

# SOBRE LA DEUDA ILEGÍTIMA

*Aportes al debate*

Argumentos entre  
consideraciones éticas  
y normas legales

Coordinación: Gabriela Weber



# SOBRE LA DEUDA ILEGÍTIMA

*Aportes al debate*

Argumentos entre  
consideraciones éticas  
y normas legales

Coordinación: Gabriela Weber

# SOBRE LA DEUDA ILEGÍTIMA

## Aportes al debate

Argumentos entre consideraciones éticas y normas legales

Coordinación: Gabriela Weber

### Publicación de:

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

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

### Autores:

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

### Edición:

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

### Redacción y Revisión de los textos:

Carla Celi, Eliana Franco, Anita García y Gabriela Weber

**Diseño:** Ziette Diseño 2452072

**Impresión:** Ecuoffset 2434606

Copyright:

© Centro de Investigaciones CIUDAD

Juan de Dios Martínez N34-368 y Portugal

Quito, Ecuador

Correo electrónico: ciudadinfo@ciudad.org.ec

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

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

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

Quito, julio del 2008

Auspicio y financiamiento del EED e HIVOS

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

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

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

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



# ÍNDICE

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

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

## **ANEXOS**

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

## Un vistazo a la política del Banco Mundial en el Ecuador durante los años 90

Gabriela Weber

*La crisis de gobernabilidad debe hacernos pensar con cabeza propia y regresar a las preguntas de qué queremos y cómo lo queremos.*

Oscar Ugarteche: *Después del ajuste estructural*, 2003

La investigación que presentamos a continuación se realizó como continuidad de tres estudios anteriores del Observatorio de la Cooperación al Desarrollo, dada la importancia del tema. Los primeros dos mostraron un significativo crecimiento de los créditos entregados bajo el concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en la década de los 90. El tercero constató el rol preponderante de la cooperación internacional en la Reforma del Estado<sup>1</sup>.

En el lapso de 1998 a 2005, una tercera parte de los proyectos aprobados por agencias multilaterales se destinaron a la modernización del Estado y la descentralización, que representan –en términos financieros– un 58,7% del monto global registrado de la AOD con más de 1.500 millones de dólares, de los cuales el 68,6% está en condiciones de créditos.

<sup>1</sup> Carlos Arcos Cabrera: Ecuador: Cooperación para el Desarrollo – Balance de una década, 2001, Abya Yala. Carlos Larrea: La Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus Efectos Sociales y Económicos en el Ecuador, Septiembre 2003, [www.cooperacion.org.ec](http://www.cooperacion.org.ec). Gardenia Chávez: Reforma del Estado, julio 2005, boletín 8, [www.cooperacion.org.ec](http://www.cooperacion.org.ec)

Con estos antecedentes, el Observatorio de la Cooperación al Desarrollo, y Jubileo 2000, con apoyo del Grupo Nacional de Deuda, impulsaron el análisis del Programa de la Modernización del Estado MOSTA, financiado en gran parte con préstamos del Banco Mundial (BM).

### ¿Qué Ecuador encontramos en este tiempo?

Después de haber salido de la bonanza petrolera de los años 60 y 70, se dieron los primeros signos de la quiebra de un modelo de desarrollo, caracterizado por una alta dependencia de ingresos provenientes de productos primarios, y la sustitución de importaciones con intervenciones estatales inadecuadas y poco consistentes. El Ecuador entró, junto con otros países latinoamericanos, en una crisis económica y política aguda con la deuda externa más alta de América Latina, que llegaba en 1989 a un 119% del PIB con 11 mil 533 millones de dólares (PIB: 9.714 millones de USD; deuda externa 11.533 millones de USD)<sup>2</sup>.

A partir de finales de los años 80, esta crisis se agravó cuando los precios del petróleo bajaron a niveles de 1930. El desastre se completó con un terremoto en 1987 que destruyó el único oleoducto funcionando, con el fenómeno del Niño de 1983 y 1997/98, y con el conflicto con Perú en 1995.

Entre 1988 y 1992, se intentó estabilizar la economía con reformas graduales y el Estado se retiró paulatinamente de la economía, tratando a la vez de bajar los costes de la administración.

