

## AUDITORIA DE LA DEUDA PÚBLICA – UNA ALTERNATIVA PARA LA CRISIS

### La Misión y el Trabajo de una Comisión de Auditoría de la Deuda

***Maria Lucia Fattorelli***

Coordinadora de la Auditoría Ciudadana de la Deuda - Brasil

[www.divida-auditoriacidadada.org.br](http://www.divida-auditoriacidadada.org.br)

Traducción de *Maria Helena Saludas y Susana Moncalvillo*

### INTRODUCCIÓN

Los recursos mundiales disponibles son más que suficientes para que todos los habitantes del planeta tengan vida digna y abundante. Sin embargo, históricamente la injusticia social y la explotación han sido impuestas a la mayoría de los habitantes del Hemisferio Sur. Hace décadas identificamos que uno de los principales fenómenos que ha provocado esa situación inaceptable es el proceso de endeudamiento público, resultado de operaciones meramente financieras, sin contrapartida en bienes o servicios para aquellos que son obligados a soportar su carga, o sea, para aquellos que pagan elevados tributos y no reciben servicios públicos adecuados. Desde 2008, países del Hemisferio Norte también pasaron a ser víctimas del proceso de endeudamiento público sin contrapartida a las naciones, pues la mayoría de ellas se endeudó pesadamente sólo para transferir recursos al sector financiero.

Frente a ese panorama, se pone de manifiesto la necesidad de investigar esos procesos de endeudamiento que han provocado tanta injusticia social en todo el mundo, beneficiando únicamente a una minoría localizada principalmente en el sector financiero.

El instrumento para realizar esa investigación es la AUDITORIA DE LA DEUDA PÚBLICA. Por medio de la auditoría de la deuda es posible conocer la naturaleza de la misma, su origen, factores que influenciaron en su crecimiento, quién se benefició del proceso y dónde fueron aplicados los recursos, identificando deudas ilegítimas o ilegales. La auditoría también sirve como proceso de investigación acerca del cumplimiento de normas administrativas, cumplimiento de la legislación vigente, así como de la legitimidad de las operaciones.

La reciente experiencia de auditoría de la deuda de Ecuador reveló la relevancia del instrumento de la auditoría de la deuda. El trabajo fue realizado por una comisión - *Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC)* - creada por el Presidente Rafael Correa mediante decreto, en el cual definió su composición, atribuciones y objetivos. El informe de la CAIC posibilitó la acción soberana por parte de Correa, que resultó en la reducción del 70% de la deuda externa ecuatoriana en títulos (Global bonds), viabilizando un aumento de las inversiones en salud y educación, entre otros. Una de las características más importantes de la CAIC fue su composición abierta a la

participación de la sociedad civil, lo que garantizó movilización social, seguimiento público y apoyo político a la actitud soberana del Presidente Correa.

El presente artículo aborda, resumidamente, las experiencias de auditoría ciudadana en Brasil desde el año 2000, de auditoría oficial ecuatoriana, y la reciente investigación parlamentaria de la deuda brasileña, prestando especial atención a la organización de los trabajos y su metodología, de manera tal de incentivar la organización de una comisión de auditoría de la deuda en el Continente Europeo, especialmente en Grecia, que fue uno de los países más fuertemente alcanzados por la actual crisis de la deuda pública:

Ítem I - Experiencia de 10 años de trabajo de la Auditoría Ciudadana de la Deuda en Brasil, destacándose la metodología realizada por la sociedad civil, así como la experiencia de la Comisión de Auditoría de la Deuda del Congreso Nacional, realizada en 1989, que propuso una importante metodología para el trabajo de auditoría de la deuda.

Ítem II - Experiencia de auditoría oficial de Ecuador (2007-2009), que viabilizó gran reducción en la deuda en bonos con bancos privados internacionales (tipo de deuda semejante a la de Grecia). En ese ítem, se destacan los aspectos relevantes para la conformación y funcionamiento de la comisión de auditoría de la deuda pública.

