

Deuda pública en la Constitución

Alberto Acosta

Desde las primeras horas de la flamante República, el tema de la deuda pública se hizo presente en la tarea legislativa, pues fue incorporada como tal en la primera Constitución. Desde entonces, los asuntos de la deuda externa estuvieron siempre estrechamente ligados a las resoluciones parlamentarias, toda vez que los Congresos o las varias Convenciones realizadas tenían que conocer y aprobar la contratación de empréstitos y las negociaciones que podían efectuarse, dada su significación para la economía nacional.

Este principio se reflejó en forma continuada en las diversas constituciones, empezando por la primera de 1830, que, en el artículo 25, numeral 2, fijaba como atribución de la legislatura "establecer derechos e impuestos; y contraer deudas sobre el crédito público". Este principio se mantuvo en las cartas constitucionales de 1835 (Artículo 43, numeral 2), 1843 (Artículo 37, numeral 2) y 1845 (Artículo 42, numeral 2). En esta última se amplió la atribución, en el artículo 42, numeral 4, al "autorizar empréstitos u otros contratos para llenar el déficit del tesoro nacional, y permitir que se hipotequen los bienes y rentas de la República, para la seguridad del pago de dichos empréstitos o contratos, fijando las bases para todo". En las constituciones de 1850 (Artículo 31, numeral 8), 1852 (Artículo 40, numerales 2 y 4), 1861 (Artículo 39, numerales 2 y 4), 1869 (Artículo 35, numerales 2 y 4), 1883 (Artículo 62, numerales 4 y 5), 1897 (Artículo 65, numerales 4 y 5), 1906 (Artículo 54, numerales 3 y 4) y 1945 (Artículo 34, numerales 10 y 11), continuó vigente la obligación de que el Congreso participe en las negociaciones de la deuda. En las expedidas en 1878 (Artículo 47, numerales 5 y 6) y 1946 (Artículo 53, numerales 6 y 7), se ampliaron los derechos legislativos. El Congreso debía intervenir para establecer contribuciones y autorizar al Ejecutivo para contratar empréstitos sobre el crédito público, que no podrían llevarse a ejecución sino con su aprobación. Esta facultad del parlamento para "reconocer la deuda pública y establecer la manera de hacer su conversión, amortización, consolidación y cancelación" se mantuvo vigente hasta la Constitución de 1967 (Artículo 123, numeral 10).¹

Pero con la ruptura de dicha Constitución en junio de 1970, se eliminó el control legislativo, lo cual contribuyó a que, posteriormente, durante el triunvirato militar [1976-1979] se desatara un proceso de endeudamiento agresivo.

A pesar de estas disposiciones constitucionales, las renegociaciones de la deuda se hicieron, en muchos casos, reservadamente, aunque a la postre se difundían sus resultados por la intervención del Congreso.

En las últimas renegociaciones, y sobre todo a partir de 1982, la característica básica ha sido el secreto con que han sido manejadas por los diversos gobiernos, y que se ha mantenido no sólo durante el proceso de conversaciones y discusiones -lo que podría

¹ Estos artículos constitucionales se pueden consultar en la página WEB de la Asamblea Constituyente: <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/>

ser, en cierta medida, justificable para no entorpecer su desenvolvimiento-, sino inclusive al momento de dar a conocer sus resultados.

Es importante recordar, en este contexto, que, en 1983, cuando se planteó una serie de reformas a la Constitución, el entonces presidente Osvaldo Hurtado Larrea [1981-1984] emitió un dictamen desfavorable para el artículo 48, letra d, de las reformas, que otorgaba al Congreso Nacional, por lo menos, la facultad de "fijar anualmente el límite máximo de endeudamiento nacional", para ser incluida en el artículo 59 de la Constitución.² Fue una decisión adoptada justamente cuando empezaba la nueva etapa de renegociaciones y se analizaba la entrega de enormes subsidios -vía "sucretización" de la deuda externa privada- a los deudores privados, sean nacionales o extranjeros...

Posteriormente en la Constitución de 1998 se estableció en el artículo 130, numeral 14, que el Congreso deberá "fijar el límite del endeudamiento público de acuerdo con la ley"; disposición que, sin embargo, no ha tenido trascendencia.

