

Insostenibilidad del pago de la deuda externa desde el punto de vista económico, social y ambiental*

WILMA SALGADO**

El pago del servicio de la deuda externa, en las condiciones actuales impuestas por los países industrializados acreedores, que buscan en forma simultánea ampliar mercados para sus exportaciones y cobrar el servicio de la deuda externa, es inviable desde el punto de vista económico, social y ambiental, porque da lugar a una balanza de pagos insostenible y al deterioro de la capacidad productiva local, aumentando la precariedad del mercado laboral y, en consecuencia, la incidencia de la pobreza y la indigencia, así como ejerciendo una presión insostenible sobre los recursos naturales, buscando aumentar los ingresos por exportaciones.

Aun cuando en el corto y mediano plazos los acreedores han obtenido cuantiosos beneficios de la aplicación de las políticas promovidas por ellos, mediante la intervención del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial; en el largo plazo, el debilitamiento de la capacidad productiva del país deudor y el empobrecimiento masivo de su población es contrario a sus propios intereses, pues un país deudor empobrecido no constituye un buen mercado, ni puede pagar el servicio de la deuda.

* Ponencia presentada en el Foro Global "Financiación para el derecho al desarrollo sustentable con equidad", que tuvo lugar en Monterrey, Nuevo León, México, del 14 al 16 de marzo de 2002, en la Carpa sobre Deuda Externa y Ayuda Oficial al Desarrollo.

** Profesora del Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

AJUSTE PARA SERVIR LA DEUDA EXTERNA, DETERIORA LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN

La prioridad asignada por el Fondo Monetario Internacional en el manejo de las finanzas públicas, al pago del servicio de la deuda externa, da lugar a que cada vez un mayor porcentaje de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado se destine al pago del servicio de la deuda externa, restando recursos para la inversión en infraestructura física o en servicios sociales básicos, y afectando, por las dos vías, la productividad y la competitividad de los productores locales.

El hecho de destinar menos recursos a la construcción y mantenimiento de infraestructura física da lugar a que el costo de las externalidades sea mayor para los productores locales, en relación al costo de dichas externalidades para los productores localizados en países con mejor infraestructura: carreteras, caminos vecinales, servicios de energía eléctrica, agua potable, infraestructura de aeropuertos, canales de riego, etc.

Respecto a la inversión en servicios sociales: educación, salud, saneamiento ambiental y vivienda, su reducción da lugar al deterioro de las condiciones de vida de la población. La elevada incidencia de desnutrición, anemia, insalubridad y bajo nivel de educación y capacitación, limita el potencial productivo de los recursos humanos, al mismo tiempo que constituye un atentado contra los derechos económicos, sociales y culturales de dichos pueblos.

En el año 2000, el Ecuador destinó al servicio de la deuda externa USD 2 124 millones, mientras que a educación, salud y desarrollo agropecuario se destinaron apenas USD 690 millones, esto es una tercera parte del monto destinado al servicio de la deuda externa. En el año 2001, concluida la renegociación de la deuda externa obtenida en el año 2000, todavía se destinó al servicio de la deuda externa un monto equivalente a 2,5 veces la suma del presupuesto del Estado, destinada a educación, salud y desarrollo agropecuario.

La parte de los ingresos corrientes del Estado que se destinó a educación, salud y desarrollo agropecuario fue disminuyendo en los años noventa, desde el 30 por ciento que representó en el año 1991, al 17 por ciento en el año 2001, a pesar de las deplorables condiciones de vida de la mayoría de la población y de sus carencias, como ilustramos a continuación con algunos indicadores de los sectores de educación y salud.

Respecto a la situación de la educación:

- Una de cada tres escuelas públicas es unidocente (esto es, cuentan con un solo profesor para atender en forma simultánea a los estudiantes de los seis grados de primaria).
- El número promedio de años de escolaridad a nivel nacional es de 6,7 años,¹ pero en el sector rural, el promedio de escolaridad es de 3,9 años, esto es, la mayoría de los campesinos no concluyen el cuarto año de educación primaria.
- El analfabetismo funcional, esto es –instrucción inferior a tres años de primaria– del 25 por ciento a nivel nacional, pero entre las mujeres de la provincia de Chimborazo asciende al 65 por ciento.

