

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez-Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamín

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Tel: 2522763 • Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

64

Quito-Ecuador, Abril del 2005

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

En los arrabales del Estado de naturaleza / 7-20

Fernando Bustamante

De nuevo el nuevo (des)orden mundial / 21-42

José María Tortosa

Conflictividad socio-política Noviembre 2004-Febrero 2005 / 43-48

TEMA CENTRAL

Del conflicto social al ciclo político de la protesta / 49-72

José Sánchez-Parga

El peso de la noche: una perspectiva histórica
de la crisis política en Ecuador / 73-90

Pablo Ospina Peralta

Octubre Negro BOLIVIANO / 91-104

Marcelo Varnoux Garay

La consolidación hegemónica de la democracia
radical en Venezuela (2002-2004) / 105-134

Romero J, Juan E; Carlos Pinto y Eduvino Ferrer

DEBATE AGRARIO

La rápida expansión de los supermercados en Ecuador
y sus efectos en las cadenas agroalimentarias / 135-150

Miguel Zamora

ANÁLISIS

Afrolatinidad, construcciones teóricas y sociales hacia abrir las
Ciencias Sociales en América Latina / 151-156

Madeleine A. L. Alingué

Las mentalidades sociales y el nivel del preconsciente
colectivo en el tercer mundo / 157-166

H.C.F. Mansilla

RESEÑAS

Los rostros de la deuda. Cd. Jubileo 2000, ILDIS, UNICEF / 167-174

Teodoro Bustamante

Derecho ambiental y sociología ambiental Iván Narváez / 175-178

Guillaume Fontaine

RESEÑAS

Los rostros de la deuda Cd. Jubileo 2000, ILDIS, UNICEF Guayaquil, 2004 Comentario de Teodoro Bustamante

La deuda externa: Instrucciones para no resolver el problema

La importancia de la deuda externa para la sociedad ecuatoriana no puede ser exagerada. Es un mecanismo de gran importancia para la extracción de excedente. No sólo porque los pagos constituyen una exportación de capitales, sino además por cuanto es central para crear las condiciones políticas que permiten esa extracción de excedentes, esto es el proceso por el cual la soberanía de nuestro país se encuentra conculcada, limitada y reducida.

Es lógico que este problema haya concitado el interés y la atención de diversos sectores y que haya originado varias acciones. Algunas de tipo académico, otras más bien orientadas a la movilización de organizaciones sociales.

Si bien en el terreno específicamente político – es decir en el terreno de las propuestas y análisis de las organizaciones políticas y partidos - el debate no tiene ni riqueza ni documentación, si hay otras dinámicas en las cuales el te-

ma ha merecido un trabajo serio, y sistemático.

Esta es al menos la sensación que ha despertado en mi la recepción de un CD, auspiciado por el ILDIS, UNICEF, y por Jubileo 2000. Red Guayaquil, entre otras organizaciones, y que se denomina "Los rostros de la Deuda".

Al comenzar a explorar el contenido de este CD, no se puede dejar de sentir un cierto asombro, y éste es que la reunión de más de 600 artículos y documentos sobre la deuda externa, es sin lugar a dudas, un esfuerzo importante, que no sólo refleja la calidad del trabajo de preparación, sino que también un esfuerzo por encontrar una forma de presentación práctica, accesible. Esto nos habla de un proceso interesante variado y decantado de trabajo en torno a este gran problema nacional. Ver tanto trabajo de buena calidad no hace sino generar optimismo. Con todos estos antecedentes cabe esperar propuestas claras que nos muestren un camino para resolver y enfrentar este problema.

Entre las propuestas que encontramos podemos diferenciar dos tipos de

acciones, un grupo de ellas es la que se refiere a las acciones en el exterior. ¿Cómo lograr que tribunales u otras instancias de poder internacionales tomen decisiones que permitan resolver este problema? Si bien creo que merece una discusión por su propia cuenta el tema de las expectativas que podemos tener de solucionar nuestros problemas a través de intervenciones desde afuera, no creo que sea este el momento adecuado para analizar tal perspectiva en profundidad. El segundo grupo de propuestas serían aquellas que se refieren a las acciones que podemos realizar en nuestro país. Este es desde mi perspectiva la más sustancial y central búsqueda de soluciones, por lo cual es a ella a la que me referiré en este artículo.

