

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2002-2004**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA**

**DEUDA EXTERNA Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA EN EL ECUADOR:
1983-2000**

AUTOR: JORGE CORRAL FIERRO

SEPTIEMBRE 2011

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS

CONVOCATORIA 2002-2004

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA**

DEUDA EXTERNA Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA EN EL ECUADOR:

1983-2000

AUTOR: JORGE CORRAL FIERRO

ASESOR DE TESIS: FRANKLIN RAMÍREZ

LECTORES/AS: ALEXEI PÁEZ Y HUGO JÁCOME

QUITO, MARZO 2011

DEDICATORIA

A mi “papi” y a mi “mami” por haberme mostrado el camino de la sensibilidad, la solidaridad, la pasión por la vida, la coherencia, y la responsabilidad frente a uno mismo y frente a los otros/as. A mis padres por haberme apoyado incansablemente para que pueda concluir mi tesis.

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar un especial agradecimiento a Franklin Ramírez por sus orientaciones y recomendaciones que contribuyeron sustancialmente a la realización de esta tesis.

ÍNDICE

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO II.	
DEUDA EXTERNA Y NEOLIBERALISMO EN EL ECUADOR.....	18
2.1. Crisis de la deuda externa y neoliberalismo.....	18
2.1.1. Implementación de políticas neoliberales a través de la deuda externa en el Ecuador.....	21
2.1.2. Renegociación de la deuda externa comercial y acreedores internacionales.....	22
2.1.3. Estabilización económica y FMI.....	27
2.1.4. Reforma estructural del Estado y BM.....	30
CAPÍTULO III. DEUDA EXTERNA Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA EN EL ECUADOR.....	50
3.1. Legitimidad democrática “elitista-liberal” y “democrática-deliberativa”.....	50
3.2. Deuda externa y criterios de legitimidad democrática.....	60
3.2.1. Deuda Comercial.....	61
3.2.2. Deuda multilateral.....	67
3.2.3. PRODEMFINCA.....	73
3.3. Resultados del Test de legitimidad democrática.....	95

CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES.....	104
BIBLIOGRAFÍA.....	114
ANEXOS.....	120

RESUMEN

La presente tesis pretende realizar un test de legitimidad democrática en el Ecuador, entre 1983 y 2000, a partir de los hallazgos obtenidos por la Comisión Para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC). Por medio de “criterios” de legitimidad democrática derivados de dos enfoques opuestos sobre la democracia, el “elitista-liberal” y el “deliberativo-democrático”, este estudio realiza un análisis de los niveles de legitimidad del orden democrático en el Ecuador a partir del estudio de cómo operó la deuda externa en el país. Pero también podría decirse, a la inversa, que este trabajo realiza una valoración de la legitimidad democrática de la deuda externa, entendiendo el proceso de endeudamiento como un ámbito de toma de decisión política de especial relevancia considerando el rol protagónico que jugó este en la implementación de las políticas neoliberales. Tras el test de legitimidad democrática el estudio concluye, principalmente por la naturaleza y el alcance de la intervención de los acreedores de la banca internacional y las Instituciones Multilaterales de Crédito (BM y FMI), que los procesos de endeudamiento externo suscitados en estos años en el país configuraron un escenario de la política ecuatoriana con bajos niveles de legitimidad democrática.

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

Problema de la Tesis

El presente trabajo intenta discutir la relación entre deuda externa y democracia, a partir de los hallazgos obtenidos por la Comisión Para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), creada por decreto ejecutivo en el 2007 por el Presidente Rafael Correa con el objetivo de realizar una auditoría integral al proceso de endeudamiento público ecuatoriano entre 1976 y 2006.

La auditoría integral del crédito público es una iniciativa que surge de la articulación, que se va gestando a partir de la década de los ochenta como parte del movimiento altermundista, entre intelectuales, Organizaciones No gubernamentales (ONGs), organizaciones sociales internacionales y nacionales que cuestionan los procesos de endeudamiento externos de los países del Sur y demandan una solución “justa y soberana” para este problema. (Vivar, 2008 y Toussaint, 2008).

A partir de mediados de la primera década de este siglo las diferentes aproximaciones políticas y conceptuales de los actores nacionales e internacionales que cuestionan la deuda externa van confluyendo alrededor de la tesis de la “ilegitimidad de la deuda”, que integra criterios éticos, políticos y ambientales (Vivar, 2008 y Weber, 2008). Varios son los enfoques que alimentan este debate, por ejemplo, aquellos que estudian preferentemente la relación entre deuda externa y desarrollo (Acosta, 1998 y Ugarteche, s/f), desde consideraciones sobre la justicia, aquellos que vinculan los impactos sociales y económicos de la deuda externa con la violación de los Derechos Humanos y los Derechos Sociales, Económicos y Culturales (DESC) (Lhumas, 2010 y Fresnillo y Tarafa, 2008).

A pesar de que los grupos de la sociedad civil y varios intelectuales identificados con el movimiento antideuda han señalado las consecuencias políticas del endeudamiento, relacionadas principalmente con el debilitamiento o la pérdida de la soberanía de los Estados nacionales, no existen estudios específicos que profundicen esta problemática. Precisamente este estudio con el ánimo de contribuir a este debate y

enriquecer la discusión entorno a la tesis de “deuda ilegítima”, se propone problematizar la relación entre deuda externa y democracia. Específicamente le interesa responder la siguiente pregunta: ¿Qué implicaciones tuvo el proceso de endeudamiento externo contemporáneo para la legitimidad democrática en el Ecuador?

Los objetivos generales de este estudio, por lo tanto, podríamos resumirlos de la siguiente forma:

- 1) Articular una visión de conjunto del alcance y las implicaciones que tuvo el proceso de endeudamiento en estos años para la legitimidad democrática en el Ecuador.
- 2) Enriquecer el debate conceptual sobre la tesis de la “ilegitimidad de deuda” en entorno a la relación significativa que podamos establecer entre deuda externa y democracia.

Contexto de la investigación

Antes de presentar de manera sucinta las categorías analíticas principales y la estrategia metodológica general que se ha adoptado en esta investigación, es necesario detenernos un momento para situar esta problemática en su contexto histórico particular. El período que comprende el presente estudio, 1983-2000, está atravesado por varios procesos que responden cada uno a una lógica específica, pero que están al mismo tiempo estrechamente vinculados.

Me refiero, en primer lugar, al fenómeno de la “globalización”, iniciado en la década de los setenta del siglo pasado -también denominado, según el acento, como “posfordista”, “mundialización capitalista”, “régimen de acumulación flexible”, “economía informativa”, y que supuso “reestructuraciones revolucionarias en la economía mundial, las manifestaciones culturales y el orden político”. (Ospina, 2005: 76) Junto con la emergencia de transformaciones económicas estructurales a nivel mundial -aumento de la productividad en las economías centrales por efecto de una combinación más eficiente de los factores de la producción; la centralidad de las actividades orientadas al procesamiento de la información vinculadas a la producción de artículos o a la provisión de servicios; la reestructuración de la producción y de la

economía en general que implica el paso de una forma estandarizada de organización de los procesos productivos a una flexible; la globalización de la economía que describe la interpenetración cada vez mayor de las actividades económicas y las economías nacionales a nivel global- surge la revolución de las tecnologías de la información (microelectrónica, informática y telecomunicaciones), en torno a la cual gravita “una constelación de descubrimientos y aplicaciones científicas (en biotecnología, materiales nuevos, láser, energía renovable), que han transformado la “base material” del mundo contemporáneo. (Castells, s/r) La globalización, descrita de esta manera general, correspondería, desde la perspectiva de la historia del capitalismo, a una nueva fase del modelo de acumulación, caracterizada por la libre circulación de los mercados financieros y de productos (Guerrero y Ospina, 2003).

El segundo proceso que se quiere destacar se refiere a la consolidación progresiva a nivel mundial y en especial en Latinoamérica de un modelo que a partir de la centralidad del mercado reestructuró profundamente la relación entre Estado y sociedad, y que de modo genérico se ha denominado como neoliberalismo (Norbert Lechner, 1994). La estrategia neoliberal es en parte la respuesta que se articula desde el centro de las economías occidentales a los procesos descritos anteriormente y a la crisis del capitalismo mundial suscitada en la década de los años setenta del siglo pasado. David Harvey define a esta estrategia como la construcción, por parte de las potencias mundiales, de una “minuciosa arma de consenso ideológico y de un instrumental de gestión macroeconómica y de ordenación microeconómica de la empresa y del Estado”. (Harvey, 2007: 4). Una de estas armas ideológicas fue el conocido “Consenso de Washington”, habría que decir el consenso de los países del Norte con Estados Unidos a la cabeza, que se convirtió en el decálogo para conducir las reformas neoliberales en Latinoamérica alrededor de una “estrategia de crecimiento económico” orientada por el mercado, que promovía la reducción del tamaño del Estado, la liberalización del comercio internacional y la promoción de las exportaciones (Bresser Pereira, 1991: 16). Este nuevo orden modificó el modelo de acumulación capitalista anterior, caracterizado por un “enclaustramiento” nacional y un patrón de desarrollo hacia adentro y proteccionista. El Estado “fordista-keynesiano” cumplía funciones empresariales, redistributivas y de conciliación entre las clases sociales opuestas (Ospina, 2005: 75).

Finalmente, el tercer proceso que deseo mencionar es lo que algunos politólogos han denominado como la “tercera ola de democratización”, que describe en términos generales el paso de regímenes autoritarios a regímenes democráticos que se suscita en los años setenta en el sur de Europa y más tarde en América Latina y la Europa del Este (Avritzer, 2000). En parte por las transformaciones globales descritas anteriormente, el regreso a la democracia en Latinoamérica estuvo marcado por una profunda crisis del modelo político y de la estrategia de desarrollo que había predominado durante las décadas anteriores. Me refiero, por un lado, a lo que Cavarozzi llamó la crisis de la “Matriz Estado céntrica” (MEC) -matriz caracterizada por la estatización de la política, es decir, que la gestión de las demandas sociales eran negociadas directamente, de forma segmentada y particularizada, con el Estado (Cavarozzi, 1997) y, por otro lado, al debilitamiento de la estrategia de desarrollo hacia adentro, denominada como “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI). Sin embargo, otra crisis, la de la deuda externa desatada en 1983 que produjo una crisis fiscal sin precedentes (Bresser Pereira, 1991), será decisiva en la orientación y en las características que adoptará el proceso de democratización en Latinoamérica en los años ochenta y noventa del siglo pasado.

Las políticas de inspiración neoliberal implementadas tras la crisis de la deuda, provocada por el sobreendeudamiento de los países del Sur en la década de los setenta del siglo pasado, combinan medidas de estabilización económica (reducción del déficit fiscal), desregulación, especialmente, de los mercados financieros y el despliegue de una reforma integral al Estado. Cavarozzi resume los principales efectos de estas medidas para el orden político en general de la siguiente manera: 1) la retirada del Estado de las actividades productivas y el abandono de los servicios sociales más importantes y tradicionales; 2) la “desestatización de la política”, que significó la pérdida de capacidad del Estado de cohesionar y articular la sociedad y por lo tanto el descentramiento de la política y la imposibilidad de dar sentido a la vida cotidiana de las identidades colectivas e individuales, convirtiendo a los ciudadanos en espectadores de la política; y 3) la articulación de regímenes democráticos “hiperpresidencialistas”, cuyo rasgo principal es la concentración de la toma de decisiones gubernamentales en la

función ejecutiva (Cavarozzi, 1997). Para Lechner lo que está en juego detrás de las reformas neoliberales es la pretensión de reemplazar el Estado por el mercado como “instancia fundamental de coordinación de los procesos sociales” (Lechner, 1994: 93).

La deuda externa no solo que fue la causa principal de la crisis fiscal de los años ochenta en muchos de los países latinoamericanos, sino que a partir de la crisis se buscaron los argumentos para justificar la inexorabilidad de la aplicación de las políticas neoliberales. El consenso de Washington y sus principales actores, que ejerció una “poderosa influencia sobre los gobiernos y las élites de América Latina”, a partir de la definición de las causas de la crisis latinoamericana, que curiosamente no incluía a la crisis de la deuda y sí el “excesivo crecimiento del Estado, traducido en proteccionismo (el modelo de sustitución de importaciones), el exceso de regulación, las excesivas e ineficientes empresas estatales y el populismo económico incapaz de controlar el déficit público y mantener bajo control las demandas salariales del sector público y privado, estableció la agenda que debía combatir el “populismo económico y lograr el equilibrio fiscal y la estabilización”. (Bresser Pereira, 1991: 15). Parece que cuando Tironi y Ricardo Lagos plantean que las mutaciones en la estructura social en los países donde se han aplicado las políticas de ajuste estructural son de alcance “universal y transideológico”, quieren decir realmente, que no es posible discutir ni las causas de estos cambios, ni por lo tanto las respuestas que se podían articular en torno a ellas. (Tironi y Lagos, 1991: 39).

La aplicación de las políticas de ajuste se traducían, desde algunas perspectivas de los estudios políticos, como un problema de gobernabilidad en el sentido de la capacidad para generar una fuerte voluntad política, que sea capaz de elaborar y poner en práctica eficientemente las políticas neoliberales, muchas veces a través de “duros aunque precisos programas de austeridad económica”:

De hecho, lo que se busca es un Estado menos extenso y poderoso, pero capaz de supervisar y garantizar un mercado ostensiblemente libre. A medida que surge y se consolida este esquema, el problema de la gobernabilidad –para los diversos y específicos gobiernos –se traduce en la capacidad de movilizar el poder disponible y utilizarlo para resolver problemas económicos específicos: hoy en día, lo

importante es estabilizar, doméstica e internacionalmente, la crisis económicas (Malloy, 1992: 133).

Con el propósito de aproximarnos con mayor precisión al campo problemático de esta tesis es necesario incorporar un argumento adicional que se refiere al rol jugado en estos años por el complejo entramado que configuró la cuestión de la deuda externa. A parte de ser una de las principales causas de la crisis económica, como se dijo, la deuda externa se constituyó en la herramienta más eficaz para asegurar el pago de la deuda externa comercial, en condiciones tan desfavorables para los países deudores que contribuyeron decisivamente a financiar la crisis de los países del Norte (Acosta, 1998), pero sobre todo fue durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado el vehículo privilegiado para la implementación de las políticas neoliberales. Mediante los créditos “stand by” del Fondo Monetario Internacional (FMI), que estaban destinados a cubrir el déficit fiscal y al mismo tiempo estaban condicionados a la firma de las “Cartas de Intención”, se obligaba a los países solicitantes aplicar políticas de ajuste y liberalización económica. Del mismo modo, cerrando el círculo y estableciendo blindajes múltiples, las diversas renegociaciones de la deuda externa comercial, que no sólo no aliviaron la situación de endeudamiento sino que agravaron la presión fiscal de estos países, condicionaban la firma de estos acuerdos a la concreción de créditos “stand by” con el FMI. Un poco más tarde, los créditos multilaterales del Banco Mundial (BM) destinados para financiar proyectos de asistencia técnica, también sirvieron para financiar el pago de la deuda externa comercial.

Precisamente, a través de los créditos de Asistencia Técnica del BM se instrumentaron las reformas neoliberales del Estado, que incluían el achicamiento del Estado, la desregulación de la economía, la liberalización del comercio exterior y las privatizaciones, todas ellas funcionales a la rearticulación del mercado mundial y a los intereses privados transnacionales. La retórica de los Organismos Multilaterales de Crédito se construyó alrededor de la neutralidad y objetividad del discurso económico neoclásico, y sus especialistas (tecnocracia internacional) fueron los que comandaron las reformas neoliberales en la región. Podríamos resumir el argumento diciendo que la hegemonía de los actores internacionales de la economía global se articuló alrededor del despliegue del poderoso mecanismo de la deuda externa con el objetivo de financiar la

crisis de los países del Norte y de adecuar las economías y los Estados del Sur a los requerimientos del nuevo orden internacional.

Este fenómeno, que en términos todavía amplios podríamos denominarlo como pérdida de soberanía, es lo que Bolívar Echeverría describe como el surgimiento de una “entidad estatal transnacional en ciernes”, es decir, las principales decisiones que antes solían tomar los Estados nacionales y que daban su contenido a la vida política, ahora las toma el emergente gobierno planetario:

Se trata de una entidad difusa que responde espontáneamente, desde el automatismo de la economía capitalista, a una necesidad que apremiante desde hace ya más de un siglo, la necesidad de poner en pie un gobierno planetario. La Organización de las Naciones Unidas, esa institución oligopólica al servicio de las grandes potencias, que los Estados vencedores de la segunda guerra mundial impusieron al mundo en 1945, ha venido ocultando la necesidad ineludible de una entidad estatal de alcances realmente planetarios (Echeverría, 2006: 143-144).

Enfoque analítico y estrategia metodológica

No es posible aproximarnos a los diferentes enfoques de los estudios sobre la democracia en América Latina, sino los vinculamos problemáticamente a la cuestión de la deuda externa descrita en los términos que he intentado hacerlo hasta el momento. Por ejemplo, a los estudios que abordan la transición y consolidación de la democracia en América Latina (O'Donnell, 1996 y Garretón, 1997), o a nociones como el “hiperpresidencialismo” de Cavarozzi descrito anteriormente, o aquel fenómeno que Zermeño explica como la buró-política, es decir, como la absorción de los líderes por las altas esferas de la burocracia estatal especializada y disciplinada (Tecnocracia) (Zermeño, 1997). O a la despolitización de la democracia que Pachano advierte como influjo del discurso y la práctica de la derecha en el Ecuador de estos años que conciben a la democracia “como un problema técnico para técnicos”. (Pachano, 1996: 31).

Nuestro propósito en este trabajo es mucho más acotado que el intento de discutir con estos enfoques alrededor de la relación deuda externa y democracia, aunque lo haga de alguna manera y se vislumbre una línea poco desarrollada de estudios en este

sentido, se trata más bien de someter a la democracia ecuatoriana a un test de legitimidad a partir del análisis del proceso de endeudamiento. Para tal efecto, este trabajo se ha propuesto confrontar, a partir de una relectura del Informe final de la auditoría del crédito público realizado por la CAIC, los hallazgos obtenidos por esta Comisión en el período 1983-2000 con los criterios que definen la legitimidad de un orden democrático desde dos enfoques diferentes, uno “*liberal-elitista*”, hegemónico en la política mundial, otro “*democrático-deliberativo*”, que surge como una propuesta contrahegemónica a la primera (Avritzer, 2000). Ambos enfoques coinciden en la necesidad de ubicar la discusión sobre la legitimidad democrática en torno a las reglas o procedimientos que regulan los actos a través de los cuales la sociedad <<democrática>> toma legítimamente sus decisiones políticas. Lo que los separa y distingue es la concepción que cada uno de estos enfoques tiene del alcance y naturaleza de las reglas procedimentales que regulan estos actos. Para los primeros, las reglas para la “toma de decisiones” son restringidas y limitadas a las élites políticas, en cambio para los segundos estas son amplias y abiertas a la deliberación pública. Santos y Avritzer, al caracterizar el enfoque contrahegemónico, lo define como la estrategia conceptual dirigida a ampliar el canon democrático. (Avritzer y De Sousa Santos, 2003)

La concepción “liberal-elitista” de la democracia surge en el período de entreguerras y está representada por intelectuales como Max Weber, Carl Schmitt y Joseph Schumpeter. Estos autores cuestionan los conceptos de soberanía popular y publicidad y plantean la necesidad de mantener una concepción restringida de soberanía, limitada a los procedimientos para elegir gobernantes. Esta concepción, hegemónica en las teorías democráticas, fue duramente cuestionada en las últimas décadas del siglo XX por el apareamiento de las formas de acción colectiva propias de la “tercera ola de la democratización”, que a diferencia de los movimientos de masas de la época de entreguerras, no amenazan la democracia, sino más bien demandan una mayor democratización del sistema político. Los movimientos de derechos humanos en Argentina, los movimientos comunitarios en Brasil e inclusive los movimientos globales contra la deuda externa (la propia CAIC) expresan la necesidad de buscar nuevos formatos democráticos que den cuenta de la voluntad de la sociedad organizada por participar en los mecanismos institucionales del sistema político para la toma de

decisiones. La afirmación de formas públicas de rendición de cuentas y de transparencia en las nuevas democracias, también han fortalecido esta concepción más amplia de entender la legitimidad democrática (Avritzer 2002).

La estrategia metodológica propuesta para este trabajo consiste en el análisis de una serie de datos empíricos a partir de un conjunto de criterios normativos relacionados a la manera cómo dos enfoques diferentes de la teoría política conciben la democracia. Por lo tanto, este análisis, que va de lo empírico a lo normativo es lo que define a este estudio como un “test de legitimidad democrática”. La estrategia metodológica de la tesis podría plantearse también en doble sentido, de aquella que va desde la deuda externa a la democracia y aquella otra que va en sentido inverso, es decir, desde la democracia a la deuda externa. De tal modo que la evaluación o test de legitimidad democrática podría aplicarse tanto al orden democrático en cuanto tal, a partir del análisis de la manera cómo operó la deuda externa en el Ecuador, así como a la deuda externa, entendida esta como un ámbito específico, pero de amplias resonancias como lo hemos visto, de toma de decisión política.

Estructura de la Tesis

En el segundo capítulo de la tesis se ha reordenado la información de la deuda comercial y multilateral para proponer una lectura general del proceso de endeudamiento externo ecuatoriano con relación al rol y al alcance que tuvo este en la implementación de las políticas neoliberales en el Ecuador.

El tercer capítulo está dividido en tres secciones. En la primera se presenta la discusión conceptual entorno a los criterios de legitimidad democrática. En función de estos criterios, en la segunda sección, se organiza y sistematiza información proporcionada por la CAIC. Finalmente en la tercera y última parte de este capítulo se presentan las principales conclusiones del test de legitimidad democrática durante el período estudiado.

La tesis se cierra con las conclusiones insistiendo en el aporte que intenta hacer esta investigación al debate sobre la Tesis de la “Deuda Ilegítima”, pero además

planteando otros temas, no abordados en el desarrollo de este estudio, pero que atañen de igual manera al problema de la legitimidad democrática con relación al proceso de endeudamiento externo ecuatoriano.

Breves apuntes a las fuentes utilizadas

Los datos relacionados a los tramos de la deuda comercial y multilateral ecuatoriana entre 1983 y 2000 y del Proyecto de Asistencia Técnica para Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRODEMINCA) suscrito con el Banco Mundial e implementado entre 1994 y el 2000 fueron el material documental con el que se desarrolló este estudio. El Proyecto PRODEMINCA es uno de los créditos auditados por la CAIC que forma parte del tramo de la deuda multilateral

La información de la deuda comercial y multilateral proviene principalmente del Informe Final Resumen Ejecutivo de la CAIC. En este Informe se presentan de manera resumida los hallazgos obtenidos por esta comisión. Por este motivo los datos que presentamos en el desarrollo de la tesis son muchas veces de carácter general, sin entrar a describir en detalle los procesos que llevaron a la Comisión a fundamentar sus conclusiones. Sin embargo, esto no disminuye el valor de esta información que es el resultado de una exhaustiva investigación documental, como me consta al haber sido parte del equipo de investigadores en una de las subcomisiones de la CAIC. Vale decir, además, que estos datos forman parte de los supuestos principales que sostienen parte de las conclusiones de la presente tesis. Adicionalmente para complementar el análisis de los tramos de deuda comercial y multilateral, se usaron varios folletos publicados por la misma Comisión.

Para el análisis del estudio de caso relacionado al PRODEMINCA se utilizaron una variedad de fuentes. Sin embargo, en gran parte este análisis se fundamenta en la información proporcionada por el Informe final de auditoría. Pero también se recurrió, cuando fue necesario, a información primaria detallada en la bibliografía de esta tesis. La documentación primaria revisada incluye: ayudas memorias de las Misiones de Inspección y Evaluación del Banco Mundial, Informes oficiales sobre el Proyecto de esta misma institución, correspondencia oficial intercambiada entre el BM, la

autoridades de gobierno y la Unidad Ejecutora del Proyecto, otros varios comunicados de diferentes actores involucrados en la implementación del Proyecto, Leyes, Reglamentos, etc. Por este motivo el análisis del PRODEMFINCA efectuado en este estudio es de mayor detalle y profundidad que el que se pudo realizar a los tramos de la deuda comercial y deuda multilateral.

Finalmente, vale añadir, que la investigación realizada por la CAIC tenía como objetivo determinar la legitimidad, la legalidad, transparencia, calidad, eficacia y eficiencia del proceso de endeudamiento ecuatoriano entre 1976 y el 2006, considerando aspectos legales, financieros, impactos económicos, sociales, de género, ecológicos y sobre nacionalidades y pueblos (Decreto Ejecutivo No. 472, 9 de Julio de 2007). El Decreto Ejecutivo a través del cual se creó la CAIC añade que las responsabilidades determinadas por la Comisión “deberán ser canalizadas a las instituciones de control y judiciales para que inicien las acciones administrativas, civiles y/o penales que correspondan, de acuerdo con las disposiciones legales”. (Art. 7, literal j). Por eso la información que se presenta en esta tesis, sobre todo, la relacionada con la violación a la constitución y a las leyes cometidas en el proceso de endeudamiento ecuatoriano, deben ser concebidas como “presunciones” de rompimiento del orden jurídico.

CAPÍTULO II DEUDA EXTERNA Y NEOLIBERALISMO EN EL ECUADOR

2.1. Crisis de la deuda externa y neoliberalismo

La pugna comercial entre las potencias económicas y los excedentes provenientes del aumento de los precios del petróleo, conocidos como petrodólares, generaron un flujo creciente de recursos financieros hacia los países del Sur, que no encontraron cabida en las economías del norte por la recesión económica que sufrieron a finales de los sesenta e inicios de los setenta (Acosta, 1998 y Falconí y Oleas 2004).

En este contexto las condiciones de crédito se flexibilizaron y se incentivo a los países del Sur, por intermedio de los organismos multilaterales, a aceptar préstamos, muchas veces innecesarios, con extraordinarias tasas de ganancia para los acreedores internacionales. De esta forma se priorizó la reproducción financiera-comercial del capital por encima de las formas productivas de inversión, como la vía preferencial para administrar la crisis económicas de los países centrales. (Acosta, 1998: 6)

En agosto de 1982 México suspende el pago de sus acreencias externas, con lo cual se inicia la llamada “crisis de la deuda”. Sin embargo, el origen de esta crisis es el resultado de la política de Estados Unidos para reducir su déficit fiscal. Este país inició una carrera armamentista que le condujo a empeorar su desbalance económico y a convertirse en el principal deudor del planeta. La política monetaria restrictiva de este país provocó una acelerada alza de las tasas de interés en el mercado internacional que aumentó la presión a los países periféricos para cubrir el servicio de una deuda cada vez más cara:

Ajustes que exigieron, en primera instancia, una masiva reducción de las importaciones (en algunos casos cercanos al 50% en un año, como sucedió en Ecuador en 1983), al tiempo que paulatinamente integraron cambios para abrir las economías endeudadas en función de las necesidades del capital financiero internacional (Acosta, 1998: 7).

El manejo de la crisis de la deuda, vía renegociaciones, permitió que la recesión económica de los países centrales, especialmente de los Estados Unidos, fuera asumida finalmente por los “países pobres” del planeta:

La banca comercial, en consecuencia, salió de la trampa, pudo capitalizarse y reunir importantes reservas, sin dejar de obtener significativas utilidades en dichos negocios y aún a través de conseguir de sus gobiernos ventajas fiscales vinculadas al manejo de los créditos ofrecidos a los países pobres (Acosta, 1998: 10).

En el caso ecuatoriano, por ejemplo, la deuda externa comercial creció de US \$ 115.7 millones en 1976¹ a US\$ 4.163 millones de dólares en el año 2006 y significó una transferencia neta de US\$ 7.130 millones a la banca privada internacional (Informe Ejecutivo CAIC, 2008: 25). El monto neto negativo de la deuda externa en Latinoamérica ascendió a aproximadamente 210 mil millones de dólares en la década de los ochenta y la fuga de capitales, junto con el deterioro de los términos de intercambio sumó entre 350 a 550 mil millones de dólares.

En esta sumatoria habría que añadir la repatriación de capitales y las remesas de utilidades de las inversiones extranjeras (superiores a los capitales invertidos), los costos provocados por el neoproteccionismo de los países del Norte, el pago de regalías y otros derechos tecnológicos, la sangría de "cerebros" extraídos sistemáticamente de los países del Sur, así como los costos ambientales derivados de una ancestral relación de dominación del Norte sobre el Sur, que ha dado lugar a la "deuda ecológica" en la cual el papel de acreedores y deudores es inverso al existente en la deuda externa financiera (Acosta, 1998: 7).

El mecanismo privilegiado de las grandes corporaciones financieras internacionales para dirigir este proceso, fueron continuos procesos de refinanciamiento, con la participación activa de los organismos multilaterales, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI), que cumplió el rol de cobrador, pero también de salvavidas al conceder préstamos que permitieran a los estados deudores seguir cumpliendo fielmente el servicio de la deuda:²

¹ Esta cifra es la suma de la deuda privada (US \$56.2) y la deuda pública (US \$59.5) con la banca privada internacional. (CAIC, Informe Ejecutivo, 2008: 25)

² Aunque el objetivo de la creación del FMI fue evitar que ocurriera una crisis económica capitalista como la de 1939, se constituyó en el instrumento de la banca internacional para proteger sus intereses. (Toussaint, 2008)

Más aún, las condiciones o condicionalidades cambiaron de esencia en 1944 cuando el concepto antes existente para llegar a un acuerdo definitivo de crédito impago era preciso que el deudor tuviera un superávit comercial y fiscal. Esto se transformó en que para pagar las deudas no importaba tener superávits fiscal o comercial porque el FMI prestaría los recursos para cubrir la brecha externa en caso necesario (Ugarteche, s/f).

