ciencias Naturales y el asesoramiento del Missouri Botanical Garden, se impulsó la ejecución del Proyecto de Promoción de las Investigaciones Botánicas (PROMOBOT) en el marco institucional del Herbario Nacional (Sevilla, 1992: 120). El MECN recibió un 10 % de los recursos provenientes del canje para cubrir costos administrativos (Quintero, 1994: 42).
- En esta misma línea, la Fundación Natura entregó a la Fundación Maquipucuna recursos originados por el mecanismo de conversión de deuda utilizado, los que se destinaron al desarrollo institucional de es-

ta organización, a la adquisición de predios, pago de personal y manejo de la reserva del mismo nombre. El monto percibido por la Fundación alcanzó aproximadamente la cantidad de 247 millones de sucres³².

- Apoyo a las acciones de conservación del ecosistema del Parque Nacional Galápagos a través de la Fundación Charles Darwin, ONG internacional creada en 1959. Las actividades desarrolladas por esta organización no implicaron, empero, una activa participación de la Fundación Natura en la determinación del destino de los fondos entregados³³.
- Una parte importante de los recursos del canje se invirtieron en la puesta en marcha de procesos de investigación científica, actividades de educación ambiental, dotación de infraestructura y capacitación, fundamentalmente, a través de un número significativo de ONGs que intervinieron en calidad de contratadas por la FN, y que canalizaron sus esfuerzos en las ocho Áreas Protegidas anteriormente nombradas y en determinadas zonas de actuación del Programa Bosques Occidentales³⁴.
- Finalmente, la FN, en el contexto del canje, contribuyó muy activamente al fortalecimiento y/o reestructuración de organizaciones no gubernamentales ambientalistas locales y nacionales. Entre las primeras, cabe señalar al Comité de Manejo de Recursos Naturales de Esmeraldas (COMARENE) y la Asociación de Defensa del Cuyabeno. Entre las segundas, y de manera destacada por el rol que a partir de ese impulso entregado por FN ha jugado, se menciona al Comité de Defensa de la Naturaleza y el Medioambiente (CEDENMA).

El cuadro que se presenta en la siguiente página sintetiza el destino y el monto del proceso de canje de deuda por naturaleza llevado a cabo por Fundación Natura durante el período septiembre de 1988 y agosto de 1993:

Cuadro N° 3
Destino de los recursos del canje de deuda por naturaleza
(en dólares estadounidenses)

Destinatarios	Montos (en US\$)	%	Observaciones
Sistema Nacional de Áreas Protegidas (8 áreas) y acciones en las zonas de intervención del Programa de Bosques Occidentales	3.800.000	47,50	Del total de los rendimientos generados por los bonos de estabilización monetaria, US 3.400.000 se destinaron al financiamiento de acciones de conservación e investigación en ocho áreas del SNAP y en las zonas del Programa Bosques Occidentales y US 400.000 sirvieron para la constitución del Fondo Fiduciario de Áreas Protegidas.
Fundación Charles Darwin (FCHD)	1.800.000	22,50	
Centro de Datos para la Conservación (CDC)	600.000	7,50	
Museo Ecuatoriano de Ciencias Naturales (MECN)	300.000	3,75	
Fundación Maquipucuna	100.000	1,25	
Fondo Fiduciario de Fundación Natura	1.400.000	17,50	
Total	8.000.000	100,00	Este monto corresponde al total recibido por Fundación Natura a través de los intereses de los bonos (6,6 millones de dólares) y el capital (1,4 millones de dólares).

FUENTE: Quintero, 1994: 56-57

ELABORACIÓN: Los autores

Deuda por conservación: balance de los resultados

Uno de los aspectos más destacables del canje de deuda por conservación, se refiere al impulso a las acciones de las entidades estatales responsables del manejo y gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en general, y de las ocho Áreas en las que se canalizaron los recursos de este proceso, en particular.

La intervención que realizó el Programa de Conservación de Fundación Natura en asocio con el MAG, a través de la DINAF, primero, y del INEFAN, posteriormente, fue todavía más meritorio por cuanto se dio en el con-

texto de una tendencia de restricción del presupuesto del Estado destinado a la conservación de las Áreas Protegidas.

En efecto, si para 1987 las asignaciones estatales, para funcionamiento y para capital de estas entidades, fueron de 2.2. millones de dólares, para 1988 llegó a 1.2 millones de dólares, 1.7 millones de dólares para 1992 y 2.9 millones de dólares para 1993³⁵. En esta misma perspectiva, entre 1998 y 1993, la Fundación Natura pudo contrarrestar en parte esta tendencia aportando recursos provenientes del canje de deuda por conservación por un valor de 3.107 millones de sucres que sirvieron para fortalecer las acciones del Estado en conservación de las Áreas priorizadas: pago de personal que trabajaba en las AAPP, capacitación en técnicas de manejo, creación de infraestructura y ejecución de estudios.

Un segundo aspecto relevante del proceso de canje se refiere al fortalecimiento a las condiciones de manejo de las Áreas Protegidas en las que intervino la Fundación Natura a través del Programa de Conservación, y de las Áreas Naturales en las que canalizó sus esfuerzos el Programa de Bosques Occidentales. Los principales impactos alrededor de esta temática se pueden identificar en los siguientes aspectos más relevantes:

- Establecimiento de una estrategia de denuncias, negociación y formulación de políticas orientada a la incorporación de medidas precautelatorias, control y mitigación de las actividades de exploración y explotación petroleras. A este respecto resulta importante anotar la elaboración de un documento para normar las actividades de las empresas petroleras extranjeras y del Estado, realizada por una comisión de alto nivel constituida a partir del derrame petrolero en Cuyabeno y en el contexto de la convocatoria a la sexta ronda de licitaciones en el bloque dentro del Parque Nacional Yasuní; así como la preparación y publicación en 1993 de un documento de Política Institucional de la Fundación Natura sobre las actividades petroleras.
- Definición de una política alrededor del tema del desarrollo del turismo en Áreas Protegidas, que podría ser sintetizada en los siguientes elementos:
 - i Necesidad de encarar de manera particular cada proyecto de ecoturismo que se proponga ejecutar en Áreas Protegidas;
 - ii Las inversiones en infraestructura deben ser asumidas por la empresa privada interesada:

- iii Fomento de la participación de las poblaciones locales en la operación de los proyectos turísticos;
- iv Necesidad de disponer de marcos normativos y control por parte de las entidades públicas a las empresas interesadas en implementar proyectos de desarrollo turísticos en las Áreas Protegidas.
- En el marco de este enfoque se trabajó en la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno y en el Parque Nacional Machalilla (PNM); intentando, en el primer caso, frenar un proyecto privado apoyado por Neotropic Turing al que la Fundación Natura se oponía, y en el caso del PNM, exigiendo la discusión pública de un plan de ecoturismo desarrollado por la empresa Metropolitan Touring para esa Área Protegida.
- Puesta en marcha de una estrategia institucional vinculada con la negociación para la resolución de conflictos socio-ambientales, como la que se ejecutó en el Parque Nacional PODOCARPUS. La situación de conservación de este Parque era extremadamente difícil por cuanto *[P]oco después de su creación el 99 % de sus territorios habían ya sido entregados a 12 empresas mineras como concesiones por parte del INEMIN, hoy DINAMI [...]* (Quintero, 1994: 73, subrayado del autor).
- Para 1989, año en el que empiezan las acciones de apoyo de Fundación Natura en el PNP tres cuartas partes de su superficie estaban ocupadas por empresas mineras y mineros artesanales. Entre 1989 y 1993, la Fundación Natura -en asociación con una organización local asentada en la ciudad de Loja, la Fundación Arcoiris, el INEFAN y las Fuerzas Armadas- logró que más de 1.200 mineros abandonen el Área Protegida.
- Acciones de reforestación, con participación comunitaria, en la Cordillera de Molleturo a través del financiamiento a la organización ambientalista Corporación Ornitológica del Ecuador (CECIA), y de la Cordillera Chongón-Colonche a través del Capítulo Guayaquil de la Fundación Natura. El apoyo económico brindado por el Programa de Bosques Occidentales, con recursos del canje, a esta última organización, incluyó también la identificación del área como prioritaria para actividades de manejo, realización de estudios socio-económicos y biofísicos y ejecución de un componente agroforestal e instalación de viveros forestales.
- Asesoramiento, monitoreo y financiamiento complementario a proyectos en ejecución como el desarrollado por la Unidad Técnica del Plan Awa (UTEPA) de la Cancillería ecuatoriana en el área central y de influencia de la Reserva Awa para el manejo forestal sustentable; o por

ECOCIENCIA en el bosque privado La Perla que consistió en la realización de un estudio de caracterización biofísica para la elaboración de un plan de manejo y un programa de educación ambiental.

- A partir de esta última experiencia de apoyo a ECOCIENCIA, la Fundación Natura, a través del Programa Bosques Occidentales, emprendió en la creación, funcionamiento y legalización de una Red de Bosques Privados del Ecuador.

Un tercer aspecto significativo del proceso de canje por conservación guarda relación con el aporte entregado por la Fundación Natura en el campo de la capacitación al personal que trabajaba en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Una vez iniciado el canje, la Fundación y la organización estatal responsable del manejo y gestión de las AAPP participaron en la elaboración de un Plan de Capacitación para que sea implementado por el lapso de cuatro años. Se impartieron 45 cursos a un total de 735 personas, entre jefes de áreas, técnicos y guardaparques (Ibid.:124).

Lo destacable de esta temática en la que incursionó Fundación Natura, es que hasta ese momento el personal del Sistema Nacional de Áreas Protegidas tenía limitadas estrategias de apoyo para la capacitación técnica, excepto de algunos apoyos puntuales que tuvo por ejemplo por parte de la UNESCO en 1987 y 1988. En las evaluaciones sobre el impacto de las actividades de capacitación, tanto la realizada por Arturo Ponce en 1993 y la efectuada bajo la dirección de Rafael Quintero en ese mismo año, se confirma un alto nivel de participación en los cursos, una adecuada estructuración de contenidos y estrategias con las necesidades de los participantes y una positiva modificación en las relaciones de trabajo de los participantes y de estos con relación al público que visita las áreas.

Un cuarto aspecto relevante se refiere a los esfuerzos desplegados por Fundación Natura, en el contexto del canje, por superar las limitaciones de las actividades de emergencia que de alguna manera el Estado le había “impuesto” en la protección y conservación de las áreas protegidas: construcción de obras de infraestructura, capacitación y pago de personal, etc.

Ya desde 1991, a partir del tercer año del canje, la Fundación Natura, empezó la elaboración de una propuesta orientada a lograr la participación comunitaria en las acciones de manejo de las Áreas Protegidas, la que salió a la luz en 1992 bajo el título de “Propuesta Sobre la Posición de la FN ante el Problema Indígena en las Áreas Protegidas de la Amazonía Ecuatoriana”.

Por otra parte, el inicio mismo del Programa de Bosques Occidentales marcaba claramente una línea de involucramiento de las poblaciones locales en los proyectos puestos en marcha, como fue el caso del realizado en la Cordillera Chongón Colonche y en la Cordillera de Molleturo.