El eje de las iniciativas internas es una propuesta de ley sobre el endeudamiento externo. Su título: "PROYECTO DE LEY ORGANICA PARA EL CONTROL Y RACIONALIZACION DEL ENDEUDAMIENTO PUBLICO Y ESTABLECIMIENTO DE LA POLÍTICA CREDITICIA ESTATAL." El darle importancia al tema de las condiciones legales por las cuales actúan los mecanismos que permiten el funcionamiento del endeudamiento externo del Estado me parece absolutamente acertado. En efecto, la deuda externa se crea gracias a que existen instrumentos legales por los cuales, a nombre de los ecuatorianos vivos y los que aún no nacen, se adquieren compromisos que afectan seriamente los recursos de nuestro Estado. Modifi-

car estas bases aparece como una estrategia lógica y sensata.

Mi expectativa fue la de encontrar una ley concreta, que modificando dos o tres mecanismos, o reafirmando algunos principios básicos de nuestro ordenamiento jurídico, enderece las interpretaciones falaces, y derogue los mecanismos centrales que permiten esta perversión.

Sin embargo, al leer el proyecto de ley encontré una serie de elementos que van convirtiendo el entusiasmo en una cierta confusión, y luego en franca decepción. Pero expliquemos un poco más esta reacción describiendo el proyecto de ley.

Tal vez podríamos comenzar señalando que la propuesta es producto de cuatro talleres "participativos". Lo cual probablemente explique algunas de las características de la propuesta. Esto implica que quienes efectuaron la redacción final¹ no son en realidad los inspiradores, y responsables de esta propuesta sino los mediadores para transmitir los debates de un colectivo.

El producto consiste en un documento que tiene 14 considerandos, que justifican la necesidad de la ley. Luego hay 5 títulos, y un total de 36 artículos. Comencemos con la presentación de motivos: En los catorce párrafos se insiste en lo grave del problema de la deuda, se mencionan algunas disposiciones constitucionales relativas al tema y se recogen tanto exhortaciones éticas de la Iglesia como consideraciones generales

1 Constan como facilitadores César Sacoto, Telmo Jaramillo, y Máximo Ponce.

sobre los derechos humanos. Es decir se señala la necesidad de una ley sobre el tema. Sin embargo no son en realidad argumentos para las propuestas de solución que se adelantan posteriormente.

En el desarrollo de la propuesta tenemos un primer título (*definiciones y ámbito*) con dos capítulos y cuatro artículos en los cuales se establece que se entiende por instituciones del sector público y se establecen definiciones básicas. El segundo título (*de la política crediticia fiscal*) cuenta con tres capítulos e incluye los artículos que van del 5 al 15. En esta parte se señalan algunas orientaciones generales y se anuncia lo que será el centro – desde mi punto de vista de la propuesta, esto es la creación de un ente de control llamado CORYCEP. Se crea además la posibilidad de declarar a una deuda ilegítima sino fuera previamente aprobada por esta entidad.

Llama la atención la segunda parte del literal e) del artículo 5 que dice *"Queda prohibida la producción de transgénicos que directa o indirectamente puedan ser consumidos por los seres humanos"* Vemos como se introduce de una manera no articulada, un tema marcadamente diferente, y que tiene tres aspectos que me parecen relevantes comentar.

El tema de la prohibición de la producción de transgénicos, es un tema importante. Pero es también complejo. Hay temas delicados como es la producción de medicamentos, o de terapias vinculadas a técnicas de ingeniería genética. Si el objetivo es legislar sobre ese tema lo adecuado es hacer una propuesta legal específica, que debería tener el desarrollo y respaldo suficiente

que permita abordar todos los temas técnicos necesarios.

Por otra parte esta disposición, a mi juicio, entorpece la discusión del tema de la deuda pues al introducir casi como un comentario lateral una prohibición tan importante lo que hace es agregar otro tema de debate y de búsqueda de consenso al ya complejo problema de la deuda. Hace más difícil la aprobación de esta propuesta.

En tercer término me pregunto si corresponde a una manera democrática de discutir la marcha de la sociedad y las propuestas para su gobierno – pues eso son fundamentalmente las leyes – esta forma de introducir un artículo descontextualizado casi parecería que con la esperanza de que sea aprobado sin mayor discusión, pues lo más probable es que al pensar en una ley sobre la deuda externa, nos concentremos en los temas económicos y de soberanía que son los fundamentales en este asunto.