La cuestión de la deuda externa, entonces, más allá de los antecedentes históricos, puede abordarse abarcando diferentes ámbitos:

1. La determinación de las necesidades de financiación del desarrollo por parte el Estado

Un primer apartado debiera recoger un texto básico que expresase que **las necesidades de financiación del desarrollo por parte del Estado ecuatoriano se cubrirán preferentemente con tanto ahorro interno como sea posible y tanto recursos externos como sea indispensable**. Los **ingresos fiscales** alcanzados por la vía de los diferentes impuestos y otras modalidades de exacción, como las regalías, e incluso las utilidades de las empresas públicas, deberían ser la **fuerza principal de financiamiento** fiscal.

Si los recursos obtenidos a partir de la recaudación fiscal y de otras fuentes como las mencionadas no fueran suficientes para cumplir con las inversiones de los planes de desarrollo establecidos por el Gobierno, se podrá recurrir a fuentes alternativas de financiación.

No sólo interesa controlar el endeudamiento externo público, sino con creciente atención hay que regular los procesos de endeudamiento público interno. Tampoco puede pasar desapercibido el endeudamiento externo privado, que se constituyó en un lastre para la economía ecuatoriana en los años ochenta y cuya socialización ("sucretización") se transformó en uno de los detonantes de la crisis económica.

En el marco de la soberanía financiera, el Estado velará porque los niveles y el carácter del endeudamiento público no afecten la soberanía nacional, los derechos humanos, el buen vivir y la preservación de la Naturaleza.

²

Ver Registro Oficial N° 569, del primero de septiembre de 1983, p. 8.

2. Las modalidades y fuentes de financiación elegibles

Las fuentes de financiación a las que podrá recurrir el Estado ecuatoriano son

- (i) la contratación de créditos con organismos financieros internacionales,
- (ii) la contratación de créditos con otros Estados,
- (iii) la contratación de créditos con entidades financieras privadas,
- (iv) la emisión de bonos para su colocación en el mercado interno, y
- (v) la emisión de bonos para su colocación en los mercados financieros internacionales.

Cualquiera de las modalidades anteriores se utilizará siempre que el hecho mismo de la obtención de la financiación no implique la aceptación de condiciones contrarias a los planes y las prioridades de desarrollo del país.

Igualmente no se debería permitir que los créditos que se obtengan sean suscritos al margen de la jurisdicción ecuatoriana, esto implica una revisión, incluso, de los tratados internacionales que han limitado la soberanía nacional (CIADI, por ejemplo). En los tratados internacionales en los que se prevean sistemas internacionales de administración de justicia el Estado debería reservarse el derecho de aceptar o no la vigencia de dichas cláusulas.³

3. Límites, controles y restricciones a la contratación de créditos / emisiones de bonos

La contratación de créditos por cuenta del Estado es una atribución del Ministerio de Finanzas, o en su caso del ministerio competente en la materia. La aprobación de la contratación de créditos por encima de un importe de 0,15 % del Presupuesto General del Estado será potestad de un Comité presidido por el presidente de la República en el que participen él o un delegado, el ministro de Finanzas, el ministro o secretario de Planificación y el ministro del sector a que se vaya a destinar el uso del crédito; en este Comité deberá participar un representante de la ciudadanía electo por el Poder Ciudadano.⁴

³ Recordemos que un Estado no celebra un tratado obligatoriamente ya que es una atribución soberana de los Estados suscribir un tratado internacional, en cualquier caso la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados preve que se pueden hacer reservas cuando un Estado no quiere que una determinada disposición sea aplicada. No parece conveniente evitar en todo caso la posibilidad de sistemas arbitrales, como método alternativo de resolución de conflictos, siempre y cuando estos garanticen condiciones de verdadera equidad y transparencia.

⁴ La conformación del Poder Ciudadano está siendo discutida, para constituirse en nuevo poder del Estado, que permita asegurar a la ciudadanía el control del estado e inclusive del manejo de la economía.

La contratación de deuda pública externa y también interna debería sustentarse no sólo en evaluaciones financieras y económica, sino también sociales y ambientales. Estos requisitos deberían plasmarse constitucionalmente.

Asimismo, de conformidad con las prácticas constitucionales ecuatorianas, expuestas al inicio de este texto, se establecerán mecanismos de control parlamentario para la aprobación de las políticas de endeudamiento público e incluso para hacer un seguimiento del uso de los créditos contratados, mediante la creación de una comisión sobre deuda pública en el Congreso.

Como regla general no se admitirá la contratación de crédito internacional para la financiación de gasto corriente.⁵ En caso de que la financiación sea precisa para cubrir necesidades derivadas de un catástrofe natural no se aplicará esta restricción en el uso de los recursos.

