

Canje de Deuda Externa y Cooperación

Wladimir Jarrín Jarrín

El Ministro Wladimir Jarrín, querido amigo y compañero, falleció en la ciudad de México, el 9 de marzo de 2010, en ejercicio de sus funciones y víctima de una letal enfermedad. La Revista AFESE ha querido honrar su memoria publicando una monografía que se ha tomado de la Biblioteca General de la Cancillería.



1. INTRODUCCIÓN

El Ecuador en la relación deuda externa con el Producto Interno Bruto es el segundo país más endeudado de América Latina y deberá destinar importantes montos de sus recursos fiscales para cumplir con sus compromisos de pago o recompra de su deuda externa, lo cual afecta de manera importante su capacidad de inversión en el área social y, en consecuencia, a su objetivo de reducir la pobreza extrema en la que vive un elevado porcentaje de la población ecuatoriana.

Por otra parte, en las políticas internacionales de alivio y reducción de la deuda externa promovidas por el Banco Mundial y el Grupo de los Siete G-7, el Ecuador, por su calidad de país petrolero, de ingresos medios, no cumple con los requisitos exigidos para ser considerado como país altamente endeudado. Sobre este asunto, las autoridades ecuatorianas han decidido no realizar gestiones para formar parte de ese grupo de países debido a que el principal e inmediato efecto constituye el cierre de los mercados financieros, anulando por tanto cualquier

capacidad de financiamiento para los programas nacionales de infraestructura y desarrollo social.

A partir del año 2000, una vez superada la crisis económica y financiera de 1998-1999, el Ecuador inició un proceso de estabilización macroeconómica que se reflejó en el descenso de la inflación, el incremento del PIB per-cápita de los ecuatorianos, entre otros índices. Estos factores tienen efectos inmediatos sobre la cooperación internacional, puesto que el PIB per-cápita es uno de los elementos más importantes al momento de definir los países beneficiarios de la ayuda oficial al desarrollo.

El esquema de dolarización de la economía exige disciplina en la política fiscal, la cual constituye una herramienta básica de política económica para el sostenimiento del sistema. Por lo tanto, las decisiones sobre pagos de la deuda externa, gasto primario del Gobierno e inversión pública se encuentran limitadas a las capacidades del gobierno de mejorar sus capacidades de recaudación de los impuestos; racionalizar la política tributaria y mejorar la política petrolera, fuente principal de recursos con que cuenta el aparato gubernamental.

La Declaración del Milenio fue el resultado de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de las Naciones Unidas. El señor Kofi Annan, Secretario General de la ONU en esa época, pro-

puso ocho metas que los países deberían cumplir hasta el 2015. Las metas del milenio apuntan, en términos generales, a reducir la pobreza en el mundo de manera importante, para lo cual se prevé reducir las enfermedades contagiosas, ampliar el acceso a la educación y mejorar su calidad, disminuir sustancialmente la población que vive con menos de un dólar diario, y por supuesto, exige un aporte adicional de recursos de los países desarrollados. La Cumbre de Monterrey sobre financiamiento de la cooperación constató el incumplimiento por parte de las naciones industrializadas en su compromiso de financiar los objetivos del milenio, meta que implica en la práctica una distribución más estricta de los pocos recursos internacionales a favor de los países más pobres del planeta.

Las restricciones de las fuentes externas de cooperación y el crecimiento de la economía ecuatoriana obligan a las instituciones nacionales responsables de la cooperación internacional a buscar fuentes alternativas de financiamiento de los proyectos de desarrollo social capaces de dar soluciones a los problemas de pobreza y pobreza extrema del Ecuador.

El presente trabajo propone considerar los recursos del canje de la deuda externa como una fuente alternativa para financiar proyectos de desarrollo, en tal sentido, esboza los aspectos que deberían ser considerados al momento de decidir el canje de la

deuda externa por proyectos de desarrollo. Con este propósito se revisará la situación de la deuda, su administración y responsabilidades; la legislación fiscal vigente, las tendencias del gasto público y recaudación de tributos y, finalmente, la cooperación internacional, proyectos posibles, administración de los recursos que se originen en el canje de la deuda.

2. DEUDA EXTERNA DEL ECUADOR: Evolución y estructura

La deuda pública del Ecuador para fines del año 2002 sumó US\$ 14.000 millones, según información del Banco Mundial, el 80 por ciento es extranjera y el 20% interna¹. Un elevado porcentaje de la deuda debe ser cancelada en el mediano y largo plazo, cerca del 7% deberá ser cancelada en el corto plazo; sin embargo, el pago de la deuda y los intereses representó el 35 por ciento del presupuesto durante el 2003 y cerca del 40% para el 2004. Ecuador como se señaló es, después de Argentina, el país de América del Sur con la relación Deuda Externa/ PIB más alta.