A mediados de la década de los ochenta y a los largo de los noventa los organismos multilaterales abrieron líneas de crédito a los países del sur, bajo la condición de que apliquen un plan diseñados por estos organismos de “corrección de políticas”:

Los organismos multilaterales trasladaron sus créditos de *project based* a *policy based* y a partir de mediados de los años de 1980 iniciaron campañas crediticias dónde la “corrección” de las políticas es lo importante. Por “corrección” se entiende que el gobierno que toma el préstamo hace lo que el banco le pide/exige (Ugarteche, s/f).

Mientras que en la década de los ochenta el FMI fue el organismo financiero multilateral que intervino protagónicamente en América Latina para obligar a los países de la región a refinanciar sus deudas con los acreedores internacionales y para imponer políticas de ajuste fiscal y estabilización económica, además de iniciar la ruta hacia las reformas neoliberales en el terreno de la política económica, desregulación de los mercados financieros, medidas liberalizadoras y aperturistas de la economía y la flexibilización laboral, en la década de los noventa es el BM particularmente y su socio menor el BID los que toman las riendas en la dirección de los procesos políticos de estos países.³ Esta segunda fase de imposición del modelo neoliberal comprendía reformas estructurales a los Estados latinoamericanos, cumpliendo con el recetario compilado en el llamado <<Consenso de Washington>>.

³ En la década de los ochenta el Ecuador firmó cinco <<Cartas de Intención>> con el FMI, mientras que en los noventa lo hace en dos ocasiones. Esto no quiere decir que el FMI dejó de gravitar en las decisiones políticas del país, todo lo contrario siguió actuando en coordinación con el BM para la definición de las políticas de ajuste fiscal y estabilización económica y de las políticas orientadas a reformar estructuralmente al Estado. Además continuó presionando al país para que viabilice los continuos procesos de reestructuración de las deudas bilaterales y las contraídas con los acreedores internacionales.

Todo esto configuró un mundo dónde los gobiernos deudores deben cumplir con las condiciones impuestas con los acreedores en términos de política económica pero también de privatizaciones, manejo de la deuda, eliminación de subsidios y cobro de los servicios de salud y educación de forma casi universal, cediéndose así la capacidad de gobierno del espacio nacional al espacio multilateral. Finalmente, no importa quien o qué partido político gobierne, todos hacen lo mismo en el plano económico al margen de sus discursos. Este pos imperialismo sé adecua a las demandas del capital transnacional y ata a los gobiernos de los países en desarrollo, creando o alimentando crisis de representatividad (Ugarteche, s/f).

Esto significó desde la perspectiva de la economía que los países del sur se dirijan hacia a un proceso de “reprimarización modernizada y flexible de sus economías (acompañada de una desindustrialización relativa y de una tercerización, signada especialmente por la informalización de amplios sectores de la población) como la vía más "conveniente y posible", según la ideología dominante”. Todo esto suponía la aplicación de un modelo neoliberal de inserción de las economías periféricas en la nueva fase de acumulación capitalista, dominada por el mercado (Acosta, 1998 y Ospina, 2005).

2.2. Implementación de políticas neoliberales a través de la deuda externa en el Ecuador

Antes de iniciar con la revisión en detalle del vínculo entre políticas neoliberales y deuda externa en Ecuador, vale insistir en el argumento que sostiene que la deuda externa tuvo dos objetivos generales. Por un lado, financiar la crisis económica de los países del Norte, a través del pago de la deuda externa en condiciones onerosas y extremadamente injustas establecidas en los múltiples procesos de renegociación de esta. Y por otro lado, aplicar las reformas neoliberales en la economía y en el rol del Estado, a través de los créditos multilaterales otorgados por el BM y FMI.

A través de un juego de condicionalidades cruzadas los acreedores de la deuda comercial y los organismos multilaterales de crédito articularon un poderoso

instrumental que les garantizó tener un control cada vez más directo de los Estados y gobiernos del Sur.⁴

2.2.1. Renegociación de la deuda externa comercial y acreedores internacionales

Entre 1976 y 1982 la deuda externa pública del Ecuador creció 18 veces, pasó de US\$ 161 millones a US\$ 2.900 millones y la deuda privada creció 28.4 veces, de US\$ 57 millones a US\$ 1.628 millones. Esto como resultado del incremento espectacular en las tasas anuales de intereses internacionales en este mismo período. En el caso de las tasas “Prime” ascendió de 6.3% al 20.5% y las “Libor” de 5.7% a 19%, esto representa 3.33 % de incremento.⁵ Esto llevó inevitablemente a que el país tuviera serias dificultades para el pago de la deuda contraída en estos años. (CAIC, 2008a: 15)

El grueso de la deuda comercial entre 1976 y 1982 se la instrumentó a través de la emisión inorgánica de papeles fiduciarios en el mercado internacional, denominados “pagarés”, que se originaron en contratos supuestamente destinados para “inversiones en proyectos”. El informe de la CAIC afirma que no pudo verificar ni el fin para el que fueron contratados ni el destino final de estos recursos. Apenas 4 de las 18 entidades públicas beneficiarias de estos créditos presentaron la documentación que respaldaba estas obligaciones contraídas por el Estado ecuatoriano. Inclusive la Junta de Defensa Nacional llegó a afirmar que no han encontrado “documentación sobre la información que detalle préstamos recibidos” por esta institución. (CAIC 2008a: 28)

Con el alza exorbitante de las tasas de interés, en 1982, el Ecuador entró en mora por la deuda vencida. Inmediatamente la banca privada internacional cerró las líneas de crédito al país y constituyó el denominado “Comité de Gestión”, que junto al

⁴ Aunque no abordemos directamente el análisis del crédito bilateral, este operó bajo esquema similar al que se usó en las renegociaciones de la deuda comercial. El Club de París también condicionó los programas de renegociación de la deuda bilateral a la firma de las Cartas de Intención con el FMI. De manera inversa el FMI condicionó sus créditos “stand by” a que los países deudores firmen previamente acuerdos con el Club de París. El endeudamiento interno se estructuró también en gran medida para garantizar el pago de la deuda externa (CAIC, Informe Ejecutivo, 2008).

⁵ La primera estipulada por la Reserva Federal de los EE.UU y la segunda la fija una Asociación de bancos privados de Londres.

Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Club de París obligaron al país a partir de 1983 hasta 1985 a firmar continuos convenios de refinanciamiento de su deuda externa y aplicar el Plan de Estabilización Económico (especialmente recortes de subsidios, elevación de los precios de los servicios básicos y disminución de la inversión social) y otros condicionamientos establecidos en la <<Carta de Intención>> entregada al FMI.⁶ (CAIC, 2008a: 30)

Cuadro 1. Paquete de refinanciamiento de la deuda pública y privada 1983-1984-1985

Convenios de Refinanciamiento del Sector Público		
Convenio	Monto	Año
ERA 83 (Convenio de Prórroga y Refinanciamiento)	US\$ 1.100 millones	12/10/1983
ERA 84 (Convenio de Prórroga y Refinanciamiento)	US\$ 350 millones	7/08/1984
MYRA (Convenio de Refinanciación Multianual)	US\$ 4000 millones	19/12/1985
Convenios de Crédito con el sector público⁷		
Dinero Fresco	US\$ 431 millones	12/10/1983
Dinero Fresco	US\$ 200 millones	14/08/1985
Refinanciamiento del Sector Privado en el marco de la “sucretización”		
Mecanismo de Depósito y Préstamo	US\$ 1.600 millones	12/10/1983
Acuerdo de Consolidación	US\$ 1.600 millones	15/08/1986

Fuente: CAIC, Informe Ejecutivo, 2008: 34-35

El primer “refinanciamiento” importante que se registra fue el que se acordó con el Citibank, en calidad de Banco Agente⁸, en 1979 por un monto de US \$520 millones.

⁶ Aprobada el 25 de julio de 1983. La <<Carta de Intención>> fue firmada por el Gerente del Banco Central Abelardo Pachano B. y el ministro de Finanzas Pedro Pinto, en la presidencia de Oswaldo Hurtado.

⁷ Según el Informe ejecutivo, la CAIC no pudo conocer el destino final de estos créditos.

⁸ Esto quiere decir que el Citibank, actuaba en representación de un consorcio de bancos acreedores del país.

En realidad, como fue una constante en este tipo de convenios, el Ecuador pagó anticipadamente sus obligaciones crediticias y adquirió un nuevo préstamo.

Se ofrecieron “periodos de gracia” aparentemente atractivos, pero en realidad quedó en evidencia que esta negociación significó: 1) el prepago anticipado de obligaciones; 2) la transferencia del peso del endeudamiento al Presupuesto del Estado 3) el gran riesgo de contratación de créditos con tasas de interés flotantes y, 4) onerosas condiciones reflejadas en las comisiones de administración, compromiso y agencia. No había justificación para el pago anticipado de obligaciones no vencidas de entidades públicas que habría podido seguir cumpliendo con los calendarios de pagos establecidos, lo que al final originó una innecesaria refinanciación en condiciones más onerosas.” (CAIC, 2008a: 27-28).

El Agente Coordinador en todos estos convenios fue el Lloyds Bank, que lideraba el Comité de Gestión. Solo en el “Mecanismo de Depósito y Préstamo” el Agente fue el Citibank. Según la CAIC este paquete de refinanciamiento tuvo como objetivo principal convertir las deudas representadas por “Contratos Originales” de entidades públicas y gobierno, “pagarés” y deudas asumidas por el sector privado en deudas del Banco Central. (CAIC, 2008a: 30)

A través del “Convenio de Depósitos y Préstamos”, todavía siendo presidente Oswaldo Hurtado, el BCE asume la deuda externa del sector privado,⁹ actuando el Estado como garante sobre el monto adeudado de US\$ 1.600 millones, en la llamada “sucretización de la deuda”. Los deudores privados debían pagar en sucres al Banco Central, con una paridad cambiaria y a una tasa de interés establecidas a la fecha de celebración de los contratos. Febres Cordero en octubre de 1984 extendió los plazos de pago de 3 a 7 años¹⁰, congeló la tasa de interés en 16%, cuando las tasas comerciales se ubicaban en el 28%. Finalmente anuló la comisión de riesgo cambiario, congelando el tipo de cambio en 100 sucres por dólar y aumentó el periodo de gracia de 1 año a 4 años y medio (CAIC, 2008a: 37).

⁹ Distribuida entre 40.000 operaciones y 15.000 clientes.

¹⁰ Para ampliar los plazos modificó el artículo 66 de la Ley de Régimen Monetario, mediante Decreto Ley.

Adicionalmente la CAIC señala que los deudores privados se beneficiaron entre 1984 y 1993 en alrededor de US\$ 550 millones a través de “Mecanismos de Reducción de Deuda”, implementados por la Junta Monetaria sin el respectivo respaldo legal, que posibilitaron la compra de deuda externa ecuatoriana en el mercado secundario por un monto que equivalía al 30 % del valor nominal de esa deuda y la entregaron al Banco Central por el monto del 100% del valor nominal.

En resumen la <<sucretización>> significó pérdidas exorbitantes para el Estado ecuatoriano. Los US \$ 1.371 millones sucretizados se transformaron en US\$ 4.364 millones. Sólo por pérdidas por diferencial cambiario en la conversión de la deuda contraída en divisa extranjera a sucres, moneda oficial del Ecuador en aquella época, el país perdió US\$ 1.557 millones.

A mediados de la década de los noventa en el gobierno de Durán Ballén se produce una renegociación macro de la deuda comercial, conocida como Plan Brady, que se aplicó simultáneamente en varios países de la región. La deuda fue transformada en Bonos Brady (llamado así por el nombre del Secretario de Estado del Tesoro de los Estados Unidos), que consistía cambiar las acreencias bancarias por títulos garantizados por el tesoro estadounidense, con la condición de que los bancos de crédito redujeran el monto de las acreencias y repusieran el dinero en el circuito financiero. Por el lado de los países deudores, estos se comprometieron a consolidar una parte de su deuda y a firmar programas de ajuste estructural con el asesoramiento del FMI (CAIC, 2008e: 19). A través del Plan Brady se transformó toda la deuda comercial, incluyendo deudas anteriores e intereses vencidos.

La deuda externa comercial ecuatoriana “elegible” para ser novada a través de la emisión de Bonos Brady era de US\$ 4.521 millones de Principal y US\$ 2.549 millones de Intereses vencidos, totalizando US\$ 7.070 millones. Esta deuda va alrededor de 25% en el mercado secundario. Mientras tanto, la reducción del monto transformado en Bonos Brady fue de apenas US\$ 1.174 millones en la parte de capital, sin que se registre reducción alguna en la parte de los intereses, que se transformaron en Bonos Brady PDI y IE, que también generaban intereses (CAIC, 2008a: 42).

El BM, el BID y el gobierno japonés actuaron también activamente en el proceso de negociación del Plan Brady. Doce créditos multilaterales auditados por la CAIC se firman en paquete en este mismo periodo, de los cuales diez fueron destinados, abierta o encubiertamente para el pago de garantías en el marco del Plan Brady.

En actos concertados, cinco préstamos, cuatro del Banco Mundial y uno del BID, se suscribieron en un solo día (10 de febrero de 1995); previamente 3 créditos del BID se firman también en un solo día, el 8 de diciembre de 1994. En febrero de 1995 se contrata el crédito del FLAR y el 25 de marzo Japón concedió tres créditos cofinanciados con los FMI, BM y BID (CAIC, 2008a: 71).

En el documento referente al Acuerdo suscrito por el Ecuador para la ejecución del Plan Financiero de 1994 se establece el origen de los valores requeridos para el cumplimiento del Plan Brady, en el que le corresponde a los Organismos Multilaterales y Bilaterales proporcionar el 65% del total de los recursos, en las siguientes proporciones:

- FMI, el 13%
- Banco Mundial, el 20%
- BID, el 20%
- Gobierno de Japón, el 12%

Al Gobierno del Ecuador le correspondía cubrir el restante 35%, pero que en realidad fue cubierto con un crédito del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) de US \$ 200 millones.

Los créditos suscritos con el BM, BID, FLAR y gobierno de Japón fueron los siguientes:

- 3819-EC/BM Ajuste Estructural (SAL)
- 3820 EC/BM Reducción de la Deuda
- 3821 EC/BM Asistencia Técnica para la Reforma de Empresas Públicas (PERTAL)

- 831-OC-EC Desarrollo Agrícola, por US\$ 80 millones
- 833-OC-EC Programa Sectorial Financiero, por US\$ 100 millones
- 842-OC-EC Reforma y Apoyo al Sector Público, por US\$ 80 millones Página 74
- Crédito del FLAR por US\$ 200 millones.
- Crédito de Facilidad financiera de US\$ 200 millones otorgado por Japón y distribuidos en calidad de cofinanciamiento de tres créditos: uno del Banco Mundial (Ajuste Estructural), otro del BID (Programa Sectorial Financiero) y finalmente del FMI (Stand-By)

Tanto las leyes y la constitución ecuatoriana, así como los propios estatutos de fundación del BM y el BID señalan que los créditos que provengan de esta fuente sólo pueden ser destinados a proyectos de inversión. Por este motivo en la mayoría de créditos otorgados por estas instituciones en este periodo, ocultando su verdadera finalidad, aparecen como proyectos destinados al desarrollo.

El último gran proceso de renegociación se concreta en el 2000, bajo el gobierno de Gustavo Noboa. En septiembre de 1999 el país declara una “moratoria” de su deuda, impidió legalmente la recompra de la deuda Brady en el mercado, que estaba valorada en alrededor del 29% de su valor nominal. El gobierno nacional entregó Bonos “Global 2030” a 30 años, con tasas que empezaban en el 4% y aumentaban 1% cada año hasta el 10%, y Bonos “Global 2012” a 12 años, con tasa fija del 12%. Tasas muy superiores a las contempladas en el Plan Brady (CAIC, 2008d: 18).

El monto renegociado ascendió a US\$ 3.950 millones, cuatro veces el valor de mercado de la parte “negociable de los Bonos Existentes”. Solo por intereses el Ecuador había cancelado US\$ 2.450 millones hasta el año 2008.

2.2.2. Estabilización económica y FMI

Los créditos otorgados al Estado ecuatoriano por parte del FMI estaban destinados para cubrir el déficit fiscal y liberar así recursos para el pago de la deuda externa. Sin embargo, el alcance de la participación del FMI no se reducía a este

objetivo. Gracias a los condicionamientos a los que venían atados estos créditos (firma de Cartas de Intención), obligaban a los países “beneficiarios”, por un lado, a poner en marcha políticas de estabilización económica para asegurar la continuidad, desde la intervención directa en el ámbito de las políticas económicas, del pago de la deuda externa¹¹, y, por otro lado, a aplicar un conjunto de medidas de ajuste estructural (desregular los mercados de productos, financieros y laborales), que más tarde serán consolidadas por los créditos multilaterales provenientes del BM, para reacomodar a la economía nacional y al Estado al nuevo orden económico internacional, que suponía desde luego, una salida más sostenible a la crisis de estos países antes mencionada.

Oswaldo Hurtado aplicó un programa de estabilización que redujo el gasto público, intentó controlar la inflación y mejorar los saldos de la balanza de pagos, a través del Plan Nacional de Estabilización (1982) y la devaluación del sucre. Con León Febres Cordero (1994) se definió junto con las políticas de ajuste y estabilización económica, la ruta para avanzar en la consolidación de un modelo económico hacia afuera, con la apertura al mercado externo, la liberalización económica y la desregulación de la economía y las finanzas. Aunque en la práctica el modelo tuvo serias dificultades.¹²

Rodrigo Borja continuó con las políticas de ajuste (eliminación progresiva de los créditos preferenciales, eliminación de subsidios, reajustes mensuales del combustible), pero bajo un esquema gradualista. Y siguió consolidando las reformas neoliberales ligada a la desregulación de los mercados, la liberalización de la economía (liberalización de las tasas de interés) y principalmente la flexibilización laboral.

La política y economía del ajuste ejecutadas por Oswaldo Hurtado, León Febres Cordero y Rodrigo Borja, entre 1982, han sido calificadas como “tortuoso camino”, dado el patrón de reformas en el que los cambios con frecuencia se realizan exitosamente; pero simultáneamente se erosionan al ser alterados o eliminados en

¹¹ Por eso es importante no olvidar la relación entre el rol jugado por el FMI y los procesos de renegociación de la deuda comercial. En menor medida, el BM también condicionó e instrumentó mecanismos para asegurar el pago de la deuda.

¹² Se establecieron subsidios selectivos a ciertos sectores exportadores, se retrocedió en las políticas de apertura arancelaria y financiera, además de una desregulación de los mercados parcial y selectiva. Además se incrementó el gasto público financiado con crédito externo y préstamos del Banco Central, que condujeron al incremento de la inflación hasta el 100% anual. (Ramírez y Ramírez, 2005: 39)

respuesta a una variedad de presiones políticas y económicas y, en ciertos casos, debido a choques externos o catástrofes naturales. (Falconí y Oleas, 2004: 35)

Sixto Durán Ballén aliado a sectores de la derecha serrana y “algunos disidentes costeños del Partido Social Cristiano” inmediatamente iniciado su mandato aplicó un paquete de medidas económicas (devaluación del 35 % del tipo de cambio real del mercado de intervención, mecanismos de mercado para el manejo de la política monetaria, reducción progresiva del encaje bancario, elevación de las tarifas de energía, aumento de gasolina), en el marco de la carta de intención con el FMI para viabilizar la renegociación de la deuda externa ecuatoriana dentro de lo que se conoce como el Plan Brady. (Ramírez y Ramírez, 2005: 50)

En 1993 Durán Ballén vuelve a firmar una nueva carta de intención que condujo a la devaluación de la moneda en 197%, a la elevación de los precios de la gasolina en 159% y nuevas políticas y medidas de modernización y apertura.

Luego del “paquete” de septiembre de 1992 se expidieron además, nuevas normas sobre inversión extranjera y sobre contratos de transferencia de tecnología, marcas, patentes y regalías. La zona de libre comercio con Colombia y Bolivia se amplió a Venezuela. Se inició la modernización y apertura del sistema financiero. Se expidió la Ley de Mercado de Valores y se crearon las unidades de valor constante (UVC) para impulsar el ahorro a largo plazo. Se promulgó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Iniciativa Privada y se inició el proceso de desinversión en la Corporación Financiera nacional, Banco del Estado, Banco Nacional de Fomento y Banco Ecuatoriano de la Vivienda. También se reformó la Ley de Hidrocarburos (Falconí y Oleas, 2004: 36-37).

El 4 de abril del 2000 el gobierno de Gustavo Noboa firma una nueva carta de intención con el FMI, a partir de la cual se subieron los precios de la gasolina y el gas, además de elevar la carga tributaria y proponer elevar el IVA al 14%.¹³

Los créditos “stand by” del FMI tenían como finalidad, como hemos señalado, subsanar la brecha fiscal para que Ecuador cumpla con el pago de la deuda comercial a

¹³ Lucio Gutiérrez en marzo del 2003 firmará la última carta de intención que ha suscrito el país con el FMI. (CAIC, 2008e: 25)

la banca internacional. De ahí que estos créditos estuvieron estrechamente vinculados a los múltiples procesos de renegociación de este tramo de la deuda pública.

2.2.3. Reforma estructural del Estado y BM

En la década de los noventa se consolidó el modelo neoliberal en el Ecuador, a través de la acción de los organismos multilaterales de crédito que definieron e instrumentalizaron una reforma global al Estado, frenada por la crisis política de mediados de la década, pero que tuvo un nuevo y crucial impulso en el gobierno de Jamil Mahuad. El marco legal e institucional neoliberal al final de la década de los noventa estaba en gran medida constituido.

Por ejemplo, las reformas constitucionales y legales necesarias para la privatización de los sectores estratégicos (recursos naturales, electricidad, telefonía, agua potable) terminaron por imponerse. Ciertamente en la concreción de las privatizaciones de algunas empresas estatales estratégicas la disputa entre los grupos dominantes se avivó e impidió su plena privatización.

Por ejemplo, buena parte de las privatizaciones fijadas desde el Consejo Nacional de Modernización, CONAM, en los sectores ligados al petróleo, a las telecomunicaciones o la electricidad no se concretaron, en gran parte, por la recurrencia de tales conflictos de interés (Ramírez y Ramírez, 2005: 52).

Sin embargo, lo esencial de este periodo es la hegemonía del poder transnacional en las decisiones fundamentales de las políticas de estado, a través de los organismos multilaterales de crédito.

Todo el crédito multilateral se enmarcaba dentro de los lineamientos establecidos por los Organismos Multilaterales de Crédito tanto en la Estrategia de Asistencia País (CAS, *Country Assistance Strategy*) elaborada por el BM, el Plan País, publicada por el BID, así como en las Cartas de Intención firmadas en estos años con el FMI.

La agenda contenía principalmente dos ejes programáticos: 1) el cambio del rol del Estado: eliminación de atribuciones de control y regulación del mercado, transferencia al sector privado, fundamentalmente transnacional, de las áreas estratégicas del Estado (telecomunicaciones, electricidad, petróleo, minería), los servicios públicos (educación y salud) y los bienes del Estado (venta de activos); y 2) la modernización del Estado que incluía: la incorporación de un modelo de gestión gubernamental descentralizado y desconcentrado, el achicamiento del Estado por medio de la reducción de la burocracia (compra de renuncias)¹⁴, la implementación, bajo el discurso de la eficiencia y la calidad, de un modelo de gestión empresarial en el manejo de la cosa pública, la aplicación de sistema informático para la administración pública y la incorporación de funcionarios medios y altos con perfiles técnicos (tecnocracia) para ocupar los espacios dejados por los empleados públicos en el proceso de reducción del Estado.

Los créditos multilaterales concedidos por el BM y el BID estaban atados a proyectos de asistencia técnica proporcionada por los funcionarios especialistas de estas instituciones y una pléyade de consultores nacionales e internacionales que intervenían desde las Unidades de Coordinación de los Proyectos, actuando como instancias paraestatales, por encima de las máximas autoridades ministeriales. Desde estos espacios se elaboraron leyes, planes, programas, políticas públicas, así como se diseñó e implementaron las principales reformas institucionales al Estado ecuatoriano.

Los diferentes documentos que se elaboran en el proceso de formulación de los proyectos y, luego en la versión de los convenios, revelan contenidos de políticas, en casos con detalles de acciones y procedimientos, predeterminados por el prestamista y extraídos de un modelo uniforme que se aplica en tantos países receptores de estos créditos (CAIC, , 2008b: 39)

Todos estos créditos/proyectos tenían una duración de cuatro o cinco años, en algunos casos contaban con segundas fases de ejecución, para ampliar o completar los proyectos iniciales.

¹⁴ Se iniciaron compras millonarias de renuncia en todas las instituciones públicas. No se ha estudiado el impacto que tuvieron esos procesos de negociación en la organización y en los contenidos políticos de las demandas de los trabajadores públicos.

Entre 1976 y 2006 el Ecuador suscribió 286 créditos con organismos multilaterales, que ascienden a US\$ 12.500 millones y representan el 42 % de la deuda externa pública ecuatoriana. Los organismos multilaterales con los que el Ecuador ha firmado convenios de crédito son el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agropecuario (FIDA) (CAIC, 2008a: 69).

Cuadro 1. Créditos multilaterales (auditados por la CAIC) Gobierno Rodrigo Borja

Sector/crédito	Crédito	Institución financiera	Objetivo	Resultados
Educación	MEJORAMIENTO EDUCACIÓN BÁSICA- PROMECEB	BID	Mejorar educación básica en área rural mediante: capacitación, materiales didácticos, infraestructura, equipamiento	Duración prolongada con resultados pobres. Cambios de carácter estructural, sin soporte legal, impulsando un proceso de privatización de la educación. Denuncias de irregularidades e ilegalidades con responsabilidad del sectorialista del BID.
Educación	EDUCACIÓN /CAPACITACIÓN- EB/PRODEC	BM/BIRF	Crear redes escolares en áreas urbano marginales.	No hubo evaluación de resultados, pero indicadores generales no registran una incidencia positiva del Proyecto en la educación. Creación de Centros Educativos Matrices CEM, sin sustento legal y al margen del sistema educativo.
Agricultura/Rural	DESARROLLO RURAL – PRONADER	BM/BIRF	Fortalecer autogestión del campesinado para incorporarlo al proceso productivo y mejorar sus condiciones de vida.	Asignaciones privilegiadas consultorías que representaron una cuarta parte del crédito. Excesivo incremento de costo del trasvase Oyacachi en DRI sierra norte,

				además construcción sin estudio de impacto ambiental. Impactos no fueron satisfactorios.
--	--	--	--	--

Fuente: CAIC, Informe Ejecutivo, 2008.

En el gobierno de Durán Ballén se llevaron con éxito las reformas legales e institucionales generales que posibilitaron la redefinición del rol del Estado y viabilizaron las privatizaciones. Este gobierno sentó las bases para la consolidación neoliberal en sectores estratégicos (minería, ambiente, comercio exterior), bajo el control directo del Banco Mundial, que a través los créditos de asistencia técnica definió el contenido y la ruta de las reformas legales e institucionales del estado.

Durán Ballén firmó el convenio de crédito marco que definió la orientación y el alcance de las reformas globales del Estado ecuatoriano (MOSTA), así como un conjunto estratégico de créditos sectoriales: eléctrico, hidrocarburífero y telecomunicaciones (PERTAL), salud (FASBASE 1), agricultura (PSA), minería (PRODEMINCA), ambiente (PATRA), entre otros.

Cuadro 2. Créditos multilaterales (auditados por la CAIC) Gobierno Sixto Durán Ballén.

Sector/crédito	Crédito	Institución financiera	Objetivo	Resultados
Modernización del Estado (Privatizaciones)	MOSTA	BIRF (BM)	*Ver texto	
Eléctrico y Telefonía Privatizaciones	PERTAL	BIRF (BM)		
Salud	PROYECTO FASBASE I	BM/BIRF	Entregar servicios de salud, sistema nutricional y saneamiento básico, con participación familiar y comunitaria.	Servicios según enfoque mercantil. Privatización de planta de alimentos del MSP. Focalización del programa de medicamentos gratuitos y recuperación de costos. No se logró mejorar la salud, mortalidad se mantuvo y morbilidad se incrementó. FASBASE II no logró los propósitos declarados. Poca capacidad de gasto.
Educación	PROGRAMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (BID)	BID	Fortalecer capacidad científico-tecnológica,	El propósito de favorecer al sector privado con recursos y subsidios para apoyar proyectos de

			para apoyar desarrollo económico y social a través de FUNDACYT.	innovación tecnológica, no se concretó por falta de interés del mismo. Impacto difícil de medir.
Agricultura	PROGRAMA SECTORIAL AGROPECUARIO – PSA (BID)	BID	Implementar reformas estructurales al sector agropecuario: políticas, importación de bienes elegibles, cooperación técnica.	Ajuste neoliberal en sector agropecuario: desregulación de precios, apertura mercado de agua y tierra, privatización o eliminación de empresas públicas (FERTISA, ENPROVIT, ENSEMILLAS). El valor agregado del producto agropecuario se deterioró en más del 40% entre 1990 y 2002.
Agricultura	ASISTENCIA TÉCNICA SUBSECTOR RIEGO PAT (BM)	BM/BIRF	Modernizar instituciones públicas de manejo de recursos hídricos. Mejorar políticas y diseño de proyectos de irrigación.	Transferencia de sistemas de riego públicos a los usuarios, proceso impuesto y agresivo de privatización de activos que benefició a grupos de interés. 85% se gastó en bienes, administración y consultorías internacionales: UTAH, DAI, LOTTI.
Minería	DESARROLLO MINERO Y CONTROL AMBIENTAL – PRODEMINCA (BM)	BM/BIRF	Reformar e implementar Ley de Minería de 1991 para atraer nueva inversión privada, apoyar desarrollo e incremento de producción minera en el país.	Reformas legales e institucionales que consagraron amplios derechos de concesión minera, beneficios tributarios y arancelarios para inversionistas privados extranjeros. Levantamiento información geoquímica para promoción inversión. Se conculcaron derechos sociales y ambientales al omitir consulta previa y derogar disposiciones legales que protegían el medio ambiente.
Ambiente	ASISTENCIA TÉCNICA MEDIO AMBIENTE – PATRA (BM)	BM/BIRF	Fortalecer capacidad del prestatario para realizar análisis e implementación de políticas	Promulgación de Ley de Gestión Ambiental, definición deficiente de sistema descentralizado que no establece competencias claras de control y crea conflictos

			ambientales y gestión ambiental.	entre ministerios, gobiernos seccionales y sector privado. Benefició al sector privado.
--	--	--	----------------------------------	---

Fuente: CAIC, Informe Ejecutivo, 2008.