En la nueva Constitución habrá que establecer con claridad la prohibición de asumir deudas entre privados internas y externas (e incluso deudas de los gobiernos seccionales) por parte del Estado: una nueva "sucretización" debe ser clara y categóricamente proscrita.

4. El establecimiento de límites al peso de los vencimientos de la deuda sobre el Presupuesto o en relación con otras partidas

Hay varias opciones que podría ser analizadas. Pero debe quedar clara la capacidad de fijar anualmente el límite de endeudamiento como una función parlamentaria central. Este límite no puede ser más que el déficit de recursos para inversiones. No debe contemplar déficit para el gasto corriente ni déficit generado por el costo de la propia deuda, como una manera de evitar una escalada presupuestal como la ocurrida antes en toda América Latina.⁶ El nivel general de endeudamiento externo, en ningún caso, no debería de exceder el monto del ingreso nacional.

En caso de superarse el citado límite, el Estado debería iniciar una reestructuración amistosa con los acreedores de la deuda para mantenerse dentro de los límites establecidos.

Otra opción que cabría ser analizada es establecer una relación dinámica entre servicio de la deuda e inversión social, sobre todo en educación y salud. Esta, en ningún caso debería ser inferior al servicio de la deuda pública. Esta medida cumpliría un doble efecto: por un lado prioriza la inversión social sobre el servicio de la deuda y en segundo lugar podría constituir un freno para políticas de endeudamiento agresivo. Esta opción, sin embargo, en determinadas circunstancias podría abrir la puerta al endeudamiento para atender inversiones sociales...

⁵ Como gasto corriente hay que entender incluso los egresos para salarios que son necesarios en educación y salud.

⁶ Dado que solo la parte bilateral de la deuda se reestructura y que todo lo demás se "reperfila" con emisiones nuevas de bonos, podemos decir que la deuda deberá de manejarse en niveles sea a través de reperfilamientos o de refinanciamientos cuando sea necesario para que no exceda el servicio el 33% del presupuesto.

Por lo tanto se podría pensar en un sistema que establezca que

- Los pagos por concepto de intereses y amortización de la deuda se realizarán una vez que se hayan cubierto satisfactoriamente todos los compromisos presupuestarios de gasto e inversión social y los relacionados con economía del cuidado.
- Para establecer los límites conviene utilizar el concepto de ingresos y gastos “permanentes” y “no permanentes”. Ingresos permanentes serían los tributarios y arancelarios. Los ingresos no permanentes serían los provenientes de recursos no renovables y de endeudamiento público. Los gastos permanentes (sueldos y salarios) se financian exclusivamente con ingresos permanentes. Los gastos no permanentes (proyectos de inversión) se financian con ingresos no permanentes.
- Preferentemente el endeudamiento público debe financiar proyectos de inversión que tenga posibilidad de repago o retorno financiero.
- El endeudamiento público financiará exclusivamente programas y proyectos de inversión a cargo de instituciones y empresas públicas. Se prohíbe destinar esos recursos a gastos corrientes y al pago de interés o amortización de deudas previamente adquiridas.

5. El establecimiento de mecanismos de vigilancia y auditoría de los créditos y su uso

A más del **control parlamentario**, se establecerán mecanismos de vigilancia del cumplimiento de los créditos, su efectivo desembolso y de los resultados obtenidos por los proyectos u operaciones financiadas. Será responsabilidad del **Banco Central o la Contraloría General del Estado** (¿?) realizar una auditoría anual de la deuda, que será remitida al Congreso para su validación. (Otra alternativa podría ser que la actual Comisión de Auditoría de la Deuda sea institucionalizada, reconfigurando su conformación a partir del Poder Ciudadano).

El punto de partida para iniciar cualquier proceso de resolución definitiva de la deuda será, sin duda, la realización de una **auditoría multicriterial**. No todas las deudas merecen similar tratamiento. Muchas deben ser desechadas desde el inicio, sobre todo aquellas que caen en la categoría de *deudas odiosas* (contratadas por una dictadura, por ejemplo), *usurarias* (con tasas de interés desproporcionadas, que de antemano hicieron imposible el servicio de la deuda) o *corruptas* (contratadas en condiciones que no se ajustan a las normas legales del país acreedor o deudor, o a normas internacionales), incluso deudas *impagables* deberían ser consideradas en este punto.