En el informe presentado por el Directorio del Banco Central al Excelentísimo señor Presidente Constitucional de la República, en agosto de 2003, correspondiente al primer semestre de ese año, se estableció

que el saldo de la deuda externa del Ecuador fue de US\$ 11.226² millones, a marzo de 2003.

En cuanto a su estructura, alrededor del 38 por ciento del saldo constituye deuda contratada con organismos financieros multilaterales como el FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y Corporación Andina de Fomento, CAF; el 23 por ciento con Estados extranjeros, deuda bilateral, el 38% con bancos privados, que en mayor porcentaje la conforman los bonos Brady y Globales. En el cuadro 1 se resume la deuda externa por tipo de acreedor y su importancia relativa.

El Banco Mundial en la publicación mencionada señala que la composición de la deuda externa del Ecuador en un 75% es fija, esto es, que la tasa de interés se mantiene inalterada hasta su cancelación y el 25% variable³. Este factor disminuye la volatilidad de la deuda, no obstante, el Gobierno todavía está sujeto a variaciones en las tasas internacionales de interés en el porcentaje variable.

En cuanto a las condiciones financieras la deuda multilateral ha sido contratada para plazos que van de 12 a 20 años, los cuales incluyen períodos de gracia de 2 a 5 años. La tasa de interés se fija en cada crédito, sin embargo, en promedio fluctúan entre el 4 y el 6 por ciento. Los cré-

1 Banco Mundial: Ecuador una Agenda social y económica para el nuevo milenio, Vicente Fretes Cibils, Editor, p. 51
2 Informe del Directorio del Banco Central del Ecuador al Excelentísimo Señor Presidente Constitucional de la República. Agosto 2003, pp 28 y 29
3 Banco Mundial p 52

Cuadro 1 ESTRUCTURA Y CONDICIONES DE LA DEUDA EXTERNA

ACREEDOR	MONTO MILLONES US\$	%
Organismos Internacionales (Multilateral)	4.257,2	37,9
Banco Mundial	865,2	7,7
Banco Interamericano de Desarrollo BID	1.967,0	17,5
Corporación Andina de Fomento, CAF	1.064,6	9,5
Fondo Monetario Internacional, FMI	360,2	3,2
Fondo Latinoamericano de Reservas, FLAR	0,2	0,002
Gobiernos (Bilateral)	3.849,80	23,3
Créditos originales	1.388,4	12,4
Club de París	1.230,7	11,0
Comercial	117,5	1,0
Concesional	1.113,2	9,9
Bancos	4.307,2	38,4
Créditos originales	179,7	1,6
Otros	50,0	0,4
Bono Brady	127,5	1,1
Bonos Global 2030	2.700,0	24,1
Bonos Global 2012	1.250,0	11,1
Proveedores	36,7	0,3
TOTAL	12.609	100

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración propia

ditos respaldados con bonos Brady y Globales son los más onerosos a una tasa del 12%. Los créditos con proveedores tienen una tasa promedio del 7,5%, con los gobiernos varían del 4,6 y 4,9 por ciento en promedio, finalmente, los créditos contratados con los bancos privados tienen un promedio del 6,3 por ciento.

3. CANJE DE DEUDA: Evolución

Los procesos de canje de deuda se iniciaron como efecto de la crisis de la deuda externa que afectó al conjunto de países de América Latina a inicios de los años ochenta, lo cual dio lugar al apareamiento de

un mercado secundario de los papeles de la deuda externa de la región, especialmente aquella contratada con la banca y el sector financiero privado internacional.

La crisis de la deuda externa obligó también a iniciar procesos de renegociación de la deuda externa a través de mecanismos bilaterales, multilaterales como el Club de París y convenios de consolidación con entidades privadas.

El Ecuador en 1983 alcanzó un arreglo de su deuda mediante la suscripción del Acuerdo de Facilidad de Depósitos que previó mecanismos de canje de la deuda externa mediante operaciones de conversión de la deuda

que consistían fundamentalmente en recomprar papeles de la deuda externa a organizaciones privadas, por lo general ONG'S. El resultado de dicha venta se destinaría a financiar proyectos de desarrollo social y ambientales.

Las operaciones de conversión de la deuda externa se caracterizaban en que los precios pactados deberían ser superiores al precio del mercado secundario, en todo caso inferior a su valor nominal. La entidad beneficiaria o inversionista se comprometía a utilizar los recursos básicamente en proyectos de interés social.

A partir de 1989, la Junta Monetaria decide regular las operaciones de conversión de deuda para beneficiar exclusivamente a proyectos de desarrollo social y ambientales, entre las normas que dictó la mencionada Junta se destacan las siguientes:

- a) Las deudas elegibles para ser convertidas o canjeadas debían ser contratadas con la banca internacional y registradas en el Banco Central del Ecuador
- b) Se destinaba hasta 5 millones de dólares para cada proyecto de desarrollo social o ambiental.
- c) Fijó en 150 millones de dólares el monto máximo que se destinaría para esta clase de operaciones.
- d) Estableció que este proceso estaría en vigor hasta 1991.