A partir de 1992, el Presidente Sixto Durán Ballén (1992-1996) inició un amplio programa de estabilización con apoyo del FMI<sup>3</sup>, lanzando una serie de leyes con el fin de reformar el sector financiero, los sectores de energía y de telecomunicaciones y el sector agrario. Además, inició un proceso de transformación del Estado con la aprobación de la Ley de Modernización como base jurídica de las privatizaciones, y la creación del Consejo de Modernización del Estado (CONAM) como ente ejecutor de esta ley.

<sup>2</sup> Alberto Acosta: La dolarización y la deuda externa, 2001. Ver anexo 2.

<sup>3</sup> Durán Ballén intentó tres cartas de intención con el FMI, pero sólo logró firmar la carta de intención fechada el 31 de marzo 1994.

Bajo el denominado Consenso de Washington, en plena aplicación durante la década de los 90, se imponían un conjunto de medidas económicas que integraban las políticas de ajuste estructural, las reformas estructurales del Estado, la privatización de empresas públicas, la liberalización del comercio, las amplias garantías jurídicas para las inversiones extranjeras y la flexibilización laboral.

Los créditos del Banco Mundial (BM) se triplicaron entre 1993 y 1998: de 300 millones de dólares a 850 millones de dólares, a pesar de un serio cuestionamiento al interior del propio Banco, de la gestión de los programas y un reconocimiento de una alta inestabilidad económica y política<sup>4</sup>.

Justamente, dicha alza significativa de los préstamos del BM fue uno de los motivos para evaluar la Estrategia de Asistencia País de 1994 a 1998 (Country Assistance Strategy, CAS).

El BM comprometió demasiados créditos altos en muy corto tiempo, y no había centrado su atención (“inadequate attention”) en el riesgo de la inestabilidad de los gobiernos y la falta de compromiso hacia una reforma estructural, lo cual consta en el informe de la evaluación del Departamento de Evaluaciones de Operaciones (ODE) del BM.

Pese a la experiencia de un fracaso en los 80 bajo el Gobierno de Febres-Cordero (1984-1988), el BM repitió su estrategia: un masivo apoyo al gobierno de Durán Ballén, suponiendo que esta vez los ajustes estructurales acelerados tendrían más éxito. Con la Carta de Intención del FMI del 31 de marzo de 1994, se entró de lleno en la reforma neoliberal, señalando en ella que:

... el Gobierno continúa aplicando políticas macroeconómicas ‘sanas’ y profundizando el proceso de reforma estructural, particularmente en lo que se refiere a la modernización del estado...” (Numeral 12). Y: “La modernización será ejecutada con la asistencia técnica del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, en el contexto de los préstamos de ajuste estructural... (Numeral 26)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> “The Bank’s exposure nearly tripled, from US\$ 300 million in 1993 to US\$850 million in FY 95, despite negligible structural reform or stabilization”. (OED: Ecuador - Country Assistance Evaluation 2001:5)

<sup>5</sup> Citado en: La cosecha perversa, 2007, pág. 50.

En 1995, se comprometió 4 préstamos en un paquete de un total de 312 millones de dólares, coordinado bajo la línea de “Reducción de la pobreza y gestión económica”, del cual MOSTA forma parte con 20 millones de dólares:

Nombre del proyecto	Préstamos otorgados Millones de USD	Organismo ejecutor	Año Fiscal aprobación	Año de cierre
Ajuste Estructural (SAL)*	200		1995	
Reducción de la deuda y servicio de la Deuda (DDSR)*	80		1995	1995
Reforma de Empresas Públicas (PERTAL)*	12	CONAM	1994	1999
Modernización del Estado AT (MOSTA)*	20	CONAM	1995	2000

Fuente: Ecuador - Country Assistance Evaluation, 2001; SAPRI Ecuador: El Ajuste Estructural, 1999; compilación G. Weber.

\* Siglas del inglés

La lista completa de los proyectos del BM entre 1988 y 1998 se encuentra en el anexo 1.

En medio de una inestabilidad que implicó sucesivos cambios presidenciales (la destitución de Abdalá Bucaram y el interinazgo de Fabián Alarcón), el país llegó prácticamente a un nivel de insolvencia en 1998, con una deuda externa de 16.400 millones de dólares.