Existen algunas disposiciones en esta parte que merecen una discusión mayor. Me parece que el artículo 6 establece que los préstamos para servicios públicos tendrán que pagarse a través de tasas. Lo cual puede interferir con la propia constitución que establece que servicios como la educación y la salud deben ser gratuitos. Tengo dudas también sobre el significado del artículo 7 que prohíbe el endeudamiento frente a individuos, pues podría interpretarse que esto prohíbe la emisión de bonos o títulos que sean adquiridos por personas naturales.

Pero estos aspectos probablemente pueden ser o aclarados o justificados de mejor manera, sigamos adelante con el

título tercero (*de los organismos de control y vigilancia del endeudamiento público*) que me parece que es el más importante: De hecho contiene cuatro capítulos y 13 artículos. Su contenido central es la constitución de CORYCEP a través de delegados de varias agrupaciones gremiales y un delegado del Presidente de la República. Se establece un mecanismo de veedurías ciudadanas, y una comisión para revisar las deudas contraídas desde 1976.

El título IV (*del apoyo de los organismos e instituciones públicas y privadas*) se refiere a disposiciones para que el CORYCEP tenga acceso a la Información. Y el quinto (*del financiamiento y el presupuesto*) se refiere al presupuesto de esta entidad.

Una vez descrito el contenido de esta propuesta no puedo dejar de expresar la sensación de un vacío enorme. Existen múltiples otras posibilidades para encarar el tema de la deuda, que no son abordadas - el tema de la condicionalidad, -de las garantías del Estado a sectores particulares. Los mecanismos legales para subordinarse a otras jurisdicciones y soberanías. Nada de eso está presente. En realidad toda la propuesta da la impresión que no actúa efectivamente sobre los mecanismos de endeudamiento. Las frases en que se menciona que el crédito internacional puede tener un importante rol en el desarrollo nacional, desconciertan un poco, puesto que toda la documentación que el propio grupo ha aportado muestra

más bien el rol fundamental en agudizar el sub-desarrollo del país.

Pero una vez que anotamos lo que nos hace falta regresemos a lo que la propuesta sí contiene. El núcleo de la propuesta de ley es la creación de un organismo: el "CONSEJO NACIONAL DE RACIONALIZACION Y CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO PUBLICO.

En resumen se pretende enfrentar el problema del endeudamiento con la creación de una nueva instancia de control. Esto es volver a caer en un error terriblemente repetido en las estrategias que en el Ecuador hemos utilizado para enfrentar la corrupción. Crear nuevos organismos de control, que no sólo duplican funciones absolutamente claras, sino que además lo que hacen es multiplicar las ocasiones y las oportunidades para el tráfico de influencias, el entorpecimiento de los trámites, y en muchos casos también la corrupción.

Pero veamos un poco más las características de esta nueva comisión. Su conformación es básicamente la de una lógica corporativa, son gremios, organizaciones que representan algún tipo de intereses particulares las llamadas a formar parte de este nuevo organismo de control.² Muchas de ellas no tienen por su especificidad y sus funciones mayores relaciones con estos temas. Ninguno de estos sectores tiene funciones específicas que le permitan asumir un rol relevante en este tema.

Al contrario se trata de organizaciones gremiales que deben ser pluralistas

2 Además de un representante del Presidente se incluyen un representante de las Universidades, las Cámaras de la Producción, las Federaciones Profesionales, las Centrales Sindicales, las Organizaciones de Mujeres, las Organizaciones de Derechos Humanos, las Organizaciones Religiosas y los Indígenas.

y cada uno con sus tareas centrales. Al llevarlos a asumir responsabilidades técnicas en torno a temas tan diferentes se los está distraendo de sus tareas naturales. Lo lógico es que en cualquiera de estos niveles existan opiniones diferentes respecto a temas como éstos. Veamos el caso de la Universidad. Su función específica no la de tomar partido respecto a un tema como éste sino la de propiciar un adecuado debate de alternativas y las diversas posiciones que respecto a éste y otros problemas se presenten en el país. Los gremios profesionales no tienen por función pronunciarse sobre estos temas su lógica es la de velar por sus intereses particulares, y su racionalidad sería que actúen buscando que su participación en tal instancia produzca beneficios y réditos a sus representados. Eso está en contradicción con la función de control, que debe aplicar normas y criterios, con absoluta independencia de los intereses de quien ejecuta el control.

Por otra parte esta colección de gremios no tiene una representatividad democrática. Las Universidades, los gremios, y muchas de las organizaciones de la llamada sociedad civil, no sólo que articulan a fracciones muy reducidas de la población total del país, sino que además tienen en la generación de su representatividad mecanismos que con frecuencia pueden ser calificados de no democráticos y que corresponden más a la dinámica de control de poder y distribución de algunos beneficios que tal poder puede asegurar.