- e) El Banco Central debía acordar los montos para cada operación, para lo cual emitió bonos de estabilización, con tasas de interés reajustables semestralmente.
- f) Los beneficiarios fueron organizaciones privadas sin fines de lucro, en su mayoría organizaciones no gubernamentales.

En febrero de 1992 la Junta Monetaria decidió ampliar el plazo y monto de conversión de la deuda hasta fines de ese año; asimismo, estableció normas adicionales que guardan relación con el proceso de operación de los proyectos, tal fue el caso de la creación de un Comité Mixto conformado por el CONADE y el Banco Central que calificaron los proyectos, se incluyó entre los programas ambientales aquellos de forestación, y decidió incrementar en 80 millones de dólares el monto total de la deuda a ser convertida.

Durante la vigencia de estas dos regulaciones de Junta Monetaria, esto es, del período comprendido entre 1987 y 1992 se realizaron 21 operaciones de conversión de deuda por un valor nominal de alrededor 53 millones de dólares, que beneficiaron a alrededor de 30 instituciones privadas como la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Fundación Natura, Fe y Alegría, Sociedad de Beneficiarias de Señoras/Guayaquil, Fundación Capacitar, Fundación

Wilson Popenoe, que fueron invertidos cerca de 21 proyectos o acciones que van desde protección infantil, proyectos de forestación y becas en el exterior como es el caso de la Fundación Wilson Popenoe que se utilizaron los recursos a favor de los becarios del Zamorano.

Las entidades donantes en las operaciones de conversión de la deuda incluyen a empresas petroleras como TEXACO, organizaciones no gubernamentales como WWF, CARE España, Universidades y Fundaciones internacionales.

Adicionalmente, la Junta Monetaria aprobó 9 pedidos, para los cuales expidió resoluciones especiales que tenían como objetivo superar los montos de 5 millones de dólares de cada operación.

Mediante estas resoluciones especiales se aprobó 6 proyectos para la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, un proyecto para el sector salud, un proyecto para proteger el medio ambiente y finalmente, otro en el ámbito de la seguridad social, el monto nominal aprobado fue de US\$ 100'750.000. Las resoluciones especiales superaron con creces los valores aceptados en el marco de las resoluciones de Junta Monetaria.

Este conjunto de operaciones dio como resultado una reducción nominal de 154 millones de dólares de la deuda externa, que representó alrededor el 1,5% de la deuda externa, sin incluir intereses y cerca

del 19% del Convenio de Consolidación⁴.

En la Nota Técnica No. 8 del Banco Central sobre este tema se señala que el Banco Central emitió bonos de consolidación por un monto de 102 millones de dólares para convertir 154 millones de dólares, valor nominal de la deuda externa. Asimismo, se calculó que el precio en el mercado secundario de dicha deuda fue de 35 millones de dólares, en consecuencia el Banco Central subsidió a las empresas privadas sin fines de lucro, a las organizaciones no gubernamentales la suma de alrededor 67 millones de dólares en tales operaciones.

A partir de agosto de 1992, la Junta Monetaria resolvió suspender este programa de conversión de la deuda externa en proyectos de desarrollo social y protección del ambiente debido a los magros resultados alcanzados en este proceso, así como al elevado costo que significó para el Gobierno el costo de proyectos de corto plazo sin la debida garantía de sostenibilidad.

Es preciso anotar que en el período que estuvo en vigencia las operaciones de conversión no fue establecido con claridad sí los montos convertidos únicamente se refirieron al capital. Igualmente, no se estableció un mecanismo de seguimiento, evaluación e impacto de los proyectos, por lo que no se cuenta con información sobre los resultados de los proyectos ejecutados.

4

Nota Técnica No. 8 del Banco Central del Ecuador, preparado por Virginia Fierro-Leroy. Pp18

En vista de los escasos resultados, las autoridades monetarias, Banco Central y Ministerio de Finanzas a partir de 1992, con ocasión de la V Ronda de negociaciones del Club de París, incluyeron en los Convenios Bilaterales la posibilidad de realizar canjes de deuda por proyectos de desarrollo social y ambiente.

4. EL CLUB DE PARÍS Y CANJE DE DEUDA

Los países que conforman el G-7, (Grupo de Naciones más desarrolladas), elaboraron programas de alivio y reducción de la deuda externa; en este ámbito en 1988 en Toronto acordaron que en el marco del Club de París se ejecuten programas de reducción de la deuda que alcanzarían el 33 por ciento de la deuda contraída con los países desarrollados que conforman el Club de París.