En el marco de las políticas económicas definidas en la <<Carta de Intención>> firmada con el FMI, así como en los lineamientos definidos en el CAS (Country Assistance Strategy del Banco Mundial) y el Plan País (BID), Durán Ballén, el 10 de febrero de 1995, firma con el BM los créditos PERTAL y MOSTA que formaban parte de un paquete de cuatro créditos.¹⁵ El 17 de octubre de 1994 el BM entregó al Ecuador la “Carta de Políticas de Desarrollo” en la que aparecen las condiciones que esta institución exigía para la aprobación de este paquete de créditos y que se resumen en los siguientes puntos:

- Tarifas del diesel ajustadas antes de las negociaciones
- Pagos a través de la red bancaria
- Plan de reestructuración incluyendo cronograma de reducción de empleados públicos
- Reestructuración / privatización de empresas públicas con fechas límite y valor estimado que el Gobierno espera recibir.
- Reestructuración de Telecomunicaciones (posición de reserva de activos alquilados y entrega de concesiones - si no se venden las empresas)
- Copia final del Convenio firmado con los bancos comerciales en Madrid incluyendo convenio de prenda colateral.
- Guías genéricas preparadas con el CONAM para privatización/desinversión (CAIC, 2008a: 74)

Precisamente el Crédito 3822/EC – Modernización del Estado (MOSTA) es el más importante de estos dos, pues define el marco global de la reestructuración del Estado ecuatoriano. Bajo este crédito se definen las reformas relacionadas con el tamaño, organización y capacidad de gestión del sector público, se define una nueva

¹⁵ Dos de los cuales se destinaron para la compra de garantías en el marco del Plan Brady. Los créditos de Asistencia Técnica del BM también se instrumentaron para pagar la deuda externa.

institucionalidad estatal con sus atribuciones y competencias, se elaboran programas y planes de políticas públicas, se reforma la legislación económica y se definen sus políticas, entre otros temas.

Cuadro 3. Componentes y subcomponentes del Crédito/Proyecto 3822/EC/BM MOSTA

COMPONENTE Y SUB-COMPONENTE	OBJETIVO	AGENCIAS EJECUTORAS
A. ADMINISTRACIÓN Y CONTROL FINANCIERO PÚBLICO		
A.1. Sistema de Presupuesto y del Tesoro	Administración macroeconómica, operacional y financiera a través de sistemas de presupuestos multianuales integrados para las Entidades del Sector Público, de administración, control y evaluación de la ejecución presupuestaria.	MFCP
A.2. Sistema de Crédito Público	Modernización de la administración de la deuda pública, mediante la introducción de sistemas apropiados.	MFCP
A.3. Contabilidad y Tesorería	Sistema de contabilidad presupuestaria, con operaciones descentralizadas, como base para el control efectivo de los recursos financieros.	MFCP
A.4. Auditoría de Recursos Públicos	Eficiencia y efectividad de auditorías, como un servicio para la administración.	MFCP
A.5. Contratación Pública	Nueva Ley de Contratación Pública: regulaciones y procedimientos	Contraloría Gral. Estado-Secretaría Nac. de Desarrollo Administrativo – SENDA
A.6. Sistemas de Roles de Pago y de Personal	Procesos para administración eficiente de personal, estandarización de funciones administrativas e integración de sistemas de roles de pago y personal.	Contraloría Gral. Estado
A.7. Integración de Sistemas de Información	Moderno Plan Informático, para administración financiera; sistema puente para presupuesto, tesorería, contabilidad, auditoría y funciones de administración de roles de pago y de personal. (Sistema Integrado de Gestión Financiera – SIGEF).	MFCP
B. MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO		
B.1. Fortalecimiento del Marco de la Planificación	Red de planificación descentralizada, con vínculo efectivo entre el proceso presupuestario y la política macroeconómica. Crear subsistemas para programación y monitoreo de proyectos de inversión.	Oficina de Planificación de la Presidencia de la República – ODEPLAN
B.2. Reestructuración y Fortalecimiento de la Administración	Acciones estratégicas, para la descentralización, - preparación de un plan nacional-, desconcentración, regionalización y participación ciudadana; reestructuración de entidades seleccionadas (no menciona eliminación); censo de empleados públicos; y	CONAM (Proyecto MOSTA)

	evaluación del progreso e impacto del proceso de reestructuración.	
B.3. Capacitación del Sector Público	Coordinar la capacitación en las entidades del Sector Público, para apoyar a los demás Componentes.	SENDA
C. COORDINACION DEL PROGRAMA DE REFORMA DEL SECTOR PUBLICO		
C.1. Definición del Papel del Estado	Política macro-institucional que refleje un amplio consenso de definición del Rol de Estado.	CONAM (Proyecto MOSTA)
C.2. Política de Descentralización	Formulación de una política general de descentralización.	CONAM (Proyecto MOSTA)
C.3. Divulgación	Difusión de los beneficios y progresos del proyecto.	CONAM (Proyecto MOSTA)
C.4. Cuentas y Auditoría del Proyecto	Plan de Contabilidad y Auditoría.	CONAM (Proyecto MOSTA)
C.5. Administración del Proyecto	Operación de grupos para la implementación del proyecto.	CONAM (Proyecto MOSTA)

Fuente: CAIC, Informe Ejecutivo, 2008.

Mientras se eliminaban o debilitaban atribuciones de importantes entidades públicas, se fortalecieron otras como fue el caso del Ministerio de Finanzas y Crédito Público. Tal vez la reforma legal más importante de todas las que se expidieron se refiere a la *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos*.

Otras leyes y normas que se expidieron en el marco de este proyecto, a veces en coordinación con otros créditos sectoriales del propio BM, fueron:¹⁶

- Ley del Mercado de Valores
- Ley General de Instituciones del Sistema Financiero
- Reglamento de Regulación de precios de los derivados de petróleo
- Ley de creación del Servicio de Rentas Internas

¹⁶ No hubo ni estudios, ni evaluaciones que determinaran la pertinencia de estas reformas, simplemente se cumplía a raja tabla el recetario del BM, que era el mismo que el de <<Consenso de Washington>>, la reducción del Estado y la reconfiguración de su rol.

- Ley Orgánica de Aduanas
- Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social
- Ley de Comercio Exterior e Inversiones
- Ley de Promoción y Garantía de Inversiones
- Reforma constitucional para eliminar el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), reemplazada por una Oficina Interna de la Presidencia de la República.
- Otras reformas institucionales y políticas públicas en casi todas las entidades del Gobierno Central: reducción de personal, tercerizaciones, focalización de Programas sociales, como la creación del bono solidario, recuperación de costos en prestación de servicios de salud y educación.

Cuadro 5. Instituciones eliminadas o sustituidas en el MOSTA¹⁷

INSTITUCIONES eliminadas/sustituidas	NUEVAS INSTITUCIONES
Consejo Nacional de Desarrollo-CONADE (Se eliminaron alrededor de 200 cargos profesionales)	Oficina de Planificación de la Presidencia de la República
Fondo Nacional de Preinversión-FONAPRE	Eliminada
Instituto Ecuatoriano de Forestación y Áreas Naturales-INEFAN	Funciones integradas al Ministerio del Ambiente
Centro de Estudios para el Desarrollo CENDES	Eliminado
Concesión Ecuatoriana de Bienes de Capital-CEBCA	Eliminado
Consejo Nacional de Población-CONAPO	Eliminado
Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo-SENDA	Sustituida por OSCIDI, con menos atribuciones
Programa Nuevo Rumbo Cultural	Eliminado
Servicio Nacional de Libros, Textos y Material Escolar - SNALME	Eliminado
Dirección Nacional de Educación Física, Deportes y Recreación - DINADER	Sustituida por la Secretaría Nacional de Deportes, con menos atribuciones
Dirección Nacional de Construcciones Escolares -	Sustituida por DINSE, con restricción para

¹⁷ No todas estas instituciones aparecen en el Informe final del Proyecto, pero, por la documentación de la CAIC se conoce que el MOSTA intervino directamente para que sean eliminadas. Además muchas de estas fueron eliminadas o sustituidas bajo la ejecución de otros proyectos del mismo BM, como es el caso de la CODIGEM (PRODEMINCA) y del INEFAN (PATRA y otros proyectos para el sector ambiental proyectos de USAID y la Comunidad Europea).

DINACE	ejecutar construcciones escolares
Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos - INERHI	Se crea el Consejo Nacional de Recursos Hídricos
Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas - CONAUPE	Eliminado
Corporación Ecuatoriana de Turismo - CETUR	Funciones integradas al Ministerio de Turismo
Instituto Ecuatoriano de Electrificación INECEL	Liquidado. Se crea el Consejo Ecuatoriano de Electrificación – CONELEC
Instituto Nacional de Colonización de la Región Amazónica - INCRAE	Eliminado
Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización de Productos Agropecuarios - ENAC	Eliminada
Empresa Nacional de Productos Vitales - ENPROVIT	Eliminada
IERAC	INDA
Corporación de Desarrollo Minero CODIGEM	Se creó la DINAMI

Fuente: ¿Quién debe a quién?, CAIC, 2008: 21

La CAIC concluyó que las reformas y políticas públicas desarrolladas por el MOSTA deterioraron la calidad de los servicios públicos, se redujo la cobertura de los programas especialmente sociales y de infraestructura, el Estado perdió un valioso recurso humano calificado con los despidos masivos en las instituciones públicas. La planificación nacional prácticamente se anuló desde la supresión del CONADE, debilitando drásticamente la capacidad gubernamental de ordenar, impulsar y orientar el desarrollo nacional (CAIC, 2008b: 52).

El otro crédito firmado como parte de un solo paquete, el mismo 10 de febrero de 1995, entre el BM y el gobierno Durán Ballén, antes mencionado, fue el Proyecto de Asistencia Técnica para la Reforma de las Empresas Públicas (PERTAL), cuyos objetivos principales fueron los siguientes:

- a) Reducir los subsidios de electricidad.
- b) Reformar el marco legal y regulador de los sectores de electricidad y telecomunicaciones, para asegurar una separación completa de la política del

Estado y las funciones reguladoras de las actividades comerciales estatales en dichos sectores.

- c) Establecer y fortalecer a las instituciones públicas encargadas de dicha política y funciones reguladoras.
- d) Privatizar la provisión de los servicios de telecomunicaciones y electricidad en el Ecuador.

Además en el mismo Convenio de crédito se establece que los recursos del crédito se utilizaran para: 1) el fortalecimiento de la capacidad del CONAM para coordinar, supervisar, promover y ejecutar su función legalmente asignada como coordinador de los esfuerzos de reforma de las empresas públicas en Ecuador, así como para desarrollar campañas promocionales sobre tales reformas para alentar la inversión privada; 2) la reforma de las políticas y del marco regulador para facilitar al sector privado la provisión de los servicios de telecomunicaciones, y; 3) para la reforma de las políticas y del marco regulador para facilitar al sector privado, conveniente y ambientalmente regulado, la provisión de los servicios de electricidad en el Ecuador (CAIC, 2008b: 40)

La CAIC afirma que el PERTAL estaba orientado a la entrega a las multinacionales de áreas productivas estratégicas para el país, relacionadas a la provisión de servicios básicos. Además señala que no existieron estudios previos y evaluaciones para determinar la verdadera capacidad de gestión de las empresas de telecomunicaciones y eléctricas del país. Esta propuesta estipulada en el Convenio de crédito y aplicada en la ejecución del proyecto, a través de reformas legales e institucionales, fue abiertamente inconstitucional, pues la Constitución Política del Ecuador vigente en aquel momento admitía solo por excepción el traspaso a manos privadas de las áreas reservadas y del patrimonio inalienables e imprescriptible del Estado (CAIC, 2008b).

Tanto desde el proceso de preparación del Proyecto, así como en la ejecución del mismo se prepararon y dictaron las reformas legales que viabilizaban la transferencia de las empresas públicas, sus capitales, sus activos y el negocio mismo, al sector privado:

- Se expidieron dos reformas a la Ley de Hidrocarburos, en las que liberalizó la contratación petrolera y permitió la entrega de la mayor porción de los beneficios de la explotación hidrocarburífera a las compañías privadas nacionales y extranjeras. Si el Ecuador mantenía el porcentaje de participación que tuvo hasta 1993, en la producción total el país habría retenido ganancias de unos 547 millones de barriles y cerca de US \$ 12.000 millones adicionales entre 1994 y 2007. Y US \$ 9.000 millones por conceptos de regalías, derechos superficarios, impuesto a la renta, entre otros.
- En diciembre de 1993 se expidió la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada y se crea el Fondo de Solidaridad, que captó los ingresos por el producto de las ventas de las empresas y activos públicos.
- En agosto de 1995 se expidió la Ley Reformativa a la Ley Especial de Telecomunicaciones, en la que se transformó a EMETEL en sociedad anónima, que se concretó el 3 de octubre de 1996, permitiendo luego su escisión en las dos operadoras: Pacifictel S. A y Andinatel S. A. Mediante escritura pública suscrita el 26 de septiembre de 1997, las acciones pasan a propiedad del Fondo de Solidaridad para que, en un plazo definido, sean puestas a la venta.

El 19 de febrero de 1998 se aprueba la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, en la que se sustituye al INECEL, entidad rectora del sector, propietaria de acciones y ejecutor de proyectos por el Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC), ente exclusivamente de regulación y control. La generación de electricidad se segmentó en seis sociedades anónimas y una de transmisión, a las cuales se añaden las 19 existentes, desde antes, sociedades anónimas de distribución. El 100% de las acciones, en todos los casos pertenecen al Fondo de Solidaridad (CAIC 2008b: 42-43).

Algunos autores sostienen que la crisis política desatada después del gobierno de Durán Ballén se debió fundamentalmente a la imposibilidad de las élites económicas y políticas para llegar a acuerdos sobre el reparto del festín neoliberal. (Ramírez y Ramírez 2005 y Ospina 2005) Y añaden que las reformas neoliberales se procesaron lentamente y no se aplicaron, por efecto de este conflicto inter élites, íntegramente.

Aunque esto pueda ser cierto fundamentalmente para el momento de concreción de las privatizaciones, por ejemplo, de algunos sectores estratégicos, no puede explicar por sí solo las causas de la inestabilidad política posterior. El proceso neoliberal que con Durán Ballén dio pasos decisivos generó una descomposición de la institucionalidad política y económica y del tejido social. La pobreza y el desempleo creció, los principales indicadores sociales se deterioraron notablemente y se crearon las condiciones de la crisis financiera desatada años más tarde que golpearon la economía especialmente de la clase media. (Falconí y Oleas, 2004: 37)

La llegada al poder de Abdalá Bucaram aumentó la percepción de la descomposición de las instituciones sociales y políticas, expresada fundamentalmente como la generalización de la corrupción:

Aún cuando tal agenda [la del gobierno de Bucaram] tranquilizaba al sector empresarial y a los organismos internacionales, abría al Presidente dos frentes de disputa política. Por un lado, y habida cuenta de que Bucaram gobernaba apoyado en nuevos grupos económicos ligados al comercio y marginados del círculo de la aristocracia guayaquileña, con los tradicionales grupos de poder económico por cuanto el agresivo plan de privatizaciones podía modificar sus estrategias de acumulación. Por otro lado, con las consolidadas organizaciones indígenas y sociales “anti-reformistas”. Manejó, además de forma autoritaria las relaciones políticas con múltiples sectores sociales y se hicieron evidentes problemas de corrupción, nepotismo e ineficacia en altos funcionarios; Bucaram quedó aislado políticamente en menos de seis meses (Ramírez y Ramírez, 2005: 56).

El triunfo y la caída, un año más tarde, del presidente Abdalá Bucaram provoca un retraso en la agenda de las reformas estructurales. Las relaciones de los organismos multilaterales de crédito se dificultaron con la llegada a la Presidencia de Abdalá Bucaram¹⁸ y a pesar de la inestabilidad política en la que entró el país después de su caída, se fueron cumpliendo gradualmente las metas trazadas en los Convenios ya firmados y se acordaron otros tantos hasta el 2006.

¹⁸ En la investigación del crédito PATRA se pudo evidenciar los fuertes conflictos que enfrentaron a la Unidad Coordinadora del Proyecto y la CAAM con las autoridades gubernamentales del gobierno de Bucaram. (Corral, 2008)

Después del interinazgo de Fabián Alarcón, quien firmó créditos claves con el BM, como el PRODEPINE, que tenía como objetivo desmovilizar al movimiento indígena, se convoca a una Asamblea Nacional Constituyente, liderada por los demócratas cristianos y social cristianos allanó los obstáculos constitucionales para terminar de consolidar las reformas neoliberales:

La alianza que lideró la Asamblea, el PSC y la Democracia Popular, continuaba acercando sus programas políticos y se presentaba como la coalición que podría romper el catastrófico empate entre dos campos políticos a fin de consolidar un programa neoliberal moderno. Esas eran las condiciones en que Jamil Mahuad –DP- se aseguró el triunfo en las elecciones de 1998. (Tal acercamiento se observa en los siguientes elementos: a) la derechización demócrata cristiana (DP) – que durante los 80 compartió el espacio de la centro izquierda; b) la moderación del discurso y la imagen oligárquica del PSC; y c) una suerte de “complementariedad regional, social y temática entre los dos partidos a través de las privatizaciones, apertura, reducción del estado, gobernabilidad, racionalidad tecnocrática, liberalización económica. Tales elementos afianzaban la continuidad de la agenda neoliberal (Barrera, 2001) (Ramírez y Ramírez, 2005: 58).

Cuadro 6. Créditos multilaterales (auditados por la CAIC) Gobierno Fabián Alarcón Rivera

Sector/crédito	Crédito	Institución financiera	Objetivo	Resultados
Servicios públicos/Agua potable	CONCESIÓN DEL AGUA POTABLE GUAYAQUIL	BID	Concesionar los servicios de agua potable y saneamiento de Guayaquil al sector privado, para mejorar dichos servicios.	ECAPAP concesionó los servicios a INTERAGUA, subsidiaria de Bechtel. Desde la concesión, no ha mejorado la calidad del servicio, las tarifas subieron en 189%, y se suspendió el servicio a familias pobres por falta de pago.
Agricultura	INVESTIGACIÓN AGRÍCOLA-PROMSA (BID/BM)	BID/BIRF (BM)	Mejorar nivel competitivo de la producción, fortalecer sector agropecuario, modernizar instituciones y procesos productivos.	Programa no cumplió con objetivos y metas ya que problemas en el agro siguen caracterizados por bajos rendimientos, escasa asistencia técnica, baja calidad de semillas, etc. Se ha producido debilitamiento institucional del INIAP.
Pueblos	DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y NEGROS-	BID/FIDA	Mejorar calidad de vida de	El BM menciona que el Proyecto será útil para mantener paz y

	PRODEPINE (BID/FIDA)		pueblos indígenas y afro-ecuatorianos pobres, con mayor y mejor acceso a tierras y proyectos.	estabilidad favorables para inversiones del sector privado. Organizaciones manifiestan que el Proyecto propició su división, cooptación de dirigentes y debilitamiento de organizaciones.
--	-------------------------	--	---	---

Fuente: CAIC, Resumen Ejecutivo, 2008.

Simultáneamente a que se desplegaba un grueso cuerpo de normas que garantizaban derechos a las mujeres, a los pueblos y nacionalidades del Ecuador, a la participación política de los/as ecuatoriano, la nueva Constitución política preparaba el terreno para el zarpazo más letal a la economía de los/as ecuatorianos, con el feriado bancario y la transferencia de miles de millones dólares al sector financiero privado del país, operación que se la conoció como el “salvataje bancario” y para dar paso al segundo paquete de reformas estructurales del Estado por sectores. Se concentraron los poderes presidenciales, se eliminaron competencias del Congreso, se centralizaron las decisiones económicas y presupuestarias, se autonomizaron jurídicamente instituciones como el Banco Central y la Corte Suprema de Justicia. (Ospina: 73)

La nueva Constitución ecuatoriana institucionalizó así una suerte de “neoliberalismo con rostro social” que no resolvía la conflictividad política y que encerraba una serie de paradojas. Por ejemplo, mientras ensancha las formas de participación social y ciudadana, limita aquellas referidas a la participación política; mientras amplía los derechos económicos, sociales, reduce los recursos estatales con los que es posible garantizarlos (Moreano, 1998) (Ramírez y Ramírez, 2005: 58).

EL gobierno democristiano de Mahuad parapetado en la nueva Constitución continuó con el programa neoliberal y logró a través de decretos ejecutivos y decretos de Ley incorporar las reformas legales e institucionales que requería este programa. La “Ley para la promoción de la inversión y la participación ciudadana” o Ley Trole II, preparada por Mahuad y expedida por Noboa Bejarano incorporó, por ejemplo, todas las reformas institucionales y legales neoliberales en el sector minero público en el Ecuador. Se expidió la Ley de Medio Ambiente, que abrió la puerta para los negocios

ambientales en el país. Y se reformó el sector de Comercio Exterior que consolidaba el control del sector comercial privado en las políticas estatales (CAIC, 2008a).

De acuerdo a la documentación revisada de los créditos PRODEMFINCA y PATRA se desprende, por lo menos en el caso de estos dos proyectos, que solo hasta la llegada de Jamil Mahuad a la presidencia de la república y después de su sucesor Gustavo Noboa es posible completar los condicionamientos más críticos realizados por el BM, relacionados con los cambios institucionales y legales para cada uno de estos sectores, por medio de estrategias agresivas, promovidas y supervisadas por esta institución financiera internacional, como el uso de Decretos Ejecutivos y las Leyes Trole I y Trole II.

Cuadro 7. Créditos multilaterales (auditados por la CAIC) Gobierno Jamil Mahuad

Sector/crédito	Crédito	Institución financiera	Objetivo	Resultados
Salud	PROYECTO FASBASE II	BM/BIRF	Entregar servicios de salud, sistema nutricional y saneamiento básico, con participación familiar y comunitaria.	Servicios según enfoque mercantil. Privatización de planta de alimentos del MSP. Focalización del programa de medicamentos gratuitos y recuperación de costos. No se logró mejorar la salud, mortalidad se mantuvo y morbilidad se incrementó. FASBASE II no logró los propósitos declarados. Poca capacidad de gasto.
Salud	MODERNIZACIÓN SERVICIOS DALUD-MODERSA		Reformar el sector salud: nuevas leyes e institucionalidad del MSP. Descentralizar los servicios e implementar <i>autogestión financiera</i> .	Establecimiento de cobros en hospitales públicos, dejó a población pobre con acceso limitado a servicios de salud, violando el Art. 42 de la Constitución y el derecho fundamental a la salud. Logros parciales en descentralización.
Educación	PROGRAMA DE REDES ESCOLARES RURALES	BID	Otorgar autonomía al 0% de escuelas rurales para administrar recursos y participación de	Resultados educativos magros. Irregularidades en la gestión del Proyecto. Responsabilidad del BID en retrasos del Proyecto que acarrearón costos

			padres y comunidad	adicionales al crédito. Transformación de provisión pública de educación a modalidad de <i>cuasi</i> mercado.
Comercio	PROYECTO DE COMERCIO EXTERIOR E INTEGRACIÓN	BIRF (BM)	Manejar el comercio exterior; mejorar el aprendizaje e innovación empresarial; implementar el Programa Nacional de Calidad.	Adecuación de leyes y estructura del Estado a las normas de la OMC. Condicionado a la expedición de Ley de Comercio Exterior e Integración LEXI, que otorga amplias atribuciones al COMEXI. Injerencia en el MICIP, aduanas e INEN. Prepara condiciones para promulgación de Ley de Promoción y Garantía de Inversiones.

Fuente: CAIC, Informe Ejecutivo, 2008.

La crisis económica provocada por las reformas neoliberales estallaron en el gobierno de Mahuad y pronto se desnudaron sus vínculos estrechos con los intereses financieros en quiebra. Uno de los banqueros prófugos aceptaba haber contribuido a la campaña de Mahuad con 3.1 millones de dólares.¹⁹

En 1994, mientras la crisis mexicana y el “efecto tequila” esparcían sus consecuencias, se aprobó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que liberalizó los negocios bancarios. La capacidad de control de la “Superintendencia encargada se abandonó al arbitrio de la asociación bancaria privada; se formalizaron los “grupos financieros”; y, se permitieron créditos vinculados hasta en un 60% del patrimonio técnico de los otorgantes. En 1994, mientras la crisis mexicana y el “efecto tequila” esparcían sus consecuencias, se aprobó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que liberalizó los negocios bancarios. La capacidad de control de la Superintendencia encargada se abandonó al arbitrio de la asociación bancaria privada; se formalizaron los “grupos financieros”; y, se permitieron créditos vinculados hasta en un 60% del patrimonio técnico de los otorgantes (Falconí y Oleas, 2004: 36).

¹⁹ El 50% de los bancos quebraron. (Falconí y Oleas, 2004)

El gobierno de Jamil Mahuad hasta agosto de 1999 había transferido más de 1.400 millones de dólares a la banca privada.²⁰ Meses antes de su caída el producto interno bruto (PIB) había caído más del 7%. Y el “escenario para implantar la dolarización estaba listo” (Falconí y Oleas 2004: 38)

[Mahuad] fue rehén de los financistas de su campaña...y ellos tuvieron el timón hasta el último día de su mandato (Ramírez y Ramírez, 2005: 60).

Cuadro 8. Créditos multilaterales (auditados por la CAIC) Gobierno Gustavo Noboa Bejarano

Sector/crédito	Crédito	Institución financiera	Objetivo	Resultados
Agua y Saneamiento	PRAGUAS I	BIRF (BM)	Reformar el sector APyS: nuevas leyes e institucionalidad. <i>Delegación</i> de servicios de APyS al sector privado.	Veintiocho municipios adoptaron modelo de gestión delegada. Uno de ellos, Pedro Moncayo, entregó provisión de servicio a operador privado. Ampliación de cobertura en área rural por esforzada contribución de comunidades con <i>mano de obra</i> y efectivo. Actual gobierno rescinde 75% (36 millones) del crédito para concluir Proyecto en 2008.
Rural	PROYECTO DE REGULARIZACIÓN DE TIERRAS PRAT	BID	Establecer un sistema moderno de actualización de derechos de propiedad de la tierra y mejorar sistema de transferencia.	Proyecto respondió a políticas de desarrollo de mercado de tierras impulsadas por el BID, que dejan de lado cualquier posibilidad de reforma agraria como mecanismo de redistribución de tierra. Ejecución de proyecto eficiente con respeto a la institucionalidad.
	REDUCCIÓN POBREZA/DESARROLLO LOCAL RURAL –		Mejorar equidad e inclusión de los pobres del área rural: creación de	Proyecto impuesto desde fuera, que no responde a necesidades de beneficiarios. Hubo

²⁰ La crisis financiera y el salvataje ya había empezado a suceder años atrás. En 1996 se transfirieron miles de millones de sucres para salvar al Banco Continental, mientras sus máximos directivos huían del país.

	PROLOCAL		empleo, producción, manejo de recursos naturales.	que ganar clientes. Se destinó principalmente a financiar consultorías que consumieron el 50,52% del crédito. Índice de pobreza subió de 51% a 61%.
Social	FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL FISE III	BID	Mejorar condiciones de vida de población más pobre, mediante integración a red de servicios y fortalecimiento organizativo.	Establecimiento de comités de ejecución y administración de proyectos-CEJA, con superposición de funciones con cabildos comunitarios tradicionales que condujo a debilitamiento de sus capacidades organizativas. Índices de pobreza rural con tendencia al crecimiento.

Fuente: CAIC, Resumen Ejecutivo, 2008.

Las reformas neoliberales implementadas en este período condujeron al país a una mayor concentración de la riqueza y al aumento de las desigualdades sociales, al mismo tiempo que al control de la economía por el capital financiero internacional y orientada hacia el mercado exterior. (Acosta, 1998: 11)

A la hora de evaluar los resultados reales, es fácil concluir en que la “visión de mercado” – eufemismo que ha justificado el desmantelamiento de las instituciones sociales consideradas importantes durante la última situación clásica – sólo ha servido para agudizar las contradicciones sociales, extender la pobreza en los dos hemisferios, exacerbar la explotación de los recursos naturales e infringir daños acumulativos, tal vez irreversibles, a la biosfera...La desigualdad del ingreso está agravándose en todas las regiones. En el Sur los conflictos violentos, el hambre, las epidemias y los gobiernos autocráticos siguen siendo comunes (Falconí y Oleas, 2004: 22-30).

La hipótesis que conduce esta investigación podría plantearse de esta manera: la implementación del modelo neoliberal a través del crédito público afectó gravemente los contenidos de la legitimidad democrática en el Ecuador. Por eso, una vez que tenemos una imagen de conjunto de la estrecha relación entre deuda externa y neoliberalismo, a continuación pasaremos a desarrollar un test de legitimidad

democrática a partir del análisis del proceso de endeudamiento ecuatoriano, en el período 1983-2000.