En agosto de 1998 Jamil Mahuad Witt llegaba a ser Presidente, y la oficina regional del BM constataba: “La administración del Señor Mahuad representa una ventana de oportunidades para adelantar varias reformas, que..., tomaron más tiempo del esperado”<sup>6</sup>.

Pero, por esta “ventana de oportunidades” entró a la bancarrota el sistema financiero en 1999, que costó, adicionalmente, alrededor de 4000 millones de USD<sup>7</sup>, causado, en gran parte, por un otorgamiento de créditos irresponsables tanto a los bancos privados como al Banco

<sup>6</sup> “Mr. Mahuad’s Administration represents a window of opportunity to advance on various reforms which, as stated above, have taken longer than expected”. (OED, *Ibíd.* pág. 13)

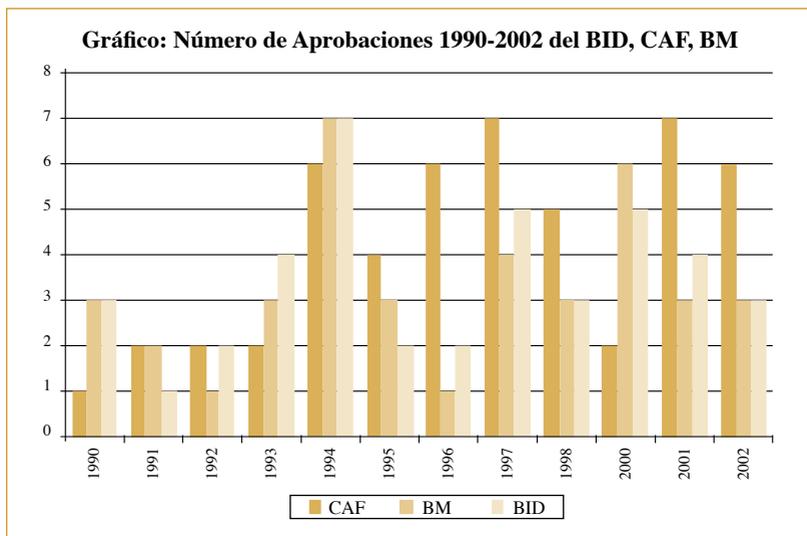
<sup>7</sup> Carlos Larrea: *Hacia una historia ecológica del Ecuador*, 2006 pág. 110

Central. Este hecho se encuentra directamente ligado a la liberalización del sistema financiero en 1994.

En términos generales, estas actuaciones del Banco Mundial muestran una vez más su *ceguera sistémica*, pues siguió una estrategia ya fracasada, a pesar de estar enterado del alto riesgo político y la ejecución insatisfactoria del programa<sup>8</sup>.

Podemos añadir que un 63,4% de los recursos financieros se gastaron sólo en consultorías, como destaca el estudio de Piedad Mancero.

Además, vemos una sobreestimación del BM de sus *condicionalidades* como instrumento de intervención en una crisis económica y política prolongada y profundamente estructural. En este contexto la llamada “ayuda en forma de préstamos” resultó en un círculo vicioso, caracterizado por un sobreendeudamiento impagable<sup>9</sup>.



Fuente: Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE; Banco Interamericano de Desarrollo 2004: Evaluación del Programa de País, Ecuador 1990-2002.

<sup>8</sup> “But, given the magnitude of Bank lending and non-lending services, the development benefits have been disappointing.” (OED, *Ibíd.* pág. 3) “... tomando en cuenta la magnitud de los préstamos del Banco y los servicios adicionales, los beneficios para el desarrollo han sido decepcionados”, señala el informe de la evaluación mencionada. [Traducción propia.]

<sup>9</sup> En el lapso de 1993 a 1997, la deuda externa alcanzó 71.839 millones de dólares, de los cuales representaron un 18,8% deudas multilaterales (Acosta 2001; OED 2001: Anexo B; Tabla B.1)

Igual que el BM, otras instituciones multilaterales como el BID y la CAF<sup>10</sup> subieron en este tiempo enormemente sus préstamos, compartiendo la misma cultura de crédito, que forma parte de un sistema capitalista dominado por la doctrina neoliberal, y que resulta en un endeudamiento excesivo con consecuencias sociales y ecológicas fatales.