El Club de París es un grupo informal de países acreedores que permite negociar a los países deudores (países en desarrollo) sus deudas. La mayoría de países que han participado en el Club son los pertenecientes a la OECD, sin embargo, han estado presentes como acreedores Brasil y Rusia.

La negociación en el Club de París se caracteriza porque las decisiones son tomadas por consenso, los acreedores se comprometen a evitar cualquier trato discriminatorio u obtención de ventajas de los

deudores. Para iniciar negociaciones con el Club de París los países deudores deben contar con un programa acordado y garantizado por el FMI y finalmente, los países deudores tampoco pueden obtener un trato más favorable por parte de cualquier país acreedor.

La deuda elegible de negociación o reestructuración es aquella determinada por el período de consolidación que incluye la deuda de mediano y largo plazo contratada por los gobiernos, se incluye aquellas que cuentan con la garantía del gobierno, generalmente se establece en la primera negociación y se mantiene inalterada durante las diferentes rondas de negociación.

En el caso ecuatoriano la fecha de corte para la determinación de la deuda elegible es la del 31 de diciembre de 1982, establecida durante la primera ronda de negociaciones con el Club de París en 1983. Se ha determinado, en consecuencia, que las deudas contratadas con posterioridad a la fecha anotada deberán ser canceladas de acuerdo a los cronogramas de amortización originalmente previstos.

Como se ha señalado anteriormente el Ecuador inició la negociación de sus obligaciones con el Club de París en 1983, y ha alcanzado 7 acuerdos de reestructuración de la deuda externa que incluye deuda comercial y concesional, conocida también como de ayuda oficial al desarrollo.

Cuadro 2 EVOLUCION DEUDA CLUB DE PARIS

Ronda de Negociación	Capital	Interés	Total
Acuerdo I 16/07/83	87,5	26.6	114.1
Acuerdo II 24/04/85	319.9		319.9
Acuerdo III 20/01/88	307.0	146.0	453.0
Acuerdo V 20/01/92	205.1	135.5	340.6
Acuerdo VI 27/06/94	232.3	120.4	352.7
Acuerdo VII 15/08/2000	512.6	349.3	861.9
Acuerdo VIII 14/06/03	1.306.2		1.306.2

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Presentación PNUD. Abril 2003

En el cuadro que se acompaña se detalla las rondas de negociación y los montos de cada una de las rondas.

En el Acuerdo de Reestructuración “París VII” en la letra C, de la sección C, establece lo siguiente: “Los gobiernos de los países acreedores, o sus instituciones, podrán de forma voluntaria vender o canjear deuda por naturaleza, ayuda al desarrollo o activos del Estado”, y añade, “La deuda elegible para operaciones de canje es: (i) 100% de la deuda Ayuda Oficial al Desarrollo o Concesional, y (ii) el 20% de la deuda comercial o hasta 20 millones de SDR, cualquier monto que sea mayor”.

Según información del Banco Central del Ecuador y recogida en el Apunte de Economía de la mencionada entidad bancaria, por el economista Mauricio Pareja, bajo el título Canje, Conversión y Reducción de Deuda Pública: El Caso Ecuatoriano” para el 31 marzo de 2003, el saldo de la deuda externa del Ecuador con los países que con-

forman el Club de París asciende a US\$ 1.233,2 millones⁵, del cual el 88 por ciento corresponde a deuda comercial garantizada por el Gobierno y 12 por ciento a deuda oficial.

El siguiente cuadro resume la deuda externa del Ecuador con el Club de París con indicación de montos por país acreedor.

5. CANJE DE DEUDA DEL ECUADOR CON EL CLUB DE PARIS

Previo al examen de los montos posibles de canje de deuda que podría el Ecuador negociar de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de París VII, convendría pasar revista brevemente de los convenios de canje de deuda suscritos con los países acreedores que han consolidado sus deudas en el Club de París. El Ecuador ha acordado canjes de deuda con Bélgica, Suiza, Alemania e Italia.

Bélgica

El Ecuador negoció por primera vez un Acuerdo de Canje de deuda por proyectos sociales con Bélgica.

5 Apuntes de Economía de la Dirección General de Estudios Económicos. Canje, Conversión y Reducción de Deuda Pública: Caso Ecuatoriano. Mauricio Pareja Canelos

**Cuadro 3 DEUDA EXTERNA DEL ECUADOR CON EL CLUB DE PARIS
SALDO AL 31 DE MARZO DE 2003
VALORES EN MILLONES DE DOLARES**

PAIS	COMERCIAL	CONCESIONAL	TOTAL
ITALIA	390,1		390,1
ISRAEL	235,2		235,2
JAPON	91,4	60	151,4
INGLATERRA	100,2	14,9	115,1
FRANCIA	113,5		113,5
ESTADOS UNIDOS	43,4	31,3	74,7
ALEMANIA	18,7	32,3	51
NORUEGA	46,7		46,7
CANADÁ	29,2		29,2
ESPAÑA	26,3		26,3
TOTAL	1.094,70	138,5	1.233,20

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central del Ecuador

Los representantes de los dos países suscribieron el 4 de agosto de 1992 el Acuerdo por el cual se realizó el canje de la deuda bilateral que sumaba US\$ 4,1 millones, con un desembolso equivalente al 58 por ciento, por lo tanto, se condonó el 42 por ciento de la deuda.