En esta misma perspectiva cabe mencionar las acciones ejecutadas en el Proyecto de Desarrollo Agropecuario “Casas Viejas” en el Parque Nacional Machalilla que diseñó una estrategia encaminada a concretar alternativas de reforestación y producción agrícola, manejo de ganado menor y fortalecimiento organizativo de la población.

En todo caso, a pesar de todos estos esfuerzos a través de recursos del canje de deuda externa la Fundación Natura solo tuvo una intervención parcial en lo que hoy se denomina como conservación y desarrollo. Lo fundamental de los recursos y de las actividades, como se lo ha descrito anteriormente, se destinaron al equipamiento y adecuación física y de servicios en áreas protegidas, el desarrollo de procesos de capacitación orientados al personal que trabaja en estas zonas, y, en menor medida, al impulso de iniciativas dirigidas a generar destrezas y tecnologías que permitan a las poblaciones locales modificar sus patrones productivos y de aprovechamiento de los recursos naturales.

Aunque no es menos cierto que la limitación señalada no pasó inadvertida para quienes, en su momento, participaron de la gestión de acciones derivadas del canje de deuda. Sin duda, dentro de este espacio se fueron gestando y madurando reflexiones y debates sobre la importancia de integrar a las poblaciones rurales en el manejo de las áreas protegidas y de otras áreas naturales, al punto que esta parecería ser la línea predominante de trabajo actual de la institución ambientalista.

Deuda externa por desarrollo interno. Las primeras experiencias del fondo de contravalor ecuatoriano – suizo FOES

Antecedentes: el programa suizo de desendeudamiento

“El desarrollo requiere desendeudamiento” fue el slogan desplegado por seis organizaciones no gubernamentales suizas al iniciar la campaña de reducción de deuda externa en favor de los países en vías de desarrollo. Esta campaña, que tuvo lugar entre 1989 y 1990, recibió el apoyo de otras 20 instituciones y el respaldo de más de 250.000 ciudadanos/as suizos/as (que representa aproximadamente al 4% de la población de ese país).

Su objetivo era lograr la cancelación de la deuda bilateral de los países pobres más altamente endeudados con Suiza³⁶. Para el efecto, la campaña proponía formalizar ante el Parlamento y el gobierno suizos una solicitud tendiente a establecer un fondo especial para promover acciones de desendeudamiento. Esta solicitud se concretó en 1991, año en que este país celebraba el septuagésimo aniversario de fundación de la Confederación Suiza. Con esta ocasión, la Coalición de ONGs propuso que el fondo especial que se solicitaba constituir ascienda a 700 millones de francos suizos.

La campaña se orientó por el principio denominado “desendeudamiento creativo” según el cual, a cambio de la condonación de la deuda externa, los gobiernos de las naciones deudoras estaban obligados a pagar el equivalente de una pequeña porción de la deuda original (en moneda local) para constituir un fondo de contravalor. Los fondos que se establecieran en el marco de esta iniciativa tendrían como propósito el financiamiento de acciones de desarrollo que beneficien a los sectores más pobres.

La fuerte presión política liderada por la Coalición de ONGs Suizas, así como la presión simbólica que representaba la celebración de la creación de la Confederación Suiza, contribuyeron a que el gobierno responda positiva y ágilmente a la solicitud planteada y establezca un fondo denominado Facilidad Suiza para la Reducción de la Deuda.

La favorable respuesta del gobierno suizo es también producto de que la campaña “El desarrollo requiere desendeudamiento” logró insertarse dentro de una estrategia estatal de más largo aliento y que Suiza ya venía ejecutando desde 1966: el Programa Suizo de Desendeudamiento.

A partir de ese año, Suiza se incorporó como miembro en el Club de París. En ese entonces, si bien no se estimulaban acciones de desendeudamiento, la preocupación giraba en torno a la necesidad de reprogramar deudas.

En 1988, Suiza realizó las primeras experiencias de acciones de desendeudamiento. En América Latina, Bolivia fue el primer país beneficiario de esta acción. A partir de 1990 la tónica se modificó y acciones que hasta entonces habían sido más bien aisladas comenzaron a articularse en una política del gobierno suizo en materia de cooperación al desarrollo. En ese año, por ejemplo, Suiza estableció un fondo de 100 millones de francos suizos para acciones de desendeudamiento; un año más tarde, creó la Facilidad Suiza de Reducción de Deuda.

La política suiza de desendeudamiento contiene cuatro instrumentos:

1. Condonación de la deuda oficial garantizada. Mediante este instrumento se condona deuda externa y se articulan los recursos liberados con el pago de una deuda externa. Hasta la fecha, a través de este instrumento se han condonado 750 millones de dólares en 18 países.
2. Recompra de deuda comercial. Este instrumento se operativiza a través de la facilidad del Banco Mundial denominada IDA, en la que Suiza es en la actualidad el mayor contribuyente a este programa (60 millones de dólares en 10 países).
3. Deuda multilateral (IFIs). Las acciones de desendeudamiento de deuda multilateral se pueden operativizar a través de dos mecanismos:
 - Pago de atrasos. Consiste en el pago de deuda externa en mora a fin de sanear la economía de los países más endeudados. Bajo este concepto se han movilizado 54 millones de dólares a favor de siete países.
 - Financiamiento del servicio de la deuda. Este mecanismo, de reciente creación, facilitará recursos para que los países más endeudados puedan hacer frente a la deuda. Su propósito es disminuir las obligaciones del servicio de la deuda (amortizaciones e intereses) a fin de contribuir a aminorar la presión sobre el presupuesto nacional y la balanza de pagos.
4. Medidas complementarias. Consiste en un mecanismo mediante el cual se otorgan estímulos e incentivos a los países pobres que demuestran un esfuerzo importante en la cancelación de sus deudas. Se prevé que en el futuro este mecanismo dejará de operar³⁷.

La única excepción para efectuar operaciones de canje son las deudas externas ocasionadas por gastos militares.

Junto a estos cuatro instrumentos, Suiza, en coordinación con Austria, Dinamarca y Suecia, mantienen un programa de asistencia técnica para el manejo de la deuda externa que se orienta a la realización de análisis de sostenibilidad y de políticas de endeudamiento.

El desendeudamiento creativo: conceptos básicos

En términos generales, y en tanto acreedor de deuda, Suiza no tiene un peso muy significativo comparado con otros países. Esta constatación motivó a que durante la preparación de la campaña, la Coalición Suiza de ONGs to-

me conciencia de que las operaciones de reducción de deuda impulsadas por dicho país solo generarían un limitado impacto. De ahí que con el ánimo de profundizar y ampliar los resultados, se hayan previsto dos aspectos adicionales:

- La generación de efectos demostrativos, con el propósito de que en el futuro otros acreedores repliquen una experiencia que evidenció ser exitosa.
- La introducción del concepto de “desendeudamiento creativo”, concepto entendido como la posibilidad de que las acciones de reducción de deuda se traduzcan en acciones que contribuyan al desarrollo interno de los países deudores. La idea central de este concepto consistía por tanto en transferir los beneficios macroeconómicos hacia un nivel micro y distribuirlos entre la población pobre del país.

Para operativizar el desendeudamiento creativo, Suiza planteó que a cambio de la cancelación de la deuda externa, el gobierno del país deudor se comprometiera a constituir un fondo en moneda local -denominado “fondo de contravalor”- equivalente a una pequeña porción de la deuda que de otra forma hubiera tenido que ser cancelada. Los recursos de este fondo deberían ser utilizados para financiar actividades de desarrollo orientadas a los sectores más pobres.

El marco legal para instrumentar operaciones de desendeudamiento creativo consiste en un convenio que se negocia entre el país deudor y el gobierno suizo. Además de contener regulaciones generales sobre la conversión de deuda, en el convenio se establece la tasa de conversión, las modalidades de pago, los sectores hacia los cuales se destinarán los recursos, la estructura organizativa del fondo de contravalor; y, se consignan los principales lineamientos para su administración.

El programa de desendeudamiento creativo contemplaba las siguientes regulaciones y directrices:

- En la negociación de la tasa de conversión y de las modalidades de pago para constituir los fondos de contravalor era necesario garantizar que los recursos que se destinan para este propósito provengan del presupuesto del Estado. Se consideraba que si la constitución del fondo de contravalor se hacía a través de otros medios -incremento de la oferta monetaria-, el programa de desendeudamiento creativo hubiera contribuido a aumentar la inflación.

- El gobierno suizo exigió que el dinero para constituir los fondos de contravalor se transfiera a una cuenta en un banco privado.
- En términos ideales, se consideraba que el fondo de contravalor debía ser administrado por una estructura organizativa independiente en la que estén representados los diversos sectores de la sociedad civil. Dentro de esta estructura también se pensó como aspecto importante dar cabida a los representantes gubernamentales de Suiza y del país deudor.
- La estructura organizativa responsable de la administración y manejo del fondo de contravalor sería la encargada de desarrollar las normas, lineamientos y regulaciones que orienten su funcionamiento.
- Los recursos del fondo de contravalor deberían ser utilizados para financiar proyectos y programas ejecutados por organizaciones no gubernamentales y otras instituciones privadas.

En el marco de este programa, se han establecido once fondos de contravalor a escala mundial, cuatro de los cuales están ubicados en América Latina: Perú, Honduras, Bolivia y Ecuador.

El tamaño de los fondos varía significativamente de país a país en la medida en que su volumen está determinado por el monto de la deuda nominal y la tasa de conversión fijada entre el gobierno suizo y el del país deudor.

A manera de ilustración, en el Anexo No. 2 de este documento se presenta un cuadro que sintetiza las características principales de cada uno de los fondos constituidos bajo el programa de desendeudamiento creativo.

El Fondo de Contravalor Ecuatoriano Suizo

El acuerdo de reducción de deuda entre Suiza y Ecuador se negoció a finales de 1993. No obstante, por diversos obstáculos de orden administrativo este solo pudo firmarse en julio de 1994.

En el caso ecuatoriano, los recursos destinados para la constitución del Fondo de Contravalor fueron cancelados por el Estado en tres cuotas, la última de las cuales se entregó en 1996.

Su funcionamiento se basa en una estructura administrativa de tres niveles:

- El Comité Bilateral es la máxima autoridad del FOES. Está constituido por representantes del Ecuador y Suiza.

- El Comité Técnico es una instancia interinstitucional de asesoramiento técnico, conformada por representantes de los sectores público y privado actuantes en el país.
- La Secretaría Técnica constituye la instancia plenamente operativa del FOES. Su funcionamiento está bajo la responsabilidad de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

La configuración de esta estructura administrativa ha significado:

- Un funcionamiento ágil y eficaz en el que la toma de decisiones se realiza de manera transparente y sobre la base del consenso;
- La apertura de un espacio de diálogo entre instituciones del sector público y privado;

La operación de condonación de deuda que maneja el Fondo de Contravalor Ecuatoriano-Suizo adquiere ribetes particulares en relación con las otras dos operaciones de canje descritas en este documento. Por un lado, cabe destacar las características de su surgimiento asociadas a la alta movilización de la sociedad civil suiza en cuya dirección estaban las organizaciones no gubernamentales. Este hecho revela la presencia de una actitud solidaria frente a los países en vías de desarrollo y una preocupación por los efectos de la deuda externa que va más allá de la posibilidad o no de su pago. Por otro lado, el funcionamiento del FOES abre la oportunidad para que sectores, a veces con intereses y enfoques opuestos, encuentran un espacio de discusión, diálogo, debate y búsqueda de alternativas para solucionar problemas prioritarios que afectan al país.

