

SOBRE LA DEUDA ILEGÍTIMA

Aportes al debate

Argumentos entre
consideraciones éticas
y normas legales

Coordinación: Gabriela Weber



SOBRE LA DEUDA ILEGÍTIMA

Aportes al debate

Argumentos entre
consideraciones éticas
y normas legales

Coordinación: Gabriela Weber

SOBRE LA DEUDA ILEGÍTIMA

Aportes al debate

Argumentos entre consideraciones éticas y normas legales

Coordinación: Gabriela Weber

Publicación de:

Centro de Investigaciones CIUDAD/Observatorio de la Cooperación
al Desarrollo en Ecuador, Jubileo 2000 Red Guayaquil

En colaboración con el Grupo Nacional de Deuda (GND), la Comisión de Auditoría Integral
del Crédito Público (CAIC) y *erlassjahr.de* (Jubileo Alemania)

Autores:

Alberto Acosta, Hugo Arias, Rodrigo Ávila, Franklin Canelos, Ángel Furlan,
Joseph Hanlon, Jürgen Kaiser, Magdalena León, Piedad Mancero, Cristiano Morsolin,
Eric Toussaint, Rocío Valdeavellano, Gabriela Weber

Edición:

CIUDAD Centro de Investigaciones/Observatorio de la Cooperación
al Desarrollo en el Ecuador

Redacción y Revisión de los textos:

Carla Celi, Eliana Franco, Anita García y Gabriela Weber

Diseño: Ziette Diseño 2452072

Impresión: Ecuoffset 2434606

Copyright:

© Centro de Investigaciones CIUDAD

Juan de Dios Martínez N34-368 y Portugal

Quito, Ecuador

Correo electrónico: ciudadinfo@ciudad.org.ec

Página Web: www.ciudad.org.ec; www.cooperacion.org.ec

Se autoriza reproducciones, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la
opinión de CIUDAD Centro de Investigaciones/Observatorio de la Cooperación al Desarrollo.

Quito, julio del 2008

Auspicio y financiamiento del EED e HIVOS

1000 ejemplares, presentación online pdf, www.cooperacion.org.ec

Weber, Gabriela, coord; Acosta, Alberto; Arias, Hugo; Ávila, Rodrigo, et.al.

CIUDAD, Centro de Investigaciones. Observatorio de la Cooperación al
Desarrollo en Ecuador; Jubileo 2000 Red Guayaquil.

Sobre la deuda ilegítima aportes al debate. Argumentos entre consideraciones
éticas y normas legales, Quito, CIUDAD, 2008



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	
FRANKLIN CANELOS La Nueva Arquitectura Financiera Internacional	17
CAPÍTULO I ACERCAMIENTO A LOS CONCEPTOS DE LA DEUDA ILEGÍTIMA	31
GABRIELA WEBER ¿Qué es la deuda ilegítima?	33
JOSEPH HANLON La doctrina de la deuda ilegítima - una reflexión histórica	41
JÜRGEN KAISER Nuevos conceptos para el análisis y el manejo de la deuda ilegítima	51
CAPÍTULO II EL DEBATE SOBRE LA DEUDA ILEGÍTIMA Y AVANCES EN LA VEEDURÍA	67
ERIC TOUSSAINT Aportes recientes a la aplicación de la doctrina sobre la deuda ilegítima	69

GABRIELA WEBER	73
Un vistazo a la política del Banco Mundial en el Ecuador durante los años 90	
PIEDAD MANCERO	81
El debilitamiento institucional en la década de los 90 - Presentación de la investigación y análisis del Proyecto Modernización del Estado -BIRF-3822/EC	
MAGDALENA LEÓN	87
Comentario: Las implicaciones de género	
CRISTIANO MORSOLIN	91
Deuda ecológica y alternativas a la ilegítima deuda	
ROCÍO VALDEAVELLANO	97
Un triunfo de los movimientos frente a la deuda La anulación de la deuda de Ecuador	
ÁNGEL FURLAN	103
La judicialidad de las deudas ilegítimas - Opinión consultiva El caso argentino como paradigma de judicialización	
RODRIGO ÁVILA	111
Avances en la identificación de deudas ilegítimas, auditorías y observatorios La experiencia en Brasil	
HUGO ARIAS	119
La deuda ecuatoriana y la auditoría	
CAPÍTULO III	131
AVANCES Y PROPUESTAS LEGALES EN EL ECUADOR ACTUAL	
ALBERTO ACOSTA	133
Deuda pública en la Constitución	
MAGDALENA LEÓN	143
Deuda y soberanía financiera: contexto y propuestas de cambio constitucional	