Con los recursos de canje se financiaron los proyectos: a) Regional Guaranda para la rehabilitación de los suelos, forestación, reforestación y caminos vecinales, y, b) Regional Awa en beneficio de la población de esa nacionalidad que habita en las provincias de Carchi, Esmeraldas e Imbabura, que tenía como objetivo proteger el bosque primario y preservar las especies endémicas.

Suiza:

El 19 de julio de 1994, entre Ecuador y Suiza se suscribió el Convenio Bilateral para la reducción de la deuda externa ecuatoriana y promoción del desarrollo económico y social. Mediante el mencionado instrumento internacional se canceló la deuda que el Ecuador mantenía con Suiza, la misma que tenía su origen en los créditos oficiales, transacciones comerciales garantizadas por los organismos de seguro de crédito suizos y la deuda comercial comprada por el Gobierno Suizo en el marco del programa de ese país para el alivio de la deuda de los países en desarrollo, con motivo de la conmemoración de los 700 años de creación de la Confederación Helvética.

El monto de la deuda ecuatoriana fue de 60,1 millones de francos suizos, alrededor US\$ 40 millones de dólares.

El convenio dispuso la creación de un “fondo de contravalor” equivalente al 25 por ciento del monto adeudado, esto es US\$ 10 millones de dólares; con tales recursos se financiaría la ejecución de proyectos de desarrollo social y económico. El 75 por ciento restante de la deuda fue condonado.

El “fondo de contravalor” creó una estructura administrativa compuesta por tres instancias:

- a) Directiva conformada por el Embajador de Suiza en Ecuador y el Subsecretario de Crédito Público;
- b) Técnica integrada por el sector público a través de los Ministerios de Finanzas y Relaciones Exteriores, el CONADE y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE, así como por el sector privado con representantes del Consorcio de Agencias de Servicios Populares, COASER, Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente, CEDENMA, y,
- c) Operativa y de coordinación bajo la responsabilidad del COSUDE, para lo cual se creó el Fondo de Contravalor Ecuatoriano Suizo, FOES.

Con los recursos del canje de deuda se ejecutaron 47 proyectos en el área de manejo sostenible de los recursos naturales, 55 proyectos en el área de saneamiento ambiental y

11 en áreas diversas, los proyectos fueron realizados en todo el territorio nacional. El FOES ha tenido una duración de 8 años.

Alemania:

Con este país se ha negociado en dos ocasiones canje de deuda por proyectos ambientales. Como consecuencia del Acuerdo de consolidación con el Club de París VI, de 1994, el 1 de enero de 1995, el Acuerdo de canje de deuda por proyectos ambientales. El Convenio establece como monto de canje la suma de 21'062.549,83 marcos alemanes, de los cuales 30% es destinado a un proyecto de protección ambiental, es decir 6'318.764,70 marcos (US\$ 3'081.400,94). La diferencia, el 70 por ciento del monto susceptible de canje es condonado.

Estos recursos se orientaron a la creación de un fondo especial a perpetuidad que genere intereses los mismos que serán destinados para gastos operativos básicos (gastos recurrentes) del Proyecto de “Selvas Tropicales Gran Sumaco”. Los recursos son administrados por el Fondo Ambiental Nacional (FAN).

El compromiso del Ecuador relativo al acuerdo concluyó a fines del 2002, una vez que el Ministerio del Ambiente acreditó ante el FAN el 30% de los recursos acordados en el canje.

El segundo Acuerdo de canje fue suscrito el 2 de octubre de 2001, por un total de 10'543.404,39 euros, de los cuales el 30%, esto es 3'163.021,

32 euros, se orientaron a reforzar las actividades del Fondo Ambiental Nacional en el marco del proyecto “Cobertura de Costos Esenciales y Recurrentes para la Conservación de Áreas Protegidas del Ecuador” a través de la capitalización del Fondo de áreas Protegidas.

La Asignación de los recursos del Canje de Deuda París VII fueron aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas, y acordados en las Reuniones Intergubernamentales realizadas en Bonn el 10 y 11 de julio de 2002.

Italia:

El Ecuador e Italia suscribieron el 22 de marzo de 2003, luego de un largo período de negociaciones un Acuerdo de Canje de deuda por US\$ 26,4 millones de dólares. Este instrumento no incluyó el concepto de condonación que fue previsto en los acuerdos anteriores, en consecuencia, los desembolsos de los proyectos corresponderán a las cancelaciones de la deuda.