Los éxitos de estas representaciones, (es decir de los líderes y sus organizaciones) no dependen usualmente del

vínculo real con los ciudadanos, sino que con frecuencia lo determinante es la capacidad para acceder a recursos que legitimen las funciones de mediadores de servicios y discursos. La que ahora se llama sociedad civil, en muchos casos no es más que un conjunto de intermediarios especializados en canalizar y obtener recursos.

Podría también cuestionarse, el ¿Por qué no se incluyen a otras entidades corporativas? por ejemplo los medios de comunicación, los gobiernos seccionales, los jubilados.

Pensemos además que un comité que decide sobre el endeudamiento externo, tendrá necesariamente una dosis nada despreciable de poder. Esto determina que la dirección y representación formal de estos gremios adquieren un atractivo político muy especial puesto que el delegado a tales funciones estará en condiciones de tomar decisiones importantes para muchos sectores. Aún sin que éste sea el deseo de los designados, las condiciones son las ideales para que se pidan y se den favores. Para que se desarrollen también las prácticas de tráfico de influencias e inclusive la corrupción. Se trata en realidad de trampas que pueden conducir a tales organizaciones por una pendiente que subordina a un juego de poder y destruye sus posibilidades de cumplir sus funciones específicas.

Por otra parte el poder de veto sobre flujo de recursos que se otorga a estos representantes da a las instancias de dirección de la "sociedad civil" un atractivo totalmente independiente de las funciones gremiales y corporativas. Los gremios en realidad dejan de ser repre-

sentaciones de ciertos sectores parciales de la sociedad, para convertirse en los mecanismos de acceso a ciertas cuotas de poder.

El carácter fundamentalmente corporativo de estas representaciones. Esto es, todos son representantes de sectores particulares de la sociedad, crea además las condiciones de negociación de toma y daca. Mi voto para aprobar un proyecto a favor de las cámaras, a cambio de otro voto para un proyecto a favor de las Universidades. Son las condiciones para repartir endeudamiento, no para controlarlo. En definitiva la propuesta lo que hace es propiciar un espacio para el juego político-gremial en torno a la deuda externa. En realidad no hace nada para resolver el problema.

Se trata de una confusión frecuente sobre el sentido de la representatividad. En una concepción democrática el representante es alguien que tiene una delegación expresa para un fin específico. La representación gremial tiene dos grandes limitaciones para cumplir este fin adecuadamente. Por una parte representan – a veces precariamente – a un sector relativamente pequeño de la sociedad. En segundo lugar su encargo, su mandato, es para representar a esas personas en materia específica de su gremio o corporación. No es una representación política.

Por otra parte surge el tema de la competencia. La competencia para tratar de algún tema proviene de varias fuentes. La primera es por una delegación del sistema de representación del conjunto de la sociedad. Por ejemplo quien representa al sistema judicial, o a una entidad de control. Uno de los obs-

táculos para una adecuada representación son los conflictos de intereses. Quien representa una autoridad que debe tomar decisiones en cierta materia debe tener independencia sobre los temas tratados.

Una segunda fuente de competencia es la que proviene de la capacidad técnica o profesional. Es el caso de un médico que es competente para establecer un diagnóstico o un contador que es competente para establecer un balance. Esta competencia sin embargo es sobre temas técnicos específicos. Si reflexionamos, este tipo de competencia es el que se excluye sistemáticamente de esta propuesta.

Pero eso no es lo que causa mayor preocupación. Pues la propuesta si bien es inútil para controlar la deuda externa, es en cambio muy consistente en el desarrollo de un modelo de gestión política corporativa.

La radicalidad con la cual esta propuesta impulsa este modelo corporativo, es muy fuerte. Se deja a un lado toda la estructura del Estado, no tiene nada que ver en esto ni el poder judicial ni los mecanismos de control. No tienen ningún sitio los mecanismos de un Estado de derecho organizado según los principios de la democracia. Si nuestro interés fuera el de resolver el problema de la deuda, las sugerencias deberían ir en el sentido de entender por qué la Contraloría, la Procuraduría y hasta el propio Congreso no han sido efectivos para limitar el endeudamiento del país. Pero no, lo que se hace es dejar a un lado, ignorar totalmente la estructura del Estado para crear una especie de poder paralelo. Que ni siquiera está diseñado

adecuadamente para poder ejercer funciones de control o supervisión.