Respecto a la salud:

- La desnutrición crónica afecta al 45 por ciento de los niños a nivel nacional, pero al 70 por ciento de los niños de la Sierra, en donde predomina la población indígena.
- La anemia afecta al 72 por ciento de los niños menores de 1 año y al 40 por ciento de las mujeres embarazadas.
- En los últimos años ha aumentado la incidencia de enfermedades causadas por el hambre: malaria, dengue y tuberculosis; y entre las principales causas de muerte y enfermedad de las poblaciones indígenas, predominan las relacionadas con la pobreza: infecciones respiratorias agudas, enfermedades diarreicas agudas y desnutrición. La hipoxia y las complicaciones del parto y del puerperio son las primeras causas de muerte infantil y materna, respectivamente...²

En el año 2000, el Ecuador destinó al servicio de la deuda externa USD 2 124 millones, mientras que a educación, salud y desarrollo agropecuario se destinaron apenas USD 690 millones, esto es una tercera parte del monto destinado al servicio de la deuda externa.

Las políticas de ajuste y de estabilización, aplicadas en el marco de los acuerdos con el FMI, se combinan con las reformas estructurales, cuyos efectos han sido igualmente muy negativos sobre la capacidad productiva de los países en los que se han aplicado dichas reformas, como por ejemplo las reformas estructurales en el campo.

REFORMAS DE MERCADO EN EL CAMPO

La aplicación de las reformas de mercado, en el campo ecuatoriano, en el marco de los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial en los últimos 20 años, dio lugar a la eliminación de las débiles políticas que hasta entonces existían de apoyo al agro, mediante el establecimiento de tasas de interés de mercado, la supresión de las débiles instituciones que tenían como fin mejorar la comercialización —en particular de los productos agropecuarios sujetos a ciclos muy agudos y a estructuras oligopólicas del mercado—; la privatización del agua de riego; y la virtual asfixia financiera de las instituciones que se ocupan del agro: Ministerio de Agricultura y Ganadería y Banco Nacional de Fomento.

Como resultado de la aplicación de las reformas de mercado en la agricultura, el campo se encuentra mucho más abandonado por el Estado que en el pasado, lo cual se refleja en su bajísima productividad y en el aumento de la pobreza y de la indigencia en el campo. Así, mientras en 1995 el 69 por ciento de la población rural era pobre, dicho porcentaje ascendió al 88 por ciento en 1999; la indigencia, por su parte, pasó del 30 por ciento de la población rural en 1995, al 57 por ciento en 1999.³

Los campesinos carecen de apoyos oficiales y de la infraestructura mínima para producir y movilizar sus cosechas al mercado. Así, el 70 por ciento de los caminos vecinales son utilizables únicamente en el verano; solo el 2 por ciento de las tierras de los indígenas tiene riego; y el 80 por ciento del área inundable en la Costa no cuenta con infraestructura de control de inundaciones.⁴

La enorme desigualdad en las condiciones en que producen los agricultores en los países en desarrollo, frente a las que prevalecen entre los agricultores norteamericanos o europeos, se ha profundizado, luego de la aplicación de las reformas de mercado en la agricultura de nuestros países, en el marco de los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial, puesto que, mientras los agricultores de los países desarrollados continúan recibiendo subsidios y beneficiándose de diversas políticas de apoyo, los agricultores de los países en desarrollo deben enfrentar la competencia desleal de los primeros que pugnan por el libre acceso a dichos mercados.

La situación de abandono del campo por parte del Estado en el Ecuador, como resultado de las reformas de mercado impulsadas por los países industrializados, se registra a pesar de que la mayoría de la población económicamente activa se encuentra todavía vinculada al agro, 31 por ciento en 1999, en marcado contraste con las cifras de un dígito que

registran las potencias agrícolas: Estados Unidos, 3 por ciento y Europa, 6 por ciento en promedio, a pesar de lo cual conservan sus políticas agrícolas.

Las crecientes dificultades que enfrentan los campesinos para obtener medios de subsistencia en sus actividades agrícolas, han dado lugar a una tendencia a que un porcentaje creciente de los ingresos de los agricultores, sobre todo de los minifundistas, provenga de actividades no agrícolas, debido al deterioro de la productividad en el agro y a la aplicación de diversas estrategias de supervivencia, fundamentalmente a través de migración interna e internacional.

El Ecuador ha realizado transferencias a los acreedores de la deuda externa pública en forma ininterrumpida desde 1988 (transferencias = desembolsos menos amortizaciones e intereses), por un monto acumulado de USD 6 402,4 millones de dólares, lo que equivale a 49 años del gasto que el Estado destinó a desarrollo agropecuario en el año 2001, USD 131,1 millones de dólares.