El Convenio prevé que se destine alrededor de US\$ 400.000 para la contratación de un experto italiano en la formulación y preparación de proyectos que serán pagados por Italia.

Se ha iniciado la tarea de definición de los reglamentos de funcionamiento del fondo de contravalor, los instrumentos técnicos que permitirá seleccionar y priorizar los proyectos susceptibles de financiamiento y otros mecanismos que per-

mitan el inicio de funciones del fondo de contravalor. Adicionalmente, es preciso anotar que en virtud de la prolongada negociación se requiere que Italia apruebe la reforma de los anexos al Convenio en los que se detalla los rubros que serán motivos del canje.

6. CANJE DE DEUDA. PROYECCIONES FUTURAS

Conforme con lo dispuesto en la minuta del Acuerdo VII de Reestructuración de la deuda externa con el Club de París, de agosto de 2000, el Ecuador estaría en capacidad de negociar acuerdos de canje de deuda por el monto total de sus créditos concesionales y hasta el 20 por ciento de la deuda comercial.

De acuerdo con el saldo registrado al 31 de marzo de 2003, los créditos concesionales, suman US\$ 138,5 millones, en esa misma fecha, el saldo comercial asciende a US\$1.094,70, cuyo 20 por ciento es, US\$ 218,9 millones, por lo tanto podría ser negociado en acuerdos de canje de deuda un total de US\$ 357,4 millones, aproximadamente.

Los montos susceptibles de negociación de la deuda externa con especificación del país donante se detallan en el cuadro siguiente.

Como se puede observar de las cifras anotadas el monto susceptible de canje es pequeño y tiene impacto reducido en el total de la deuda pública externa del Ecuador, por lo

Cuadro No. 4 MONTOS SUSCEPTIBLES DE CANJE DE DEUDA EN EL MARCO DEL CLUB DE PARÍS

PAÍS	COMERCIAL	CONCESIONAL	TOTAL
ITALIA	78,0		78,0
ISRAEL	47,0		47,0
JAPÓN	18,3	60	78,3
INGLATERRA	20,0	14,9	34,9
FRANCIA	22,7		22,7
ESTADOS UNIDOS	8,7	31,3	40,0
ALEMANIA	3,7	32,3	36,0
NORUEGA	9,3		9,3
CANADÁ	5,8		5,8
ESPAÑA	5,3		5,3
TOTAL	218,9	138,5	357,4

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración propia

cual las autoridades ecuatorianas han propuesto negociar el total de la deuda consolidada con el Club de París, esto es el monto total de la deuda contraída con anterioridad a la fecha de corte (1983).

Al respecto, los países miembros del Club de París han señalado lo siguiente:

Alemania ha manifestado su interés de continuar realizando canjes de deuda externa, en virtud del buen resultado alcanzado hasta el momento en los canjes anteriores y el monto posible podría llegar a alrededor de US\$ 50 millones.

Francia ha señalado igual disposición, sin embargo, condiciona la garantía de un organismo privado en el buen manejo de los recursos.

Italia está dispuesta a suscribir un segundo acuerdo que cubriría el saldo restante, pero dependerá del buen funcionamiento del acuerdo ya suscrito.

Noruega señaló su interés de negociar un acuerdo de canje de deuda por el monto total de la deuda registrada en el Club de París, asimismo ha señalado su aceptación a incluir un porcentaje de condonación. Noruega propone que la administración de los recursos del fondo contravalor que se crearía, lo realice un organismo financiero internacional ya sea el BID o el Banco Mundial. Sobre la deuda con Noruega la Comisión Cívica Contra la Corrupción ha manifestado que coincide con los planteamientos de algunas ONG'S ecuatorianas que han expresado que la deuda contraída con Noruega es ilegal e ilegítima, por lo que concluyen que el Ecuador no debería negociar acuerdos de canje, sino solicitar su cancelación.

España ha manifestado su interés de negociar acuerdos que incluyan montos superiores al determinado por el Club de París como sujeto de canje.

El Reino Unido ha expresado que de conformidad con su legislación no es posible realizar canjes de deuda externa por proyectos, pero estaría en condiciones de participar en proyectos que puedan prever la creación de empresas o inversión. Las autoridades británicas han señalado su disposición a conversar con Ecuador e informar en detalle el mecanismo de canje previsto en su legislación.

Estados Unidos mantiene dos programas de canje el primero destinado a proteger el medio ambiente: “Programa de Bosques Tropicales” en cuyo marco suscribió en 2001 un Acuerdo con Sri Lanka; así como el “Programa Enterprises for the Americas”, ha expresado su interés de informar en detalle su mecanismo.

Israel, Japón y Canadá han señalado que en su legislación no se encuentra previsto tales mecanismos, sin embargo, han manifestado su interés de conversar con Ecuador.