Esto nos conduce a fortalecer los procesos de **judicialización** de la deuda, fortaleciendo estas definiciones sustentadas en la legalidad de la misma y por cierto en su legitimidad. Para conseguir estos beneficios ampliados, hay que instaurar principios de justicia por los cuales debemos ser gobernados, para buscar aquellos que eviten consecuencias que constituyan violaciones a los derechos humanos y de los pueblos, y afirmar

nuevamente, con mayor certeza y estabilidad, tales reglas para la vida económica. Téngase presente que las inequidades en las relaciones entre acreedores y deudores han sido causantes de muchos de los problemas en los procesos de endeudamiento y de la propia incertidumbre financiera.

En paralelo hay que fortalecer el reclamo de la **deuda ecológica**, en la cual los países subdesarrollados son los acreedores. Desde esta perspectiva y si se considera que la deuda externa financiera, en muchos casos, ya habría sido pagada, considerando además las deudas social, histórica y ecológica, la pregunta de fondo que surgiría es quién debe a quién.

Igualmente se establecerá un mecanismo formalizado y periódico de participación social para la revisión de los resultados de las auditorías anuales realizadas: un **observatorio ciudadano** debería ser establecido constitucionalmente y su conformación debería darse a través del Poder Ciudadano. Esta acción a nivel nacional deberá replicarse a nivel de los gobiernos seccionales: municipios y prefecturas. Estos controles deberían complementarse impidiendo la distribución regional inequitativa del endeudamiento público.

6. La previsión de mecanismos de resolución de controversias en caso necesario

En el caso de que existan problemas en la contratación de financiación externa desvelados por las auditorías realizadas, se podría convocar a los prestamistas de la operación a un sistema de arbitraje amistoso para su resolución. Sin embargo, para enfrentar los problemas de solvencia o de impago, el Estado ecuatoriano debería alentar la creación de un **Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana**⁷ para una resolución global de los posibles desacuerdos.

En paralelo a estas demandas es necesario que se establezca un nuevo y mejor sistema monetario y financiero internacional, lo cual no se resuelve con una simple reforma interna de las instituciones como el FMI y el mismo Banco Mundial. Se precisa un sistema que ayude a regular y normalizar otro proceso de globalización sobre bases de solidaridad y sustentabilidad. Dicho en otras palabras, es necesario que estos organismos vuelvan a sus orígenes en tanto instituciones especializadas de Naciones Unidas, una organización que debería estar basada en la cooperación internacional.

Dicha transformación es algo urgente, pues el FMI y el Banco Mundial funcionan como simples instrumentos y mandatarios de las grandes potencias y del gran capital, o sea de los acreedores. Por lo tanto, esta iniciativa no puede de ninguna manera ser instrumentada en el marco de las actuales instituciones de Bretton Woods, que deberían ser totalmente reformadas desde afuera.

Parte del problema de los países subdesarrollados o empobrecidos es que los organismos financieros internacionales serían inimputables y están por encima de todas

7

Ver la propuesta de Oscar Ugarteche y Alberto Acosta.

las leyes y todos los controles. Esto es inaceptable en un mundo más integrado donde se propone la democracia como el sistema de gobierno. Los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial deben rendirle cuentas a alguna instancia, por ejemplo, a la Asamblea General de las Naciones Unidas, que a su vez podría servir para canalizar las demandas nacionales sobre estos. Deben crearse mecanismos internacionales e instancias de sanción a los organismos internacionales y sus funcionarios.

Si un nuevo FMI asume la tarea de controlador, debe ser la “sociedad civil” nacional e internacional en cada caso la que tenga capacidad de monitoreo del controlador. Y por cierto ya es hora de diseñar y poner en marcha un Banco Central Mundial, para ordenar el caos financiero y monetario reinante, que constituye el caldo de cultivo para enormes ganancias especulativas y grandes sacrificios humanos.

En el marco de un **código financiero internacional**, hay que desarrollar diversos mecanismos de control de los flujos de capital a nivel internacional, como podrían ser la introducción del Impuesto Tobin y la desaparición inmediata de todos los paraísos fiscales. En paralelo hay que fortalecer el reclamo de la deuda ecológica, en la cual los países subdesarrollados son los acreedores. Desde esta perspectiva y si se considera que la deuda externa financiera, en muchos casos, ya habría sido pagada, considerando además las deudas social, histórica y ecológica, la pregunta de fondo que surgiría es quién debe a quién.