ECUADOR, EXPORTADOR DE POBREZA

La ausencia de oportunidades de supervivencia en el campo se agrava por la incapacidad creciente del aparato productivo localizado en el área urbana, de generar fuentes de trabajo para los trabajadores expulsados en forma temporal o definitiva del campo. Esos trabajadores tienen muy bajo nivel de capacitación y formación, por lo cual se vinculan a las actividades urbanas de bajo nivel de ingreso, de carácter predominantemente informal.

La marginalidad rural se desplaza hacia las urbes, para engrosar la marginalidad urbana, debido a la ausencia de oportunidades de empleo en el área urbana, problema en el que tienen nuevamente una elevada incidencia las políticas del FMI.

En efecto, en la medida en que dichas políticas privilegian el pago del servicio de la deuda externa, destinando para ello una parte importante de los recursos financieros del Estado, impiden que los mismos se destinen a la acumulación de capital físico (infraestructura) o de capital humano (educación, salud, saneamiento, vivienda), afectando por las dos vías la capacidad productiva local, lo que se refleja en la precariedad del mercado laboral. En el Ecuador, el 64 por ciento de la población económicamente activa, PEA, se encuentra subempleada, el 10,6 por ciento

abiertamente desempleada;⁵ y se estima que por lo menos un 10 por ciento adicional ha migrado fuera del país en busca de empleo o de una mejor remuneración, lo que significa que aproximadamente el 85 por ciento de la PEA ecuatoriana se encuentra en una situación laboral muy precaria.

La precariedad del mercado laboral tiene su contrapartida en la elevada incidencia de la pobreza (afecta al 69 por ciento de la población a nivel nacional) y de la indigencia (34 por ciento de la población a nivel nacional).

Los países industrializados ejercen una presión insostenible sobre la naturaleza, en su búsqueda de mayores ingresos por exportaciones, que posibiliten el pago del servicio de la deuda externa.

La migración masiva de ecuatorianos al resto del mundo, en particular a Estados Unidos, España e Italia, es un fenómeno que se ha extendido, en el segundo quinquenio de los noventa, pero sobre todo luego de

la severa crisis financiera registrada en 1999, una de las más profundas de la posguerra, a cuya profundización contribuyeron las reformas estructurales, en particular la reforma financiera.⁶

La masiva migración de ecuatorianos fuera del país, en busca de empleo, ha dado lugar a que las remesas de los emigrantes constituyan, desde el año 2000, el segundo rubro de ingreso de divisas, después del petróleo, convirtiéndose el Ecuador, en consecuencia, en un país exportador de pobreza.

Las reformas estructurales y las políticas de ajuste aplicadas, en el marco de los acuerdos con el FMI, buscando ampliar mercados para las exportaciones de los países industrializados, al mismo tiempo que generar los excedentes para pagar el servicio de la deuda externa, han dado lugar al aumento de la pobreza tanto en el campo como en las ciudades del Ecuador, siendo insostenible continuar aumentando la pobreza y la indigencia en forma indefinida... sin achicar el tamaño del mercado y colocar al país en situación de insolvencia. Estas tendencias se presentan en diferentes magnitudes, en la mayoría de países en desarrollo altamente endeudados, como se evidencia en su reiterado y permanente recurso a los *programas* del FMI.

PRESIÓN INSOPORTABLE SOBRE LOS RECURSOS NATURALES

Finalmente, los países industrializados ejercen una presión insoportable sobre la naturaleza, en su búsqueda de mayores ingresos por exportaciones, que posibiliten el pago del servicio de la deuda externa. Así, en el caso del Ecuador, actualmente se está construyendo el Oleoducto de Crudos Pesados, que pasa por extensas reservas ecológicas con los consecuentes efectos ambientales. Son conocidas las demandas de los pueblos afectados por la explotación petrolera presentadas en cortes internacionales contra la Texaco y otras empresas petroleras, por la magnitud del daño ocasionado al medio ambiente, así como a la salud de las poblaciones colindantes con los campos petroleros. Igualmente, en el Ecuador se ha registrado una destrucción masiva del manglar para aumentar las exportaciones de camarones y una elevada contaminación ambiental en la producción de flores. El país registra una de las tasas más altas de deforestación, por la tala indiscriminada de bosques para exportar la madera, sin la correspondiente reforestación.

De esta insostenible situación económica, social y ambiental no tienen conciencia ni los gobiernos de los países acreedores, ni los organismos multilaterales, ni los gobiernos nacionales; y esta inconciencia es, quizá, uno de los mayores escollos a la hora de reconocer la urgencia de diseñar y aplicar políticas alternativas que sean sostenibles y sustentables.