De ser aceptada la propuesta ecuatoriana de negociar el total consolidado en el Club de París, el monto susceptible de canje sería de alrededor de US\$ 1.300 millones equivalentes a cerca del 12 por ciento del total de la deuda pública externa. Esta cifra tendría mayor impacto en la economía ecuatoriana, en la reducción de la deuda externa y al mismo tiempo en el gasto fiscal y las disponibilidades de inversión del Estado, por tal motivo es indispen-

sable analizar ligeramente la política fiscal, lo cual permitirá conocer las potencialidades y dificultades del sistema fiscal ecuatoriano en tomo a una política de canje de deuda, así como las características que deberá tener las estrategias de canje.

Finalmente, es preciso, señalar que en la minuta citada se establece que la fecha de vencimiento del total de la deuda será el año 2020.

7. POLÍTICA FISCAL, RECURSOS Y GASTOS.

A partir del 2000, con el inicio de la dolarización de la economía nacional se ha verificado que el déficit fiscal del sector público no financiero dejó de ser deficitario como fue su característica en los años anteriores.

El superávit fiscal se debió principalmente a la reforma en el sistema de recaudación con la creación del Sistema de Rentas Internas y a las mejoras introducidas para recaudar especialmente el impuesto al valor agregado, IVA, que representa el 60% del total de los ingresos tributarios⁶. Igualmente, los recursos de autogestión de las entidades que conforman el sector público no financiero se ha incrementado considerablemente en los últimos años, según lo anota el informe del Directorio del Banco Central.

La presencia de saldos positivos en el presupuesto primario debe estar acompañada de una adecuada

asignación del gasto público a fin de permitir que ese superávit primario dote de recursos necesarios para destinarlos al pago de la deuda externa.

Con el propósito de racionalizar el gasto público se dictó la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal que prevé, entre otros aspectos, que el gasto público únicamente podrá representar hasta el 3,5% del PIB, reducir el déficit fiscal no petrolero, disminuir en 16 puntos la relación de la deuda externa/Producto Interno Bruto, hasta que ésta represente el 40% del PIB⁷.

Tales medidas buscan disminuir la dependencia de los ingresos fiscales de los originados en las ventas petroleras, racionalizar los gastos de conformidad con la capacidad de recaudar tributos, evitar presiones inflacionarias ocasionadas por los déficit presupuestarios, y finalmente evitar contratar deuda pública externa para financiar déficit fiscales que tienen como resultado disminuir drásticamente el ahorro nacional.

Para lograr tal objetivo, el mencionado cuerpo de ley prevé la creación de un fondo que será conformado con los recursos petroleros provenientes de los precios superiores a los US\$ 18,00, de los ingresos adicionales originados en la nueva producción y uso del Oleoducto de Crudos Pesados. El fondo se destinará el 70 por ciento para la recom-

pra de la deuda, 20% para el fondo de estabilización petrolera y el 10% para gastos sociales y de salud. Del 70 por ciento destinado a la recompra de la deuda el 15% será utilizado para pagar al Seguro Social y el 85% para la compra de los Bonos Brady y Global 2012 que son los más onerosos. La ley también señala que cuando el fondo petrolero supere el 2,5% del PIB los recursos en exceso se destinarán al pago de la deuda.

La política fiscal según el mandato legal está dirigida a crear las bases para disminuir el peso de la deuda externa del Ecuador hasta el 2010. Este marco legal será determinante en las políticas de inversión pública, gasto público y por ende en acciones tendientes al canje de la deuda externa.

8. TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Los recursos que se destinan a la cooperación internacional y a la Ayuda Oficial al Desarrollo, AOD, tienden a disminuir y a concentrarse en muy pocos países, especialmente en África. Los presupuestos de cooperación a favor de los países de América Latina disminuyen año tras año.

La dirección de los recursos de la cooperación internacional se sustentan en criterios políticos que, en muchos casos, no guardan relación

7

Art. 5 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

con las necesidades de desarrollo de las naciones pobres. En ese contexto, se ha observado que en los últimos años la cooperación europea se ha dirigido a los países de Europa del Este que según los términos del Comité de Desarrollo de la OCDE no serían receptores de la ayuda oficial al desarrollo.

El análisis político de la asistencia internacional se basa en los esquemas de seguridad global, que incluyen aspectos tales como la migración, la pobreza, las enfermedades, las crisis financieras y económicas, etc. Este concepto lleva implícito que las respuestas deberán ser dadas principalmente por los países que experimentan tales problemas. En consecuencia, la ayuda oficial al desarrollo no constituye un elemento que contribuye a mejorar sustancialmente los niveles de vida de la población y a solucionar los problemas mundiales en el marco de una estrategia de cambio y solidaridad, sino a colaborar en las políticas que emprenden los países para solucionar aquellos problemas que ponen en peligro la paz mundial. Reflejos de esta visión se encuentran en los informes de la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo, COSUDE.