Cabe preguntarse, dónde está el límite de la legitimidad y dónde empieza la ilegitimidad para las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) y donantes bilaterales al momento de ejercer influencia directa en la política y en la economía de los países receptores de la AOD, en el marco de una relación entre socios desiguales, pero, a veces, con gobiernos cómplices.

El estudio de caso MOSTA consta, justamente, de esta conjugación de intereses del BM y de varios gobiernos ecuatorianos en la época de los 90.

---

<sup>10</sup> En 2001, BID, CAF y BM tenían 60 proyectos con un valor de 3.4 billones de dólares, del cual el BM tiene la cartera más pequeña. (OED 2001, pág. 7)

**ANEXO 1**
**Proyectos del Banco Mundial aprobadas entre 1988 - 1998 en el Ecuador**

Nombre del proyecto	Préstamos otorgados Millones de dólares	Organismo ejecutor	Año Fiscal de aprobación	Año de cierre
Control de la Cuenca Baja del Guayas	59	CEDEGE	1991	1999
Asistencia Técnica en Riego (PAT)	20	MAG	1994	2000
Investigación Agrícola (PROMSA)	21	MAG	1996	2003
Censo Agrícola (SICA)	20	MAG	1998	2002
Desarrollo Rural (PRONADER)	84	MAG	1992	1999
Educación y Capacitación (EB-PRODEC)	89	MEC	1992	1999
Manejo Ambiental (PATRA)	15	CAAM	1996	2000
Indígenas y Negros (PRODEPINE)	25	COMPLADEIN	1998	2002
Desarrollo del Sector Privado	75		1992	
Micro Empresa IV	50		1990	1995
Comercio Internacional/ Integración	21		1998	2002
Sector Minero (PRODEMINCA)	14	MEM	1994	1999
Ajuste Estructural (SAL)	200		1995	
Reducción de la deuda y servicio de la deuda (DDSR)	80		1995	1995
Reforma de Empresas Públicas (PERTAL)	12	CONAM	1994	1999
Modernización del Estado AT (MOSTA)	20	CONAM	1995	2000
Reforma Judicial	11	PROJUSTICIA	1997	2002
Emergencia El Niño	60	COPEFEN	1998	2000
Des. Social/Salud & Nutrición (FASBASE)	70	MSP	1993	2000
Modernización Salud (MODERSA)	45	MSP	1998	2004
Fondo de Inversión Social	30	FISE	1994	
Vivienda Nacional II	60		1988	2000
Desarrollo Municipal I (PDM)	104	BEDE	1991	2000
Telecomm	45	EMETEL	1989	1995
<b>TOTAL</b>	<b>1,230</b>			

Fuente: Ecuador Country Assistance Evaluation, 2001; SAPRI Ecuador: El Ajuste Estructural, 1999; compilación G. Weber

<b>ANEXO 2</b>			
<b>Deuda Externa y Producto Interno Bruto (PIB) 1980 - 2000</b>			
<b>Año</b>	<b>PIB (millones USD)</b>	<b>Deuda Externa (millones USD)</b>	<b>Deuda Externa (% del PIB)</b>
1980	11.733	4.601	39%
1981	13.946	5.868	42%
1982	13.354	6.633	50%
1983	11.114	7.381	66%
1984	11.510	7.596	66%
1985	11.890	8.111	68%
1986	10.515	9.063	86%
1987	9.450	10.336	109%
1988	9.129	10.669	117%
1989	9.714	11.533	119%
1990	10.569	12.222	116%
1991	11.525	12.802	111%
1992	12.430	12.795	103%
1993	14.540	13.631	94%
1994	16.880	14.589	86%
1995	18.006	13.934	77%
1996	19.157	14.586	76%
1997	20.007	15.099	75%
1998	19.710	16.400	83%
1999	13.769	16.282	118%
2000	11.571	13.589	117%

Fuente: Banco Central en: Alberto Acosta, 2001: Dolarización y Deuda Externa, ILDIS.