ANEXOS

Anexo I Declaración del Taller Regional sobre la Ilegitimidad de la Deuda	157
Anexo II Declaración de Parlamentarios por la responsabilidad compartida en el endeudamiento soberano	161
Anexo III Carta de Financiación Responsable de EURODAD	165
Anexo IV Glosario seleccionado	169
Anexo V Enlaces	185
Lista de autoras y autores	189

El debilitamiento institucional en la década de los 90¹

Presentación de la investigación y análisis del Proyecto Modernización del Estado - BIRF-3822/EC

Piedad Mancero

El proyecto de modernización del Estado, financiado por el Banco Mundial mediante crédito suscrito en febrero de 1995, inició su ejecución realmente desde 1993, cuando, con el anticipo concedido para su preparación, se intervenía en reformas legales y administrativas que modificaban, desde entonces, las estructuras institucionales.

El proyecto se inscribe en las tendencias a favor del mercado, es decir, en un entorno internacional que venía presionando para que el sector público ceda espacios al mercado para que interactúe libremente. De hecho, se proponían menos regulaciones y apertura comercial, sin restricciones, y un traslado progresivo de competencias al sector privado.

En los años previos al proceso de modernización del Estado, iniciado en la década de los 90, el sector público se ubicaba en las dimensiones medias de América Latina, no estaba sobredimensionado, pues el gasto del sector público no financiero fluctuaba por debajo del 30% del PIB.

Hasta el final del período presidencial de Rodrigo Borja, se habían saneado las cuentas fiscales, especialmente en el nivel de gobierno central y se fortalecieron varios programas sociales.

¹ Ponencia del Seminario Internacional: La ilegitimidad de la deuda externa

Las empresas públicas, a diferencia de lo que sucedía en otros países latinoamericanos, se habían creado para cumplir objetivos relevantes de la República, como la prestación de servicios básicos colectivos, la explotación de sectores estratégicos en defensa de la soberanía nacional y la promoción de áreas productivas de interés económico para el país. Por tanto, no había razones suficientes para aplicar medidas drásticas de privatización como las consagradas en el Consenso de Washington, y que se pretendía aplicar a través de Cartas de Intención exigidas por el Fondo Monetario Internacional y créditos concedidos por el Banco Mundial.

Era cierto, sin embargo, que debía mejorar el funcionamiento de ciertas instituciones, buscando un servicio público eficiente, sobre la base de un verdadero proceso modernizador orientado hacia el fortalecimiento de la gestión del Estado, a fin de garantizar el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales.

A partir de 1993, cuando se preparaba el proyecto de modernización del Estado y las misiones del Banco Mundial frecuentaban el país, se dictaron varias leyes tales como: 1) la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada; 2) las reformas a la Ley de Hidrocarburos que afectó al financiamiento del sector público; en efecto, la Ley 44 y la Ley 49, dictadas a finales de 1993 y en 1994, permitieron que la participación del Estado en los ingresos petroleros, bajara de alrededor del 90% al 33% en el mejor de los casos, pues había contratos donde se entregaba el 100% de los beneficios a las compañías privadas; 3) la Ley General de las Instituciones del Sistema Financiero, cuyas concesiones y libertades excesivas generaron graves consecuencias, que derivaron en el colapso bancario de fines de la década del 90; también, el Sistema de Pagos por la Red Bancaria, claro beneficio otorgado al sector.

Otra medida, de la misma línea modernizadora, que incidió en el abuso y sometimiento al endeudamiento público, fue la eliminación del Comité de Crédito Externo en 1995. Este Comité integraba decisiones del Ministerio de Finanzas, el Banco Central, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Consejo Nacional de Desarrollo

(CONADE). Luego de varias reformas administrativas se concentró la gestión de la deuda en el Ministro de Finanzas.

El Convenio de crédito para ejecución del proyecto MOSTA², suscrito en 1995, concedió la suma de \$20 millones, con una contraparte local de \$4.47 millones y una donación del Gobierno de Japón por \$530.000. Los desembolsos efectivos fueron de \$ 18'040.325 en el caso del préstamo, de \$ 2'747.653, la contraparte y de \$ 497.124 la donación japonesa, lo que da un total de \$ 21'285.102.

Con estas sumas, aparentemente poco representativas, se desplegó un enorme grado de intervención en las entidades del Gobierno Central. A través de los tres componentes del proyecto: 1) Administración y control de las finanzas públicas; 2) Modernización del sector público; y, 3) Coordinación del Programa de Reforma y los Convenios Solidarios suscritos con muchas instituciones, se procedió, con énfasis, a cumplir los condicionamientos introducidos por el Banco Mundial en varios créditos firmados el mismo día que el MOSTA, como fueron, el 3819 para Ajuste Estructural y el 3821 de Asistencia para la Privatización de Empresas Públicas (PERTAL).