INVOLUCIÓN Y DESPROPORCIÓN

EN TRATAMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA

El tratamiento que conceden actualmente, tanto los países acreedores como los sumisos gobiernos de los países deudores, a la deuda externa, constituye una involución frente al tratamiento que recibió Alemania en la inmediata posguerra, en donde los acreedores tuvieron conciencia de que dicho país solamente podría pagar su deuda externa bajo dos condiciones:

- Que tenga capacidad productiva, para lo cual Estados Unidos impulsó el Plan Marshall, que significó masivas transferencias financieras para la reconstrucción del aparato productivo alemán que había sido destruido por las guerras.
- Que tenga capacidad de pago, esto es, que cuente con superávit comercial, el cual fue garantizado por los acreedores, que le asegura-

ron acceso de los productos alemanes a sus mercados, acordando además que Alemania destine máximo el 5 por ciento de sus exportaciones al servicio de la deuda externa... El porcentaje más alto de la relación Servicio de la Deuda Exportaciones lo alcanzó Alemania en 1959, con el 4,2 por ciento.

A diferencia de Alemania, los países en desarrollo, actualmente, son víctimas del deterioro de la competitividad, resultante de la aplicación de las políticas de ajuste combinadas con las reformas estructurales, en el marco de los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial, políticas que transforman a las economías de dichos países en adictas al ingreso de capital extranjero para financiar los dos déficit resultantes de la aplicación de las mismas: el déficit comercial y el déficit de la balanza de servicios, aumentando el saldo de la deuda externa, y deteriorándose la capacidad de pago, en la medida en que el servicio de la deuda externa tiende a crecer a mayor velocidad que los ingresos por exportaciones y que los ingresos fiscales, registrándose crisis financieras que son recurrentes, cada vez que, en determinadas coyunturas económicas, el servicio al capital extranjero estrangula al presupuesto y a la balanza de pagos.

El servicio de la deuda externa significa una carga desproporcionada para las economías de los países en desarrollo altamente endeudados, absorbiendo alrededor del 40 por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado y alrededor del 30 por ciento de los ingresos por exportaciones, mientras que tiene un peso marginal frente a variables económicas de los países industrializados.

Así, el saldo total de la deuda externa de todos los países en desarrollo (que en 1995 ascendió a USD 2 139 mil millones de dólares), equivalió a menos de cuatro días del monto de operaciones registrado en los mercados cambiarios de Londres, New York y Tokio, en el mismo año de 1995 (USD 2 570 mil millones de dólares).

Más aún, el saldo total de la deuda externa de todos los países en desarrollo, cuyo servicio mantiene en la postración económica a la mayoría de la población de dichos países, equivalió a menos de dos días del monto de operaciones registrado en los mercados cambiarios de 26 países, -USD 1 190 millones diarios-. Los mercados de Londres, New York y Tokio representaron el 56 por ciento del monto global de las operaciones cambiarias registradas en los 26 países, en 1995.

Considerando el monto al que ascienden las transacciones cambiarias en dichos mercados, con un pequeño impuesto a las mismas de ape-

nas el 0,5 por ciento, en menos de un año se podrían recaudar los recursos suficientes para cancelar el saldo total de la deuda externa, o mejor aún, para canjearla con inversiones sociales y ambientales, en los países cuyas poblaciones y cuyos recursos naturales han sido gravemente deteriorados por la aplicación casi ininterrumpida de las políticas del FMI y del Banco Mundial en los últimos veinte años.

NOTAS

1. Todos los indicadores sociales fueron tomados del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE.
2. "Ecuador, informe sobre la situación de la salud". <http://www.paho.org>
3. Ver Wilma Salgado, *Diagnóstico sobre la situación de la seguridad alimentaria en el Ecuador*, Programa Mundial de Alimentos, Quito, marzo de 2001, p. 3.
4. CONADE, *Agenda para el Desarrollo*, Quito, 1994.
5. Ver Carlos Larrea y Jeannette Sánchez, *Desarrollo Humano y Políticas Sociales en el Ecuador: Una propuesta alternativa*, PNUD, 2001, p. 24.
6. Ver Wilma Salgado, "La Crisis en el Ecuador en el contexto de las reformas financieras", en revista *Ecuador Debate*, No. 51, Quito, diciembre de 2000, pp. 7-22.
7. Bank for International Settlements and International Monetary Fund. In *IMF World Economic Outlook*, May 1997, table 15. Foreign Exchange Trading.