Finalmente, cabe resaltar que, a diferencia de las otras dos operaciones de canje descritas los recursos originados por la condonación de la deuda externa que el Ecuador mantenía con Suiza no tenían un uso predeterminado. Por el contrario, se facultó a las instituciones participantes en los Comités Bilateral y Técnico para decidir las áreas temáticas, las modalidades de selección, calificación y aprobación de proyectos y los montos y los plazos de financiamiento. La única condición previamente fijada fue la denominada como “principio de equidad” según la cual los recursos del FOES deben distribuirse de manera equitativa entre proyectos ejecutados por instituciones públicas y acciones implementadas por organizaciones privadas.

Logros y resultados iniciales

Cada cierto tiempo, el FOES efectúa convocatorias públicas para la presentación de proyectos. Las solicitudes de financiamiento recibidas se someten a un análisis evaluativo a fin de seleccionar aquellas que de mejor manera se ajusten a las políticas y estrategias institucionales y que presenten las mejores condiciones en términos de factibilidad técnica, financiera, social y ambiental. Esta forma de funcionamiento ha conducido a que el FOES se auto designe como un “fondo competitivo”.

Hasta octubre de 1998, el FOES realizó cuatro convocatorias para la presentación de proyectos. En estas cuatro convocatorias recibió cerca de 350 solicitudes de financiamiento. Setenta y tres proyectos fueron aprobados. La ejecución de estos proyectos revela los datos que se exponen en el Cuadro No. 4, así como las siguientes conclusiones:

- Para la fecha en la que se suscribió el Convenio Bilateral (1994), el porcentaje de deuda canjeada con Suiza frente a la deuda externa total fue de 0,34% (42 millones de dólares frente a una deuda de US 12.379). A este nivel, la reducción de la deuda externa ecuatoriana no ha sido significativa.
- El FOES actúa bajo el esquema de cofinanciamiento. Los recursos entregados son complementarios a aquellos provenientes de las instituciones ejecutoras y de las poblaciones participantes en los proyectos. Hasta octubre de 1998, la relación de cofinanciamiento FOES/contrapartes era de 53/47 que revela una importante tasa de movilización de recursos adicionales.
- Apreciada de manera aislada, la condonación de la deuda externa ecuatoriana por Suiza podría parecer poco representativa, al menos en términos cuantitativos. No obstante, si se evalúa este indicador con los otros anotados en el cuadro de la página siguiente, la situación se modifica y lo que se evidencia es una significativa movilización de recursos (más de 13 millones de dólares) destinada a favorecer a los sectores más pobres del país: 73 proyectos que beneficiarán a 25.300 familias.

Cuadro N° 4
Principales logros alcanzados por el FOES en el período 1995-1998

Nivel del indicador	Descripción del indicador	Resultados alcanzados	
		Valores	Dólares
Población	No. de familias beneficiarias directas	25.300	
Inversión	Inversión comprometida FOES Inversión comprometida por contrapartes Inversión comprometida por poblaciones locales Inversión FOES promedio/familia Inversión FOES promedio per cápita Inversión promedio por proyecto		7.009.280 2.907.596 3.304.086 259 52 96.000
Institucionales	No. de proyectos aprobados Organizaciones de base participantes en los proyectos	73 94	
Ambientales	Hectáreas recuperadas (conservación de suelos) Hectáreas reforestadas Costo hectárea reforestada Viveros instalados Hectáreas incorporadas al riego	100 2.000 80 600	Entre 200 y 350
Agua potable	Sistemas de agua potable Vertientes protegidas	35	11
Otros	Eventos de capacitación Participantes a los eventos	300 4.500	

FUENTE: Canje de Deuda Externa por Desarrollo Interno. Fondo de Contravalor Ecuatoriano-Suizo 1995-1998

ELABORACIÓN: Los autores

La experiencia del FEPP

El Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) es una organización no gubernamental que opera en el país desde hace 20 años. Su origen está ligado a la iglesia católica y al movimiento cristiano que en ese entonces se inspiró en los planteamientos progresistas de la teología de la liberación.

La misión del FEPP es el apoyo a organizaciones indígenas y campesinas a través de acciones en el plano legal, educativo, organizativo, técnico y económico.

Diversos factores explican la incursión del FEPP en operaciones de canje de deuda externa para inversión social:

- La representatividad de esta institución en el ámbito nacional y su cercanía con la Iglesia sin duda le confirieron la posibilidad de que sea considerada por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana como el “socio” idóneo.
- La nacionalidad del principal representante del FEPP (originario del mismo país con el que la Conferencia Episcopal Ecuatoriana negociaba acciones de reducción de deuda) también contribuyó a facilitar la participación de esta institución en el tema.

Antecedentes de la operación

De manera similar a lo acontecido en el caso del Fondo de Contravalor Ecuatoriano-Suizo, la iniciativa de alivio de la deuda se originó en Bélgica. La diferencia radica en que mientras en la experiencia suiza, se evidencia el involucramiento de diversos sectores organizados de la sociedad civil, el cual culmina en la declaratoria de la campaña “El desarrollo requiere desendeudamiento”, en la operación de reducción de deuda belga, la iniciativa surgió y se consolidó en el seno de las autoridades gubernamentales de ese país.

La cooperación belga inició las operaciones de canje de deuda a finales de la década pasada. En principio, únicamente se efectuaron operaciones de condonación de deuda bilateral y posteriormente se incursionó en la constitución de fondos de contravalor.

El modelo seguido por Bélgica consiste en asignar un significativo monto de recursos a un país seleccionado, por factores de relativas tranquilidad y paz social. Estas “condiciones”, si bien estaban presentes en el país en la época en que se negoció el canje, no eran la constante en otros países latinoamericanos, en los que se registraban procesos de violencia creciente.

Siguiendo un orden cronológico, el gobierno belga auspició dos operaciones de canje, la primera en 1991, consistió en la compra de deuda externa en el mercado secundario; la segunda, bajo la figura de condonación, se llevó a cabo en 1992.

La primera operación se efectivizó a raíz del acuerdo suscrito entre la Conferencia Episcopal y los gobiernos del Ecuador y Bélgica. Si bien su realización fue posible en el marco del programa belga de alivio a la deuda externa, no cabe minimizar la importancia que en ese momento (inicios de la presente década) tenía para la Iglesia el problema de acceso a la tierra por parte de las poblaciones indígenas, más aún si se considera que para ese entonces se acercaba la fecha de conmemoración de los 500 años de la llegada de los europeos a América.

La preocupación de la Iglesia coincidió con la apertura, explicitada por el gobierno belga, de buscar alternativas de alivio al problema de la deuda externa. Esta coincidencia de intereses finalmente concluyó en la suscripción de un acuerdo de canje que posibilitaba la compra, en el mercado secundario, de 28 millones de dólares de deuda externa que el Ecuador mantenía con Bélgica.

En el marco de esta negociación, la Conferencia Episcopal propuso al FEPP la compra de una parte de la deuda externa: seis millones de dólares. La compra de este valor se efectivizó, en el mercado secundario, pagando el 15.5% del valor nominal de la deuda. Es decir, el FEPP canceló US 930.000 al Banco de Santander, acreedor original de este tramo de deuda.

Los recursos destinados para la compra de deuda se obtuvieron producto de las negociaciones realizadas por el FEPP ante nueve instituciones europeas: Secours Catholique, Misereor, Mensen in Nood, MLAL, Deutsche Welthungerhilfe, Conferencia Episcopal Italiana, Fundación para los Indios, Diócesis de Graz y Arquidiócesis de Munich.

Los títulos de la deuda fueron entregados al Banco Central, institución que reconoció, en sures, un valor equivalente a un poco más del 35% de la deuda cancelada (aproximadamente 10 millones de dólares). El valor de recuperación de la deuda fue convertido en bonos del Estado a favor de la Conferencia Episcopal. Los rendimientos en moneda nacional generados por estos bonos, se destinaron para el “Programa Nacional de Servicios Integrados a las Comunidades Indígenas” en el que una de las instituciones ejecutoras era el FEPP.

Después de un complejo y sinuoso proceso de negociación iniciado en 1988, la segunda operación de canje se efectivizó en agosto de 1992 cuando Bélgica condonó al Ecuador una parte de su deuda pública (US 8.000.000).

Las condiciones de la condonación eran las siguientes (Tonello y Verdoso, 1994: 20):

El gobierno ecuatoriano se beneficia del 42%. El 58% restante se destina a proyectos de desarrollo presentados por el gobierno ecuatoriano, seleccionados por el Ministerio de Cooperación de Bélgica e implementados por instituciones privadas ecuatorianas.

Los recursos correspondientes al 58%, es decir, US 4.640.000, debían ser entregados por el Banco Central al gobierno belga como si efectivamente se estuviese pagando la deuda. El gobierno belga destinaría estos recursos a dos proyectos prioritarios anteriormente identificados³⁸.

El hecho de que el Banco Central entregara los recursos ecuatorianos al gobierno belga, como si efectivamente se estaba pagando la deuda descansaba en el supuesto según el cual, si bien las autoridades belgas renunciaban a su uso no perdían, en cambio, autoridad en la toma de decisiones sobre su destino final.

Para administrar estos recursos, así como para monitorear la ejecución de los dos proyectos que operarían con los fondos de la “compra de deuda externa”, se creó una instancia denominada “Consejo del Fondo de Desarrollo Ecuatoriano-Belga”.

En la práctica esta instancia resultó poco operativa por dos razones fundamentales:

- a) A pesar de la existencia y facultades otorgadas al Consejo del Fondo, antes de proceder a ejecutar el plan de desembolsos previstos para los dos proyectos seleccionados, fue necesario contar con la aprobación expresa de Bruselas, hecho que dilató por casi un año el inicio de la implementación de los proyectos.
- b) La poca preocupación y comprometimiento demostrado por las autoridades ecuatorianas para participar en las reuniones del Consejo del Fondo (Ibid.: 45-46).

En las siguientes páginas se hará referencia a la primera operación de canje de deuda externa. La segunda operación, relacionada con la condonación de deuda, no será abordada con más detalle debido a que únicamente se orientó al financiamiento del proyecto “Bolívar”³⁹, lo que le confiere un signo distinto a las demás operaciones analizadas y que más bien tenían por objetivo financiar un conjunto de acciones de desarrollo.

“Fondo rotativo para el acceso a la tierra y su aprovechamiento por parte de las organizaciones campesinas”

El título de este acápite corresponde a la denominación del programa de canje de deuda administrado por el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP).