CAPÍTULO III

DEUDA EXTERNA Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA EN EL ECUADOR

El objetivo de este acápite de la tesis es confrontar algunos principios normativos que definen la noción de legitimidad democrática con los resultados obtenidos por la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC) en el tramo de la deuda comercial y multilateral ecuatoriana entre 1983 y 2000 y en el Proyecto de Asistencia Técnica para Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRODEMINCA) suscrito con el Banco Mundial e implementado entre 1994 y el 2000.²¹

Para este propósito se ha dividido este capítulo en tres partes. En la primera se presenta la discusión conceptual sobre la legitimidad democrática. En el segundo subcapítulo organizamos y sistematizamos la información proporcionada por la CAIC (deuda comercial, multilateral y PRODEMINCA) de acuerdo a los criterios analíticos definidos en la primera parte. Por último, en el tercer subcapítulo se desarrollan las principales conclusiones del test de legitimidad democrática realizado al orden político ecuatoriano en el período que va entre 1983 y 2000.

3.1. Legitimidad democrática “elitista-liberal” y “democrática-deliberativa”

La discusión conceptual que se desarrolla a continuación sobre los principios normativos que definen el sentido de la legitimidad democrática se sustentan en dos enfoques diferentes sobre la democracia: uno liberal-elitista, hegemónico en la política mundial, y otro democrático-deliberativo, de carácter contrahegemonica (Avritzer, 2000). Antes de ampliar esta discusión y precisar las categorías analíticas que han permitido ordenar y analizar la información procesada, haré una brevísima digresión conceptual sobre la noción de legitimidad.

Siguiendo a Max Weber la legitimidad, en términos amplios, es la posibilidad de que, en un grupo específico de personas, las órdenes, encuentren obediencia. La naturaleza de los vínculos que establecen la correspondencia entre la orden y la

²¹ El Proyecto PRODEMINCA es uno de los créditos auditados por la CAIC que forma parte del tramo de la deuda multilateral. El análisis con respecto a los resultados de la CAIC sobre la deuda comercial y multilateral es de carácter general, en cambio, en el caso del PRODEMINCA, al ser un estudio de caso particular, el análisis es de mayor detalle y profundidad.

obediencia describen un tipo de dominación específica. (Weber, 2007). La misma democracia sería un tipo particular de dominación, cuya legitimidad descansa en los principios (procedimentales o ideales) que fundamentan la creencia en el orden democrático. A continuación quiero proponer un concepto acotado y operativo de legitimidad, que surge a partir del desplazamiento en el acento que ponemos a la hora de definir el concepto de legitimidad, desde aquel que nos propone Weber, es decir, la obediencia o “adhesión” hacia aquel otro que se refiere a los principios (procedimentales o ideales) en los cuales se fundamenta la obediencia. Por lo tanto el problema de la legitimidad, precisando nuestro enfoque analítico, se sitúa en el análisis que podamos hacer con respecto al cumplimiento o no de las reglas procedimentales que regulan los actos a través de los cuales la sociedad <<democrática>> toma legítimamente sus decisiones políticas.

Durante el siglo XX en torno a la cuestión democrática se suscitó un intenso debate. Al final de la segunda guerra mundial la concepción que restringía “las formas de participación y soberanía ampliadas a favor de un consenso en torno a un procedimiento electoral para la formación de gobierno”, fue la que se constituyó en la hegemónica (Avritzer y De Sousa Santos: 2003). Esta concepción, hegemónica en las teorías democráticas, fue duramente cuestionada en las últimas décadas del siglo XX, desde la academia pero fundamentalmente por el apareamiento de formas de acción colectiva propias de la “tercera ola de la democratización”, que demandaron una mayor democratización del sistema político.

Tanto la concepción “liberal –elitista” como la “democrática-deliberativa” mantienen una concepción procedimental de la democracia. Habermas cuando reflexiona sobre la actualidad de la Revolución Francesa, afirma que lo propiamente original del proceso revolucionario es haber inventado la cultura democrática, como uno de los “estados fundamentales de conciencia de la acción histórica”, que da nacimiento a una nueva mentalidad que concibe de manera inédita al tiempo, la práctica política y la legitimidad. Inventa una concepción postmetafísica e intramundana de la política, que rompe la inmovilidad del tradicionalismo y su particular concepción de las continuidades históricas consideradas “cuasinaturales”. La práctica política deviene

en autodeterminación y autorrealización, fundamentos de la legitimidad del orden político (Habermas 1989). Precisamente una concepción procedimental de la democracia permite, por un lado, alejarse de concepciones substancialistas y trascendentales de la democracia y, por otro lado, nos aproximan al núcleo mismo de la política, al momento de la “autorrealización”, concebida, a partir del enfoque analítico escogido aquí, como el momento de la toma de decisiones políticas.²²

Se trata de negar las concepciones sustantivas de razón y las formas homogeneizadoras de organización de la sociedad, reconociendo la pluralidad humana (Avritzer y De Sousa Santos: 2003).

¿Cómo conciben el momento de “autorrealización procedimentalista” la concepción “liberal-elitista” y la “deliberativa-democrática”? ¿Cuál es el canon democrático que defiende cada una de estas dos posiciones teóricas? En suma, ¿qué criterios de legitimidad democrática establece cada una de ellas?

Concepción “liberal-elitista”

Para Avritzer y De Sousa Santos (2003) algunos de los mayores representantes de la corriente hegemónica “elitista” sobre la democracia son Kelsen, Weber, Schumpeter y Bobbio. Por ejemplo, Schumpeter habría sostenido la imposibilidad de pensar la soberanía popular como el posicionamiento racional de cada una de las personas acerca de determinado tema. Por lo tanto el problema procedimental de la democracia no es ya el asunto que relaciona el proceso de toma de decisiones con la soberanía popular, sino, simplemente podría concebirse como un mecanismo político (arreglo institucional) para instrumentar las decisiones políticas y administrativas o las reglas de formación de gobiernos. A Norberto Bobbio le habría correspondido avanzar en el argumento liberal al incluir en el análisis de las reglas de la formación del gobierno, el problema de la representación, sería, como lo plantea Robert Dahl, el tratamiento del “pluralismo como forma de incorporación partidaria y disputa entre las elites” (Avritzer y De Sousa Santos: 2003).

²² El problema de la autorrealización en realidad nos remite a una discusión propia de la filosofía política, terreno en el cual también se confrontan las visiones liberales y democráticas. Ver al respecto: Mouffe Chantal (1996). “Liberalismo, comunitarismo y democracia”, *La Política*: 171-190. Mouffe Chantal (1999). *El retorno de lo político*. Barcelona: PIADOS.

Detengámonos un momento en el argumento que Norberto Bobbio desarrolla para defender la supremacía de la legitimidad democrática representativa. Para este autor el ideal de la Grecia clásica, en el que la democracia representa los intereses de la nación, es decir, el interés colectivo, se ha alejado definitivamente. El paso del Estado liberal, aquel que funda el Estado de Derecho, en toras palabras, el conjunto de principios y normas que protegen al individuo de cualquier amenaza a sus libertades y consagra la ciudadanía como un cuerpo de derechos que el individuo posee para el ejercicio pleno de su libertad, al Estado democrático, aquel que implementa los mecanismos que la ciudadano le participar directa o indirectamente en la toma de decisiones políticas, es el resultado de un proceso en el que la complejidad de las relaciones sociales en las sociedades modernas se hace cada vez mayor.²³

Esta complejidad se expresaría en el apareamiento de múltiples grupos particulares, que buscan la realización de sus intereses y ven en el Estado el medio para promover éstos. La democracia deviene en instrumento de realización de los intereses de grupos que se alían estratégicamente o que compiten por el acceso a la toma de decisiones políticas. Para Bobbio dos son los principios teóricos que informan la práctica política en la modernidad, el primero es el de la democracia, propiamente dicha, que parte de la búsqueda de una construcción ascendente del poder, es decir, de abajo hacia arriba en oposición al poder que se instaura desde arriba²⁴, el segundo es el principio del pluralismo que busca la distribución del poder en diferentes manos en oposición a la concentración del poder en una sólo grupo. El principio de representación política es el mecanismo por el cual la democracia y el pluralismo son posibles. En

²³ “De ahí que el Estado liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático. El Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1) en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales.” (Bobbio 1986: 15).

²⁴ El Estado como un actor político autónomo, que históricamente se ha ido constituyendo es, según Bobbio (1986), la expresión del poder que se manifiesta desde arriba. Este asunto, sería, según Avritzer, el que fue planteado por Weber con la metáfora de la “jaula de hierro”, y que consistiría en otro de los argumentos de la concepción hegemónica de la democracia para defender la necesidad de una forma de gobierno limitada, en este caso, en la que los especialistas (tecnócratas) tendrían el monopolio de la toma de decisiones. (Avritzer, 2002)

síntesis para Bobbio la democracia es el conjunto de reglas a través de las cuales se establece *quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos (el principio de las mayorías es el procedimiento fundamental para la toma decisiones)* (Bobbio, 1986: 14).

Desde la perspectiva liberal, entonces, el ejercicio de la política es fundamentalmente la agregación estratégica de preferencias prepolíticas y funciona a través de la acción y voluntad privada. Como resultado de esto la máxima participación política que concibe la teoría liberal es el voto secreto (Maiz, 2001).

Habría que añadir algunos otros criterios desde una perspectiva más amplia de la teoría liberal, las reglas democráticas se extienden más allá del momento de la elección de los gobernantes, la democracia no puede depender de la fuerza, sino de un “reconocido” y “sistemático” <<derecho a gobernar>> (Sartori 1985: 59 y Linz 1996: 62).

Para Juan Linz la legitimidad democrática tendría que ver fundamentalmente con la sujeción del gobierno electo y la administración al Estado de Derecho, que es un “entramado de leyes, tribunales, agencias de revisión y control semiautónomas y normas de la sociedad civil, que evitan las ilegalidades del Estado y permiten contar con una red de mecanismos interconectados que requieren transparencia y rendición de cuentas” (Linz, 1996, 35). De ahí que también el constitucionalismo y el imperio de la ley deben especificar qué cargos serán elegidos por votación popular, cuáles serán sus procedimientos para elegir sus funcionarios y cuáles los límites de los poderes de esos agentes para lograr que la población participe del juego democrático y acepte sus resultados. M. Alcántara, desde una visión sistémica de la política pero complementaria a estas visiones, propone concebir a la democracia principalmente como un “*proceso continuo de elaboración de políticas*” que pone en relación a los grupos organizados de la sociedad civil con las reglas y procedimientos que definen la elaboración de esas políticas: el momento de constitución de las necesidades y el de su significado para los actores políticos, la formulación de las demandas, las relaciones entre gobierno y parlamento o legislatura, la presión de los grupos de interés en el proceso de elaboración de las políticas, el modelo administrativo y su capacidad real para procesar esas

demandas y finalmente la evaluación de la eficiencia y de la efectividad de las políticas (Alcántara, 1993: 154).

Si pensamos que la deuda externa multilateral estuvo profundamente relacionada a la definición y operatividad de las políticas públicas generales para cada sector, minería, salud, educación, servicios básicos, comercio, etc., resulta útil conservar esta perspectiva de la democracia, entendida como un proceso continuo de “elaboración de políticas, para aproximarnos analíticamente a la información estudiada.

Resumiendo los argumentos de los defensores de la concepción “elitista-liberal”, podemos especificar los criterios de legitimidad democrática que usaremos para analizar, desde esta perspectiva, la información relacionada al proceso de endeudamiento en el Ecuador.

Los procedimientos legítimos para la toma de decisiones políticas o para la “elaboración de políticas” podrían resumirse en los siguientes puntos:

- a) Representantes autorizados para tomar las decisiones políticas a través de elecciones libres y transparentes
- b) Sujeción del gobierno electo y la administración al Estado de Derecho
- c) Separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial)
- d) Control y revisión semiautónomos de los procesos de toma de decisión política, a través de las agencias de control definidas constitucionalmente: Contraloría y Procuraduría principalmente

Concepción “democrática-deliberativa”

Con el fin de la guerra fría y la profundización del proceso de globalización se reabre el debate en torno a la democracia. La discusión que gira alrededor del antagonismo entre los defensores de la democracia participativa y los que se alinean a la concepción “elitista” de la democracia representativa, tomará cuerpo intensamente en aquellos países en las cuales la composición diversa de la población choca con los particularismos de los grupos poderosos de la economía. (Avritzer 2002)

Como habíamos señalado, la concepción contrahegemónica de la democracia mantiene la respuesta procedimental “elitista”, pero se distancia de esta al relacionar la democracia con la idea de una forma de vida para el “perfeccionamiento de la convivencia humana”. Algunos de los representantes más importantes de esta concepción son Lefort, Castoriadis y Habermas en los países del Norte (Lefort 1986, Castoriadis, 1986; Habermas, 1984; Habermas 1995) y Lechner, Nun y Borón en los países del sur (Lechner, 1988; Borón, 1994; Nun, 2000) (Avritzer y De Sousa Santos: 2003). Para estos autores la democracia debe concebirse como una “gramática” de organización de la sociedad y de la relación entre el Estado y la sociedad.

... el reconocimiento de la pluralidad humana se da no sólo a partir de la suspensión de la idea del bien común, como proponen Schumpeter, Downs y Bobbio, sino a partir de dos criterios distintos: el énfasis en la creación de una nueva gramática social y cultural y el entendimiento de la innovación social articulada como la innovación institucional, es decir, con la búsqueda de una nueva institucionalidad de la democracia (Avritzer y De Sousa Santos 2003: 8).

Jürgen Habermas pone en el debate dos nociones fundamentales: esfera pública y deliberación. Estas dos nociones se refieren a la posibilidad de construir una gramática social de la democracia, a partir de una esfera pública que sea capaz, a través de la participación activa de los individuos o de los grupos sociales –mujeres, afrodescendientes, trabajadores, minorías étnicas-, de cuestionar condiciones de desigualdad en la esfera privada. La dinámica de la esfera pública está determinada por un principio de deliberación social, es decir, por la posibilidad de articular una argumentación pública que posibilite la consecución de acuerdos amplios en la toma de decisiones políticas. Joshua Cohen, resume la concepción de una esfera pública deliberativa, como el “ejercicio colectivo del poder político cuya base sea un proceso libre de presentación de razones entre iguales”.²⁵

De esa manera, la recuperación de un discurso argumentativo (Santos, 2000) asociado al hecho básico del pluralismo y a las diferentes experiencias es parte de

²⁵ Citado en Avritzer y De Sousa Santos (2003).

la reconexión entre procedimentalismo y participación (Avritzer y De Sousa Santos 2003: 9).

Avritzer, sin embargo, plantea la necesidad de una corrección teórica a la teoría de la esfera pública formulada por Habermas, ya que está se olvida de que solo cuando los procesos de comunicación y deliberación tienen una dimensión institucional se puede efectivamente transformar la teoría de la esfera pública en una teoría democrática y deliberativa. Sólo así, entonces, la discusión pública puede transferir los resultados de la deliberación a la arena democrática (Avritzer, 2002: 52-53).

Otro de los aportes importantes de las concepción contrahegemónica de la democracia es concebir a la política también como una disputa por un conjunto de significaciones culturales, que conduce a la ampliación del campo político en el sentido de resignificar las prácticas democráticas orientadas a activar la ciudadanía y permitir la inserción en la política de los actores sociales excluidos (Avritzer y De Sousa Santos 2003).

Ramón Maiz afirma que la política no puede ser concebida como una dimensión específica de la vida social (diferente al económico o ideológico), sino como el proceso mismo de constitución del espacio social, es decir, la transformación de las preferencias y la construcción de la integración social. Desde esta óptica, la política entendida como un proceso deliberativo configura continuamente las preferencias individuales y los lazos de integración y solidaridad social. De tal modo, que no existen sujetos o intereses (de clase o comunidad) subyacentes y anteriores “al conflictivo proceso de emergencia o constitución de la sociedad”, y por el contrario es al interior de este proceso que se definen los procesos identitarios, que se constituyen los intereses, valores, prácticas e instituciones. La acción deliberativa promueve por un lado la transformación de las preferencias incompletas de los individuos en preferencias compartidas, que conducen a la integración y solidaridad social. Esto no significa que las preferencias individuales sean sacrificadas por el bien común, por el contrario, son protegidas y promovidas, pero, al mismo tiempo, por su carácter incompleto están abiertas al cambio y a la resignificación continúa, de ahí, que esta concepción combina el carácter irreductible del conflicto social con la búsqueda de la integración y la solidaridad social. La política

vista desde esta perspectiva dinámica y amplia permite que tanto los lazos de integración social, como la potenciación de las capacidades subjetivas (siempre gracias a la interacción con los otros) puedan reproducirse permanentemente:

La comprensión de la política como deliberación..., implica una doble y conflictiva síntesis entre las dimensiones de exit y voice (Hirshmann). Esto es, posee de un lado una irrenunciable vertiente integrativa, deviene así un fin en sí misma, una actividad autotélica, por cuanto transforma preferencias incompletas y somete a debate y fomenta el acuerdo sobre preferencias de segundo orden, genera consenso y solidaridad. Pero de otro, ha de mantener una vertiente indeclinablemente agregativa e instrumental, de ponderación y equilibrio entre intereses, de compromiso y negociaciones sobre una base de pluralismo tolerante (Maiz, 2001: 93).

La política, como se observa, mantiene un horizonte siempre abierto a la interacción social, es decir, los sentidos individuales y colectivos que son constituidos en su propia dinámica no responden a principios teleológicos y esenciales que dirigen el sentido último de la historia, son los principios de comunidad y de diferencia que se mantienen permanentemente en tensión y son los que se constituyen en los marcos “institucionalizados” que garantizan el funcionamiento de la democracia. Para Maiz, entonces, la democracia debe ser la reinvención de arreglos institucionales, articulados a fuertes principios político-normativos, que promuevan por un lado, ámbitos activos de debate y reflexión informada en la sociedad civil, que puedan vincularse a las instancias estatales con el fin de que se cumpla con el ciclo de autodeterminación de la política, y por otro lado, que garantice unos principios fundamentales que permitan la legitimidad y su plena realización: 1) efectiva igualdad de los recursos económicos y culturales que permita la participación activa e informada de los ciudadanos; 2) libertad; 3) tolerancia / pluralismo; y 4) solidaridad (Maiz 2001:94).

La democracia es, entonces, el proceso de formación deliberativa de la voluntad general. Los actos de gobierno son el producto de un proceso abierto y continuo a la participación popular. La política es el lugar donde los miembros o ciudadanos de una determinada comunidad política se integran, se comunican y transforman sus intereses particulares en acuerdos en torno al bien común. En la política se decantan los asuntos

públicos por excelencia, a través del debate racional y la interacción comunicativa de los ciudadanos, como lo define Maiz, siguiendo a Habermas:

La política, por tanto, constituye más que un medio, un auténtico fin en sí mismo, una actividad autotélica, educativa y expansiva en pro de ámbitos de mayor acuerdo y transformación ética colectiva (Maiz, 2001: 73).

La concepción contrahegemónica, reconociendo e integrando en su enfoque los criterios liberales analizados anteriormente relacionados a la existencia de elecciones libres y transparentes y la separación y el equilibrio de poderes, amplía el canon democrático en torno a nuevos criterios de legitimidad en la toma de decisiones políticas, que los resumimos a continuación:

- a) Participación social en la esfera pública amplia y pluralista
- b) Deliberación y debate público, libre expresión y asociación para transformar los elementos específicos de la cultura dominante en temas problemáticos a ser políticamente direccionados (Avritzer, 2002: 52)
- c) Opinión pública robusta
- d) Formatos institucionales capaces de incorporar los temas transformados en relevantes y abiertos por lo tanto a la disputa política en el nivel público en el espacio donde se toman las decisiones políticas
- e) Control del gobierno desde abajo, es decir, desde la sociedad civil (Horizontal)

Podríamos sintetizar las diferencias que mantienen estas dos concepciones sobre la legitimidad democrática, entendida como reglas y procedimientos para la toma de decisiones políticas, en dos planos distintos, por un lado, el que se refiere al *quién* o *quiénes* son los sujetos políticos legítimos para la toma de decisiones, y por el otro lado, el que atañe al *cómo* se estructuran legítimamente esas decisiones políticas.

Con respecto al primer plano, es decir al quién o quiénes, la concepción “liberal-elitista” afirma que únicamente los representantes escogidos en elecciones libres y transparentes están autorizados para tomar las decisiones políticas, en cambio, la concepción “democrática-deliberativa” sostiene que el proceso de toma de decisiones

está abierto a la participación y al debate público amplia y pluralista de todos los actores sociales y políticos involucrados.

Desde la perspectiva del cómo se estructuran legítimamente las decisiones políticas o la “elaboración de políticas” podría plantearse las diferencias de la siguiente manera: Para los liberales, por ejemplo, un “requisito” fundamental es la sujeción del gobierno o de la administración al Estado de Derecho. Pero también muchos otros “requisitos” desplegados en los diferentes momentos de estructuración de la decisión política: en la elección de los representantes, esta debe ser libre y transparente; en la formulación, deliberación, decisión y aplicación de las decisiones se debe respetar por ejemplo la división de poderes dentro del marco de facultades y procedimientos que cada uno de estos debe cumplir -iniciativa de ley, deliberación legislativa, control y revisión de la gestión administrativa, definición y aplicación de políticas, etc.

Los “democráticos-deliberativos”, por su lado, promueven espacios vigorosos de opinión pública y arreglos institucionales de participación social amplios y pluralistas, pero además, un fundamento central en esta concepción y que atañe de manera decisiva a este plano, se refiere a la deliberación y al debate público para garantizar que las decisiones políticas sean el resultado de la discusión abierta y plural, por lo tanto con altos niveles de legitimidad democrática.²⁶

3.2. Deuda externa y criterios de legitimidad democrática

A continuación se presenta la información sistematizada de los Informes de la CAIC, relacionados a la deuda comercial, multilateral y al Proyecto de Asistencia Técnica PRODEMFINCA, procesada y ordenada de acuerdo a dos criterios que sintetizan la discusión conceptual sobre la legitimidad democrática realizada en el subcapítulo anterior:²⁷

²⁶ Desde luego que la discusión sobre la legitimidad democrática no se agota en estos criterios. Como veremos en las conclusiones de este trabajo existen otros enfoques desde los cuales se puede estudiar esta problemática.

²⁷ La información relacionada al tramo de la deuda multilateral ha sido procesada y organizada solamente a partir del primero de estos criterios, debido principalmente a que se ha preferido dar más espacio y

- 1) Representantes autorizados y participación social amplia y pluralista para la toma de decisiones políticas (¿Quién?)

- 2) Sujeción del gobierno electo y la administración al Estado de Derecho, división de poderes y deliberación pública en la toma de decisiones políticas (¿Cómo?)

3.2.1. Deuda comercial

1. Representantes autorizados y participación social amplia y pluralista para la toma de decisiones políticas (¿Quién?)

El Loeb Rhoades, que se integró posteriormente al Citigroup, el Citibank, el Lloyds Bank, el Chase Manhattan Bank y el JP Morgan fueron los agentes coordinadores de las operaciones y lideraron todos los procesos de refinanciación y reestructuración de las deudas hasta después del año 2000. Estos grupos financieros representaban en realidad a otras muchas instituciones financieras, algunas con sede en diversos paraísos fiscales como Bahamas, Nassau, Luxemburgo, Panamá.

Los asesores legales de estas entidades fueron los mentalizadores de los procesos de renegociación de la deuda comercial. El Milbank, Tweed, Hadley & McCloy fue el bufete de abogados que asesoró a la JP Morgan, a veces con el apoyo de los propios asesores extranjeros del estado ecuatoriano Ecuador. Este bufete fue fundado hace más de 140 años y opera en los principales centros financieros del mundo y representa a los grupos bancarios más importantes del mundo, a la Bolsa de Nueva York y al Chase Manhattan Bank (CAIC, 2008a: 61).²⁸

profundidad al análisis del crédito PRODEMFINCA, que forma parte de los créditos auditados por la CAIC correspondientes a este tramo de la deuda externa ecuatoriana.

²⁸ John McCloy, uno de sus socios principales, ha asesorado a siete presidentes de los Estados Unidos, Subsecretario de Guerra, Presidente del Banco Mundial, Alto Comisionado de Alemania (1949-1952), Presidente del Chase Manhattan Bank, presidente de la Fundación Ford, abogado y juez de la Corte de Apelaciones del Octavo Circuito en los EE.UU, director del FBI de 1978 a 1987 y director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de 1987 a 1991. Este empresa de abogados fueron denunciados por la Universidad de California como los responsables de la caída de Enron, al haber preparado documentación falsa y la estrategia general del fraude por más de US\$ 32.000 millones. (CAIC, 2008a: 61)

El Ecuador contó en todos los procesos de reestructuración de su deuda comercial entre 1979 hasta el 2000 con el asesoramiento de Coudert Brothers y Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton, bufetes de abogados, que en teoría velarían por los intereses del país.²⁹ En realidad Milbank, Tweed, Hadley & McCloy enviaban los convenios ya preparados al bufete de abogados y estos a su vez se limitaban a entregarlos al Ecuador con algunas observaciones formales. Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton asesoró además a México, Argentina, Chile, Uruguay, entre otros países de la región, en la estructuración del Plan Brady, que tuvo un alcance regional. (CAIC, 2008^a: 62)

Desde el primer paquete en 1983 de refinanciamiento de la deuda externa comercial del Ecuador, ya en el régimen democrático, se articularon el Comité de Gestión, instancia que representa a todos los acreedores de la banca internacional,³⁰ y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para obligar al Ecuador a negociar las deudas con los acreedores internacionales y a cumplir con el “Programa de Estabilización Económica” y todas las condiciones establecidas en las <<cartas de intención>> por el FMI.

La relación entre el FMI y la banca privada se verifica en los contratos de “Refinanciamiento” firmados en 1983, que contenían cláusulas en virtud de las cuales se exigía al país firmar Acuerdos Stand-by con el FMI y aplicar el denominado “Plan de Estabilización Económica” para asegurar el servicio de la deuda externa. ... Es importante precisar que en todos los refinanciamientos de la deuda pública de los 1980 se mantenía el mismo esquema de renegociación, condicionado a un Programa o Plan de Estabilización Económica, Plan Financiero e inclusive a la contratación de préstamos del Fondo Monetario Internacional (CAIC, 2008a: 33).

²⁹ El Coudert Brothers representó a los inversores del canal de Panamá, a Ford Motor Company, a diferentes grupos financieros y a distintos compradores de armas en todo el mundo. Mientras que el Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton han asesorado a empresas multinacionales y a importantes instituciones financieras como el Citibank, ABN AMRO, Citigroup Global Market, Bank of America, HSBC, Goldman Sachs, Royal Bank of Canada, Deutsche Bank, BN Paribas, Credit Suisse, Credit Lyonnais, BBVA Société Générale. Este bufete de abogados se especializó en la defensa de ejecutivos involucrados en delitos financieros. Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton recibió US\$ 739.205,18 por el pago de sus servicios, sin embargo, la CAIC no localizó ninguna información que respalde el trabajo realizado por este bufete de abogados.

³⁰ El Agente Coordinador de todos los convenios de refinanciamiento con la banca internacional fue el Manhattan Chase Bank.

Inclusive entre las cláusulas de estos contratos se llegó a amenazar al país que de no cumplir con las obligaciones con los acreedores internacionales, el Ecuador dejaría de ser miembro del FMI o de ser elegible para utilizar los recursos generales o los derechos especiales de giro y el Servicio de Préstamos Contingentes, así como cualquier otras líneas de crédito o convenios con el FMI. (CAIC, 2008a: 53)

Plan Brady

El Plan Brady fue propuesto por JP Morgan al Ecuador el 20 de mayo de 1994. La actuación del FMI y el BM fueron decisivas para el éxito de la operación (CAIC, 2008a). La articulación entre la banca privada internacional y los organismos multilaterales en el proceso de renegociación de la deuda externa comercial se pone en evidencia a través de un mecanismo de condicionalidades cruzadas. Por ejemplo, en el documento titulado “Plan Brady” publicado por las autoridades económicas del país en 1994 se pone de manifiesto la condicionalidad impuesta por el FMI.

El Convenio de deuda ecuatoriana goza del respaldo de las instituciones financieras multilaterales, las mismas que proporcionarán mejoras para el proceso de reducción de la deuda. El apoyo de estas organizaciones está relacionado con los resultados del Programa macroeconómico y las reformas estructurales que el gobierno del Ecuador está actualmente implementando y sobre las cuales se fundamenta el futuro crecimiento sostenido del país”. (CAIC, 2008a: 42).

En los propios Convenios que formaron parte del mencionado plan se establece expresamente la cláusula relativa a la *Exigencia de mantener relación con los organismos multilaterales*. En la <<Carta de Intención>> firmada el 31 de marzo de 1994 con el gobierno de Sixto Durán Ballén también se pone de manifiesto abiertamente el apoyo de los organismos multilaterales para la “reducción” de la deuda externa ecuatoriana y añade que habrá una revisión trimestral del “financiamiento del programa” hasta que se llegue a un acuerdo con los bancos comerciales “sobre operaciones de reducción de deuda y su servicio”. (Carta de Intención, 1994)

Los documentos que preparan casi simultáneamente los Organismos Multilaterales y en los que se determinan las condiciones y las acciones que el gobierno ecuatoriano debía seguir para la negociación del Plan Brady fueron los siguientes:

- Estrategia de Asistencia al País (Country Assistance Strategy/CAS, por su sigla en inglés) trazada por el Banco Mundial en 1993.
- Plan-País del BID, expedido en 1993, para orientación de políticas y condicionamientos de créditos para Ecuador.
- Carta de Intención de 1994 y Acuerdo Stand-By con el Fondo Monetario Internacional, firmado en mayo de 1994.
- Plan Financiero para Ecuador, junio de 1994, difundido luego como Plan Brady y preparado por la firma de abogados radicados en Nueva York;
- Carta de Políticas de Desarrollo, de octubre de 1994, elaborada con la guía de la misión del BM para que Ecuador la presente como requisito en el trámite de aprobación del paquete de los cuatro primeros préstamos.