Ítem III - Experiencia de la Comisión Parlamentaria de Investigación – CPI de la Deuda Pública en Brasil (2009-2010), fruto del empeño de parlamentarios y ciudadanos relacionados a la Auditoría Ciudadana de la Deuda. La CPI posibilitó una importante movilización social y la identificación de diversos indicios de ilegalidades en el endeudamiento.

Ítem IV - Breve análisis de aspectos de la deuda pública de Grecia e indicación de posibles líneas de investigación de la necesaria auditoría de esa deuda.

## **I - EXPERIENCIA DE LA AUDITORIA CIUDADANA DE LA DEUDA EN BRASIL**

El movimiento por la Auditoría Ciudadana de la Deuda en Brasil surgió como resultado del Plebiscito de la Deuda Externa realizado en Brasil en septiembre de 2000, por cientos de movimientos sociales, especialmente por la Campaña Jubileo Sur, en el cual 6.030.329 ciudadanos, de 3.444 municipios del país se manifestaron, siendo más del 95% los que votaron NO al mantenimiento del Acuerdo con el FMI, NO a la continuidad del pago de la deuda externa sin la realización de la auditoría prevista en la Constitución Federal y NO a la destinación de gran parte de los recursos presupuestarios a los especuladores.

En relación al voto de esos millones de brasileños que clamaron por la realización de la auditoría de la deuda, y ante la omisión de los poderes constituidos - especialmente el Congreso Nacional, que nunca convocó a la auditoría oficial determinada en la Constitución Federal - un grupo de entidades y ciudadanos de la sociedad civil se organizaron para iniciar el movimiento denominado AUDITORIA

CIUDADANA DE LA DEUDA, precisamente por el hecho de estar siendo realizada por ciudadanos y para los ciudadanos.

El objetivo de la auditoria de la deuda es examinar minuciosamente el proceso de endeudamiento del país, conocer y documentar la verdadera naturaleza de la deuda, identificar sus ilegalidades e ilegitimidades y, a partir de ahí, promover acciones en el sentido de revertir ese proceso que ha consumido la mayor parte de los recursos públicos, a fin de que tales recursos sean destinados a la atención de las urgentes necesidades sociales.

### **I.1 GRAN DESAFÍO: ¿Cómo librarnos del ciclo de opresión del endeudamiento?**

No se trata de una tarea fácil. Pero tampoco es imposible. Para alcanzar esa meta, identificamos que sería necesario involucrar a toda la sociedad en la discusión sobre el proceso de endeudamiento público. Para eso, tratamos de realizar los siguientes pasos que consideramos fundamentales:

- Acceso a los documentos y datos que permitirían el conocimiento de la verdad de los hechos generadores del endeudamiento público;
- Concientización de la sociedad en general, a partir de la confección de materiales didácticos – cartillas, folletos, sitio en internet, eventos – procurando la amplia divulgación de los hechos históricos que llevaron a nuestros países a ese endeudamiento brutal;
- Fortalecimiento de la ciudadanía a partir de la divulgación de nuestros derechos fundamentales: derecho a la vida, a la salud, educación, vivienda, empleo, saneamiento, seguridad, asistencia, etc.;
- Producción de materiales que ilustren la correlación directa entre el proceso de endeudamiento y la sustracción de los derechos de los ciudadanos y las dificultades enfrentadas en su día a día;
- Movilización social, mediante la realización de eventos públicos y publicación de materiales didácticos, para denunciar sospechas de crímenes practicados contra la sociedad, por medio de contratos lesivos, cláusulas abusivas, desvíos, corrupción;
- Involucramiento de todas las fuerzas vivas de la sociedad civil: entidades, asociaciones, sindicatos, movimientos sociales, iglesias, etc., con el fin de presionar a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial para exigir la realización de la auditoria de la deuda, la investigación completa de los hechos e indicios de ilegalidades e ilegitimidades, así como también, para adoptar las determinaciones oportunas.

### **I.2 - Organización del Trabajo**

Desde su nacimiento, vengo coordinando los trabajos de la Auditoria Ciudadana de la Deuda, que hace 10 años viene funcionando gracias al apoyo de entidades de la sociedad civil y al trabajo voluntario de colaboradores, especialmente del economista Rodrigo Ávila. A lo largo de ese período, se produjeron diversos estudios,

investigaciones, publicaciones, eventos y conferencias, según se informa en la página [www.divida-auditoriacidada.org.br](http://www.divida-auditoriacidada.org.br).