Tales condicionamientos, a más de la insistente privatización de los servicios públicos, consistían en la reducción de puestos de trabajo, según cronograma y metas trazadas, la eliminación de supuestos subsidios y la rentabilidad en la gestión del Estado, lo que llevó a eliminar la gratuidad de servicios de educación básica, contraviniendo disposiciones constitucionales; también en los hospitales públicos, con dura afectación a la salud popular.

Durante el proceso de ejecución se encontraron algunos efectos, producto de propósitos no declarados del proyecto. Por ejemplo, la concentración de atribuciones en el Ministerio de Economía y Finanzas, mientras algunas instituciones se desmantelaban y a otras se les restaba funciones.

El subcomponente del proyecto, enunciado como Fortalecimiento de la Planificación, tuvo el resultado diametralmente contrario. Por

² MOSTA - Modernization of the State Technical Assistance Loan.

gestión del MOSTA, desapareció de la Constitución Política de la República, expedida en 1998, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), habiendo sido reemplazado por una oficina interna de la Presidencia de la República, con evidente menor jerarquía y muy reducida capacidad técnica.

Como consecuencia de estas reformas institucionales, se produjo la falta de una planificación nacional que oriente y establezca prioridades en la gestión del Estado, también una marcada desarticulación entre la planificación y el presupuesto.

Asimismo, respecto de las mismas propuestas del proyecto, no se llegó a definir el rol del Estado que respondiera a los requerimientos nacionales, ni se determinó la organización macro que se requería para la consolidación del sector público que sirviera a los proyectos del desarrollo.

Entre los aspectos positivos del proyecto, se puede mencionar su utilidad para resolver ciertas necesidades institucionales, aunque su apoyo era ocasional. Además, cabe recalcar su aporte a la solución de la administración tributaria. Con este propósito se erigió la ley y el estatuto del SRI, mejorando evidentemente el nivel profesional y el manejo tributario.

Del mismo modo, se crearon sistemas integrados para la gestión financiera y de información, inclusive de la deuda pública, tema disperso y poco conocido hasta entonces. El caso de la información fiscal no fue exitoso en un inicio, pues se restó transparencia a la información para el conocimiento y manejo de la sociedad civil³; ha debido continuar su proceso de adaptación sobre la base de recursos crediticios adicionales, a pesar de haber sido el subcomponente que utilizó la mayor parte de fondos del proyecto MOSTA.

Entre los logros y resultados, directos e indirectos, de la ejecución del MOSTA, en primer lugar se destaca que no se redujo el gasto público, pues el mismo llegó a representar el 40% del PIB en 1999. Hubo un

³ Actualmente, el Ministerio de Finanzas ha anunciado el establecimiento del “portal de transparencia”. Esto se considera como una sinergia de varias instituciones, pues incluye la planificación para ofrecer una información amigable, la cual puede ser utilizada por cualquier usuario. De tal manera se impulsa el rescate de la transparencia.

costo muy elevado en los procesos de reducción de personal⁴; y, en el transcurso del tiempo, se creaban entidades o restituían puestos de trabajo, pero con evidente menor nivel profesional respecto del recurso humano que fue eliminado.

Los procesos de privatización de empresas estatales fracasaron o simplemente no llegaron a concretarse por varias razones, como deficiencias de la misma institución que lideraba el proceso (CONAM) y la resistencia de la sociedad civil; sin embargo, se consiguió fraccionar la prestación de servicios públicos y restar capacidad para construir la infraestructura necesaria, sobre todo en el área de la electricidad.

De las instituciones que se eliminaron, algunas eran fundamentales para los intereses nacionales, como el Fondo Nacional de Pre-inversión, el Centro de Desarrollo Industrial –menos respaldo para el mismo sector productivo privado–, y la Comisión Ecuatoriana de Bienes de Capital que regulaba las importaciones al país.

En el sector agropecuario se dejó de prestar asistencia técnica a los pequeños productores, también se debilitó la investigación por parte del INIAP y el programa de mecanización agrícola. El sector privado no tuvo la capacidad suficiente para asumir estas actividades. En otros campos, numerosas entidades fueron reemplazadas por otras con menos atribuciones.

Como consecuencia de éstas y más acciones del mismo modelo, el índice de pobreza aumentó del 35% (1994) al 61% (2001). El índice de desempleo creció del 6,1% al 14,4% entre 1991 y 1999 y al 19,6% la tasa de desocupación femenina; comenzó, además, la emigración masiva en 1998.

Incluso, varios componentes del proyecto de modernización del Estado fueron calificados de “insatisfactorios” por el mismo BM en sus informes parciales del período 1994 a 1998.

⁴ Según boletines de Información Estadística del Banco Central, el gasto para reducción de personal llegó a una suma cercana a los 400 millones de dólares entre 1995 y 2001.