En los documentos precontractuales, incluso en aquellos en los que formalmente aparece como enviados libre y voluntariamente por el país, y en los propios contratos de crédito los organismos multilaterales definen ampliamente la orientación y las condiciones de los mismos, en concordancia con los documentos anteriormente señalados como la Carta de Políticas de Desarrollo. (CAIC, 2008a: 74).

Bonos Global

Del mismo modo, el FMI también estuvo vinculada, más discretamente en el canje de los Bonos Brady y Eurobonos por Bonos Global desde 1999. La conclusión de la operación de canje estuvo atada a un acuerdo Stand-By con esta institución. Efectivamente la negociación terminó el 27 de julio del 2000 con la publicación de la carta “Offer to Exchange” (Oferta de Canje), firmada por el director del FMI, Horst Köhler, dirigida a la comunidad financiera internacional, en la que se destacaban las medidas adoptadas por el gobierno de Gustavo Noboa para el proceso de renegociación y se comunicaba el Acuerdo Stand By con esta institución por US\$ 300 millones y las medidas de ajuste fiscal contenidos en este acuerdo (CAIC 2008a).

El Canje de Brady y Eurobonos a Bonos Global fue planificado a través del llamado “Proyecto ADAM”, enviado a Ecuador en mayo de 1999, por el bufete de abogados Cleary Gottlieb Steen & Hamilton. En julio de 1999 el Ecuador contrata a la empresa Salomón Smith Barney (SSB) del Citicorp para que haga la propuesta de la reestructuración de la deuda, administre el canje y la efectivización de la garantía colateral, conjuntamente con la Comisión Negociadora de la Deuda. Además la CAIC afirma que por haberse concebido a esta operación con carácter secreto, las entidades responsables del proceso, es decir, el Ministerio de Finanzas y el Banco Central no cuenta con información pormenorizada de este proceso (CAIC, 2008a: 47).

2. Sujeción del gobierno electo y la administración al Estado de Derecho, división de poderes y deliberación pública en la toma de decisiones políticas (¿Cómo?)

Simultáneamente a los procesos de endeudamiento que promovió la banca internacional desde 1976 en América Latina se inició un progresivo cambio en las normas del Derecho Internacional Público y en algunos casos de las legislaciones nacionales para privilegiar la situación de los acreedores y debilitar, en contrapartida, la de los Estados deudores. Por ejemplo la inmunidad soberana de los Estados fue restringida a determinados actos de gobierno, para impedir cualquier defensa o inmunidad que podrían aducir los gobiernos deudores y para someterlos a jurisdicciones extranjeras.

El concepto de *iure imperii*, como ejercicio del poder soberano, pasaría a ser sustituido por el concepto de *iure gestionis* en todos los contratos celebrados con organismos financieros, entendiéndose que el Estado no obraba en ejercicio de su soberanía, sino contratando como un deudor convencional, siendo esos convenios actos meramente comerciales y, en consecuencia, susceptibles de ser juzgados en la jurisdicción que se pactara en ellos (CAIC, 2008a: 64).

Además se realizaron reformas a las leyes nacionales relacionadas con los siguientes temas:

- Se permitió el anatocismo, es decir, la capitalización de intereses cuando mediara un acuerdo entre las partes. (Argentina, Brasil, España, Italia, Francia). En el caso de Alemania (Código Civil) y Ecuador (Constitución de 1998) el anatocismo está expresamente prohibido.
- La anulación de los controles legislativos para el endeudamiento público, delegando todas las atribuciones al poder ejecutivo. En el caso del Ecuador, la última Constitución que previó tales controles fue la de 1967. (CAIC, 2008a: 65)

Según la CAIC en los procesos de renegociación de la deuda Comercial ecuatoriana se habrían encontrado indicios de violación a las diversas Constituciones, al Código Civil, al Código de Comercio, a la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, a la Ley de Consultoría. También se habrían incurrido en graves delitos de acción pública: enriquecimiento ilícito, falsedad ideológica, prevaricato, incumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos, que se han mantenido en la impunidad. Del mismo modo se habrían infringido principios generales del derecho, que son fuente del derecho internacional público y los preceptos legales del ordenamiento jurídico de los Estado Unidos, a cuya jurisdicción se sometieron todos los contratos de endeudamiento. Y por último se habrían desconocido Pactos Internacionales y doctrinas jurídicas “pacíficamente aceptadas como la autonomía de la voluntad, la deuda odiosa, el cobro no compulsivo de la deuda pública, el rebús sic stantibus”; y los principios de UNIDROIT (International Institute for the Unification Law): la buena fe, la excesiva onerosidad, fuerza mayor, dolo, error, amenaza. (CAIC, 2008a: 63).

Por último, el Informe de la CAIC afirma que las autoridades de Control se prestaron a ratificar lo definido por la banca internacional y los organismos multilaterales de crédito. El Procurador General del Estado constitucionalmente es el representante judicial del Estado y una de sus responsabilidades principales es el asesoramiento legal de las acciones de gobierno, velando que estas no contravengan el orden jurídico. Sin embargo, la auditoría presentada por la CAIC afirma que en más de

200 dictámenes de todos los convenios de reestructuración de la deuda externa desde 1983 hasta el año 2000 los informes siempre favorables del procurador fueron redactados por los acreedores internacionales y canalizados por las autoridades del Banco Central y el Ministerio de Finanzas, incurriendo en el delito de “falsedad ideológica”:

En todos los convenios de cualquier tipo de endeudamiento el procedimiento habitual consistía en que se le enviaba al Procurador el texto al que debía ceñirse en su dictamen, que el Gerente del Banco Central o el Ministro de Finanzas le enviaban en su original en inglés con una traducción anexa. Salvo alguna excepción aislada, ese texto era respetado minuciosamente, sin que este importante funcionario del Estado mostrara el menor escrúpulo en obedecer tal imposición, que por lo demás hacían llegar los acreedores a través de las autoridades económicas del país (CAIC, 2000^a: 60).

La injerencia de las autoridades económicas del país y peor aún de los acreedores internacionales rompe el principio de la división y equilibrio de poderes, uno de los principios fundamentales de la legitimidad democrática.

3.2.2. Deuda multilateral

1. Representantes autorizados y participación social amplia y pluralista para la toma de decisiones políticas (¿Quién?)

Las directrices de las política económica de los años ochenta fueron definidas por el FMI, a través de los condicionamientos que imponía el organismo multilateral para otorgar créditos “stand by” destinados a reducir la brecha fiscal. Los condicionamientos se instrumentaron a través de las “Cartas de Intención”, en las que los gobiernos solicitantes del crédito se comprometían a pagar la deuda externa comercial y aplicar un conjunto de medidas económicas de estabilización económica, ajuste fiscal, desregulación comercial y financiera.

Con respecto a la deuda multilateral ecuatoriana con el Banco Mundial, esta institución jugó un rol estratégico en la definición de las reformas estructurales del

Estado con enfoque neoliberal, que se implementaron en la décadas de los ochenta y noventa. Los créditos del Banco Mundial que se firmaron principalmente con el gobierno de Sixto Durán Ballén estuvieron atados a la ejecución de proyectos de asistencia técnica para reformar globalmente las leyes e instituciones relacionadas al rol del Estado en los sectores estratégicos de la economía.

Las condiciones de contratación e implementación de los créditos multilaterales son definidas por el BM de acuerdo a sus propios procedimientos (políticas y directrices) estandarizados de crédito, en los que se aseguran un control directo sobre la operación total del préstamo. Todos los créditos auditados por la CAIC están diseñados bajo los lineamientos de la Estrategia de Asistencia País elaborado por el Banco Mundial (CAS, por sus siglas en inglés) para el Ecuador en el 1993. Hasta el 2003 que esta institución presenta un nuevo CAS, el elaborado en 1993 es evaluado y rediseñado periódicamente.

La estrategia crediticia del Banco Mundial, según el Documento de Estrategia País –CAS- para el Ecuador de 1993, se diseñó para apoyar las políticas de reforma estructural iniciadas por el Gobierno de Sixto Durán Ballén, tal apoyo estaría supeditado “a la habilidad del Gobierno de llevar a cabo las reformas”. Bajo esta condición general la acción del Banco Mundial se concentraría en tres grandes objetivos: a) “mejorar los servicios dirigidos a los pobres”, que en la práctica se traduce en la focalización de las políticas públicas relacionadas a los servicios básicos en los grupos más vulnerables de la población (esto incluyó la creación del bono de solidaridad); b) reformar el sector público y fortalecer las finanzas públicas y; c) fomentar el desarrollo del sector privado.

Finalmente el CAS, señala, evidenciándose una vez más la estrecha relación entre Organismos Multilaterales y los acreedores internacionales, que “será importante considerar el apoyo para encontrar una solución a la situación de la deuda externa del Ecuador”, que se expresó concretamente en los créditos desviados a la compra de garantías del Plan Brady (CAIC, 2008: 107-108). El Banco Interamericano de Desarrollo, el socio menor del BM, pero no por eso menos importante, define en 1992

en términos muy similares su estrategia crediticia para el Ecuador, pero circunscrita a campos muy específicos:³¹

En 1990, el Banco abandona la acción sectorial directa, en favor de la creación de un entorno macroeconómico que promueva la competitividad, incluyendo actividades en ciencia y tecnología, comercio exterior y participación privada en infraestructura. Asimismo, se privilegian acciones para el alivio de la pobreza, abandonando los tradicionales programas de inversión en educación y salud. En 1993, los procesos de modernización del Estado y reducción de la deuda pública ganan prioridad. En 2001, se intenta aumentar la focalización, generando tres áreas de trabajo y abandonando la mención explícita de sectores en los que el Banco no había actuado en los 1990 (CAIC, 2008b).

La intervención de estas dos entidades financieras tiene un alcance regional. Simultáneamente desarrollan créditos muy similares en todos los países de la región. En este sentido los Organismos Multilaterales de Crédito elaboraron y propiciaron informes, estrategias e iniciativas, así como grupos de trabajo, para coordinar y sustentar las reformas que eran impuestas autoritariamente por las agencias multilaterales de crédito: Informe Desarrollo Mundial, 1993; Iniciativa Regional para la Reforma de la Salud en América Latina y el Caribe, 1997; Estrategia de la Educación Básica del BID, 2003; Estrategia sobre Educación Primaria y Secundaria para América Latina y el Caribe BID, 2000; Estrategia para el Desarrollo Agroalimentario en ALyC, 2002; Estrategia Minera para ALyC del BM, 1996; Programa de Agua y Saneamiento para América Latina y el Caribe (WSP-ALC) y Grupo Temático de Agua y Saneamiento (GTAS), ambos del Banco Mundial. (CAIC, 2008b: 107-108)

También son múltiples y diversos los vínculos que la CAIC pone en evidencia entre el BID, el BM y organizaciones internacionales como el PNUD, la FAO, la OPS, la OMC, entre otras, que actúan coordinadamente para aplicar reformas sectoriales de carácter privatizador en América Latina (García, 2008; Campaña, 2008 y Burneo, 2008). Por ejemplo, la relación entre el BM, el BID y la FAO para la privatización del

³¹ La acción del BID y el BM son complementarias. Se podría afirmar que el BM tiene un nivel de acción macro sobre las políticas públicas de los gobiernos de la región, el BID, en cambio, circunscribe su apoyo a campos específicos que completan el trabajo de BM. Usan además metodologías idénticas en la preparación, aprobación y ejecución de los créditos. Recordemos, una vez más, que el BID, al igual que el CAS, tiene su propio Plan País.

riego en la región. O entre estos dos organismos multilaterales para la regularización y titulación de tierras que tiene como objetivo promover la liberalización de los mercados de tierras y abandonar cualquier pretensión de reformas agrarias en América Latina. El BM y el BID han concedido créditos de Asistencia Técnica en este sector, a parte del Ecuador, a Perú, Brasil, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Belice y Nicaragua.

Uno de los trasfondos políticos y económicos de las reformas estructurales al estado en América Latina fue el avance de las multinacionales en áreas estratégicas de la economía, todavía no colonizadas o no plenamente ocupadas por el capital transnacional: recursos naturales (minería y petróleo), servicios públicos (agua y saneamiento, telefonía y electricidad <<PERTAL>>) y comercio (incluido la desregulación del sector farmacéutico), especialmente.

En el 2000 el BM organiza el Foro Mundial del Agua en la Haya en el que se congregan las empresas comercializadoras de agua y se posiciona la tesis de cobrar el servicio del agua, así como su privatización y comercialización. En este marco el BM aprueba el crédito/proyecto PRAGUAS en el Ecuador y en otros países de la región como en el Perú.

En el caso del sector minero, el BM propició un “ajuste” institucional en varios países de la región (Ecuador, Guatemala, Perú, Argentina, Brasil, entre otros) para favorecer abiertamente a las transnacionales mineras, eliminando, entre otras cosas el pago de regalías, con el supuesto objetivo de volver más competitivo a los sectores mineros públicos de estos países. Lo mismo sucede en el caso del comercio, en que esta institución ha implementado proyectos en varios países para adecuar las leyes nacionales a las normas de la Organización Mundial de Comercio, desde donde Estados Unidos, representando los intereses de las grandes corporaciones transnacionales, intentó consolidar una política favorable a la regionalización del comercio, con la implementación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). (Burneo, Nancy, 2008: 7)

Existen pruebas de la intervención de estos organismos en la definición y orientación de los créditos/proyectos desde la fase de preparación de los mismos, como veremos en detalle, en el caso PRODEMFINCA.³²

Sin embargo, son por lo menos, cuatro los mecanismos decisivos que aseguran el control de los organismos multilaterales de crédito y el cumplimiento de sus criterios en el desarrollo de los proyectos, ambos contenidos en los convenios de crédito. Nos referimos concretamente:

- 1) A los condicionamientos contractuales relacionados con las reformas legales e institucionales de carácter global y sectorial.

- 2) A la constitución de una Unidad Coordinadora de Proyecto, desde donde estas instituciones se asegura su sistemática y estrecha intervención en todos los asuntos relacionados con el crédito, desde los financieros y administrativos, hasta los políticos (reformas y políticas públicas) y directivos. Cualquier decisión debe ser informada al organismo multilateral de crédito y recibir la No Objeción de este:

Las Unidades Ejecutoras de Proyectos (UEP) o Unidades Coordinadoras del Proyecto (UCP) se crean al margen de la estructura institucional de los respectivos ministerios, generando superposición de funciones. Operan como gobiernos paralelos que responden al control y seguimiento del BM y el BID, cumpliendo con las normas impuestas a través de los convenios de crédito que estipulan que todas las decisiones del Proyecto tienen que pasar por la “**no objeción**” del Banco. Las UEP siguen los lineamientos que estos bancos establecen en las frecuentes misiones de seguimiento de los proyectos. De esta forma las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) tienen control e injerencia directa sobre todos los componentes del Proyecto: desde la contratación de coordinadores, personal de las Unidades Ejecutoras, consultores nacionales e internacionales y adquisición de bienes y servicios, hasta cambios legales e institucionales. Es importante destacar que una vez anulada la planificación nacional, desde la

³² En los documentos oficiales de los préstamos el BM insiste continuamente que el país solicitó libre y voluntariamente la asistencia técnica de esta institución. Pero revisada en su conjunto la documentación intercambiada por el gobierno y el BM se pone al desnudo la implacable intervención de este último en la definición de la orientación general y de los lineamientos específicos que los créditos contendrán y aplicaran sistemáticamente en la fase de ejecución.

supresión del CONADE, ésta prácticamente es asumida por las IFI, a través de los créditos y proyectos financiados y controlados por los bancos (CAIC, 2008c: 112- 123).

- 3) A la contratación de consultorías nacionales o internacionales para diseñar las reformas legales e institucionales, que deben recibir la No Objeción de la organización multilateral de crédito. Muchas veces los consultores internacionales tienen una larga trayectoria de trabajo con el BM y el BID, inclusive como altos funcionarios de estas instituciones, o estaban vinculados al sector privado y/o sus asociaciones gremiales. También se recurrió a consultores que tenían experiencias en procesos de reforma del Estado y privatización de los bienes públicos en la región.

Es el caso del Dr. Oscar Emilio Guerra Morales, quien elaboró junto con el abogado ecuatoriano René Maugé Mosquera los proyectos de Ley para el Sistema Nacional de Salud y para los Seguros de Salud Privados. El Dr. Guerra actuó en muchas ocasiones como consultor del Banco Mundial para las reformas de la salud y la seguridad social en varios países de América Latina.³³ Este consultor también preparó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud aprobada en el 2002.

El PRAGUAS (BM) y el Proyecto para la Concesión del Agua Potable de Guayaquil (BID) contrataron como consultor al Dr. Jorge Carlos Ríos, quien fue el artífice en Argentina de la privatización de la Empresa *Estatul OSN-OBRAS SANITARIAS DE LA NACIÓN*, que proveía los servicios públicos de agua potable y saneamiento). Mientras que el economista Patricio Rubianes, anteriormente Director Alterno del Banco Mundial, lideró las reformas del PRAGUAS I, en calidad de Coordinador General del Proyecto. (CAIC, 2008c: 134)

³³ El Dr. Guerra participó activamente en la elaboración de la Ley 100 de Salud y Seguridad Privada en Colombia. Aunque en el caso del país no se plasmaron todas las reformas diseñadas por estos consultores, en la constitución de 1998 se incorporaron algunas de sus disposiciones fundamentales. El art. 43 de dicha Constitución estableció que los servicios públicos de atención médica serán gratuitos solo “para personas sin capacidad de pago. La Ley de Seguridad Social incorpora la figura de las Unidades Médicas Prestadoras de Salud (UMPS). (Campaña, Arturo, 2008: 16)

- 4) A las Visitas de Inspección del Proyecto por parte de los Representantes Regionales de las instituciones multilaterales de crédito y sus especialistas sectoriales. Las denominadas “visitas de Inspección” son estratégicas en el control del Banco sobre el proceso de implementación de los Proyectos. No sólo supervisan el desempeño del Proyecto, de acuerdo a los parámetros definidos por estas instituciones, sino que definen continuamente las estrategias políticas y técnicas que debe seguir estos.

3.2.3. PRODEMINCA

Sobre el PRODEMINCA

Entre 1993 y 2001, el BM financió 27 grandes proyectos mineros en América Latina, por alrededor de 790 millones de dólares y, a través de su brazo financiero, la Corporación Financiera Internacional (CFI), mantiene participación accionarial en proyectos mineros en la región (Padilla, 2007). Simultáneamente otorgaba créditos de asistencia técnica para impulsar, en lo medular, reformas a los marcos legales e institucionales del sector público minero en los países del Sur, liberalizando y desregulando el sector a favor de los inversionistas privados. Algunos de estos países en América Latina fueron: Bolivia, Argentina, México y Perú. (Corral, 2008)

Para el caso ecuatoriano, el Banco Mundial asesoró en la elaboración de la Ley 126 de Minería, expedida en 1991, y dirigió las reformas legales e institucionales del sector minero realizadas en el marco del Proyecto de Asistencia Técnica para el Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRODEMINCA 3655-EC 1994-2001)³⁴, con el argumento de que dichas reformas atraerían a la inversión privada, única capaz de promover el desarrollo y el crecimiento económico del país. (Corral, 2008: 8)

³⁴ Es importante mencionar que los lineamientos del PRODEMINCA, si bien es cierto tuvieron matices a lo largo de los seis años y medio de ejecución del proyecto, la orientación general de las políticas de estado para el sector minero se mantuvieron, a pesar de la gran inestabilidad política del país en la década de los noventa.

El Departamento para el Desarrollo Internacional de Inglaterra (por sus siglas en inglés <<DFIF>>, ex – ODA) a través de la empresa Servicio Geológico Británico levantó información geoquímica de la Cordillera Occidental del país. Y la Agencia Sueca para la Cooperación Técnica y Económica Internacional (ASDI, ex –BITS), a través de la empresa Swedish Environmental Systems (SES) desarrolló iniciativas para el sector minero artesanal y la modernización de la administración minera ecuatoriana.³⁵

El PRODEMINCA, firmado el 8 de marzo de 1994, constó de tres componentes:

- a) El primero relacionado al funcionamiento de la Unidad Coordinadora del Proyecto.
- b) El segundo de fortalecimiento institucional, que incluyó asistencia técnica a todas las entidades públicas vinculadas al sector minero: Al Ministerio de Energía y Minas (MEM) y a la subsecretaría de Minas, a la Dirección Nacional de Minería (DINAMI), a la Dirección Nacional de Medio Ambiente del MEM (DINAMA) y a la Corporación de Desarrollo e Investigación Geológico–Minero-Metalúrgica (CODIGEM)³⁶. Incluyó reformas integrales al ordenamiento jurídico e institucional del sector minero público.
- c) Y el tercero de implementación de políticas o técnico dentro del sector minero público del Ecuador, relacionada básicamente a tres campos temáticos diferentes. Por un lado los subcomponentes 3.2, 3.3 y 3.8 se vinculan alrededor de la problemática ambiental, de salud ocupacional y aspectos técnicos de la actividad minera de pequeña y mediana escala. Por otro lado los subcomponentes 3.3, 3.4 y 3.5 vinculados al levantamiento de información geológica y geoquímica de toda la cordillera occidental del Ecuador. Y finalmente los subcomponentes 3.6³⁷ y 3.7³⁸ dirigidos a crear un sistema de información minero integral. (CAIC, 2008a: 11)

³⁵ Gran Bretaña y Suecia cofinanciaron el PRODEMINCA con préstamos no reembolsables y dieron asistencia técnica en los temas arriba mencionados.

³⁶ Entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Energía y Minas, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica.

³⁷ Para el funcionamiento de una base de datos relacionadas a minas, minería e información metalúrgica y estadísticas del sector, acontecimientos, exposiciones y prospectos y relacionados a asuntos ambientales.

La documentación revisada del PRODEMINCA muestra como el Banco Mundial definió las directrices generales de las políticas de estado en el sector minero. Como veremos a continuación en detalle, los documentos relacionados al proceso de contratación de este crédito ilustran los métodos que usó el BM para definir la orientación general del crédito: impuso ocultamente condicionamientos contractuales para la reforma del rol del estado en el sector minero, participó activamente en la preparación de la documentación relacionada a la definición de las políticas públicas para el sector y obligó al Ecuador contractualmente a que venda los activos estatales de este sector, etc.

Las reformas estructurales del estado relacionadas con la explotación de los recursos no renovables (minería y petróleo) estuvieron orientadas a liberalizar y desregular las economías nacionales, con el fin de garantizar la amplia movilidad de los capitales transnacionales. Este proceso condujo al cambio del rol del sector público minero y la consiguiente reducción del aparato estatal y la privatización de los bienes en este sector. En el caso de la actividad minera el Banco Mundial se constituyó en una pieza clave para orientar, articular, promocionar y garantizar la transferencia de los recursos minerales de la región al sector privado internacional, para su explotación a gran escala (Corral, 2008:7).

1. Representantes autorizados y participación social amplia y pluralista para la toma de decisiones políticas (¿Quién?)

Condicionamientos para la reforma institucional minera

En la Ley de Minería dictada en 1991 se suprime el INEMIN y se crea la Corporación de Desarrollo e Investigación Geológico-Minero-Metalúrgico (CODIGEM), que asume la administración de los intereses estatales en el sector minero público ecuatoriano. Además a esta institución se le confiere la atribución de realizar directamente

³⁸ Para el monitoreo y provisión de acceso público a información al día relacionada, entre otros, el estado de aplicaciones para concesiones mineras, el estado de esas concesiones una vez que ellas han sido concedidas, el área geográfica exacta cubierta por esas concesiones y los pagos pertinentes para dichas concesiones

actividades de explotación minera, a la que el BM define como “funciones corporativas”, y la obligación de investigar y promover la minería.³⁹ Recordemos que estas reformas fueron hechas bajo el asesoramiento del propio BM. De ahí que el PRODEMİNCA, que se firmó en 1994, se enmarcaba dentro de los límites establecidos por la Ley de 1991, como lo define el objetivo general del Proyecto:

“Objetivo a) del proyecto:

Asistir en la apropiada ejecución de la Ley de Minería a fin de atraer nueva inversión privada (Convenio de Crédito 3655-EC PRODEMİNCA, 1994)

Sin embargo, en la preparación del Proyecto, así como en las negociaciones y en el propio Convenio de Préstamo los funcionarios del Banco Mundial interfirieron, condicionaron y configuraron mecanismos ocultos para asegurar la eliminación de las atribuciones corporativas de la CODİGEM, contradiciendo el espíritu de la Ley minera vigente en ese momento y violando el propio Convenio de Crédito.⁴⁰

En el Memorando de recomendaciones del Presidente del Banco Mundial (8 de Marzo de 1993), un año antes de que se firmara el Convenio, se establece como **condición de negociación** la entrega de las “Políticas del Sector Minero” que deberán poner de manifiesto la intención del gobierno nacional de “reconformar “el nuevo rol del Estado como facilitador de actividades privadas. Aunque a renglón seguido afirma, ocultando sus verdaderas intenciones, que se deberá contemplar la separación de las actividades “corporativas” e “investigativas” de la CODİGEM. En ningún momento se señala explícita y categóricamente la supresión de estas actividades, queriendo guardar correspondencia con el que ya para ese momento era el marco general del PRODEMİNCA, es decir, la Ley de Minería de 1991:

Las condiciones del proyecto previamente acordadas son las siguientes:

³⁹ Mientras que la DINAMI se encarga de la administración de los procesos de otorgamiento, conservación y extinción de derechos mineros y el control de la actividad minera privada. Estas dos funciones estaban juntas bajo el INEMIN. Anexo 15, arts.: 8, 9 y 10 y 23 y 24

⁴⁰ En la ejecución del Proyecto no solo que se eliminaron estas atribuciones, sino que la propia CODİGEM fue eliminada y sustituida por la Dirección Nacional de Geología del Ecuador (DİNAGE), orientada a promover la inversión privada en el sector minero del Ecuador.

El Gobierno enviará en cumplimiento de las condiciones de negociación un documento actualizado de las Políticas del Sector Minero (MSPSD) que reconforme en nuevo rol del Estado como facilitador de actividades privadas y que separe las actividades “corporativas” e “investigativas” de CODIGEM en unidades específicas (Memorandum and recommendation of the president of the BIRF, 1994).⁴¹

Tanto la “Política y estrategia minera de la República del Ecuador” y el “Plan Estratégico para las instituciones en el sector minero del Ecuador”, que según el Convenio de Crédito el Ecuador lo había presentado libre y voluntariamente como fundamento central para la petición del préstamo, fueron revisados, corregidos y aprobados previamente por los funcionarios del Banco Mundial, como se evidencia en este facsímile enviado por la Subsecretaría de Minas del Ecuador a las oficinas del BM en el Ecuador:

Hago referencia su facsímile de fecha 14 de abril de 1993, referente al Plan Estratégico del Sector Minero de la República del Ecuador

Al respecto debo informar que se ha procedido a recoger todas las observaciones realizadas al mismo, documento que está siendo enviado a través de las oficinas del Banco Mundial de esta ciudad, de la misma forma como se hiciera con su similar sobre Políticas y Estrategias (Fax 103, 19 de abril 1999)

Estos dos documentos se elaboraron en función de las condiciones establecidas en el Memorando del Presidente del Banco Mundial (MOP 1993). En ambos documentos la CODIGEM queda reducida a cumplir actividades de promoción del sector minero del Ecuador, omitiendo cualquier referencia a las atribuciones corporativas de esta entidad estatal consagradas en la Ley de Minería vigente en ese entonces. Sin embargo, sólo en la minuta de Negociaciones, firmada el 1 de septiembre de 1993, se precisa el verdadero alcance de las reformas institucionales que buscaba el BM.

⁴¹ La reconfiguración del rol de Estado en el sector minero suponía la eliminación de las atribuciones corporativas de este. Por lo tanto lo relacionado a la separación de las actividades corporativas e investigativas era solo una manera de ocultar el verdadero propósito. Como veremos inmediatamente las atribuciones corporativas finalmente son concebidas como aquellas orientadas a promocionar el sector minero en el Ecuador, contrariando el sentido mismo de esta noción que se refiere como se ha insistido a la atribución del Estado para invertir directamente en actividades de explotación minera.

El Documento de Política y Estrategia formulado por el Gobierno (consistente en una Carta de Política y un Plan Estratégico adjunto como Anexo 3 fue recibido el 19 de abril, 1993 y es satisfactorio para el Banco) trata de la separación de facto de las funciones corporativas y de investigación de la CODIGEM, y la sección 3.06 del borrador del Acuerdo de Préstamo fue cambiado para comprometer al Gobierno que presente al Congreso para cambios de consideración en la Ley de Minería que puedan ser necesarios para formalizar dicha separación. Además, *el Documento de Política y Estrategia específica que las funciones corporativas de la CODIGEM estarían limitadas para la promoción de la minera privada* (Convenio de Crédito 3655-EC PRODEMINCA, 1994).

Del mismo modo el Convenio de Crédito impone cláusulas, plagadas de contradicciones y ambigüedades, que le aseguran al BM que el Ecuador cumpla con el condicionamiento respecto a las reformas institucionales del sector. En la sección 3.06 obliga al prestatario a **realizar las reformas a la CODIGEM de acuerdo al Plan estratégico del gobierno**, documento revisado por el propio BM, y añade que se las harán dentro de los límites de la Ley de Minería.