Su puesta en marcha no solamente significó el desarrollo de un debate al interior del FEPP, sino que conllevó una serie de cuestionamientos externos, principalmente provenientes de otras organizaciones no gubernamentales y que enfatizaban dos aspectos: la incursión por parte de una institución de desarrollo en operaciones de deuda externa y la propia naturaleza del programa impulsado con esos recursos.

El dilema que en ese momento se planteó el FEPP tenía relación con lo siguiente: o este mecanismo era utilizado por “los de siempre”, quienes ya venían realizando canjes de deuda para la capitalización de empresas, o se aprovechaban las posibilidades de los “equity swaps” en beneficio de sectores de bajos recursos. La decisión de optar por este último enunciado, ha sido evaluada por el FEPP en los términos que se anotan a continuación (Tonello y Verdesoto, 1994: 11-12 y 25).

Financiar los proyectos y las operaciones de una organización no gubernamental con recursos provenientes de cualquier modalidad de alivio de la deuda externa, plantea por lo menos tres interrogantes importantes: ¿es moral?, ¿es útil?, ¿es viable? [...] El FEPP es consciente de que su propuesta no es ni la única, ni la mejor que se puede hacer para abordar a la vez el tema de la deuda externa y el de la compensación social [...] Hoy, [...] el FEPP puede afirmar que lo hecho fue útil y viable, dejando a los demás el juicio sobre su moralidad.

Los cuestionamientos desde otras organizaciones de naturaleza semejante tenían que ver fundamentalmente con el hecho de que operar canjes de deuda externa se traducía en legitimar la existencia de una deuda éticamente injusta y económicamente inviable. El FEPP, desde esta óptica, se alejaba de los planteamientos y posturas político-ideológicas defendidas por las organizaciones privadas de desarrollo.

A pesar de los pronunciamientos contrarios, el FEPP siguió adelante con la negociación que desembocó en la realización de un programa cuyo objetivo se orientaba a:

Fortalecer la organización y mejorar la calidad de vida de los campesinos, indígenas y afroecuatorianos marginados mediante el acceso a la tierra, la generación de empleo e ingresos con el adecuado aprovechamiento de la tierra, en el marco de las identidades étnicas particulares de cada comunidad (Vallejo, et al., 1996: 57).

Para la consecución de este objetivo, el programa se planteaba dos componentes:

(a) Acceso a la tierra a través de la constitución de un fondo de crédito que permitiera efectivizar procesos de compra o de legalización de la tenencia de la tierra.

(b) Desarrollo que, mediante el manejo de un fondo de crédito, facilitara a las organizaciones campesinas e indígenas del capital inicial para arrancar procesos productivos. Este último componente suponía, además, el desa-

rrollo de acciones de capacitación y asistencia técnica para mejorar los sistemas productivos.

Para la implementación de este programa, el FEPP utilizó seis millones de dólares (S/ 5.091 millones en sucres de 1994), que correspondían al valor de recuperación de la deuda externa recomprada de diez millones de dólares.

La concepción inmersa en este programa determinó duros cuestionamientos hacia el FEPP. Las principales críticas subrayaban que al facilitar recursos para la compra de tierras, se desconocía el derecho de los campesinos e indígenas, se desmovilizaba la organización campesina y se beneficiaba a los vendedores de tierra.

Los resultados alcanzados

El balance final del programa de canje de deuda externa administrado por el FEPP revela los siguientes datos: en el período comprendido entre abril de 1990 y junio de 1995, 199 organizaciones constituidas por 7.884 familias lograron legalizar la tenencia de 382.324 hectáreas por la vía de la compra o la legalización de tierras⁴⁰.

El acceso a estas tierras se realizó a través de diferentes vías: 26.954 mediante negociación y compra y 358.806 por vía de legalización de la tenencia (Vallejo, et al.: 1996: 57).

Los recursos utilizados para compra de tierra fueron manejados como un fondo de crédito lo que, al decir de sus directivos, permitió que el FEPP se capitalice y que garantice cierta sostenibilidad institucional (ALOP, 1997:147). El informe de sistematización de esta experiencia señala que el monto total movilizado para estos propósitos fue de US 6.386.315.593; es decir, un 27% más de los recursos generados por el canje (US 5.091.000.000). Del monto total movilizado para procesos de compra y legalización de tierras, un 98,6% se utilizó como fondo de crédito y apenas un 1,4% como recursos no-reembolsables. (Vallejo et al., Op. cit.:139)

En el acceso a estos fondos tuvieron prioridad las organizaciones ubicadas en áreas de trabajo del FEPP. El precio de la tierra se fijaba libremente entre las partes y las condiciones de crédito eran las siguientes (Ibid.: 92-93):

- Plazo: hasta 10 años, con posibilidad de dos años de gracia
- Tasa de interés: entre 8 y 18%
- Garantía: convenio, letras de cambio e hipoteca de los predios adquiridos.
- Aporte campesino: 10% del costo total de la transacción

- La tierra se adquiría bajo escritura de propiedad comunitaria, sin intención de división posterior.

Con el propósito de explicar el impacto provocado por estas acciones, es conveniente resaltar que para 1992, la tenencia de la tierra en el país reflejaba los siguientes datos:

- El 74% de los pequeños propietarios disponía del 10% de las tierras cultivables, con un promedio de 1,5 hectáreas por parcela.
- El 24% de los propietarios medianos tenía el 42% de las tierras.
- El 2% de los grandes propietarios usufructuaba del 48% de la superficie cultivable.

La inequitativa distribución de la tenencia de la tierra en el Ecuador de hecho impide visualizar impactos representativos del programa. No obstante, se puede inferir que cada una de las familias vinculadas al programa (7.884) obtuvieron, en promedio, aproximadamente 48,5 hectáreas de tierra, situación que, al menos en el caso de la sierra, les permitió salir de un estado de precariedad absoluta en términos de tenencia de la tierra.

A más del espíritu “redistributivo” de la acción de canje de deuda externa efectuada por el FEPP, se trataba de impulsar, dentro de las áreas legalizadas en favor de las organizaciones campesinas e indígenas, el desarrollo de propuestas tecnológicas que permitan aumentar los niveles de producción y productividad de estas zonas. En efecto, el informe de José Tonello y Ximena Verdesoto anteriormente citado (1994: 22) destaca que:

Paralelamente al apoyo para la compra o legalización de tierras, el FEPP ha operado para que las nuevas propiedades comunitarias sean trabajadas eficientemente, asignado al proyecto personal técnico, recursos para créditos productivos y fondos no reembolsables para la construcción de obras de infraestructura de beneficio comunal.

Desde el punto de vista cualitativo, el FEPP considera que la realización de estas acciones ha posibilitado resolver conflictos de una forma pacífica y justa.

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 [...] (Ibid.).

Los actores que participaron en esta experiencia en general expresan una apreciación positiva de las implicaciones del programa. Los propietarios de tierra, por ejemplo, reconocen que la ejecución de este programa les brindó la posibilidad de resolver antiguos conflictos de tierra o de obtener ingresos frescos por la venta al contado de sus propiedades y disponer, de ese modo, recursos para invertir en actividades más rentables. No obstante, esta favorable opinión acerca del programa solo se hizo explícita una vez que disminuyeron los niveles de tensión y preocupación que generó esta iniciativa entre los grandes propietarios de tierra, quienes en primera instancia, presentaron temores y cierto malestar. De hecho, la presión ejercida por la Cámara de Agricultura y la Asociación de Ganaderos determinó que en las primeras fases de este programa, el Banco Central del Ecuador exija una serie de trámites burocráticos para aprobar los proyectos y que imponga restricciones al reglamento de crédito que limitó un mayor dinamismo del programa⁴¹.

Desde el punto de vista de muchas de las organizaciones campesinas, indígenas y afroecuatorianas que se vincularon a este programa, la oferta crediticia representó la puerta de entrada para comenzar a reconstituir la base de producción y reproducción de sus comunidades. Otras organizaciones, sin embargo, también han expresado sus reservas frente al programa pues consideran que el subsidio de las tasas de interés no era suficiente y que los plazos para el pago eran cortos.

Finalmente, según el FEPP, este programa significó para el Estado, una válvula de escape para desahogar la presión que el movimiento campesino y, más específicamente, el indígena venía haciendo por la tierra, criterio que a nuestro juicio resulta sobredimensionado si se considera la relativamente limitada superficie de tierras que se logró legalizar a favor de las comunidades indígenas y campesinas.

A estos logros se suma el fortalecimiento institucional del FEPP que constituyó, sin duda, uno de los resultados más importantes de la ejecución de este programa. Los efectos directos de este fortalecimiento se traducen en que en la actualidad el FEPP dispone de un significativo fondo de crédito cuyo "capital semilla" se consiguió a través de los recursos de canje. A partir de este capital, el FEPP se encuentra en estos momentos discutiendo las posibilidades de establecer un mecanismo financiero rural con un funcionamiento similar al de cualquier otra institución financiera privada.

Además de este efecto, los propios gestores reconocen que gracias a esta intervención se posibilitó mejorar las capacidades institucionales, capacitar a su personal e iniciar un proceso de renovación interna (Vallejo, et al, 1996: 68).

A pesar de los logros alcanzados en el programa en el ámbito de la legalización de tierras, estos dos últimos elementos son los que probablemente mayor rechazo han generado, pues, en última instancia, ha sido el FEPP la institución que más beneficios obtuvo del proceso de canje de deuda externa.

Capítulo 6

CONCLUSIONES

¿Cuál ha sido la incidencia de las operaciones de canje de deuda en el Ecuador? ¿Cuáles son los efectos sobre los países e instituciones que compraron o condonaron segmentos de deuda externa? Este Capítulo tratará de dar respuesta a interrogantes como las planteadas dirigiendo las respuestas en diversos planos: económico, social, ambiental y político.

Una primera conclusión que sobresale de la sistematización y análisis de las tres operaciones de canje de deuda descritas en el capítulo anterior es el relativamente bajo volumen de recursos que involucró cada una de estas operaciones. En ninguno de los casos descritos, por ejemplo, las operaciones de canje o condonación ni siquiera llegaron a representar el 1% de la deuda externa ecuatoriana. Pero si el impacto económico de las iniciativas de conversión de deuda externa ha sido más bien limitado, la importancia política puede ser en algunos casos, muy significativa.

En el caso ecuatoriano, por ejemplo, las operaciones de canje de deuda externa han recibido comentarios favorables por parte de diversos sectores sociales que en lo cotidiano pueden incluso representar intereses y posiciones contrarias. Apreciada como una propuesta innovadora, difícilmente este tipo de operaciones sería objeto del rechazo u oposición; en el peor de los casos, quienes se han mostrado menos entusiastas han enfatizado en las limitaciones y reducida magnitud de los montos sujetos a canje o en su débil impacto económico sobre el total de la deuda. Los más cuestionadores han llegado a caracterizar a estas experiencias como acciones que no hacen sino diferir los pagos y trasladar sucesivamente hacia los años futuros un problema que no muestra solución en el corto plazo.

Este reconocimiento conduce a plantear y confirmar que hoy, como hace una década atrás, sigue en vigencia lo señalado por los movimientos sociales: las alternativas al problema de la deuda no son, no pueden ser únicamente de naturaleza económica, sino que pasan necesariamente por una perspectiva política.