En suma, es preciso resaltar el potencial político de la propuesta para establecer un Tribunal Internacional de Deuda Soberana. La negativa a este justo reclamo ratifica el abuso que representa el manejo de la deuda por parte de los acreedores. La deuda debe dejar de ser un mecanismo de exacción de recursos desde los países pobres y de imposición de políticas desde los países ricos.

Esta iniciativa, si bien requiere un amplio respaldo internacional, podría considerarse en la nueva Constitución como elemento propio de una propuesta constitucional progresiva.-

Anexo.

PROPUESTA ARTICULADO SOBRE DEUDA PUBLICA GND - CAIC

1. Deuda pública y soberanía financiera

En el marco de la soberanía financiera, el Estado velará porque los niveles y el carácter del endeudamiento público no afecten la soberanía nacional, los derechos humanos, el bienestar de los pueblos y la preservación de la naturaleza.

Se prohíbe la nacionalización o estatización de deudas privadas.

2. Carácter y condiciones del endeudamiento público

- 2.1 El Estado y sus instituciones procurarán minimizar la recurrencia al endeudamiento público. Para el impulso del desarrollo integral del país, se priorizará el uso de fondos propios, del ahorro interno, y de recursos movilizados a través de variadas formas de cooperación y reciprocidad internacionales.
- 2.2 Corresponde al Estado el uso racional y el control de los procesos de contratación y aplicación de los fondos obtenidos del crédito público, atribución que se ejercerá a través de un organismo creado y regulado por la ley, cuya conformación incluirá a representantes de: Secretaría Nacional de Planificación, Ministerio de Finanzas, Ministerio Coordinador de Política Económica, Banco Central del Ecuador. Esta función no podrá ser descentralizada.
- 2.3 Los planes de desarrollo nacionales y locales, debidamente armonizados en sus objetivos, serán el referente principal para las prioridades y necesidades de endeudamiento. No se contratarán ni pagarán deudas que no observen esta correspondencia.
- 2.4 La calificación de viabilidad del crédito público será integral, considerando de manera explícita los aspectos económico, financiero, social, de género y ambiental.
- 2.5 Los instrumentos contractuales de crédito público deberán cumplir los siguientes requisitos mínimos:
 1. No contener renuncia expresa o tácita de la jurisdicción nacional por parte del Estado Ecuatoriano.
 2. El domicilio en el exterior, señalado con fines judiciales, será la embajada o misión diplomática acreditada en el país correspondiente.
 3. El convenio y sus documentos habilitantes estarán en idioma castellano; estos tendrán plena validez legal para efectos judiciales, tanto dentro como fuera del Ecuador, sin perjuicio de que se acuerden como de igual valor las versiones en otros idiomas.
 4. Los convenios de renegociación no contendrán, de forma tácita o expresa, cualquier forma de anatocismo.
 5. Las cláusulas contractuales convenidas no atentarán contra los postulados de esta Constitución.

3. Límites de la deuda pública, de su uso y de sus pagos.

- 3.1 La ley determinará límites para el endeudamiento público, en base a una proyección de ingresos y gastos para no comprometer a futuro pagos anuales de imposible o inviable cumplimiento.
- 3.2 El endeudamiento público financiará exclusivamente programas y proyectos de inversión a cargo de instituciones y empresas públicas. Se prohíbe destinar esos recursos a gastos corrientes y al pago de interés o amortización de deudas previamente adquiridas.
- 3.3 Los pagos por concepto de servicio de la deuda se realizarán una vez que se hayan cubierto satisfactoriamente todos los compromisos presupuestarios de gasto e inversión social y los relacionados con economía del cuidado.
- 3.4 No serán pagadas las deudas cuyo carácter ilegal y/o ilegítimo sea demostrado mediante auditoría integral.

4. Auditoría integral de la deuda

- 4.1 La deuda pública, tanto aquella vigente como la pasada, será sometida a auditorías integrales, con equipos compuestos por delegadas/os del Estado y de las organizaciones sociales. Sus resultados serán vinculantes respecto de las sanciones, compensaciones y correcciones respectivas.
 - 4.2 La ley contemplará mecanismos de compensación por concepto de deudas ecológica, histórica y de género, de acuerdo con lo que establezcan las auditorías integrales de la deuda. Los recursos que el Estado recupere por no pago de deudas ilegales e ilegítimas o por reprogramación de la deuda, se orientarán a estas compensaciones y a la inversión social.
-