3.06. *Actuando dentro de los límites de la Ley de Minería*, el prestatario aplicará y dispondrá que la CODIGEM **aplique las reformas institucionales** y de personal **enunciadas en el Plan Estratégico**. Si tales reformas requieren de reformas de la ley de Minería, el Prestatario presentará tales reformas al Congreso del Ecuador para su consideración (Convenio de Crédito 3655-EC PRODEMINCA, 1994).⁴²

El convenio de préstamo llega al extremo de suprimir de facto las atribuciones corporativas de la CODIGEM, por medio de la sección 3.07 del Convenio de crédito, pasando por encima de los procedimientos y de las autoridades democráticas del país y violando abiertamente la Ley Minera del Ecuador.⁴³

Mientras dure la ejecución del Proyecto, el Prestatario deberá: a) abstenerse de ejercer la opción de crear zonas mineras especiales o de

⁴² Como se puede apreciar el Plan Estratégico, al eliminar las atribuciones corporativas del Estado, iba en contra del espíritu de la Ley de Minería a la que hace alusión este documento.

⁴³ El Secretario General de Planificación, Pablo Lucio Paredes, señaló esta irregularidad, pero su opinión fue pasada por alto (Corral, 2008: 14).

ampliar las ya existentes de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 8 de la Ley de Minería; b) Impedir que la COGIDEM realice actividades explotación minera en dichas zonas mineras especiales, c) abstenerse de ejercer la opción de crear nuevas áreas de reserva minera o de ampliar las ya existentes, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 9 de la Ley de Minería; d) abstenerse de iniciar cualquier operación nueva de explotación minera que sea total o parcialmente de propiedad del Prestatario o que éste administre directa o indirectamente fuera de dichas zonas mineras especiales o áreas de reserva minera, así como también de ampliar las ya existentes, y e) impedir que la CODIGEM inicie cualquier operación nueva de explotación minera que sea total o parcialmente de propiedad de la CODIGEM o que ésta administre directa o indirectamente fuera de dichas zonas mineras especiales o áreas de reserva minera, así como también de ampliar las ya existentes (Convenio de Crédito 3655-EC PRODEMINCA, 1994).

En febrero de 1993 incluso el propio Secretario de Planificación del CONADE del Gobierno nacional, Pablo Lucio Paredes, advierte de la gravedad de que el Ecuador “renuncie” a disposiciones legales y reglamentarias vigentes. Y sugiere que se debería “buscar en forma jurídica y una solución razonable, antes que romper la Ley, o buscar caminos alejados de ésta” (Oficio No. SGP-930000833, 26 de febrero 1993). Su criterio fue pasado por alto.

Ya en la ejecución del Proyecto no se optó por una reforma a la CODIGEM, puesto que habría sido un contrasentido dejar una Corporación como la que se definió en la Ley del 1991 sólo para actividades de promoción, sino que se eliminó esta institución, violando expresamente la sección 6.01 del Convenio, que estipulaba la suspensión de los desembolsos si el “Prestatario o cualquiera otra autoridad competente hubiera adoptado alguna medida para la disolución o supresión de la CODIGEM” (Corral, 2008: 32). A la luz de lo acontecido esta cláusula era una maniobra más para disfrazar las verdaderas intenciones del BM.

Además vale señalar que la CODIGEM no participó en la fase de negociación del Convenio PRODEMINCA, siendo la entidad que por Ley debía representar los intereses del país. Esta institución mantuvo al inicio resistencias al proyecto, a la reducción de personal y a la nueva orientación de la entidad. (CAIC, 2008f: 33)

Todo esto está ligado a otro asunto estrechamente relacionado y que ilustra nuevamente la manera poco transparente con la que actuaron las autoridades del momento y los funcionarios del BM. Como se ha dicho, el objetivo general del Convenio era la “aplicación adecuada” de la Ley de Minería de 1991, no la reforma de esta. Sin embargo en la descripción del Proyecto, que forma parte integrante de este Convenio, se señala que la asistencia técnica al Ministerio de Energía y Minas contempla la aplicación y *revisión* de la Ley de Minería. Aunque en principio la *revisión* de la Ley no implica necesariamente su cambio o reforma, es una vez más *en la minuta de negociaciones* el lugar donde se define el verdadero alcance de las cláusulas del Convenio, cuando en esta *se aclara que el término “revisión” usado en este caso incluye enmiendas a dicha ley.*” (Corral, 2008: 13)

Se observa, entonces, como el Convenio de Crédito se respalda en varios documentos para encubrir los verdaderos objetivos del mismo. Del mismo modo, las mismas cláusulas del Convenio interfieren en los asuntos internos del país y definen las directrices de las políticas públicas en este caso para la reforma institucional del sector minero público ecuatoriano, pero también lo hacen para otras reformas legales y políticas públicas sectoriales, como lo veremos a continuación.

Condicionamientos contractuales para las reformas legales y la definición de políticas sectoriales (privatizaciones y reducción de personal)

El Banco Mundial se asegura contractualmente que todas las reformas legales e institucionales sean aprobadas previamente por esta institución. Es decir, se autoerige como una autoridad plenipotenciaria, por encima de los poderes públicos, para decidir sobre los contenidos de las normas que el estado ecuatoriano pueda dictar en el sector minero. Según la sección 3.09 del Convenio de Crédito

Toda propuesta preparada o respaldada por el Prestatario o por la CODIGEM o discutida formalmente en el Congreso del Ecuador, *que tuviera por objeto*, en todo o en parte, *modificar, suspender, derogar, revocar o sustituir a la Ley Minera, el Reglamento de Minería, las Normas Ambientales o los decretos, normas y otra normativa legal o reglamentaria conexos, deben ser presentadas al Banco mundial para*

que éste formule los comentarios que le merecieren, dentro de un período razonable antes de que pueda llevarse a cabo dicha propuesta (Convenio de Crédito 3655-EC PRODEMINCA, 1994).

En buen romance, esto significaba que todas estas reformas debían obtener primero la “no objeción” de esta institución financiera internacional.

Y para garantizar que ninguna reforma se la realice fuera de su ámbito de decisión extorsiona al país con amenazas como las que se definen en la Sección 6.01 del Convenio. En esta se afirma, de acuerdo con la Sección 6.02 (1) De las Condiciones Generales del Contrato, que *el Banco Mundial*:

... podrá suspender -en todo o en parte- el derecho del Prestatario de hacer retiros de la cuenta del préstamo si no se enmiendan, suspenden, abrogan, renuncian o remplazan la Ley Minera, Regulación Minera, Normas Ambientales y decretos asociados, normas y otros estatutos o textos regulatorios, que a criterio del Banco afectaren los objetivos del Proyecto o la capacidad del Prestatario de desempeñar cualquiera de las obligaciones contempladas en el Convenio (Convenio de Crédito 3655-EC PRODEMINCA, 1994).

Otros aspectos críticos de la reforma institucional fueron la privatización de los activos estatales, la reducción sustancial de personal en el sector público minero y el condicionamiento de los fondos generados por este sector a la sostenibilidad administrativa del mismo. Las privatizaciones fueron también condicionadas por el contrato de préstamo en la Sección 3.08:

A más tardar un año después de la Fecha de entrada en vigor, *el Prestatario deberá haber preparado un plan a satisfacción del Banco para la privatización de la mina Portovelo y todas las demás operaciones mineras de propiedad de la CODIGEM en el Ecuador* (dicho plan comprenderá la identificación de los problemas ambientales relacionados con dichas operaciones así como también las medidas para resolverlos, como parte de dicha privatización). El Prestatario dispondrá entonces que dicho plan se ponga en práctica de conformidad con sus términos (Convenio de Crédito 3655-EC PRODEMINCA, 1994).

El Banco Mundial supervisó sistemáticamente esta meta.⁴⁴ Además las privatizaciones fueron concebidas, por el BM, como una forma de sostenibilidad del sector minero. En 1997 esta institución, en el marco de su Estrategia minera para América Latina y el Caribe recomienda destinar los recursos provenientes por el pago de las patentes a la administración del sector,⁴⁵ situación que se ratifica en las reformas a la Ley de Minería 121 de 1991 introducidas en la Ley Trole II del 2000.⁴⁶ El mismo BM obliga, bajo la amenaza de suspender los desembolsos del crédito, al gobierno nacional para que los recursos provenientes de la venta de la información geoquímica se ubiquen dentro de las actividades del proyecto.⁴⁷ El Ministerio de Finanzas se opuso a este condicionamiento mediante Resolución Ministerial del 11 de junio de 1998 que estableció este criterio por considerar que estos recursos son de carácter público y no privado, y por ende sujetos a la entrega al Tesoro de la Nación. Las privatizaciones y la reestructuración de las instituciones mineras, estaban ligadas a otro proceso complementario, que fue la reducción de personal de las entidades públicas mineras: de 240 a 120 personas en las Direcciones Nacionales de Geología y de Minería (Se destinaron 9.000 millones de sucres para este fin) (CAIC, 2008f:35).

Todas las reformas legales e institucionales auspiciadas por el Ministerio de Energía y Minas a través de la Subsecretaría de este ramo fueron diseñadas y ejecutadas bajo la asistencia técnica del Proyecto PRODEMİNCA (Unidad Ejecutora) y a través de la asesoría directa de los especialistas del BM realizadas en el marco de las Misiones de Inspección. Uno de los documentos oficiales de esta institución afirma que las Misiones de Inspección son la vía más eficaz para proporcionar asistencia técnica a los prestatarios (Informe del Grupo de Inspección del BM, febrero del 2002). Como observamos en el Cuadro 9, entre 1994 y el 2000, tiempo que duró el PRODEMİNCA se verificaron 10 Misiones de Inspección al Proyecto en las se orientaron y definieron

⁴⁴ Como se evidencia en los siguientes documentos: Ayuda Memoria de la Misión de Supervisión del Banco Mundial de septiembre de 1995: 4; Agenda de una reunión organizada por el señor Venkateswaran del Banco Mundial, realizada el 31 de marzo de 1995: 1; y Ayuda Memoria de la Misión de Supervisión, Junio 21-29 de 1999: 7.

⁴⁵ Estrategia minera para América Latina y El Caribe, 1997: Documento Técnico del Banco Mundial, Número 345s (Corral, 2008: 15).

⁴⁶ Tercer artículo añadido después del Art. 25.

⁴⁷ Carta de Jonathan Parker, Director Interino, Dirección Sub-Regional, Colombia, Ecuador y Venezuela, Región de América Latina y el Caribe, dirigida al Ministro de Energía y Minas Ing. Alvaro Bermeo, del 20 de Julio de 1998.

los puntos críticos y los lineamientos principales de las reformas al sector público minero ecuatoriano. (CAIC, 2008f: 18)

Cuadro 9. Miembros / Misiones del Banco Mundial (PRODEMINCA)

Año	Nombre	Cargo
1994 (Noviembre)	Sra. Aura García	Gerente de Supervisión del Préstamo 3655 EC
	Sr. Venkateswaran	Gerente de Supervisión del Préstamo 3655 EC
1995	Sr. Venkateswaran	(LA3IN)
	Sr. Gothard Walser	(IENIM)
1996-1997 (Noviembre)	Sr. J.U. Richter	Responsable del Proyecto
1998 (Noviembre)	Sr. Gothard Walser	Especialista Minero
1999 (abril)	Sr. Gothard Walser (abril y Junio)	Responsable del Proyecto
	Sr. Craig Andrews	Economista Minero principal. Fue parte de la Misión de Evaluación del Proyecto
2000 (junio)	Sr. Gothard Walser	Responsable del Proyecto
	Sr. Peter van der Veen	Gerente, División de Minería Banco Mundial

Fuente: CAIC, Informe Final Proyecto de Asistencia Técnica para el Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRODEMINCA BIRF 3655-EC), 2008: 18.

Como veremos en detalle en la siguiente sección de este capítulo las reformas institucionales al sector minero público ecuatoriano se concretaron, por fuera del debate legislativo y la deliberación pública, a través de Decretos Ejecutivos firmados por Jamil Mahuad en 1999. Mientras que las reformas legales se procesaron a través del Decreto Ley 2000-1 que contiene la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana, expedida el 18 de agosto del 2000, conocida como Ley Trole II.

Sin embargo, desde 1997 el PRODEMINCA, contraviniendo el propio Convenio de Crédito, orientó gran parte de sus esfuerzos a elaborar una nueva Ley de Minería. Contrario a lo que afirma el BM,⁴⁸ en el proceso de consulta de esta Ley participaron principalmente actores involucrados en la actividad minera, especialmente empresas transnacionales. En la revisión anual del PRODEMINCA en 1997, el BM y estos actores se reunieron para discutir el Proyecto de la Nueva Ley Minera, en la que ya

⁴⁸ “Esta propuesta de Ley fue objeto desde 1998 de un amplio proceso de consulta con los diferentes actores involucrados incluyendo organizaciones indígenas y campesinas, gobiernos locales y ONGs” (Ayuda Memoria Misión de Supervisión del Proyecto del BM, junio 7-16 de 2000)

desde ese momento se definieron los puntos críticos de las reformas, que serán incluidas más tarde en la Ley Trole II:

Dada la importancia de la reforma legal y regulatoria para el desarrollo sostenible del sector –que incluye el combate de la corrupción y especulación improductiva de áreas mineras-, la reunión se dedicó intensamente a la evaluación del proyecto de la Nueva Ley Minera, en base a los comentarios sometidos *por el Banco Mundial y una treintena de actores, incluyendo varias cámaras de minería y empresas mineras nacionales e internacionales...* En el curso de la preparación de la Ley, se logró un acuerdo con los principales actores participantes sobre aspectos relevantes en los que el proyecto de Ley tiene ventajas, tales como *la concesión única, la eliminación de regalías que significa un 14 % de disminución de la carga tributaria sobre la utilidad neta, la racionalización y sostenibilidad de la administración del sector, estabilidad tributaria y mecanismos para evitar la especulación improductiva y el pago de patentes de petición.* Todavía no se ha logrado un acuerdo definitivo sobre el nivel de patentes de conservación (Revisión Anual del PRODEMINCA, Noviembre 10-14 de 1997)

El Proyecto de Ley de Minería preparado por el PRODEMINCA en 1997, con varias modificaciones, fue presentado a la Comisión de lo Económico del Congreso Nacional a comienzos de 1999, sin embargo, nunca pasó al Pleno del poder Legislativo para su discusión definitiva. Entre 1997 y 1999 el PRODEMINCA, el BM y el Ministerio de Energía y Minas realizaron consultas directas sobre la propuesta de Nueva Ley de Minería a empresas internacionales vinculadas a los servicios y a la explotación minera, así como a gremios empresariales y de profesionales relacionados al sector (GENCOR, Soluciones Mineras Mundiales, Newmont, RTZ, Mining an Exploration, Goldfield, Billiton y Iam Gold, Cámaras de Minería del Ecuador,⁴⁹ a los Colegios de Ingenieros Geólogos, de Minas y Petróleos, CIGYMP).

Por el contrario, en enero de 1999, dos años después de haberse iniciado la consulta al sector privado del Anteproyecto de Ley, el Presidente de la Comisión de lo Económico, Agrario, Industrial y Comercial del H. Congreso Nacional, Alejandro Aguayo, recibió

⁴⁹ Una consultoría realizada en el marco del PRODEMINCA define a la Cámara de Minería del Ecuador como una organización política (“lo contrario a una técnica”) y añade que la mayoría de los miembros de la Cámara involucrados en minería metálica son compañías internacionales. (Halter, 1996: 18).

una carta firmada por importantes organizaciones sociales y ONGs que denunciaron el carácter inconsulto del Proyecto de Ley de Minería elaborado por el PRODEMINCA:⁵⁰

Empezamos señalando que este proyecto no es de consenso, puesto que no se ha procedido a abrir un verdadero debate nacional y por tanto no contempla las propuestas de los sectores afectados directa e indirectamente. (Carta varias organizaciones sociales, 13 enero 1999)

Con respecto al Reglamento Ambiental para el Sector Minero, elaborado también en el marco del PRODEMINCA y promulgado en 1997, el Presidente del Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente –CEDENMA-, señaló, al igual que lo sucedido con el Anteproyecto de Ley Minera, la ausencia de las poblaciones posiblemente afectadas por la actividad minera en la discusión de este Reglamento:

Se debe ampliar la participación de determinados actores sociales en la consulta antes referida. Las poblaciones y comunidades generalmente afectadas por los impactos que genera la actividad minera, no se encuentran entre los actores invitados al proceso mencionad (Carta CEDENMA, 1996)

El vínculo el sector privado minero con el PRODEMINCA era aún más estrecho de lo que estos datos muestran, podría incluso decirse que eran relaciones “incestuosas”, ya que las principales autoridades del sector minero público, que aplicaron sistemáticamente las reformas propuestas por el PRODEMINCA, tenían íntimos vínculos con el sector minero privado nacional e internacional. Varios nombres aparecen en un momento como representantes de los intereses privados y en otros ocupan los cargos de ministro y subsecretario del ramo e incluso como consultores del proyecto, entre ellos Pablo Terán Ribadeneira, ex Ministro de Energía, y César Aníbal Espinosa, hasta hace poco presidente de la Cámara de Minería del Ecuador.

⁵⁰ Organizaciones firmantes: CONAIE, FENOCIN, ECUARUNARI, FICI, CONFEUNASSE, CONAGUA, PIRR, MICH, Asociación Luz y Vida, CONICCA, Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, Comité de Ayuda a Refugiados y Desplazados, Fundación Pueblo Indio, Servicios Paz y Justicia, Confederación de Organizaciones Clasistas y Red de Hermandad y Solidaridad.

Cuadro 10. Ministros y subsecretarios de Minas durante la ejecución del PRODEMİNCA y sus vínculos con las empresas transnacionales de minería

Año	Nombre	Cargo	Observaciones
1993-1994	Ing. Carlos Muirragui	Subsecretario de Minas	Actual representante de la Compañía minera Dynasty
1993 (Abril)	Jorge Paz Durini	Subsecretario de Minas	Entre 1998 y 1999, Presidente de la Cámara de Minería del Ecuador y representante de la compañía Gaby Panama Corporation.
1995-1998-1999	Santiago Cordovez Noboa	Subsecretario de Minas	En 1997, Director de la Cámara de Minería del Ecuador.
1996 (Noviembre)	Ing. Arnoldo Alencastro	Subsecretario de Minas	En 1999, Presidente de la Cámara de Minería de Guayaquil
2000	Ing. Pablo Terán Ribadeneira	Ministro de Energía y Minas	En 1997, Presidente de la Cámara de Minería del Ecuador. Responsable de introducir reformas a la Ley de Minería de 1991, en la Ley Trole II.
	César Anibal Espinosa	Subsecretario de Minas	En 1997, Asesor General de la Cámara de Minería del Ecuador. En 1999 consultor del PRODEMİNCA y Asesor del Subsecretario de Minas. Actual Presidente de la Cámara de Minería.

Fuente: Jorge Corral, 2008: 9

La ausencia de una auténtica deliberación, como veremos en la siguiente sección, condujo a que las reformas impulsadas por el PRODEMİNCA, recojan exclusivamente las demandas del sector minero transnacional, que fueron promovidas activamente por el Banco Mundial en la ejecución de este proyecto.

2. Sujeción del gobierno electo y la administración al Estado de Derecho, división de poderes y deliberación pública en la toma de decisiones políticas (¿Cómo?)

Reformas inconstitucionales e ilegales para la reforma institucional del sector minero público ecuatoriano

Las reformas institucionales que redefinieron el rol del Estado en el sector minero público ecuatoriano, como ente exclusivamente de control y promoción, fueron como vimos el resultado de la imposición del BM en la fase precontractual, contractual y en la implementación del PRODEMINCA a través de las misiones de supervisión.⁵¹

La definición de un marco institucional conforme con los lineamientos de la política minera actual representa, en opinión de la misión, una tarea prioritaria.” (Ayuda Memoria de la Misión de Supervisión del Banco Mundial, noviembre 1994)

En 1997, en la reunión de evaluación, coordinada por el PRODEMINCA y en la que los especialistas del BM tienen una participación activa, se sugiere adoptar una estrategia “agresiva” para las reformas institucionales:

Es una recomendación unánime de lo participantes de las reuniones de evaluación el implementar a la brevedad posible un plan agresivo de reforma/fortalecimiento institucional: Definir una estrategia flexible de preparación e implantación (incluyendo la participación de expertos internacionales) con el objetivo de optimizar las ventanas de oportunidad política. Experiencias a nivel internacional demuestran que el factor crítico para llevar a cabo una reforma institucional es la voluntad política firme en los más altos niveles sectoriales. (Ayuda Memoria Misión de Supervisión BM, noviembre de 1997)

En función de estas recomendaciones, mediante decreto ejecutivo, Jamil Mahuad, 16 de Marzo de 1999 suprime, entre otras instituciones, la Corporación de Desarrollo e Investigación Geológico Minero-Metalúrgica (CODIGEM).⁵² Un mes más tarde se crea, por Acuerdo Ministerial, la Dirección Nacional de Geología, entidad que reemplaza a la CODIGEM y redefine sus atribuciones. Estas reformas según el informe de la CAIC fueron presumiblemente ilegales, puesto que no habían sido todavía suprimidas la

⁵¹ Ayuda Memoria de la Misión de supervisión del Banco Mundial, mayo de 1995 (punto 8); Ayuda Memoria de la Misión de Supervisión del Banco Mundial de septiembre de 1995; Agenda para Revisión Anual-PRODEMINCA, 12 de Noviembre de 1997; Ayuda Memoria de la Misión de Supervisión, Junio 21-29 de 1999; Ayuda Memoria de la Misión de Supervisión del 7-16 de junio del 2000.

⁵² Estas entidades suprimidas son de la más variada naturaleza: Dirección Nacional de Construcciones Escolares <<DINACE>>; La Dirección Nacional de Deportes y Recreación <<DINADER>>, El servicio Nacional de Almacenes de Libros <<SNALME>>, El Centro Estatal de Medicamentos e Insumos Médicos <<CEMEIM>>, La Comisión Ecuatoriana de Bienes de Capital <<CEBCA>>, La Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Económicas Populares <<CONAUPE>>, La Unidad Ejecutoria del Programa de Microempresas (UNEPROM), el Instituto Nacional de Empleo <<INEM>>

CODIGEM ni sus facultades legales en la Ley de Minería 126 de 1991, vigente en ese momento. Para este cambio institucional se necesitaba una reforma a la Ley de Minería como los mismos documentos producidos por el PRODEMINCA lo señalaron en su momento, ya que una institución creada por Ley debe ser suprimida o sustituida por una reforma legal y no a través de una normativa de menor rango (Corral, 2008: 14).

Recién la Ley Trole II, casi un año y medio después, deroga los artículos de la Ley de Minería 126 de 1991 referidos a la CODIGEM y a sus atribuciones y facultades que contemplaban los medios y mecanismos para la intervención directa del Estado en el sector público minero.⁵³ Esta Ley reformada por la Trole II dejó varias inconsistencias: no se derogó el artículo 16 que contemplaba a la gestión estatal, por medio de la CODIGEM, como uno de los medios para desarrollar la actividad minera nacional.

Cuadro 11. Reformas institucionales al sector minero público en el marco del Proyecto PRODEMINCA

Tema	Ley 126 de Minería (1991)	Ley No. 000, de Inversiones y participación Ciudadana, Agosto 2000 ("Trole 2"): Reforma la Ley 126 de Minería de 1991	Otras normativas relacionadas
Institucional	<p>Arts. 23 y 24: Se crea la Corporación de Desarrollo e Investigación Geológico-Minero-Metalúrgico (CODIGEM). Administrar y ejecutar los intereses estatales en el sector minero</p> <p>Art. 21: Se crea la Dirección Nacional de Minería (DINAMI). Administrar los procesos de otorgamiento, conservación y extinción de derechos mineros. (7 Direcciones regionales)</p>	Se derogan los artículos 23 y 24	<p>Decreto ejecutivo No. 683 (marzo 1999): Se suprime la CODIGEM. (1999)</p> <p>Acuerdo Ministerio de Energía y Minas 195 (abril 1999): Se reforma el Acuerdo ejecutivo No. 28 que expidió la Codificación del Reglamento Orgánico</p>

⁵³ Arts. 8, 9, 10, 23 y 24 de la Ley de Minería 126 de 1991.

	<p>En la Ley de Minería de 1985 se creó el INEMIN, que cumplía estas dos funciones.</p>		<p>Funcional del Ministerio de Energía y Minas, para crear La Dirección Nacional de Geología (DINAGE).</p> <p>Las funciones estatales se reducen a la investigación y promoción del sector minero privado.⁵⁴</p>
<p>Facultades y atribuciones del Estado</p>	<p>Artículos 8: Zonas mineras especiales. El Presidente de la República podrá declarar Zonas Mineras Especiales a aquellas en las que existan áreas potencialmente mineras. (A través del Ministerio de Minas o la División o la División de Investigación Geológico-Minero-Metalúrgica) (Catastros, investigación geológico mineras u otros tipo de actividades mineras)</p> <p>Art. 9.- Áreas de reserva minera. El Presidente de la República..., podrá declarar áreas de reserva minera a aquellas de interés nacional..., (y) sean consideradas de carácter estratégico) (Actividades mineras en forma directa o</p>	<p>Se deroga los artículos 8, 9 y 10 del Capítulo III de la Ley 126 de Minería de 1991. Se eliminan estas atribuciones.</p> <p>Art. 151 sustituido</p>	

⁵⁴ En 1999 también se crea la Unidad Ambiental Minera (UAM), que está bajo la Dirección Nacional de Minería (DINAMI) dentro de la Subsecretaría de Minería. Las actividades de revisión y seguimiento de las evaluaciones ambientales, los planes y las auditorías de gestión ambiental; el procesamiento de las licencias ambientales; el monitoreo y control ambiental; y la operación de los sistemas de información ambiental, de seguridad y de salud pasaron a ser atribuciones de la Unidad Ambiental Minera (UAM). Sólo las licencias ambientales las expedía el Subsecretario de Protección Ambiental.

	convenios de inversión a través sólo de la CODIGEM) (No podrán otorgarse concesiones) Art. 10.- Zonas restringidas Art. 151: Convenios de inversión en áreas de reserva minera.		
--	--	--	--

Fuente: Jorge Corral, 2008: 11-12

El Tribunal Constitucional determinó que la supresión del artículo 9, uno de aquellos artículos que consagran atribuciones especiales al Estado ecuatoriano, provoca situaciones que se encontrarían en contradicción con determinados preceptos constitucionales, aparentemente relacionados con la Seguridad Nacional (Resolución del Tribunal Constitucional Nro. 193-2000 TP, 29 de diciembre 2000).

Reformas inconstitucionales e ilegales para la explotación minera en áreas protegidas

Otro de los puntos críticos definidos por el BM y el PRODEMINCA, fue el tema relacionado a la apertura de la actividad minera en zonas protegidas naturales y zonas de frontera para la explotación minera a gran escala. Esto con el asesoramiento de los especialistas del organismo multilateral se viabilizó, según el informe de la CAIC, a través de continuas violaciones a las leyes del Ecuador.

El PRODEMINCA intentó desde el principio definir un marco regulador que permitiera avanzar sobre una “definición clara” para las actividades mineras en estas áreas ecológicamente sensibles (Halter, 1996: 21). Más aún, cuando éstas representan, según la propia consultora Halter, aproximadamente el 80% del territorio nacional:

“INEFAN es la principal institución ambiental nacional en Ecuador. Ella tiene toda la autoridad para definir y administrar <<el área forestal y las áreas naturales y de vida silvestre pertenecientes al Estado>>, a manejar la conservación y uso racional de todos los

recursos forestales y naturales... INEFAN estima que tiene una jurisdicción a regular sobre el 80% del territorio del Ecuador. De esta manera, INEFAN tiene jurisdicción potencial sobre un alto porcentaje de las actuales y potenciales zonas mineras en Ecuador” (Halter, 1996: 7)

La Ley 126 de Minería, de 1991 -normativa en cuya preparación el BM también participó activamente, como se lo había mencionado- abrió, con la introducción del Art. 87, el camino para permitir las actividades mineras en las áreas naturales protegidas del Estado, que incluían los bosques y vegetación protectores del Estado.⁵⁵ Este artículo preveía, por excepción, el otorgamiento de títulos mineros en áreas naturales protegidas y en el patrimonio forestal, una vez que dicho otorgamiento hubiese sido declarado de “interés nacional”. Sin embargo, nunca se definió quién y bajo qué parámetros se podía declarar de “interés nacional” el otorgamiento de un título minero en estas zonas del país (CAIC, 2008f: 26).

El PRODEMİNCA en vez de definir los procedimientos para la declaración de “interés nacional”, a través de las reformas de diciembre de 1995 al Reglamento General de Minería, determina que la actividad minera en general es de “interés nacional prioritario”,⁵⁶ violando, por lo tanto, el espíritu del Art. 87. Amparado en esta reforma, el Director Ejecutivo del INEFAN mediante Resolución 007, de marzo de 1996, autoriza el desarrollo de actividades de exploración minera dentro del patrimonio forestal del Estado y bosques y vegetación protectores.