Los interminables procesos de renegociación de la deuda no constituyen logro de ningún tipo para el país; son, por el contrario, retrocesos, pues en última instancia el resultado de estos procesos es un aplazamiento de los pagos y la capitalización de intereses.

Las operaciones de canje de deuda externa por acciones de desarrollo o de conservación de la naturaleza más que contribuir a disminuir su peso, contienen fortalezas de otra índole que, bajo el actual contexto, pueden aportar en beneficio del país. Desde nuestro punto de vista, las principales fortalezas y los efectos más sobresalientes de este tipo de acciones podrían sintetizarse de la siguiente manera:

1. **Oportunidades para acceder a fondos de cooperación no-convencionales.** Por medio de la conversión de deuda, las organizaciones no gubernamentales pueden multiplicar los recursos para sus proyectos de desarrollo y contribuir al mismo tiempo al desendeudamiento del país aunque tales montos sean modestos.

Desde la óptica de las organizaciones privadas de desarrollo, las operaciones de canje de deuda externa se traducen en la apertura de nuevas oportunidades para acceder a recursos financieros en momentos en que los fondos de cooperación son cada vez más escasos y que han aumentado, de manera significativa, las exigencias para acceder a fondos no reembolsables.

Si bien las operaciones de canje por lo general no logran incidir sobre el monto total de la deuda externa, el acceso a recursos provenientes de este tipo de mecanismos financieros puede ser bastante más representativos que lo que significa la negociación de recursos de cooperación a través de las fuentes de financiamiento convencionales. En el caso del FEPP y de la Fundación Natura los recursos provenientes de estas operaciones han representado con seguridad uno de los montos más altos que estas instituciones hayan podido manejar. Roque Sevilla señala, por ejemplo, que

...en el primer año los aportes del canje representaron entre 6 y 8 veces el aporte que tradicionalmente venía haciendo el Estado. También significó un aumento sustancial de la colaboración internacional para el país pues [los aportes significaron] cifras muy superiores a las normales (Sevilla, 1992: 123).

Los cuatro primeros años de operación del Fondo de Contravalor Ecuatoriano Suizo reflejan un panorama similar. El monto de recursos ini-

ciales (aproximadamente 10 millones de dólares) ha demostrado una importante movilización de recursos adicionales. Según la información procesada hasta octubre de 1998, por cada 53 sucres entregados por el FOES para la ejecución de proyectos, las comunidades, los gobiernos locales y otros donantes han aportado con 47 sucres adicionales.

2. **La posibilidad de incidir, aunque sea de un modo marginal, en la negativa relación que existe entre deuda externa y deterioro de los recursos naturales.** En el corto plazo no se avizoran elementos que conduzcan a pensar que se modificarán los inequitativos términos de intercambio o que se trastocará el orden económico internacional vigente. Todo lo contrario, parecería ser que este orden tenderá a afianzarse y los ingresos de nuestras economías seguirán dependiendo básicamente del flujo de exportaciones primarias, tradicionales y no-tradicionales. En este contexto, lo más probable es que aumente la presión sobre los recursos naturales. Hoy en día, por ejemplo, para que el Ecuador haga frente a las obligaciones de la deuda externa y atienda el déficit fiscal, los voceros gubernamentales han advertido que, entre otras políticas y acciones, se considera incrementar los volúmenes de extracción petrolera.

La constatación de que existe una íntima relación entre deuda y degradación ambiental lleva a concluir que los procesos de conversión de deuda externa constituyen una posibilidad para disponer de recursos que se orienten a la protección del medio ambiente, recursos que por lo demás, resultan cada vez más limitados a través de los canales convencionales de cooperación.

3. **La necesidad de la concertación de las ONGs e instituciones privadas de desarrollo para lograr impactos que mitiguen el peso de la deuda.** En la última década, el Ecuador ha destinado un promedio de 45% de su presupuesto para el pago de la deuda externa. Si las ONGs lograsen reducir este porcentaje a través de operaciones de canje, en la práctica se estaría apuntando a configurar una distribución diferente del Presupuesto General del Estado.

No obstante, para acceder a estos recursos y para que las operaciones de canje generen impactos significativos sobre el desarrollo interno, las ONGs deberían fortalecer los espacios de negociación y concertación, así como propender al establecimiento de sinergias reales y durables. Por lo demás, esta mecánica de funcionamiento –la búsqueda de acuerdos y sinergias– se presenta en la actualidad, como la única opción futu-

ra de trabajo en virtud de la profundización de los problemas sociales, el cada vez más alto empobrecimiento de la población, el deterioro de los ecosistemas y la complejidad que entraña su resolución.

4. **Creación de espacios de concertación entre la sociedad civil y el sector público.** En los tres casos de conversión de deuda descritos en este documento y probablemente con más fuerza en el caso del Fondo de Contravalor Ecuatoriano-Suizo, la presencia de la sociedad civil y de organizaciones públicas en la toma de decisiones para la asignación de recursos ha significado, por un lado, la posibilidad de abrir espacios de discusión, diálogo y debate entre sectores a veces con intereses contrarios. Por otro lado, esta participación conjunta también ha significado la priorización de criterios técnicos y metodológicos sobre intereses políticos o partidarios.

Es lamentable que una coyuntura semejante no haya sido aprovechada en el caso de la operación de alivio de deuda impulsada por el gobierno belga. Aquí, según se señaló en el capítulo anterior, no existió, de parte de las autoridades ecuatorianas, la predisposición para participar en el Consejo de Desarrollo Ecuatoriano-Belga, instancia creada para administrar y monitorear el uso de los recursos.

Cabe destacar que tanto en el canje manejado por Fundación Natura como en el que estuvo a cargo del FEPP, el destino de los recursos estuvo de alguna manera previamente “condicionado”: apoyo directo al manejo de las áreas protegidas, en el primer caso, “Programa Nacional de Servicios Integrados a las Comunidades Indígenas”, en el segundo. Esta situación contrasta con lo sucedido en el Fondo de Contravalor Ecuatoriano-Suizo, donde sin duda existe un marco de actuación de mayor autonomía e independencia, entregando a los diversos estamentos organizativos de este Fondo la potestad de decidir las prioridades en la asignación y destino de los recursos.

A manera de corolario de los tres enunciados descritos anteriormente vale reiterar que frente al problema de la deuda externa y el peso que esta representa para el Sur, el único camino posible es desatar respuestas políticas y globales frente al Norte, así como repensar, serena y seriamente, alternativas que apunten a modificar el actual estado de cosas. Es indudable, por ejemplo, que tal y como está estructurada la deuda, esta es impagable; que en esta desafortada e irresponsable espiral de endeudamiento los deudores del Sur y los acreedores del Norte comparten responsabilidades; que es imperioso trasto-

car el injusto orden económico internacional y que dentro de nuestras fronteras se requiere de transformaciones profundas y de fondo.

No obstante, la necesidad de ir estableciendo consensos, de ir sumando fuerzas, de tomar conciencia sobre estos desafíos, no deberían limitar la posibilidad concreta de contribuir a resolver problemas y de emprender proyectos de desarrollo sostenibles, utilizando recursos que de otra manera nunca llegarían a la población necesitada.

Hoy existen posibilidades reales para llevar a cabo iniciativas como las descritas en este documento. ¿Por qué no aprovechar esa coyuntura?

Antes de pasar a analizar cómo estas operaciones se inscriben en el contexto internacional, merece la pena señalar una característica común a todas estas. En general, tanto los procesos de negociación, como la utilización de los recursos y los efectos generados con la inversión de los recursos provenientes del canje, han sido poco difundidos. Como lo resalta Quintero, estas operaciones se han caracterizado por su bajo perfil en la opinión pública (1994: 3).

Es probable que la explicación de esta debilidad radique en el hecho del relativamente bajo impacto económico de dichas operaciones. Las cifras no son, sin lugar a dudas, representativas en relación al total de la deuda externa. No obstante, al analizar las “potencialidades” y efectos que tienen estas operaciones sobre otros ámbitos, algunos de los cuales han sido ya descritos, llama la atención la poca importancia que se ha otorgado a tales procesos.

Al ubicar las operaciones de canje de deuda externa en el plano internacional, destaca que todas ellas se enmarcan en el contexto del Plan Brady en la medida en que constituyen el reconocimiento de la incapacidad de pago de los países en vías de desarrollo. Dicho reconocimiento significa para los países acreedores la toma de conciencia sobre la necesidad de promover mecanismos que contrarresten el eventual debilitamiento que podría sufrir el sistema bancario-financiero debido a las dificultades cada vez más certeras de cobrar una deuda impagable.

A la ejecución de fórmulas funcionales que garanticen la lógica de reproducción del capital, se sumaron las características del contexto socio-político mundial en el que se gestaron y maduraron las propuestas de condonación de deuda externa en favor de algunos países del llamado Tercer Mundo.

En efecto, ¿por qué los países del Norte o las instituciones internacionales pueden manifestar interés en este tipo de mecanismos si, en definitiva, el rédito de operaciones de canje como las descritas queda en el país deudor? Sin duda, la razón fundamental es la recuperación –aunque sea parcial-, de la deuda.

Otra razón que explica la aceptación de canjes de deuda por acciones de desarrollo es que cuando existen instituciones donantes de por medio –casos FEPP y Fundación Natura–, las operaciones de canje posibilitan la multiplicación de la donación inicial. Así, en el caso de Fundación Natura, por cada dólar invertido, el Ecuador aportó con 6.70 dólares, dado el altísimo descuento de la deuda (cabe recordar que con 1,5 millones de dólares se compraron 10 millones de dólares de deuda que fueron reconocidos, en moneda nacional, al 100% de su valor nominal).

En tercer lugar, el interés en desarrollar mecanismos de conversión también está dado por razones de orden “político” que van más allá de las motivaciones de carácter económico señaladas anteriormente. Entre estas razones cabe destacar al menos tres:

1. La preocupación por el equilibrio ecológico del planeta y el reconocimiento del importante potencial de biodiversidad que contienen los países del Sur.
2. La agudización de la crisis económica y social, exacerbada en gran parte por el problema de la deuda y el consecuente aumento de las presiones sobre los recursos naturales a fin de atender los compromisos externos y buscar equilibrios macroeconómicos.
3. El surgimiento en los países del Norte, de movimientos sociales sensibles a nuestra situación y que promueven la adopción de medidas de alivio a la deuda externa bajo la premisa de corresponsabilidad en el actual estado de cosas.

Este último punto merece resaltarse en el caso de Suiza. De hecho, no es solo coincidencia que este proceso se haya generado en momentos en los que al interior de ese país y en el concierto internacional, subía de tono el cuestionamiento sobre la forma cómo se consolidó la fortaleza y predominio del sistema financiero de ese país.

Desde la óptica del manejo estatal, la propuesta de condonación, por tanto, tuvo un doble propósito:

- La legitimación y reivindicación de la imagen del Estado suizo frente a su pueblo y frente al escenario internacional, y,
- El fortalecimiento de los bancos e instituciones financieras que mantenían créditos incobrables en el exterior.