La cooperación internacional bajo cualquier concepto será siempre un aporte al esfuerzo nacional, en otras palabras, corresponde a los gobiernos y sus ciudadanos realizar el mayor de los esfuerzos humanos y

materiales en la solución de los problemas.

9. LINEAMIENTOS Y ESTRATEGIA DEL CANJE DE DEUDA.

La política de canje de deuda externa tendrá como objetivo fundamental disminuir la deuda eterna y contribuir a los esfuerzos del país en los programas de desarrollo social y económico, así como la protección del medio ambiente mediante la ejecución de programas sustentables, que disminuyan la pobreza extrema.

La reducción de la deuda externa es un mandato previsto en la ley, por lo tanto los acuerdos deberán propender a que exista una adecuada combinación de desembolsos que se destinan a los proyectos sociales y ambientales y condonación de la deuda que buscan también aliviar al país del peso del servicio de la deuda. Este elemento es crucial para el caso del Ecuador ya que según lo señala el Banco Mundial, los problemas que atraviesa el Ecuador en cuanto a la sostenibilidad de la deuda se vinculan a la disponibilidad de recursos en el corto plazo⁸.

Los recursos que se asignen al canje deberán ser frescos, esto es, no comprometidos en el presupuesto para los programas sociales.

Se buscarán mecanismos de administración flexibles mediante la creación de fondos fiduciarios que permitan la participación de

administradores bilaterales, esto es, la presencia de los países donantes y organismos públicos ecuatorianos; multilaterales a través de las instituciones financieras internacionales.

El destino de los recursos deberá tomar en consideración la creación de fondos crediticios que permita mejorar las capacidades productivas y competitivas de las micro, pequeñas y medianas empresas, que proporcionen la adecuada capacitación. Asimismo, dichos fondos deberán destinarse a mejorar los niveles educativos, de capacitación y actualización de conocimientos con el propósito de mejorar las técnicas productivas, elevar la productividad de la mano de obra. De otro costado, se deberá buscar el establecimiento de fondos que financien proyectos en el área de la educación para mejorar la calidad y cobertura; de la salud y de salubridad. No deberá olvidarse que los recursos del canje de deuda son complementarios, de ninguna manera sustituirán a los fondos que el gobierno debe destinar para la ejecución de sus programas de educación, salud y salubridad.

Deberán formar parte de este proceso los proyectos de desarrollo sustentable, dejando de lado en lo posible los proyectos meramente proteccionistas de la naturaleza que no han presentado resultados satisfactorios.

10. CONCLUSIONES:

Los acuerdos deberán contar al menos con los siguientes elementos:

- a) Reducción y alivio de la deuda externa para lo cual deben incluir porcentajes de condonación.
- b) Se deberá crear un Fondo de Fideicomiso Único, lo suficientemente flexible que permita la creación de subadministraciones o fondos de contravalor en los que se prevea la participación de los países donantes (acreedores), organismos multilaterales. La dirección de la administración deberá ser responsabilidad del Gobierno nacional.
- c) Los recursos alimentarán Fondos de Crédito que permitan generar empleos, mejorar la competitividad y productividad.
- d) Creación de recursos no reembolsables que se destinen a proyectos de educación, salud y salubridad. Igualmente, proyectos de desarrollo sustentable.

La política de canje de deuda externa forma parte de la cooperación internacional por lo tanto deberá incluir necesariamente a los representantes de los países acreedores, no obstante, las políticas deberán ser definidas por los representantes del Gobierno nacional.

En las estructuras técnicas y administrativas de los fondos de contravalor a crearse con los recursos

del canje de la deuda externa deberán estar presentes representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, así como de la Secretaría Técnica del Frente Social.

Los recursos provenientes de los canjes de la deuda externa deben destinarse a fortalecer las políticas estatales de generación de empleo, mejorar la productividad y la competitividad, que propicien una paulatina sustitución de los subsidios directos.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial, Ecuador. Una Agenda Económica y social del Nuevo Milenio. Vicente Fretes Cibils, Marcelo M. Giugale, José R. López Cáliz, Editorial Alfaomega. Abril 2003

Mauricio Pareja: Canje, Conversión y Reducción de Deuda Pública: El caso ecuatoriano. Apuntes de Economía No. 28. Banco Central del Ecuador

Virginia Fierro-Renoy, Ecuador: Mecanismos de Conversión de Deuda Externa por Proyectos Sociales y Ambientales. Nota Técnica No. 8 Banco Central del Ecuador.

INECI: AYUDA MEMORIA SOBRE ANCLAJE DEUDA EXTERNA. Abril de 2002. Taller del PNUD. Monografía Anual, 2004