El Reglamento Ambiental para Actividades Mineras, formulado, también con la estrecha colaboración de la institución financiera multilateral⁵⁷ y expedido en 1997, va incluso más lejos, ya que estableció -en el Capítulo IV- que el INEFAN otorgaría obligatoriamente títulos de concesiones mineras dentro de “las áreas que constituyen

⁵⁵ Como lo confirma una de las propias consultorías realizadas en el marco del Proyecto PRODEMİNCA, este artículo contravenía en ese momento la Ley Forestal y el Reglamento de la Ley Forestal, que regulaban de manera expresa las áreas naturales protegidas. (Halter, 1995: 8). Efectivamente esta Ley Forestal no regulaba la realización de otras actividades diferentes a la industria forestal dentro del patrimonio forestal del Ecuador (Ley Forestal y de Conservación de áreas naturales y vida silvestre, 1981). Así como el Art. 15 del Reglamento de esta ley no prevé ninguna actividad de tipo extractivista o de extracción de recursos no renovables (Reglamento General de aplicación de la Ley Forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre, 1983).

⁵⁶ Esto se tradujo, en la autorización de las actividades mineras en el patrimonio forestal del país.

⁵⁷ Ayuda-memoria de la Misión de Supervisión del Banco Mundial, septiembre de 1995.

parte del Patrimonio Forestal del Estado y Bosques y Vegetación Protectores”⁵⁸ (Art. 19).

El CEDENMA, institución que agrupa a organizaciones ambientalistas del país, se refería en estos términos a esta disposición normativa incorporada en el Reglamento Ambiental:

Plantear la realización de actividades mineras en Bosques y Vegetación Protectores es absolutamente ilegal, pues es violatorio del Art. 15 del Reglamento General de Aplicación de la Ley Forestal, que taxativamente enumera las actividades permitidas (y entre las que no consta ningún tipo de actividad minera o hidrocarburífera). Como sabe cualquier funcionario enterado y respetuoso de la ley, y cualquier abogado, “lo que en Derecho Público no está expresamente permitido, está prohibido”. (CEDENMA, 1996: 57)

La Ley Trole II del año 2000, intentando resolver ilusoriamente las ambigüedades e ilegalidades de las reformas promovidas por el PRODEMINCA, derogó finalmente el Art. 87, dejando un grave vacío legal sobre las actividades mineras en áreas protegidas y patrimonio forestal del Estado. Esto allanó el camino para que se concedan concesiones mineras en estas zonas (Corral, 2008: 14). El Tribunal Constitucional en diciembre del 2000 determinó que la supresión del artículo 87 “provoca situaciones que se encontrarían en contradicción con determinados preceptos constitucionales como los que dicen relación con la protección del medio ambiente consagrada en los artículos 86 y siguientes de la Constitución”. (Resolución Nro. 193-2000 TP, 29 de diciembre 2000)

Antes de que se expida el Reglamento Ambiental para las actividades mineras organizaciones ambientalistas del país hicieron importantes observaciones que nunca fueron recogidas. Señalaron, por ejemplo, que la referencia a ciertas normas expresaban simplemente la falta de voluntad política de los “proponentes de este reglamento, para

⁵⁸ El Art. 87 de la Ley 126 de Minería de 1991 no hace distinción entre áreas protegidas y patrimonio forestal; el mencionado reglamento –arbitrariamente- sí lo hace. Sin mediar sustento legal, en estas disposiciones reglamentarias se permiten las actividades mineras en el patrimonio forestal y los bosques y vegetación protectores, mientras se prohíben estas actividades dentro del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

actualizar normas, actualizar parámetros de calidad ambiental y actualizar límites permisibles” (Carta CEDENMA, 1996: página 5). Además criticaron en duros términos el modelo institucional ambiental que se definió en el marco de este Reglamento:

“El Ministerio de Energía y Minas no puede ser juez y parte, respecto a la minería e impacto ambiental. Debe ser o bien la entidad que dictamina las políticas, norma, supervigila, controla y juzga, o bien la entidad pública que incentiva y coparticipa en la actividad minera. De este doble papel se siguen innumerables problemas tanto administrativos, como de tipo ético, que afectan a la credibilidad y legitimidad de la acción del Ministerio (Carta CEDENMA, 1996: 5-6)

En todas las reformas realizadas al marco jurídico minero se omitió cualquier referencia a los derechos de las comunidades indígenas, como en su momento lo exigían las organizaciones ambientalistas y sociales del país (Carta CEDENMA, 1996), y a pesar de que muchos de estos derechos habían sido ya consagrados por convenios internacionales firmados por el Estado ecuatoriano y por la propia Constitución de la República.⁵⁹ Un informe del propio Banco Mundial confirma esta situación:

Pueblos indígenas – Las comunidades indígenas están bien organizadas en el Ecuador y han organizado federaciones para asegurar que su voz sea escuchada, pero ningún derecho y/o medidas específicas se han considerado en el marco legal de minería para las tierras indígenas. Las reservas indígenas y las tierras cedidas a los pueblos indígenas basadas en los derechos comunales tradicionales, de acuerdo con la ley se consideran como ejidos y el concepto del “arreglo de servidumbre” y sus procedimientos les son aplicables (Informe de Evaluación de resultados del Proyecto Ecuador Proyecto de Asistencia Técnica para desarrollo minero y control ambiental <<Préstamo 3655 EC>>, 7 de abril del 2003)

En parte esta omisión de las garantías e instrumentos legales a los que pudieran recurrir las comunidades afectadas por la Minería, provocaría en la década de los noventa graves conflictos socio-ambientales, que se extienden hasta la actualidad, caracterizados por la violación a los derechos humanos, perpetrada por las empresas

⁵⁹ Adicionalmente, el Grupo de Inspección del BM, que realizó un examen especial al PRODEMINTA, concluyó que en la fase de preparación del Proyecto PRODEMINTA el Banco Mundial violó sus propias políticas y directrices operacionales relacionadas a: hábitats naturales (Política Operacional 4.04), políticas de salvaguardia sobre Pueblos indígenas (Directriz Operacional 4.04), amplitud y profundidad del Estudio Ambiental Inicial y la Consulta Previa a las poblaciones potencialmente afectadas por la expansión de la actividad minera a gran escala (Directriz Operacional DDO 4.01) (Informe del Grupo de Inspección del BM, febrero del 2000)

mineras transnacionales, a las poblaciones asentadas en los yacimientos mineros del Ecuador (Corral, 2008: 17).

En definitiva, ninguna de las demandas formuladas por los sectores sociales en torno a los derechos ambientales y colectivos de la población fue integrada en el proceso de reforma. Por el contrario el tratamiento a las demandas del sector privado eran canalizados rápidamente por las autoridades del sector minero (Corral, 2008: 17).

Como efecto de la ausencia de independencia de los poderes públicos con respecto a los intereses privados mineros, pero también a la sobre representación de estos mismos intereses en los canales de deliberación abiertos por el Gobierno en desmedro de la participación de otros sectores de la sociedad ecuatoriana (indígenas, campesinos, ambientalistas, defensores de los derechos humanos), las reformas fueron orientadas a favorecer principalmente los intereses del sector privado transnacional minero. Se profundizaron las reformas neoliberales: se ampliaron los beneficios al sector privado, especialmente extranjero, flexibilizando aún más las condiciones de inversión directa (título único, ampliación de la duración y plazos del título minero, 5.000 hectáreas mineras contiguas, supresión de regalías y la creación de patentes irrisorias de conservación y de producción, entre muchas otras) y ampliando el espectro de inversiones extranjeras hacia la minería artesanal y de pequeña escala, con las reformas introducidas a este subsector.

Pero también se benefició a este sector en muchos otros temas por acción u omisión, junto con las reformas introducidas en el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras revisadas anteriormente, se vulneraron también los derechos ambientales de los ecuatoriano en las reformas a la Ley de Minería de 1991, realizadas por medio de la Ley Trole II. En esta reforma se derogaron las disposiciones que establecían el daño al sistema ecológico como causal de extinción de los derechos

mineros y de caducidad del título minero,⁶⁰ y solo se conservó la causal de caducidad por falta de pago de patentes.⁶¹

Habría que decir, que la relación del BM, quien definió realmente las reformas sectoriales de minería en el Ecuador conjuntamente con las empresas transnacionales mineras, no sólo se limitaron a ofrecer ingentes recursos en calidad de préstamos para desarrollar mega proyectos mineros en todo el mundo, sino que esta misma institución tiene inversiones propias en el sector (Padilla, 2007).

3.3. Resultados del Test de legitimidad democrática⁶²

A partir de la premisa de que la deuda externa no fue uno más de los ámbitos de toma de decisión gubernamental, sino se constituyó en un lugar central de la política ecuatoriana, en torno al cual se definió e instrumentó la reforma global del Estado y la sociedad ecuatoriana en estos años, podemos, a partir del ejercicio que supone poner frente a frente los principios normativos sobre la legitimidad democrática planteados en este trabajo y los hallazgos organizados como lo hemos hecho del Informe de la CAIC, encontrar importantes conclusiones sobre los niveles de legitimidad tanto del orden democrático como tal, pero al mismo tiempo, también sobre la propia legitimidad democrática de la deuda externa en estos años.

Los gráficos que trazan la secuencia de los procesos de toma de decisión en los tramos de la deuda comercial, multilateral y en el PRODEMİNCA, expresan con claridad la preeminencia que tienen los acreedores internacionales y las Instituciones Financieras Multilaterales en la coordinación y dirección de estos procesos. En el caso de la Deuda Comercial, los términos que definían el alcance y la naturaleza de los distintos acuerdos de renegociación, eran, básicamente, definidos por los acreedores internacionales. Hasta los informes de Procuraduría que debían por ley avalar estos convenios, eran preparados, según evidencias recabadas por la CAIC, por los propios

⁶⁰ Ley de Minería 126 de 1991, Arts. 101, 105 y 107. También se derogaron los Arts. 210, 211, 212, 213, relativos a los procedimientos para la extinción minera.

⁶¹ Ley de Minería reformada por la Trole II, arts. 103 y 104.

⁶² Ver anexo: Síntesis de la información procesada -deuda comercial, multilateral y PRODEMİNCA- de acuerdo a los criterios de legitimidad democrática.

representantes legales de la banca internacional. Adicionalmente, en las diferentes fases que formaron parte de los procesos de renegociación, actuaron en representación del país personas que no estaban legalmente habilitadas para hacerlo. La negociación que transformó los Bonos Brady en Bonos Global estuvo delegada a una Comisión Negociadora, a pesar de que esta atribución era exclusiva del Ministerio de Finanzas.

Gráfico 1. Cadena decisional por actores (Deuda Comercial)



De entidades crediticias, el BM, el BID y el FMI, pasan a cumplir roles de decisión política al más alto nivel dentro del Estado Ecuatoriano. La cadena decisional se inicia estratégicamente en la definición de los acuerdos precontractuales y contractuales, en los que se ata el destino de los recursos concedidos al cumplimiento de precisos objetivos de política gubernamental, definidos de acuerdo a la visión de estos organismos multilaterales de crédito, que es el resultado, por cierto, de la vasta y compleja maquinaria institucional y burocrática que conforman la estructura organizacional del FMI, BM y BID. El Convenio del Proyecto PRODEMİNCA es paradigmático en este sentido. Sus cláusulas obligan al gobierno ecuatoriano a redefinir el rol del Estado en el sector minero, a privatizar los activos estatales y a eliminar de facto atribuciones gubernamentales constitucional y legalmente establecidas. En las cláusulas contractuales se definen también los criterios operativos a través de los cuales se deben cumplir los objetivos políticos de cada uno de los Proyectos de Asistencia Técnica, y que aseguran la presencia continúa y activa de los funcionarios de estas instituciones en el desarrollo de los mismos. Estos mecanismos están de tal forma definidos que, no sólo supervisan y resuelven problemas administrativos, sino que

también actúan sobre asuntos técnicos y políticos que orientan la marcha de los préstamos. Uno de estos mecanismos es el derecho que se reserva el BM y el BID para objetar desde la contratación de consultorías hasta reformas legales propuestas por el Ejecutivo, por lo tanto su ámbito de eficacia trasciende los límites operativos del proyecto e invaden las altas esferas del poder público.

Gráfico 2. Cadena decisional por actores (Deuda Multilateral)



Pero el dispositivo de mayor alcance y mayor eficacia para el control político de estos Proyectos son las Unidades Coordinadoras de Proyectos –UCPs- y las Misiones de Inspección y Supervisión de los especialistas y representantes regionales de estas instituciones internacionales. Las primeras, subordinadas a las instituciones crediticias, se constituyen en auténticas entidades paraestatales, que desempeñan roles administrativos y políticos asignados constitucional y legalmente a las autoridades máximas de cada sector gubernamental. Las UCPs dirigen, coordinan y orientan políticamente las reformas legales e institucionales de cada sector, pero también, cuando estas requieren cambios legales e institucionales localizados fuera de su ámbito de competencias sectoriales, instrumentan espacios interinstitucionales de coordinación con otras instancias de la administración pública o con otras UCPs. Al mismo tiempo propician el lobby político con los actores cercanos a los objetivos del Proyecto, actuando en representación del estado ecuatoriano.

Las Misiones del BM y el BID, por su lado, se constituyen en el dispositivo más directo de los organismos multilaterales de crédito para controlar el desarrollo de los

Proyectos. Las Misiones, por medio de sus especialistas sectoriales, cumplen un rol operativo estratégico para presionar, planificar y definir lo puntos críticos técnicos y políticos de los créditos. Los especialistas Sectoriales, se aseguran previamente a su visita, estudiar en detalle toda la información producida por la UCPs. Con la llegada al país de estos todos los actores públicos y privados se movilizan con el fin de proporcionarles información detallada sobre el desempeño del Proyecto, pero también sobre la coyuntura política. Cuentan, por lo tanto, con información privilegiada que les permite intervenir para el direccionamiento de los procesos. Propician también lobby político con los actores cercanos al desarrollo del Proyecto. Después de las visitas elaboran los Informes que evalúan, definen plazos, trazan estrategias, fijan condicionalidades, e inclusive amenazan y chantajejan en función de los objetivos que se ajustan con cada visita.

Todos estos mecanismos son en realidad las partes de un auténtico complejo tecnológico político de gobierno, que tiene alcances globales, si pensamos que similares proyectos de asistencia técnica se están ejecutando simultáneamente en varios países de la región y el mundo. Si confrontamos estos datos con el criterio liberal elitista que ubica de manera preferencial la legitimidad de las decisiones políticas en los actores autorizados por los procedimientos y reglas democráticas, es decir, a través elecciones libres y transparentes, no es difícil concluir que durante estos años la legitimidad democrática estuvo seriamente cuestionada.

Gráfico 3. Cadena decisional por actores (PRODEMINCA)



Pero del mismo modo podríamos concluir si reflexionamos un momento en el principio de legitimidad democrática proporcionado por la concepción contrahegemónica de la democracia, que plantea la necesidad de que el proceso decisional político debe contar con la participación amplia y pluralista de los distintos actores sociales. Cuando los créditos son de carácter estrictamente reservado, como aquellos firmados con el FMI, los espacios de participación social están clausurados.

En los caso de los Proyectos de Asistencia Técnica del BM y el BID, en parte por la naturaleza y alcance de éstos –reformas macro y sectoriales que afectan directamente a diferentes grupos sociales-, se instrumenta una participación dirigida y controlada. Es decir, se promueve la participación de los actores, generalmente vinculados con poderosos grupos económicos nacionales y transnacionales, que serán directamente beneficiarios de los Proyectos y que por lo tanto comparten el sentido político de los mismos. Pero, al mismo tiempo, se restringe la participación de actores que representan, muchas veces, a grupos de la población que potencialmente serían perjudicados por las políticas implementadas en el marco de los créditos, o, simplemente, a quienes se oponen o tienen otras perspectivas sobre la orientación de estas políticas. El PRODEMİNCA restringió la participación a las poblaciones indígenas, campesinas, organizaciones ambientalistas y de derechos humanos, pero también, a los propios funcionarios públicos de las entidades del sector minero que iban a ser afectados por las reformas institucionales. La información sobre los objetivos y la marcha de los proyectos también es administrada bajo estos mismos criterios, se entrega información detallada sobre los contenidos y las estrategias del Proyecto a los actores interesados en los cambios promovidos por el PRODEMİNCA, mientras, que se limita y obstruye la información para quienes mantienen una posición crítica frente a estos.

Vistos así los espacios de participación social abiertos por los Proyectos, se los puede caracterizar como discrecionales, no son, por lo tanto, espacios institucionalizados que permitirían como afirma Avritzer (2002) influir decisivamente en las decisiones gubernamentales a través de un sostenido y continuo debate público en el que se presenten las diferentes posiciones e intereses y se negocie acuerdos amplios, con niveles altos de legitimidad democrática. Espacios restringidos de participación

social, poca transparencia en el manejo de la información, pobres niveles de deliberación y debate público nos alejan aún más del ideal defendido por las concepciones contrahegemónicas que consiste en la existencia de vigorosos y dinámicos arreglos institucionales que promuevan la participación social y orienten el ejercicio colectivo del poder político hacia la constitución de sociedades democráticas.

Cuando decimos, siguiendo a Sartori (1985) y Linz (1996), que las reglas democráticas se extienden más allá del momento de la elección de los gobernantes, nos referimos al “reconocido” y “sistemático” <<derecho a gobernar>> (Sartori 1985: 59 y Linz 1996: 62). En otras palabras, para que el <<derecho a gobernar>>, es decir, el poder, legítimamente estructurado a través de elecciones libres y transparentes, ejercido por los gobernantes, durante el período que dura su representación, tenga vigencia y validez, debe sujetarse al Estado de Derecho, es decir, a las normas y procedimientos que definen los límites, el ámbito y los mecanismos políticos de su operación. Por eso, cuando el Informe de la CAIC, concluye que el rompimiento del Estado de Derecho fue un componente sistemático de los procesos de endeudamiento, podemos afirmar que las autoridades que estuvieron al frente de estos procesos corroyeron continuamente desde sus fundamentos las reglas democráticas que sostenían la legitimidad de sus decisiones políticas.



Gran parte de las reformas legales e institucionales definidas en y por el “complejo tecnológico político de gobierno” armado por el Proyecto PRODEMICA, se hicieron rompiendo los procedimientos constitucionales que regulan los mecanismos a través de los cuales estas reformas deben procesarse. Cambios que requerían reformas a la Ley, fueron instrumentados vía reglamentaria, atribuciones del Estado y derechos ciudadanos

y colectivos consagrados por la Ley, la Constitución Política del Ecuador y por Convenios y Pactos Internacionales suscritos por el país, fueron al ser suprimidos y/u omitidos en la reforma legal e institucional e incluso en los propios contratos de crédito.

De igual manera se violaron las reglas democráticas que definen el límite de los poderes del Estado. En el PRODEMÍNCA se ejecutan las reformas institucionales y legales, al margen del debate legislativo, violentando los principios de la división y el equilibrio de poderes. Por medio de Decretos Ejecutivos y Decreto Ley se instrumentan normas fundamentales para la orientación del sector público minero. Esta manera autoritaria de ejercicio del poder, exacerbada en los gobiernos de Sixto Durán Ballén, Jamil Mahuad y Gustavo Noboa, es lo que Cavarrozzi (1997) llama una forma de gobierno “hiperpresidencialista”, característica central del período neoliberal.



La división y equilibrio de poderes también fue vulnerada cuando el Ejecutivo intervino directamente en los dictámenes de Procuraduría o cuando Contraloría, en muchos de los casos, omitió las irregularidades cometidas en los procesos de endeudamiento ecuatoriano en estos años. El control ejercido desde abajo, es decir, desde la sociedad no tuvo instancias institucionalizadas que ayudaran a canalizar sus observaciones e impugnaciones a los procesos activados por el endeudamiento público. Junto con el hermetismo de los Proyectos y el manejo restringido de la información, las iniciativas de control social fueron débiles e ineficaces. La ausencia de un poder de control autónomo y la falta de transparencia alrededor de la deuda externa debilitaron aún más la legitimidad democrática de las decisiones gubernamentales.

El <<derecho a gobernar>> que detentaban las autoridades de aquel momento debe ser seriamente cuestionado, si pensamos que ese entramado de reglas, procedimientos, derechos y obligaciones, agencias de revisión y control semiautónomas o autónomas (sociedad civil), sobre los cuales se asienta también la legitimidad democrática, fue pasado por alto o simplemente violentado.

Lo descrito y analizado hasta aquí permite presentar de manera global y sucinta los resultados del test de legitimidad democrática realizado en este estudio:

1. Los procedimientos y el alcance de los procesos de endeudamiento en los tramos de la deuda comercial y multilateral -incluido el PRODEMFINCA, estudio de caso que hemos analizado y que forma parte del tramo de la deuda multilateral- entre 1983-2000, fueron coordinados y dirigidos por los acreedores internacionales y los Organismos Multilaterales de Crédito, principalmente FMI, BM y BID. Esta situación contradice el criterio que define como legítima una toma de decisión solo cuando aquella ha sido tomada con el concurso amplio de actores sociales y políticos (participación social) y por los representantes elegidos en votaciones universales, libres y transparentes (¿Quién?).
2. El rompimiento del Estado de Derecho, la violación a los principios de equilibrio y división de poderes, las decisiones tomadas al margen de los procedimientos legislativos, la falta de autonomía de los poderes de control, y la ausencia y/o débil deliberación pública y mecanismos de control desde la sociedad, estuvieron, todos ellos, presentes de manera sistemática en los procesos de endeudamiento. Esta situación contradice el criterio que define como legítima una toma de decisión solo cuando aquella ha sido tomada respetando el Estado de Derecho, la división de poderes y ha sido estructurada a partir de un proceso de debate y deliberación pública amplia y pluralista (¿Cómo?).

Al cierre de este capítulo podríamos afirmar que la legitimidad democrática del orden político ecuatoriano en estos años, en el análisis detenido del proceso de

endeudamiento externo, fue derruida sistemáticamente. Me gustaría, sin embargo, terminar, planteando algunas preguntas que se relacionan con posibles ámbitos de investigación y análisis en el futuro: ¿Qué consecuencias tuvo la problemática planteada a lo largo de estas páginas para los procesos de democratización no solamente en el país, sino en la región? ¿Qué consecuencias tienen aún ahora para los procesos políticos nacionales y regionales en curso? Otras muchas preguntas se podrían plantear, cómo por ejemplo, aquella que se interroga sobre el significado y las consecuencias que tuvo el debilitamiento sostenido de la legitimidad democrática durante estos años para las organizaciones y movimientos sociales en el Ecuador y América Latina en general.

CAPÍTULO IV CONCLUSIONES

En estas conclusiones me gustaría volver a la motivación principal que me llevó a desarrollar esta investigación. Me refiero al debate que ha sostenido ya desde hace algunos años el movimiento antideuda internacional entorno a la tesis de la “deuda ilegítima”. Intentaré por lo tanto precisar de qué manera concreta la problemática abierta por este estudio contribuye a enriquecer los enfoques que alimentan este debate.

Deuda ilegítima e ilegitimidad democrática

En los años 80 aparecen las primeras protestas y movilizaciones en los países del Sur contra el pago de la deuda y los Programas de Ajuste Estructural (PAE) impuestos por el FMI. En 1996, en Gran Bretaña se constituye la Red Jubileo 2000 (compuesta por las organizaciones “Jubileo 2000 Gran Bretaña” y “Erlassjahr 2000 Alemania”, “Oxfam Internacional”, “EURODAD” y articuladas en torno a campañas en países del Sur como Ecuador, Bolivia y Perú). Esta Red exigía, a propósito del año jubilar, la reducción de las deudas impagables de los países más pobres, la revisión de las condicionalidades en los procesos de contratación de las deudas públicas y reformas a las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs). En 1998 se constituye la Campaña Deuda Externa ¿Quién debe a Quién?, constituida en el Estado Español y progresivamente las campañas contra la deuda externa se internacionalizan.

Las diferencias al interior del movimiento antideuda internacional significó que en el año 1999 se constituya el movimiento internacional Jubileo Sur (aliada a organizaciones como el CADTM y más tarde con la Red Ciudadana por la Abolición de la Deuda Externa <<RCADE>> en el Estado español), creada en la Cumbre Sur-Sur en Sudáfrica, como reacción a las posiciones más conservadoras dentro de Jubileo 2000. Esta organización planteó el no pago de la deuda por considerarla “inmoral” e ilegítima e incorporó otras tesis a sus demandas como las de la deuda histórica, ecológica y social que mantienen los países del Norte con los países del Sur (Vivar, 2008).

Poco después de la contracumbre de julio del 2001 en Génova, dentro del calendario aprobado por la Consulta Sur-Norte de Dakar (diciembre 2000), hubo un primer encuentro de trabajo sobre deuda ilegítima. Jubileo Sur en febrero del 2002 organiza el Tribunal Internacional de los Pueblos sobre la Deuda, efectuado en el marco del II FSM de Porto Alegre y dos años más tarde en el III FSM se organizó un seminario sobre estrategias para poner de relieve la ilegitimidad de las deuda a través de auditorias y tribunales populares.⁶³

En el 2005 en la Habana se celebró la II Consulta Sur- Norte del movimiento internacional contra la deuda, en la que se lanzó la campaña internacional Sur-Norte sobre deuda ilegítima y en la que se propuso iniciar un proceso de Auditoria Ciudadana Global de las actuaciones generadoras de deuda de las IFI. Este encuentro propició para que las diferentes posiciones dentro del movimiento se acerquen y definan estrategias conjuntas.

A partir de ese momento se han multiplicado encuentros e iniciativas como la convocatoria de la primera Semana Global de Acción contra la Deuda y las IFIs. En agosto del 2007 se organizó en Quito un Taller Regional sobre Ilegitimidad de la Deuda “Fortaleciendo Resistencias y Alternativas”, para avanzar en una conceptualización de la noción de ilegitimidad de la deuda. La Declaración final de este encuentro afirma que la deuda “verdadera y legítima” es la que el Norte debe al Sur. Y añade que la deuda externa constituye un mecanismo de control y saqueo de los recursos del Sur.⁶⁴

La tesis de la “Deuda Ilegítima” es el resultado de este ya largo caminar del movimiento antideuda y se alimenta de una multiplicidad de enfoques diferentes, que integran criterios financieros, jurídicos y éticos principalmente. Desde la perspectiva jurídica, algunas/os estudiosas/os del tema, proponen al menos tres enfoques dominantes en las discusiones académicas y políticas sobre deuda ilegítima:

⁶³ Dos años más tarde se organiza un taller de auditoria de las deudas, con la participación de campañas y colectivos de Brasil, Paraguay, Argentina y Colombia, en el que se presentaron experiencias de tribunales populares realizados en Argentina y Brasil.

⁶⁴ Ver en <http://jubileosuramerica.blogspot.com>

- 1) La doctrina de deuda odiosa
- 2) La ilegitimidad por violación de normas sobresalientes del derecho internacional (jus cogens) y
- 3) La ampliación de normas domésticas de protección para la clasificación de contratos de créditos a nivel internacional. (Weber, 2008: 34)

Sin embargo, existen otras aproximaciones, que conciben a la noción de “deuda ilegítima” desde una perspectiva amplia que integra las dimensiones éticas, sociales, políticas, culturales, ambientales y políticas del endeudamiento. Todas estas dimensiones encontrarían un terreno común alrededor del principio de “justicia”. (Lhumas, 2010; Fresnillo y Tarafa, 2008).

“La (i) legitimidad es el ámbito previo a la (i) legalidad, un ámbito en el que las normas sociales evolucionan, basándose en argumentos racionales y a medida que la sociedad va tomando conciencia de que determinadas situaciones, comportamientos o estructuras deben ser modificadas por inmorales, arbitrarias, parciales, abusivas, indeseables, perniciosas, injustificables, inconsistentes... en definitiva, injustas. La ilegitimidad expresa, pues, el consenso generalizado y apoyado por argumentos racionales, de que una realidad es injusta.” (Fresnillo y Tarafa, 1998:2)

En esta línea argumental, para algunas organizaciones y actores que cuestionan la deuda externa de los países del Sur, la aproximación de los derechos humanos facilitaría “criterios específicos y normas jurídicamente vinculantes que permitan explicar la naturaleza *injusta* de ciertas deudas.”

“Cualquier evaluación de la legitimidad de una deuda debe tener en cuenta las actividades que han de financiarse, la negociación del préstamo, las condiciones del contrato y la utilización del préstamo conforme a las disposiciones contractuales. En cada etapa, los principios de derechos humanos relativos a la responsabilidad, participación, inclusión, transparencia, rendición de cuentas y no discriminación deben ser observados tanto por el prestamista como el prestatario. Por consiguiente, la falta de participación, transparencia y responsabilidad en esos procesos, así como la falta de mecanismos accesibles de

resarcimiento y la exclusión de ciertos grupos del proceso de adopción de decisiones sobre la utilización de los créditos concedidos, deberían figurar entre los factores considerados al evaluar la legitimidad o ilegitimidad de una deuda. (Lhuminas, 2010: 16)

Por su lado Jubileo Sur/Américas, sin perder el enfoque desde la justicia, destaca fuertes consideraciones políticas y éticas para abordar la tesis de la deuda ilegítima e insta a los países del Sur a asumir posiciones soberanas de repudio y no pago de la deuda. La deuda externa es concebida principalmente como una herramienta de control político, económico y de saqueo de los recursos naturales de los países del Sur. Más allá de las consideraciones financieras o contractuales, la noción de ilegitimidad de la deuda pone en el centro del argumento a la dignidad de la vida humana. Desde una perspectiva de justicia histórica, ambiental y de género, Jubileo Sur/Américas ha defendido la tesis de que los países del Sur son los verdaderos acreedores, por las relaciones desiguales e inequitativas que han caracterizado el vínculo con los países de Norte y cuya de sus expresiones más crudas es la deuda externa. (Jubileo Sur, s/f)

Dentro de este amplio y complejo ámbito de nociones, conceptos y posturas hay que ubicar el interés de esta tesis por aportar al debate en torno a la tesis de “deuda ilegítima”. Concretamente, la problemática abierta por este estudio se refiere a la relación entre deuda externa y legitimidad democrática. Se ha sostenido a lo largo de este trabajo, que las características del proceso de endeudamiento ecuatoriano, similares a las experimentadas por muchos países de la región y del mundo, ponen en cuestión la legitimidad de todo el orden democrático. La democracia como se la ha definido se refiere fundamentalmente a las reglas procedimentales que permiten estructurar de forma legítima la toma de decisiones políticas de un Estado. Por eso, el problema fundamental que desarrolla esta investigación cuando plantea como hipótesis central que el proceso de endeudamiento afectó gravemente la legitimidad democrática del país en el período estudiado, tiene que ver ciertamente con la manera en la que operó (quién y cómo) la deuda externa y afectó el proceso democrático de toma de decisiones políticas en el país. Estos mismos argumentos, nos pueden llevar a invertir nuestras

conclusiones, argumentando que la deuda externa como tal, carece de legitimidad porque fue instrumentada violentando los principios que rigen el orden democrático.