Si bien desde el Estado esa fue la intencionalidad, este análisis resultaría insuficiente si de manera paralela no se reconoce que al interior de Suiza también existen sectores sociales que promulgan un orden de cosas distinto. El papel jugado por la sociedad civil organizada fue significativo al respecto. Sin la presión ejercida por las organizaciones no gubernamentales suizas es posible que la “condonación” hubiera tomado otro cariz.

Lo acontecido en Suiza, empero, es también parte de un fenómeno mundial que cada día está tomando más fuerza. Movimientos sociales de distinto signo ideológico -iglesia, diferentes organizaciones y foros ambientalistas, y estructuras sociales diversas, por ejemplo-, han vuelto a poner en el tapete de discusión el problema de la deuda externa de los países en vías de desarrollo y la necesidad ineludible de buscar una solución efectiva al peso que esta representa. No en vano, para la llegada del nuevo milenio estos movimientos aspiran desatar una campaña mundial bajo la consigna del “no pago”.

NOTAS

- 1 La deuda externa es el conjunto de obligaciones que tiene un país con organismos, bancos, gobiernos, empresas e individuos que viven en el exterior y que por lo tanto debe cancelarse en divisas. La deuda externa puede ser pública y privada. La primera es cuando el deudor es el gobierno o cualquier institución estatal. La deuda externa privada, en cambio, es aquella contratada por industrias, comercios, bancos, empresas e individuos. En la deuda externa también se puede distinguir entre deuda externa bruta y deuda externa neta. La deuda bruta es el total de lo adeudado por un país, mientras que la deuda neta es igual a la deuda bruta menos las reservas en dólares que dispone un país (ALTERVIDA, s/f: 3).
- 2 La política económica es un mecanismo regulador de la acumulación de capitales. Dentro de las fronteras nacionales, su aplicación está orientada a generar beneficios para un sector a costa de otros, favoreciendo de tal manera la consolidación de procesos de acumulación, concentración y centralización de capitales en pocas manos. En el plano internacional, en cambio, la política económica persigue adaptar las diversas economías nacionales a la lógica de reproducción del capital internacional. La política económica es, por tanto, un instrumento cambiante.
- 3 Después de la postguerra y hasta los años 60, los países desarrollados impulsaron programas de estabilización monetaria. En la siguiente década, caracterizada por la presencia de gobiernos de corte nacionalista y reformista en América Latina, se promovió un marco político-económico que estimuló la llamada sustitución de importaciones.
- 4 En realidad estos procesos no son sino la búsqueda del “visto bueno” para actuar.
- 5 En el período 1971-1976 el desempleo en los Estados Unidos creció a 6.7%, superando en gran medida la media de los demás países industrializados (3.9%) (Furtado, et al., 1984: 122)
- 6 Los países de América Latina comenzaron a implementar estrategias de sustitución de importaciones a partir de los años 30 y con mayor fuerza, en el período de la segunda guerra mundial, dadas las crecientes dificultades para importar. Para los más fervorosos defensores de este modelo, se concebía que su aplicación podría contribuir a alterar la especialización de los países latinoamericanos dentro de la división internacional del trabajo. No obstante, a través de los años se ha podido constatar que la sustitución de importaciones no solo que no modificó, en lo fundamental, el rol asignado a América Latina en la división internacional del trabajo, sino que tampoco facilitó un crecimiento más autónomo o auto sostenido ni redujo sensiblemente su tradicional dependencia externa.
- 7 Según datos de la CEPAL citados por Sofia Méndez en la Introducción del libro *La crisis internacional y la América Latina*, en el concierto latinoamericano, el aumento de precios unitarios de las manufacturas importadas por nuestras economías ocasionó entre 1971 y 1978 un gasto adicional de 242.300 millones de dólares (1984: 10).

- 8 Bayardo Tobar en su artículo publicado en el libro *Mecanismos de conversión de deuda* señala que en el caso ecuatoriano, los términos de intercambio disminuyeron de 100 en 1980 a 19,7 en 1988. En ese mismo período, el poder de compra de las exportaciones ecuatorianas decayó de 100 a 28,5. (Ver Salvador et al., 1990: 110).
 - 9 Con fines ilustrativos basta señalar que en el caso del petróleo, por ejemplo, en 1981 la OLADE proyectó que en la década de los noventa el precio del barril del petróleo podría bordear los US 80 (Cfr. OLADE, Programa Latinoamericano de Cooperación Energética, Quito, 1981. Citado por Acosta, et al., 1989: 25) La realidad, ha demostrado lo contrario: para 1997 el precio por barril de petróleo fluctuaba entre los 12 y 13 dólares; un año más tarde, estos precios cayeron hasta US 7, registrándose un leve aumento a finales de 1998.
 - 10 Datos del mismo autor señalan que las importaciones de bienes manufacturados dependen en un 90% de los países desarrollados (Ibid.).
 - 11 En el transcurso de 1979, esta tasa subió de 9% al 21% (ALTERVIDA, s/f: 10)
 - 12 El Plan Baker fue promulgado a fines de 1985. Su nombre proviene del Secretario del Tesoro de los Estados Unidos durante el gobierno de Reagan.
 - 13 El Plan Brady, así denominado por el nombre de su inspirador, sucesor de Baker, fue promulgado en 1989. Si algún mérito tiene este plan es el reconocimiento de que los países en vías de desarrollo no podrán cancelar la totalidad de la deuda externa, planteando incluso como una alternativa, la reducción parcial de la deuda.
 - 14 Jiménez, Luis. 1996. "La experiencia de ajuste durante la década de los ochenta en Latinoamérica" en CEPAL/CLAD/SELA, *Desarrollo con equidad. Hacia una articulación de políticas económica y sociales en América Latina y el Caribe*. Nueva Sociedad, Venezuela, p. 44.
 - 15 Los datos de 1986 provienen de Castillo, Gerardo, "El tema de una novela de lo absurdo" en CEOSL, *La crisis de la deuda. Políticas de ajuste y movimiento sindical en América Latina*, pp. 14-15. En cambio, la información de 1993 fue extraída de PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, p. 30.
 - 16 No obstante, guardando proporción con las cifras actuales, el crecimiento de la deuda externa tampoco puede ser calificado como limitado. Alberto Acosta y Diego Borja señalan, por ejemplo, que entre 1971 y 1975 la deuda creció en un 96.5%, pasando de 261.9 a 512.7 millones de dólares en dicho período.
 - 17 Igual potestad se mantiene en la Constitución Política del Ecuador aprobada el año 1998. En el artículo 171, en donde se señalan las atribuciones y deberes del Presidente de la República se señala, en el numeral 18, *Decidir y autorizar la contratación de empréstitos, de acuerdo con la Constitución y la ley*.
 - 18 Durante los primeros años de retorno al orden constitucional, los precios del petróleo alcanzaron los niveles más altos de la historia. En enero de 1981 el precio del barril de petróleo fue de US 40,40.
 - 19 El primer programa de Estabilización Económico-Social fue adoptado en 1982. Un año después se comenzó a aplicar un nuevo Programa de Estabilización Económica.
 - 20 Para 1983, la deuda externa privada equivalía a 1.500 millones de dólares y había sido contratada por 4.000 deudores. La "sucretización" benefició a este reducido número de ecuatorianos y entre ellos, a un grupo aún más limitado.
- El carácter de clase de esta medida es todavía más evidente al analizar cómo se utilizaron los recursos crediticios externos en el país. En efecto, investigaciones realizadas en esa época revelan que más del 48.2% de la deuda externa privada se destinó para actividades co-

merciales, especulativas, de servicios, o de consumo. Su utilización para el fomento de actividades productivas o generadoras de empleo fue, por tanto, minoritaria (Ver CEDIS, *Los grupos monopolísticos en el Ecuador* y Moncada, José, *Capitalismo y Neoliberalismo en el Ecuador*).

- 21 Los procesos de renegociación persiguen el establecimiento de nuevas condiciones de pago de la deuda externa. Por lo general, estos acuerdos suponen una extensión del período de pago y en muy pocas ocasiones una revisión de la tasa de interés. La renegociación es un proceso bilateral: entre el país deudor y sus acreedores, vetando de esta forma, la posibilidad de que los países deudores o un grupo de ellos negocien, de manera conjunta, la búsqueda de alternativas a un problema que les afecta a todos por igual. Quien sea el interlocutor del país deudor dependerá de si la deuda fue contratada con gobiernos o con la banca privada. En el primer caso, el Club de París es la instancia de negociación, en cambio, si la deuda fue contratada con la banca privada, las negociaciones deberán realizarse con el Comité de Gestión que representa a los bancos más importantes. En cualquier caso, los acuerdos que se adopten deberán ser aprobados por el FMI.
- 22 En 1984 la deuda externa ascendía a 7.514,8 millones de dólares; cuatro años más tarde representó 10.536,7 millones de dólares (Acosta y Borja, 1989: 43).
- 23 El oleoducto estuvo fuera de servicio por casi seis meses luego de los daños ocasionados por el sismo de 1987.
- 24 Tomando en cuenta que para 1997 la población ecuatoriana era de 12.5 millones de habitantes.
- 25 Según lo revela el informe del Banco Mundial, *el gasto público en educación ha caído del 5.1% del PIB en 1982, al 2.7% en 1993, mientras que las correspondientes cifras para salud son 1.8% y 0.7%* (1994: 22).
- 26 Para comparar con otros países latinoamericanos basta señalar los datos que se registraban en 1988 en tres casos: El Salvador (148), Costa Rica (18), Chile (40).
- 27 El monto destinado para operaciones de conversión merece contrastarse con el de la deuda externa de América Latina para esa fecha: US 492.431 millones.
- 28 En el caso de las tres experiencias analizadas en este documento, dicha aseveración debería relativizarse a la luz de dos elementos: (a) el limitado monto de recursos generados por estas operaciones; y, (b) aún considerando montos mayores, los recursos no podrían tener efectos inflacionarios en la medida en que han sido utilizados, en lo fundamental, para el aumento de la producción. Es probable que únicamente el caso de la Fundación Natura se aparte de esta característica.
- 29 Los recursos económicos entregados por esta entidad fueron menores que los recaudados por la WWF. Mientras la WWF donó US 1.005.500, The Nature Conservancy entregó US 378.750 y US 50.000 el Missouri Botanical Garden. El total de estas donaciones alcanzaron 1.5 millones de dólares que posibilitaron la conversión de 10 millones de dólares de deuda ecuatoriana. Cfr. Roque Sevilla, 1992: 119.
- 30 Las áreas protegidas priorizadas fueron las siguientes: Reserva Ecológica Cayambe-Coca, Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas, Reserva Ecológica Manglares Churute, Parque Nacional Podocarpus, Reserva Faunística Cuyabeno, Parque Nacional Yasuní, Parque Nacional Sangay y Parque Nacional Galápagos.
- 31 Este intento, en el marco institucional del CONACYT, fracasó por una serie de razones de índole político-burocrático, atribuibles a la crisis organizacional a la que había involucio-