Por otra parte estas cooptaciones de las entidades gremiales y corporativas para que reemplacen las funciones del Estado, tienen algunas otras consecuencias importantes. En una concepción democrática de la sociedad. Todo ciudadano y toda agrupación de ciudadanos tiene derechos para examinar, investigar y denunciar las irregularidades que se puedan encontrar en el cumplimiento de las responsabilidades estatales. El crear mecanismos acotados y reducidos, por los cuales solamente unos pocos, que han tenido éxito en las luchas por el poder gremial o corporativo tengan estas funciones, es ir contra los principios de una sociedad civil democrática.

Dado lo central de la lógica corporativa en esta propuesta creo conveniente señalar que la dinámica que ella tiene de a las negociaciones particularizadas, es la lógica del poder público repartido, apropiado por los intereses y poderes particulares, es la lógica de la corrupción. Poner tal estructura a controlar el endeudamiento externo es extraordinariamente peligroso, como ha sido toda la gestión corporativizante en la organización de nuestro Estado que sin lugar a dudas tiene relación con la presencia estructural de la corrupción en el funcionamiento de nuestra sociedad.

Aquí tal vez vale la pena, plantear una hipótesis. Una forma de entender el problema de la deuda es decir que éste es un proceso por el cual diversos intereses particulares (algunos de ellos totalmente legítimos, como pueden ser municipios, gremios) han logrado transferir

al Estado como representante del conjunto de la sociedad la carga, de pagar los negocios que en diferentes momentos se hicieron en beneficio de diversas particularidades. Si es así lo que esta propuesta plantea es una redistribución de poder con el cual diversos sectores particulares negocian este proceso de endilgar al conjunto de la sociedad el costo de sus préstamos. Seguramente los sectores cuyo poder hegemónico no se menoscaba en lo más mínimo con esta propuesta, tendrán que negociar con los delegados gremiales favores o el apoyo a préstamos de directo beneficio para uno u otro gremio a cambio de seguir cargando al país el pago de los préstamos que todos en conjunto acuerden. Esto no resuelve el problema, redistribuye un poco los beneficios. La única salida real para el problema de la deuda va por el sentido inverso, como crear una verdadera representación del conjunto de la sociedad que pueda frenar a los intereses particulares de cualquier tipo que estos sean en su afán de prender sobre el conjunto de la sociedad.

Afirmo que esta propuesta No presenta soluciones al problema de la deuda del país. Y si bien no aporta casi nada a la solución de los problemas, tiene una alta capacidad para continuar desorganizando a nuestra sociedad, y deteriorando el funcionamiento democrático del Estado.

Creo que queda todavía mucho que proponer para poder construir una estrategia democrática sobre el problema de la deuda. Mi sugerencia sería abordar entre otros los siguientes puntos:

La condicionalidad. Hay cierto tipo

de deuda en la cual el Estado está aceptando directa interferencia con sus funciones por ejemplo el que el gobierno se comprometa a reformar leyes para recibir recursos de quien sea es una aberración. Si alguien pretendiera ofrecer dinero a cambio de una reforma legal en Estados Unidos, probablemente le meten preso. Además se produce en esto una usurpación de funciones, pues el Ejecutivo, no tiene potestad para comprometerse ante terceros en funciones que son propias del Congreso. No sería necesario incluir una disposición tan simple como que "se prohíbe de manera expresa al gobierno recibir y contratar créditos a través de acuerdos que impliquen compromisos de modificar leyes, o asumir una determinada decisión en materias de política nacional".

El sometimiento a otras soberanías. En muchas de las negociaciones de créditos externos el Estado se somete a jurisdicción extranjera. Si se colocara un procedimiento más restringido para es-

tas acciones, o se la limita de manera más contundente, podríamos dar pasos más importantes en el enfrentamiento del problema de la deuda.

Un tercer componente es el de la Función del Ejecutivo como garante de otras entidades del Estado. Limitar o prohibir tales prácticas, puede ser otro componente importante de una estrategia para enfrentar la deuda.

La construcción de alternativas a estas formas de recurrir al ahorro externo es otro de los componentes que serían necesarios contemplar para poder enfrentar realmente este problema.

Reitero el respeto por todo el trabajo realizado en torno al tema de la deuda, pero me permito también expresar mi discrepancia y preocupación por una conducción en la búsqueda de soluciones que me parece grave, pues no aporta a la solución y sólo fomenta un corporativismo muy peligroso.