Con el ánimo de profundizar en el futuro la discusión, me gustaría insistir sobre la necesidad de ubicar la discusión de la ilegitimidad de la deuda en la perspectiva abierta por la teoría democrática procedimental, en el sentido de que la noción de legitimidad/ilegitimidad tiene que ver fundamentalmente con las reglas y procedimientos democráticos. Esto significa poner momentáneamente el acento, no sobre las consecuencias e impactos de los procesos de endeudamiento, que por cierto son decisivos desde la misma teoría democrática, como veremos hacia el final de estas conclusiones, sino sobre la dimensión procedimental de la deuda externa, es decir, sobre el ámbito que atañe a la manera cómo operó esta, y que se vincula decisivamente con los principios de carácter normativo que regulan y definen la práctica democrática.

Pienso que uno de los beneficios de esta perspectiva, es ofrecer un terreno común a la multiplicidad de enfoques, cada uno con énfasis y visiones distintas pero, al mismo tiempo, complementarias, para continuar con la fundamentación teórica de la tesis de la “deuda ilegítima”. Del mismo modo que esta entrada tiene consecuencias teóricas importantes, también las tiene y no menos importantes en el terreno de las posturas, estrategias y acciones políticas del movimiento antideuda.

Como resultado de las movilizaciones y debates propiciados por las organizaciones sociales contra la deuda de todo el mundo, se instrumentan mecanismos de auditoría ciudadana de la deuda (Ramos 2005 y 2006), en algunos casos por iniciativa de las propias instancias oficiales o combinadas entre ambas. La experiencia más representativa de este proceso es aquella promovida por el presidente ecuatoriano Rafael Correa, con la creación en 2007 de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), que desde un enfoque integral examinó minuciosamente la deuda interna y externa del país desde 1976 al 2006.

La opción del movimiento antideuda internacional de demandar la realización de auditorías integrales en los países del Sur, con el concurso de los Estados, tiene unas

consecuencias teóricas y prácticas, no necesariamente definitivas, pero sí indiscutibles en la estrategia política global de este movimiento con efectos para todo el campo político altermundista. El principal y más notorio es privilegiar una salida jurídica al problema de la deuda, con el riesgo de quedar atrapado en el marco del derecho y sus canales de procesamiento de conflictos, que sabemos muchas veces están intervenidos por poderes e intereses similares a los observados en el análisis del proceso de endeudamiento ecuatoriano.

Creo que la discusión del concepto de legitimidad desde la arena de la teoría política puede contribuir a fortalecer las posiciones del movimiento que promueven una salida política a la cuestión de la deuda externa. En este sentido volvemos a la concepción weberiana de legitimidad, planteada brevemente al inicio del tercer capítulo, que la define como la obediencia de las personas a un determinado orden, siempre y cuando se cumpla con los fundamentos que estructuran ese orden. Desde esta perspectiva, cuando los fundamentos de ese orden son derruidos la legitimidad desaparece y, por consiguiente las personas no están obligadas a obedecer. Como nos recuerda Franklin Ramírez, desde Locke se reconoce el derecho a la resistencia cuando los poderes del Estado pierden la confianza de la ciudadanía, porque la formación deliberativa de la soberanía popular ha sido gravemente afectada:

La libre formación de la soberanía popular es insidiosamente alterada cuando los poderes fácticos instrumentalizan legisladores y electores por medio de procedimientos extralegales que deforman el proceso deliberativo de construcción de la voluntad general (compra y corrupción de diputados, manipulación clientelar, alteración de modalidades de elección del legislativo, negligencia e incapacidad de hacer aplicar las leyes). Bajo tales condiciones la legitimidad del gobierno se halla derruida desde sus raíces mismas (Ramírez, 2005: 25).

Precisamente, lo que se ha intentado mostrar a lo largo de la tesis, es que el fundamento, es decir, los criterios de legitimidad democrática definidos en este estudio, de las decisiones que se tomaron en el proceso de endeudamiento ecuatoriano fueron violentados sistemáticamente, por lo tanto, las premisas que sustentaban el acatamiento a estas decisiones han sido suprimidas, y es posible defender, entonces, la tesis que promueve el “no pago de la deuda externa” por parte de los pueblos y gobiernos de los

países del Sur, afectados por este flagelo. Así como se ha defendido la hipótesis de que la deuda externa afectó gravemente la legitimidad democrática, se puede afirmar, que esta afectó también seriamente a la propia legitimidad de la deuda. Por lo tanto, la tesis del no pago de la deuda externa, además de exigir reparaciones, no solo que es deseable sino posible.

En esencia esta perspectiva se opone también a salidas como la que articuló el gobierno de Rafael Correa con respecto a la deuda comercial. La renegociación de esta con los acreedores internacionales privilegió una salida pragmática, al parecer favorable para el país, que renunció, sin embargo, a posicionar en el concierto internacional la tesis en torno a la ilegitimidad de las deudas externas de los países del Sur.

Otro enfoque complementario sobre legitimidad democrática

Finalmente no me gustaría terminar con este capítulo, sin dejar de mencionar, un asunto que compete al problema central de esta tesis. Es necesario decir, que las categorías que se han seleccionado para realizar el test de legitimidad democrático no agotan el debate sobre democracia y legitimidad. A continuación se presenta un enfoque adicional que contribuye aún más a argumentar que los procesos de endeudamiento han erosionado de manera sustancial la democracia en el país. Este enfoque en particular se relaciona muy estrechamente a las posiciones del movimiento antideuda que condenan principalmente y ponen el acento sobre los impactos sociales, culturales, ambientales y de género provocados por la deuda externa contemporánea.

Atilio Borón sostiene, en el contexto de los debates sobre el neoliberalismo como mecanismo de desciudadanización de las sociedades latinoamericanas, que una democracia sin justicia social no es democracia. Borón insiste en la necesidad de incorporar principios sustantivos a la democracia, para que ésta pueda efectivizarse; sin niveles mínimos de derechos sociales y económicos la ciudadanía es puramente retórica y aleja a los individuos de una efectiva pertenencia a la comunidad política (Borón, 1985).

En el siglo XX, gracias a las luchas sociales especialmente de los trabajadores se consagran nuevos derechos de ciudadanía: los sociales y económicos e implica, según Boaventura de Sousa Santos, la participación y regulación activa del Estado en la economía. (Santos, 1998: 298-299). Esto fue el resultado de una manera particular de plantear la cuestión democrática. Desde esta perspectiva la democracia política basada en el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley no eliminaba el problema de las desigualdades sociales realmente existentes, imposibilitando una participación política igualitaria y alejando a la política de bien común y la justicia, requisitos, desde esta perspectiva, indispensables de las sociedades que quieran concebirse como realmente democráticas. Przeworski, siguiendo a O'Donnell, señala que el ejercicio pleno de la ciudadanía solo puede ser efectiva cuando impera el estado de derecho, cuando los poderes públicos están dispuestos a proteger los derechos y son capaces de hacerlo y cuando todas las personas gozan ciertos pre-requisitos sociales y económicos (Przeworski, 1991: 62).

Las políticas neoliberales implementadas a través de la deuda externa en el Ecuador durante el período estudiado, socavan de manera decisiva el horizonte trazado por la discusión abierta en torno al problema de la ciudadanía y la justicia social, sin el cual, desde este enfoque sustantivo, puede constituirse un régimen democrático legítimo. El desmantelamiento de las instituciones sociales, promovidas por los créditos sectoriales del FMI, BM y el BID, principalmente en trabajo, salud, educación, servicios básicos “sólo han servido para agudizar las contradicciones sociales, extender la pobreza en los dos hemisferios, exacerbar la explotación de los recursos naturales e infringir daños acumulativos, tal vez irreversibles, a la biosfera” (Falconí y Oleas, 2004: 22-30).

Recordemos, adicionalmente, que las reformas y políticas públicas desarrolladas por el crédito de Asistencia Técnica del BM para las reformas globales al Estado – MOSTA-, según el Informe de la CAIC, deterioraron la calidad de los servicios públicos, se redujo la cobertura de los programas sociales y de infraestructura. Y a través de este crédito también se suprimieron las instituciones y mecanismos legales para desarrollar la planificación nacional, debilitando drásticamente la capacidad

gubernamental de ordenar, impulsar y orientar el desarrollo nacional. (CAIC, 2008b: 52).

Habrá que añadir que junto a todas estas consideraciones, la prioridad dada al pago de la deuda externa, si pensamos que solo con relación a la deuda comercial la transferencia neta entre 1976 y 2006 a la banca privada internacional fue de US\$ 7.130 millones, significó que el gasto social disminuyera drásticamente entre 1980 y 2006. Situación intolerable en una sociedad como la ecuatoriana que posee una de las tasas de inequidad social más altas del mundo.

Cuadro. 12 Relación Servicio de la Deuda con Gasto público en sector Salud y Educación (1980-2005-2006)

DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO			
	1980	2005	2006
Educación	30%	12%	12%
Salud	9%	5%	7%
Servicio Deuda	16%	36%	47%

Fuente: Deuda Externa: La historia de un atraco, CAIC, 2008: 22.

Por todo esto, desde este enfoque de la ciudadanía y la justicia social, podría concluirse, también que la legitimidad democrática debe ser seriamente cuestionada durante estos años.

BIBLIOGRAFIA

Acosta, Alberto (1998). "La deuda externa de América Latina: origen, evolución y alternativas de solución". Disponible en <http://www.oid-ido.org/IMG/pdf/ACOSTA01.pdf>, visitado en abril 15 2010.

Alcántara Sáez, Manuel (1993). "Cuando hablamos de ciencia política, de qué hablamos". En *Revista Mexicana de Sociología*. No. 4 México.

Alcántara Sáez, Manuel (1997). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económico.

Amin, Samir (2001). "Capitalismo, imperialismo y mundialización". En *Resistencias Mundiales*, José Seone y Emilio Taddei (comp.): 15-29. Buenos Aires Argentina: CLACSO.

Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Estados Unidos: Princeton University Press.

_____, (2000). "Teoría democrática, esfera pública y deliberación". *Metapolítica* No.1: 76-87.

AVRITZER, Leonardo; DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2003). "Para ampliar el canon democrático". Disponible en <http://www.eurozine.com/articles/2003-11-03-santos-es.html>, visitado en febrero 2 2010.

Alcántara Sáenz, Manuel (1993). "Cuando hablamos de ciencia política, de qué hablamos", *Revista Mexicana de Sociología* No. 4:147-177.

Banco Mundial (2003). "Informe de Evaluación de resultado del Proyecto de Asistencia Técnica para el desarrollo Minero y Control Ambiental –PRODEMINCA". Disponible en www.ifc.org/...nsf/.../oed...ecuador.../oed_ccs_ecuador_spanish.pdf, visitado en noviembre 10 2009.

_____, (1997). *Estrategia minera para América Latina y el Caribe. Documento Técnico del Banco Mundial Número 345s*. Estados Unidos: Banco Mundial.

Borón, Atilio (2000). *Tras el búho de minerva, Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económico.

Bresser Pereira, Luiz (1991). "La Crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal? *Pensamiento Iberoamericano* No. 19: 13-35.

Burneo Salazar, Nancy Gabriela (2008). *OMC y BM, Deuda Externa para la liberalización de mercados*. Quito: Zonacuario.

Castells, Manuel (s/r). *La nueva economía global en a era de la información*.

Campana, Arturo (2008). *Mercado vs. Salud Colectiva, Deuda y Reforma Neoliberal*. Quito: Zonaacuario.

Cavarozzi, Marcelo (1997). “Desestatización e hiperpresidencialismo en la América Latina contemporánea”. En *Un Estado para la democracia*: 51-64. México: ILET-FES

Comisión Para la Auditoría Integral del Crédito Público –CAIC- (2008a). *Informe final, resumen ejecutivo*. Quito: Zonacuario.

_____, (2008b). *Informe Consolidado Deuda Multilateral (Tomo 2)*. Quito: CAIC.

_____, (2008c). *Informe Consolidado Deuda Multilateral (Tomo 3)*. Quito: CAIC.

_____, (2008d). *Deuda Externa, la historia de un atraco*. Quito: Zonacuario.

_____, (2008e). *¿Quién debe a Quién?* Quito: Zonacuario.

_____, (2008f). “Informe Final Proyecto de Asistencia Técnica para el Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRODEMINCA BIRF 3655-EC)”. Disponible en <http://www.auditoriadeuda.org.ec/>, visitado en noviembre 12 2009.

_____, (2008g). “Informe Final Proyecto de Asistencia Técnica para la Gestión Ambiental (PATRA BIRF 3998-EC)”. Disponible en <http://www.auditoriadeuda.org.ec/>, visitado en noviembre 12 2009.

De Sousa Santos, Boaventura (1998). *De la mano de Alicia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Echeverría, Bolívar (2006). *Vuelta de Siglo*. México: Biblioteca Era.

Falconí, Fander y Julio Oleas (2004). *Antología Economía Ecuatoriana*. Quito: FLACSO.

Fresnillo, Iolanda y Gemma Tarafa (2008). “Deuda Ilegítima: exigiendo justicia más allá de la solidaridad”. Disponible en www.observatorideute.org, visitado en noviembre 15 2009.

García Bravo, María y César Cárdenas (2008). *BM y BID, Por la privatización del Agua*. Quito: Zonacuario.

Garretón, Antonio (1997). “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”. *Nueva Sociedad* No. 148: 20-29.

Guerrero, Fernando y Pablo Ospina (2003). *El poder de la comunidad: ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatoriano*. Buenos Aires: CLACSO.

Habermas, Jürgen (1989). “La soberanía popular como procedimiento”. *Cuadernos Políticos* No. 57, http://www.bolivare.unam.mx/traduccion/habermas_soberania.html (visitada en enero 22 2010).

Halter, Faith (1996). Resumen de las Disposiciones Legales e Institucionales Relacionadas a la Minería y el Medio Ambiente. Quito: PRODEMINCA.

Harvey, David (2007). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: University Press.

Held, David (1997). *La democracia y el orden global*. Barcelona: Ed. Paidós.

Isch López, Edgar (2008). *BM y BID, Deuda para imponer política neoliberal*. Quito: Zonacuario.

Jubileo Sur/Américas (s/f). Deuda Externa, Deuda Colonial: ¿De qué deuda hablamos? Disponible en <http://jubileosuramerica.blogspot.com/2007/05/deuda-externa-deuda-colonial-de-que.html>, visitado diciembre 15 2010.

Lechner, Norbert (1994). “La reforma del Estado entre modernización y democratización”. En *Estado y Globalización*: 89-128. Ecuador: FES-ILDIS.

Linz, Juan J; Stepan, Alfred (1996). “Hacia la consolidación democrática”. *La Política* No. 2: 29-49.

Lumina, Cephas (2009). “Consecuencia de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales”. Disponible en <http://jubileosuramerica.blogspot.com/2007/05/deuda-externa-deuda-colonial-de-que.html>, visitado mayo 27 2010.

Maiz, Ramón (2001). “Democracia participativa”. *Metapolítica* No. 18: 72-95.

Movimiento Mundial por la Defensa de los Bosques Tropicales (s/f). “Minería: Impactos sociales y ambientales”. Disponible en: <http://www.wrm.org.uy>, visitada en diciembre 15 2010)

Mouffe Chantal (1996). “Liberalismo, comunitarismo y democracia”, *La Política*: 171-190.

Mouffe Chantal (1999). *El retorno de lo político*. Barcelona: PIADOS.

O` Donell, Guillermo (1996). "Ilusiones sobre la consolidación". *Sociedad* No. 144: 70-89.

Ospina Peralta, Pablo (2005). "El peso de la noche: una perspectiva histórica de la crisis política en Ecuador", *Ecuador Debate* No. 64: 73-90.

Padilla, César (2007). "Minería, pasivos ambientales y deuda ecológica". Disponible en http://www.deudaecologica.org/documentos/deudaecologica_impactos_de_la_deuda_comunidades_naturaleza.pdf, visitado en noviembre 19 2009.

Pachano, Simón (1996). *Democracia sin Sociedad*. Quito: ILDIS.

Przeworski, Adam (1991). "Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina, Ed. Cambridge University Press, Gran Bretaña.

Ramos, Laura (2005). *Los crímenes de la Deuda*. Barcelona: Icaria.

_____, (2006). "El Camino abierto a la cancelación sin impunidad: auditorías integrales y soberanas". Disponible en: www.observatorideute.org, visitado en enero 29 2010.

Ramírez, Franklin (2007). "Insurrección, legitimidad y política radical". *Íconos* No. 23: 83-92.

Ramírez, Franklin y Jaques Ramírez (2005). *La estampida migratoria ecuatoriana*. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria. Quito: Abya Yala.

Sartori, Giovanni (1991). *Teoría de la democracia*. España: Ed. Alianza Editorial.

Tironi, Eugenio y Ricardo Lagos (1991). "Actores sociales y ajuste estructural". *Revista de la CEPAL* No. 44: 39-54.

Toussaint, Eric (2008). *Banco del Sur y nueva crisis internacional*. Quito: Abya Yala.

Ugarteche, Oscar (2000). "La discusión sobre deuda externa a inicios del Siglo XXI: Una revisión conceptual y propositiva". Disponible en http://www.caritas.es/Componentes/ficheros/file_view.php?ODg3Mw%3D%3D, visitado en abril 15 2010.

Vivar, Esther (2008). "Veinte años después el combate contra la deuda externa sigue en pie". *El Viejo Topo* No. 244, www.economíasolidaria.com (visitada en abril 11 2010).

Weber, Gabriela (2008). "¿Qué es la deuda ilegítima?" En *Sobre la deuda ilegítima, aportes al debate. Argumentos entre consideraciones éticas y normas legales*, Gabriela Weber (coordinación): 33-40. Quito Ecuador: Ciudad.

Weber Max (2007), *Sociología del poder*. Madrid: Ed. Alianza Editorial.

Zermeño, Sergio (1981). “Las fracturas del estado en América Latina”, en *Estado y política en América Latina*, Norbert Lechner (comp.): 74-85. México: Siglo XXI Editores.

DOCUMENTOS

Acuerdo Ejecutivo No 195, Registro Oficial No. 165 del 8 de abril de 1999.

Agenda reunión organizada por el señor Venkateswaran del Banco Mundial, realizada el 31 de marzo de 1995.

Agenda para Revisión Anual-PRODEMINCA, 12 de Noviembre de 1997.

Carta CEDENMA enviada al Ministerio de Energía y Minas, 1996

Carta de Intención firmada con el FMI, 25 de julio de 1983.

Carta de Intención firmada con el FMI, 1994.

Carta de Jonathan Parker, Director Interino Regional del BM, dirigida al Ministro de Energía y Minas, Ing. Álvaro Bermeo, del 20 de Julio de 1998.

Carta varias organizaciones sociales dirigida al Presidente de la Comisión Económica del Congreso Nacional, 13 enero 1999.

Ayuda Memoria de la Misión de Supervisión del Banco Mundial, noviembre 1994.

Ayuda Memoria de la Misión de supervisión del Banco Mundial, mayo de 1995.

Ayuda Memoria de la Misión de Supervisión del Banco Mundial de septiembre de 1995.

Ayuda Memoria Misión de Supervisión BM, noviembre de 1997.

Ayuda Memoria Misión de Supervisión, junio 1999.

Ayuda Memoria de la Misión de Supervisión del 7-16 de junio del 2000.

Convenio de Crédito 3655-EC PRODEMINCA, 1994.

Declaración final del Taller Regional sobre Ilegitimidad de la Deuda “Fortaleciendo Resistencias y Alternativas”, 2007, disponible en <http://jubileosuramerica.blogspot.com>, visitado en abril 15 2010.

Decreto Ejecutivo No. 683 suscrito por Jamil Mahuad, Registro Oficial No. 149 del 16 de marzo de 1999.

Estrategia minera para América Latina y El Caribe, 1997: Documento Técnico del Banco Mundial, Número 345s.

Fax enviado por la Subsecretaría de Minas del Ecuador a las oficinas del BM, 19 de abril 1999.

Informe de Evaluación de resultados del Proyecto Ecuador Proyecto de Asistencia Técnica para desarrollo minero y control ambiental (Préstamo 3655 EC) 7 de abril del 2003 (Departamento de Evaluación de Operaciones –OED-, por sus siglas en Inglés, del Banco Mundial).

Ley No. 000, de Inversiones y participación Ciudadana, Agosto 2000 (“Trole 2”): Reforma la Ley 126 de Minería de 1991 (Art. 52).

Ley de Minería 126 de 1991, Suplemento del Registro Oficial No. 695 del 31 de mayo de 1991.

Ley Forestal y de Conservación de áreas naturales y vida silvestre, Ley No. 74. RO/64, de 24 de agosto de 1981.

Memorandum and recommendation of the president of the BIRF, 1994.

Oficio No. SGP-930000833, 26 de febrero 1993.

Reglamento General de Aplicación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, decreto ejecutivo No. 1529, Registro Oficial No. 436 del 22 de febrero de 1983.

Resolución del Tribunal Constitucional Nro. 193-2000 TP, 29 de diciembre 2000.

ANEXOS

Síntesis de la información relacionada a cada tramo de la deuda analizada en este estudio

- **Deuda Comercial:** Los lineamientos principales de los procesos de renegociación de la deuda comercial fueron definidos por los asesores legales de los acreedores internacionales. Mediante un sistema de condicionalidades cruzadas y amenazas se obligaba a los gobiernos ecuatorianos a aceptar los términos, siempre favorables para los acreedores internacionales, de los procesos de reestructuración de la deuda comercial. El FMI y el BM establecían como condición previa para la concreción de sus programas de crédito que los gobiernos del Ecuador firmaran los acuerdos de renegociación con los acreedores de la banca internacional, vale añadir que igual esquema funcionó para las negociaciones del Ecuador con el Club de Paris en el marco de la deuda bilateral. Adicionalmente el FMI amenazó al Ecuador, para presionar en este mismo sentido, que podría dejar de ser socio de esta organización multilateral de crédito o simplemente dejar de recibir cualquier línea de crédito que ofrece el FMI. Los términos de la renegociación de la deuda externa ecuatoriana tenían el carácter de “secretos”. Finalmente el Procurador firmó entre 1976 y 2006 200 dictámenes favorables a los procesos de renegociación, muchos de los cuales eran elaborados por los propios acreedores.

En el marco de las renegociaciones de la deuda comercial, el Informe de la CAIC, encontró graves indicios de violación a las leyes ecuatorianas, a los principios generales del derecho, que son fuente del derecho internacional, a Pactos Internacionales y el cometimiento de delitos como enriquecimiento ilícito, falsedad ideológica, prevaricato, además del incumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos. Los procesos de renegociación, violentando la regla democrática de la deliberación pública de las decisiones políticas, fueron secretos y no estuvieron sometidos al debate público. Finalmente, pasando por encima del principio de la división de poderes, los 200

dictámenes de procuraduría, siempre favorables, de todos los convenios de reestructuración de la deuda externa desde 1983 hasta el año 2000 fueron redactados por los acreedores. El principio de la división de poderes se refiere a la autonomía de los poderes del Estado para cumplir con sus funciones constitucionales, en este caso, la intromisión en las decisiones de las instituciones semiautónomas de control del Estado, no se producen desde el poder ejecutivo o el poder legislativo, sino, aún más grave, de agentes internacionales.

- **Deuda Multilateral:** Por medio del crédito multilateral, el FMI, BM y el BID, instrumentaron la aplicación de políticas y reformas legales e institucionales de carácter neoliberal. La primera de estas organizaciones no solo condicionaba (Cartas de Intención) su línea de crédito al Ecuador a la renegociación de la deuda comercial y bilateral, sino también a la adopción de políticas orientadas a la estabilización económica (ajuste fiscal) y a la liberalización y desregulación económicas. Por su lado, el BM y el BID con más contundencia a partir de la década de los noventa, apoyado en informes, estrategias, iniciativas y grupos de trabajo desarrollados por estas mismas organizaciones multilaterales de crédito, y con el apoyo del Sistema interagencial de las Naciones Unidas y otras instancias de carácter multilateral como la OMC, definieron la orientación y dirigieron la aplicación de las reformas estructurales al Estado de carácter neoliberal. A través de créditos de Asistencia Técnica los organismos multilaterales de crédito se aseguran el control y el cumplimiento de sus criterios técnico-políticos. Los mecanismos de definición y dirección del crédito son múltiples: Condicionamientos contractuales, establecimiento de Unidades Ejecutoras, entidades paraestatales que responden directamente a estas organizaciones, contratación de consultorías nacionales e internacionales que deben recibir la No Objeción de las entidades multilaterales de crédito, y las Misiones de Inspección del Proyecto por parte de los representantes regionales de las instituciones multilaterales de crédito y sus especialistas sectoriales, en las que no sólo supervisan el desempeño del Proyecto en función de los objetivos

establecidos por estas mismas organizaciones, sino que definen continuamente las estrategias políticas y técnicas que se deben adoptar en el marco del desarrollo de los Proyectos de Asistencia Técnica.

- **PRODEMINCA:** El Proyecto de Asistencia Técnica para el Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRODEMINCA) firmado en 1994 con el BM, muestra paradigmáticamente la manera cómo operan las organizaciones multilaterales de crédito. La definición y dirección de este Proyecto se define desde la fase de preparación del mismo, la entidad crediticia internacional participó activamente en la formulación de los documentos de política pública para el sector minero ecuatoriano, en el que se aseguró, tal vez, una de los principales objetivos del PRODEMINCA, me refiero al cambio del rol del Estado en este sector. El BM condicionó la firma del contrato de crédito a que el Ecuador se comprometiera a eliminar las facultades corporativas del Estado, es decir suprimir las atribuciones que facultan al Estado ecuatoriano a invertir en la explotación de los yacimientos mineros, es decir de sus propios recursos, y constituirse exclusivamente como entidad promotora de la inversión privada, especialmente internacional, en el sector. Más tarde, mediante el contrato de crédito, pero no en su cuerpo principal, sino, ocultamente, a través de documentación anexa al contrato se asegura que el gobierno nacional se comprometa a esta reforma institucional. Pero, el BM, llegó aún más lejos, pues “derogó” de facto, por medio de una de las cláusulas contractuales, las atribuciones corporativas del Estado. Complementariamente, por medio del contrato de crédito, se aseguró que el gobierno ecuatoriano venda todos los activos estatales que posea en el sector (campos mineros, maquinarias, etc.). Arrogándose facultades políticas expresas, el BM, por medio del contrato de crédito obliga al gobierno ecuatoriano a que antes que se discuta cualquier propuesta de reforma al sector minero público ecuatoriano, generada desde le ejecutivo, debían obtener la No Objeción del BM. Finalmente la Unidad Ejecutora, subordinada a esta institución multilateral de crédito, y las Misiones de Inspección de los especialistas sectoriales del BM intervinieron directamente en el diseño y la implementación de las reformas legales e institucionales promovidas por el PRODEMINCA. Vale aclarar, que todas las iniciativas para el sector minero público ecuatoriano entre 1994 y 2000

fueron procesadas a través del PRODEMÍNCA, tal como sucedió en todos los créditos multilaterales. Incluso la definición sobre el uso de los fondos públicos generados por el sector público minero fueron definidos por el BM, a través de amenazas de suspensión del crédito

De acuerdo al Informe de auditoría del Proyecto de Asistencia Técnica para el Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRODEMÍNCA) existen serias presunciones de que el contrato de crédito violó expresamente las leyes ecuatorianas. Además, en la implementación del Proyecto se violó el propio Convenio de Crédito. Se presume además, que las reformas legales e institucionales definidas en el marco del PRODEMÍNCA y aplicadas en el sector público minero del Ecuador, orientadas a redefinir el rol del Estado y permitir la explotación minera en áreas naturales protegidas, violaron el marco legal y constitucional vigente en esa época. Estas reformas, también, violentaron los derechos colectivos consagrados en la Constitución Política del Ecuador, Pactos y Acuerdos Internacionales, como la consulta previa, al no incluir ninguna referencia a estos. Ninguna de las demandas formuladas por los sectores sociales y ONGs, entre ellas las relacionadas a los derechos colectivos y a los derechos ambientales de la población ecuatoriana, fueron recogidas en la implementación del Proyecto. De ahí que los escasos espacios de deliberación pública promovidos por el gobierno ecuatoriano en este proceso, fueron un acto formal y no un proceso efectivo orientado a la inclusión de los actores sociales en la toma de decisiones. Por el contrario, hubo una sobre representación de los intereses privados transnacionales mineros en la definición de las políticas sectoriales. Las reformas legales e institucionales finalmente fueron tomadas de manera autoritaria, violentando muchas veces la constitución y la ley, a través de Decretos Ejecutivos y Decreto Ley (Ley Trole I y II). A pesar de todas irregularidades identificadas en todo el proceso de contratación e implementación del PRODEMÍNCA, los órganos de control público (Contraloría y Procuraduría) emitieron siempre informes favorables, evidenciándose claramente la subordinación de estos poderes a los gobiernos de turno y a los actores internacionales.