- nado esta entidad estatal. La FN y el TNC decidieron, en 1992, la creación de una ONG denominada Corporación CDC, que funciona hasta la fecha con una clara dirección orientada al levantamiento de información relevante para la conservación de los ecosistemas del Ecuador.
- 32 Empero, las relaciones institucionales que establecieron la FN y la FM en el contexto de diversos convenios para la entrega de los fondos provenientes del canje de la deuda, estuvieron marcadas por una serie de incomprensiones, distanciamientos y recelos que no viene al caso ahora detallar. Si se desea, para una profundización de las relaciones entre estas organizaciones consúltese el Informe de Rafael Quintero citado anteriormente (pp: 43-48).
 - 33 En este sentido se asemeja a lo acontecido con respecto a los recursos transferidos a la Fundación Maquipucuna; aunque diferente, al mismo tiempo, si consideramos las excelentes relaciones mantenidas entre estas instituciones que se reforzaron a partir de 1989 en el contexto del canje de la deuda y cuyas proyecciones se mantienen hasta la actualidad.
 - 34 Este Programa se origina en 1992 en el marco del Programa de Conservación de FN que fuera creado para administrar y dirigir todas las acciones y lineamientos derivadas del canje de deuda por naturaleza. Mientras el Programa de Conservación orientó su trabajo de manera primordial en las zonas comprendidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el Programa de Bosques Occidentales lo hace en las zonas de bosques de la costa ecuatoriana (Chongón-Colonche, Molleturo, Pallatanga, Nor-occidente de Esmeraldas, etc.).
 - 35 Los datos sobre el presupuesto del MAG para el desarrollo de actividades vinculadas con la conservación de AAPP, en los diferentes períodos referidos, han sido tomados del estudio de Rafael Quintero, 1994: 29-30.
 - 36 Si bien para los efectos de este trabajo se enfatiza el alcance de la iniciativa de desendeudamiento impulsada por la Coalición de ONGs suizas, cabe señalar que esta no solo se circunscribió a la elaboración de la solicitud planteada al Parlamento y gobierno suizos. De hecho, en el marco de esta iniciativa también se desarrollaron acciones de educación y sensibilización dirigidas a la sociedad suiza y cuyo propósito era lograr una mayor comprensión sobre el problema de la deuda y sus implicaciones. De manera paralela, también se formularon propuestas que propugnaban la necesidad de revisar las relaciones económicas y financieras entre Suiza y los países en vías de desarrollo, particularmente en lo relacionado al intercambio desigual.
 - 37 Entrevista a Adrian Schäfler, Representante para América Latina de la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo – COSUDE, Quito, 19 de febrero 1998.
 - 38 Uno de estos proyectos fue el de “Bolívar”, el mismo que fue ejecutado por el FEPP con el 58% de los recursos generados por la condonación. Este monto, transformado a sucres, representaba aproximadamente cinco mil millones de sucres que fueron entregados al FEPP en cinco cuotas durante el período 1992-1997.
 - 39 Después de casi 20 años de haber iniciado su ejecución, hoy es posible constatar los importantes efectos sociales y económicos del proyecto “Bolívar” (cantón Salinas). No obstante, con mucha probabilidad, gran parte del éxito alcanzado por este proyecto está asociado al constante y voluminoso flujo de recursos de cooperación que ha recibido y sigue recibiendo esta experiencia.
 - 40 Lamentablemente, tenemos dudas acerca de la confiabilidad de estos datos. Dentro del texto “Fondos de deuda externa y de contravalor para el desarrollo”, la información proporcionada por el Director Ejecutivo del FEPP sobre el manejo de canje de deuda señala lo si-

guiente: 242 organizaciones campesinas compuestas por 9.235 familias legalizaron o compraron 406.155 has. de tierra entre abril del 90 y junio de 1996; mientras que en el artículo de su autoría que aparece en el libro “Deuda y Desarrollo. Del pago de la deuda externa al pago de la deuda social”, los datos son los siguientes: en el período 1990-1993, 173 organizaciones campesinas e indígenas, que cobijaban a 17.098 familias, accedieron a 385.760 hectáreas de tierra (nótese la baja coherencia que existe, por ejemplo, en la información sobre número de familias beneficiadas).

Dada la disparidad en la información estadística, hemos optado por trabajar con los datos proporcionados por el estudio de sistematización llevado a cabo por Vallejo et al., considerando la mayor seriedad metodológica que merece esta investigación, debido al mejor procesamiento y tabulación de datos que se ofrece en el documento.

En lo sucesivo, las referencias distintas a esta fuente serán claramente anotadas.

- 41 Entre estas dificultades destacan las siguientes: la imposibilidad de destinar los fondos provenientes del canje para adquirir tierras invadidas o cuyos propietarios hayan sufrido medidas de coacción; la aceptación de operaciones de compra-venta de tierras solo bajo condiciones de mercado.

ANEXOS

**Anexo N° 1: Evolución de la deuda externa ecuatoriana Periodo 1972-1997
(En millones de dólares)**

Año	Acreedores Org. Intern.		Gobiernos		Bonos		Bancos		Proveedores		Total Deuda	Crecimiento Anual
1972	104.5	0.30	73.6	0.21	2.1	0.01			163.7	0.48	344.42	
1973	119.4	0.31	76.8	0.20	1.9	0.00			182.2	0.48	380.82	11%
1974	147.2	0.36	77.1	0.19	1.6	0.00			184.1	0.45	410.55	8%
1975	191.7	0.37	76.9	0.15	1.5	0.00	2.6	0.01	239.9	0.47	513.13	25%
1976	232.9	0.34	80.4	0.12	1.4	0.00			378.4	0.55	693.55	35%
1977	293.2	0.23	166.8	0.13	59.4	0.05	635.6	0.50	108.7	0.09	1264.61	82%
1978	330.2	0.11	163.6	0.06	71.4	0.02	2222.0	0.77	108.7	0.04	2896.86	129%
1979	401.6	0.11	188.4	0.05	71.1	0.02	2527.0	0.71	366.1	0.10	3555.10	23%
1980	474.5	0.10	209.3	0.04	55.8	0.01	3479.3	0.75	432.6	0.09	4652.41	31%
1981	581.0	0.10	363.8	0.06	46.9	0.01	4301.4	0.73	575.1	0.10	5869.10	26%
1982	663.3	0.11	433.3	0.07	26.7	0.00	4551.6	0.74	510.9	0.08	6186.72	5%
1983	708.9	0.11	590.6	0.09	14.0	0.00	4895.7	0.73	481.0	0.07	6691.13	8%
1984	1095.0	0.15	740.5	0.10	1.8	0.00	5178.0	0.69	499.5	0.07	7515.73	12%
1985	1292.2	0.16	863.4	0.11	0.1	0.00	5368.9	0.66	568.8	0.07	8094.33	8%
1986	1895.8	0.21	976.4	0.11			5676.8	0.63	525.4	0.06	9075.34	12%
1987	2151.8	0.21	1565.6	0.15			6100.5	0.59	512.1	0.05	10335.50	14%
1988	2299.6	0.22	1633.4	0.15			6131.6	0.57	471.1	0.04	10668.80	3%
1989											11532.60	8%
1990											12222.00	6%
1991											12801.90	5%
1992											12795.20	0%
1993											13630.90	7%
1994											14590.40	7%
1995											13934.00	-4%
1996											14586.10	5%
1997	3344.9	0.22	2170.6	0.14	134.0	0.01	9300.7	0.62	64.9	0.00	15016.10	3%

Fuente: Alberto Acosta y Diego Borja, Op. Cit., hasta 1979. Desde 1980 en adelante son cifras del Banco Central del Ecuador
Elaboración: Los autores.

**Anexo N° 2: Fondos de contravalor establecidos bajo la facilidad Suiza de desendeudamiento
(en millones de francos suizos)**

Pais	Fecha de const.	Valor deuda	Tasa convers.	Volum. Fondo	Nombre del fondo	Estructura/composición	Sectores de intervención	Organizaciones involucradas	Pago	estado
Bolivia	02.04.93	53.1	11%	5.8	Fondo de Contravalor Bolivia	Min. De Plan., COSUDE, FONAMA, FEBOPI, Coord.	Medio ambiente, micro empresas	ONGs Instituciones privadas	02.04.93	Fase Cierre
Honduras	28.09.93	63.3	20%	12.7	Fondo de Contravalor Honduras-Suiza	SECLAN, COSUDE, FOPRIDEH, UNICEF, Unidad Técnica de Apoyo	Agua, saneamiento, medio ambiente, recursos naturales, pequeña industria	ONGs Instituciones privadas Gobierno (50%)	29.09.93 (80%) 28.09.94 (20%)	En operación
Jordania	18.11.93	35.2	27%	9.5	Jordanian-Swiss Counterpart Fund	Ministerio de Finanzas Embajada de Suiza	Promoción de exportaciones, fomento del turismo, instituciones sociales	ONGs Instituciones privadas Org. Multilaterales	31.01.94	En operación
Tanzania	30.11.93	33.3	15%	5.0	Tanzania-Swiss Trust Fund	Ministerio de Finanzas Servicio de Desendeud	Salud, microempresas, alivio de la pobreza, medio ambiente	ONGs Gobierno	30.11.93	En operación
Perú	17.12.93	196.2	25%	49.0	Fondo de Contravalor Perú-Suiza	Ministerio de Economía, COSUDE, SECTI, FONCODES, DESCO	Infraestructura social, medio ambiente, recursos naturales, fomento de la pequeña industria	ONGs Instituciones privadas Gobierno (50%)	31.12.93	En operación
Zambia	29.01.94	27.0	8%	2.2	Zambian-Swiss Counterpart Fund	Ministerio de Finanzas, NCDP, Embajada, Iglesia	Microempresas de mujeres, transporte rural		30.04.94	En operación
Costa de Marfil	14.06.94	362.0	14%	50.7	Fonds Ivoire. Suisse de Développement Economique	Embajada de Suiza x Suisse de Développement Economique	Sector agrícola	ONGs Gobierno (30%)	30.11.94 (20%) 31.03.95 (25%) 30.09.95 (25%) 30.11.96 (30%)	En operación

Pais	Fecha de const.	Valor deuda	Tasa convers.	Volum. Fondo	Nombre del fondo	Estructura/composición	Sectores de intervención	Organizaciones involucradas	Pago	estado
Senegal	04.07.94	22.9	20%	4.6	Fondo de Contrepartie Sénégal-Suisse	Minis.de Economía, Embajada, AGETIP, UNACCOIS, CNCR, CONGAD, MEFP, GES, Cámara de Comercio	Sistemas de ahorro y crédito Microempresas Gobierno (50%)	ONGs Instituciones privadas	30.11.94 (50%) 30.11.95 (50%)	En operación
Ecuador	17.09.94	60.3	25%	15.1	Fondo de Contravalor Ecuatoriano-Suizo	Minis.de Finanzas, Embajada de Suiza, COSUDE, Chancillería, COLNADE, COASER	Infraestructura social y saneamiento básico, manejo sostenible de recursos naturales, fomento de la pequeña empresa	ONGs Instituciones privadas Gobierno (50%)	31.07.94 (50%) 31.07.95 (40%) 31.07.96 (10%)	En operación
Filipinas	11.08.95	42.4	50%	21.2	Foundation for a Sustainable Society	NGO-CCD, PBSP, EDCS, PHILDHARRA, PHILISSA, HELVETAS, Dep.de Finanzas	Producción sustentable (agricultura, pesca y pequeña empresa)	ONGs y organizaciones de base	11.09.95	En operación
Egipto	25.05.95	150.0	60%	90.0	Egyptian-Swiss Development Fund	Min.de Cooperación, Embajada, Min.del Interior, UNICEF, Social Fund f. Development, NGO Committee, Nat.Council f. Mother and Childhood, Alexandria Business	Generación de empleo Manejo de recursos naturales Servicios Sociales	ONGs Fondo social para el desarrollo	15.06.95	En operación
TOTAL		1045.7	25%	265.8						

FUENTE: Federal Office of Foreign Economic Affairs (1998). The Swiss Debt Reduction Facility. Development Policy Division. Mimeo. Berna.

ELABORACION: Los autores

Anexo N° 3: Matriz comparativa sobre tres experiencias de canje de deuda externa

Canje e Institución Administr.	Fecha del canje	Monto del canje (en miles US&)	Deuda externa a la fecha del canje (en Miles US &)	% de desendudamiento	Monto del contravalor* (en US &)	Institución o país donante	Finalidad	Estado actual de la operación
Canje de deuda externa por conservación Fundación Natura	Marzo /1988 a Abril / 1989	9.999,5	11.100,7	0,09	1.500,0	World Wild Fund (WWF) / The Nature Conservancy (TNC) / Missouri Botanical Garden	Apoyo al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y bosques occidentales, desarrollo de proyectos de educación y capacitación ambiental y fortalecimiento institucional a través del Área de Conservación de la Fundación Natura	Concluida
Del pago de la deuda externa al pago de la deuda social - Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP)	Diciembre / 1990	28.000,0	12.222,2	0,23	10.000,0	Secours Catholique, Misereor, Mensen in Nod, MLAL, Deutsche Welfthungerhilfe, Conferencia Episcopal Italiana, Fundación para los Indios, Diócesis de Graz y Arquidiócesis de Munich	Seis millones se destinaron para el otorgamiento de créditos orientados a la adquisición y legalización de tierras. Cuatro millones para proyectos de desarrollo integral de la población indígena con acceso a tierra.	Concluida
Fondo de Contravalor Ecuatoriano-Suizo: Deuda externa por desarrollo interno	Julio / 1994	40.000,0	12.379,0	0,32	10.000,0	Suiza	Co-financiar acciones de desarrollo que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los grupos más vulnerables en los líneas temáticas: saneamiento básico y manejo sostenible de recursos naturales	Concluida
TOTAL		77.999,5		0,21	21.500,0			

* No considera los rendimientos financieros generados por los recursos de canje

Fuente: Capítulo 5

Elaboración: Los autores

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

Acosta, Alberto, et al.

1989 *El desafío de la deuda externa*. Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo. Quito.

Actualidad Forestal Tropical

1998/3 Boletín de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales para fomentar la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques tropicales. Volumen 6.

ALOP – FOLADE – FEPP

1997 *Fondos de deuda externa y de contravalor para el desarrollo*. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, Fondo Latinoamericano de Desarrollo, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio. Quito.

ALTERVIDA, BASE, FONDAD

s/f *La deuda externa. Qué es y cómo nos afecta*. Asunción: Imprenta Saieciana. (s.l).

Banco Central del Ecuador

1998 *Estadísticas del Banco Central del Ecuador*. Página WEB.

Banco Mundial

1994 Informe sobre la Pobreza en el Ecuador. Mimeo.

Basombrío, Ignacio

1991 “Iniciativa Bush: Apreciaciones desde América Latina” en Nueva Sociedad, No. 113. Caracas. pp. 114-120.

Bélisle, Jean-François y Santiago Ortiz

1987 *La deuda externa*. Serie La Economía Ecuatoriana de los Últimos Años, No. 5. CEDIME - CEDIS. Quito.

Benalcázar, Eduardo

1997 *Clonación de la ilegal deuda externa en paz*. Colegio de Economistas de Quito y Sociedad de Escritores del Ecuador. Quito.

Bustamante, Teodoro

1992 “Relaciones entre deuda externa y conservación. Pasa dados y posibles pasos futuros” en *Deuda Externa, Desarrollo y Ecología*. Grupo de trabajo sobre deuda externa y desarrollo. FONDAD. Quito.

CEDIS

1986 *Los grupos monopólicos*. Serie La economía ecuatoriana de los últimos años. No. 4. Quito.

CEOSL

1988 *La crisis de la deuda. Políticas de ajuste económico y movimiento sindical en América Latina* (Memorias del Seminario Sindical Internacional). Diego Cornejo editor. Quito.

Cuéllar, Juan Carlos

1992 “Los procesos de canje de deuda por naturaleza: algunas reflexiones críticas sobre las posiciones del debate” en *Deuda Externa, Desarrollo y Ecología*. Grupo de trabajo sobre deuda externa y desarrollo. FONDAD. Quito.

Cueva, Agustín

1980 *El desarrollo del capitalismo en América Latina. Ensayo de interpretación histórica*. Siglo XXI Editores. México.

Eichler, Arturo, et al.

1992 “Antagonismos entre dos ciencias afines: ecología y economía” en *Deuda Externa, Desarrollo y Ecología*. Grupo de trabajo sobre deuda externa y desarrollo. FONDAD. Quito.

Federal Office of Foreign Economic Affairs

1998 *The Swiss Debt Reduction Facility. Development Policy Division*. Mimeo. Berna.

Fondo de Contravalor Ecuatoriano-Suizo

1998 *Canje de Deuda Externa por Desarrollo Interno. Fondo de Contravalor Ecuatoriano-Suizo (1995-1998)*. Quito.

Fundación Esquel y UNICEF

1996 *Una agenda para combatir la pobreza*. Quito.

Jiménez, Luis

1996 “La experiencia de ajuste durante la década de los ochenta en Latinoamérica” en *CEPAL/CLAD/SELA, Desarrollo con equidad. Hacia una articulación de políticas económica y sociales en América Latina y el Caribe*. Nueva Sociedad, Venezuela.

Kay, Cristobal

1989 “Teorías latinoamericanas del desarrollo” en *Nueva Sociedad*, No. 113. Caracas. pp. 101 – 113.

Larrea, Carlos

1995 “Pobreza y políticas sociales en el Ecuador: Una agenda alternativa”. Esquel (mecnografiado). Quito.

Malavé, Héctor

s/f “Porque nos endeudamos. Diagnóstico de la deuda en América Latina”, en *Revista Nueva Sociedad*. s.n. (mimeo).

Marini, Ruy Mauro

1984 “La América Latina ante la crisis mundial” en *La crisis internacional y la América Latina*. Serie Lecturas 55. Fondo de Cultura Económica – CIDE. México.

- Méndez, Sofía. Compiladora
1984 *La crisis internacional y la América Latina*. Serie Lecturas 55. Fondo de Cultura Económica – CIDE. México.
- Moncada, José
1985 *Capitalismo y neoliberalismo en el Ecuador*. Ed. La Tierra. Quito.
- Moncayo, Jaime
1986 “La situación de América Latina y la naturaleza de la crisis” en *La crisis de la deuda. Políticas de ajuste económico y movimiento sindical en América Latina* (Memorias del Seminario Sindical Internacional). Diego Cornejo editor. Quito.
- OIMT
1998 Revista Trimestral de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales. No. 17. Año 5. Estados Unidos.
- Oviedo, Gonzalo
1992 “Deuda externa, orden internacional y medio ambiente: sus repercusiones para América Latina” en *Deuda Externa, Desarrollo y Ecología*. Grupo de trabajo sobre deuda externa y desarrollo. FONDA. Quito.
- Periódico HOY
1997 “El crecimiento de la deuda”. 20 de diciembre. Sección B. Pág. 5-B.
- Periódico HOY
1998 “Más préstamos en el gobierno de Alarcón”. 9 de abril. Secciones A y C. Págs. 1A y 3C.
- Posso, Roberto
1990 “Visión de los gobiernos, de los organismos financieros internacionales y de los inversionistas extranjeros respecto de la reconversión de la deuda externa” en *Mecanismos de Conversión de Deuda. Alcances y Limitaciones*. Centro de Planificación y Estudios Sociales / Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo. Quito.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD
1997 *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*. Ediciones Mundi Prensa. España.
- Quintero, Rafael
1994 *Informe de la evaluación externa de las actividades de los programas de conservación de Fundación Natura, financiadas con fondos del canje de deuda externa por naturaleza (1988-1993)*. (Mimeo). Fundación Natura. Quito.
- Revista Líderes
1998 “La deuda externa privada ha crecido más que la deuda externa pública”. 19 de enero
- Salvador, Mónica, et al.
1990 *Mecanismos de Conversión de Deuda. Alcances y Limitaciones*. Centro de Planificación y Estudios Sociales / Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo. Quito.

Sevilla, Roque

1992 “Conversión de deuda por naturaleza” en *Deuda Externa, Desarrollo y Ecología*. Grupo de trabajo sobre deuda externa y desarrollo. FONDAD. Quito.

Sevilla, Roque y Alvaro Umaña

s.f. *¿Por qué canjear deuda por naturaleza?* The Nature Conservancy, World Resources Institute, World Wildlife Fund. San José.

Sonntag, Heinz

1988 *Duda, certeza, crisis. La evolución de las ciencias sociales de América Latina*. UNESCO, Editorial Nueva Sociedad. Caracas.

Sunkel, Osvaldo y Luciano Tomassini

1984 “La crisis del sistema transnacional y el cambio en las relaciones internacionales de los países en desarrollo” en *La crisis internacional y la América Latina*. Serie Lecturas 55. Fondo de Cultura Económica – CIDE. México.

Stern, M.C.

1998 *Ecuador: Informe del país. Segundo semestre de 1998*. Año 6. No. 2. (Mimeo). Quito.

Swiss Coalition of Development Organizations

1995 *The Swiss Debt Reduction Facility -A state of the Art-*. Berna.

Tobar, Bayardo

1990 “Opinión socioeconómica y política sobre la conversión de la deuda” en *Mecanismos de Conversión de Deuda. Alcances y Limitaciones*. Centro de Planificación y Estudios Sociales / Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo. Quito.

Tonello, José y Ximena Verdesoto

1994 *Deuda y Desarrollo. Del pago de la deuda externa al pago de la deuda social*. Serie Reflexiones y Propuestas No. 1. Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio. Agencia General de Cooperación al Desarrollo de Bélgica. Quito.

Vallejo, Alonso, et al.

1996 *Tierra para la vida. Acceso de los campesinos ecuatorianos a la tierra: opción y experiencias del FEPP*. Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio. Impre- FEPP. Quito

Fuentes

1998 Entrevista realizada a Adrian Shäfler, Representante para América Latina de la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo – COSUDE, Quito, 19 de febrero.