El movimiento de la Auditoría Ciudadana de la Deuda se organizó inicialmente en comités locales, construyendo la metodología de trabajo y buscando acceso a documentos públicos principalmente junto al Congreso Nacional.

Los pasos inicialmente establecidos para orientar los trabajos constaron en la Circular N° 1/2001, de 29/03/2001:

### **1 – EN CUANTO A LOS OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA CIUDADANA:**

1º Comprobar la situación real de la deuda externa y de la deuda interna pública.

- **Analizar:** monto, composición, perfil y costos; orígenes, objetivos, condiciones y circunstancias de su constitución; plazos; destino efectivo de los recursos; grado de compromiso del presupuesto público de manera de poner en evidencia el costo social; legitimidad; legalidad; evolución histórica y proyección futura; lo que fue efectivamente pagado; quién se benefició y cuáles fueron las relaciones de dependencia creadas; comisiones pagadas; intereses contratados x intereses pagados; distinguir deuda contraída para inversión y deuda contraída exclusivamente para pagar intereses; gestión temeraria de la deuda y la relación entre la política económica adoptada y la evolución del proceso de endeudamiento.

2º Divulgar ampliamente los resultados de la Auditoría Ciudadana de la Deuda.

3º Exigir providencias de los órganos competentes.

4º Presionar al Congreso Nacional para la realización de la auditoría oficial, prevista en la Constitución Federal.

### **2 – EN CUANTO A LA ESTRATEGIA:**

La auditoría ciudadana deberá involucrar a los diversos sectores de la sociedad.

Se deberán formar **equipos, con diversos segmentos sociales**, para ir construyendo una visión común, tanto en lo que se refiere al diagnóstico, como a las salidas propuestas.

### **3 – EN CUANTO A LAS ETAPAS DE REALIZACIÓN:**

**1ª etapa:** Elaboración de una visión inicial y preliminar que permita el adecuado direccionamiento de la auditoría. Punto de partida: Situación actual de la deuda pública (interna y externa), retrotrayendo hasta a los orígenes y circunstancias de su constitución, verificando también los destinos de los recursos obtenidos. Este trabajo debe ser realizado por grupos de estudio constituidos en los estados, con representatividad de los diversos segmentos sociales..

**2ª etapa:** Realización efectiva de la auditoría. Constitución de una comisión coordinadora responsable por la orientación y conducción de la auditoría; formación de equipos que harán relevamientos, estudios y auditorías específicas y/o localizadas, convergiendo en un informe conclusivo. Tratar de obtener la adhesión de profesores universitarios, economistas, auditores, abogados, una composición representativa de las diversas corrientes y entidades.

**3ª etapa:** Definición de las propuestas de enfrentamiento y soluciones de la cuestión del endeudamiento público bajo una óptica nacional, popular y democrática. Estas propuestas deben contener líneas alternativas de tratamiento del tema del endeudamiento público,

privilegiando los intereses de la población. Buscar la legitimación del informe y de los procesos, mediante la realización de eventos para debatir las conclusiones y las alternativas propuestas, con amplia participación de las diversas entidades de la sociedad civil organizada.

**4ª etapa:** Divulgación de los resultados de la auditoría, buscando la movilización de la sociedad a partir de las conclusiones y alternativas propuestas, promoviendo un amplio conocimiento público de los resultados y obteniendo la más amplia adhesión de la sociedad al conjunto de propuestas de solución de esta cuestión. Elaboración de artículos, cartillas, folletos, debates, campañas y otros eventos dirigidos a los diversos segmentos sociales. Debe ser enfatizada la correlación entre la deuda pública y la calidad de vida de la población, demostrando el efecto que el endeudamiento provoca en las definiciones de las políticas públicas, afectando directamente la vida de cada ciudadano. Finalmente, junto con la sociedad, formular propuestas de orientación y soluciones para el endeudamiento público brasileño.

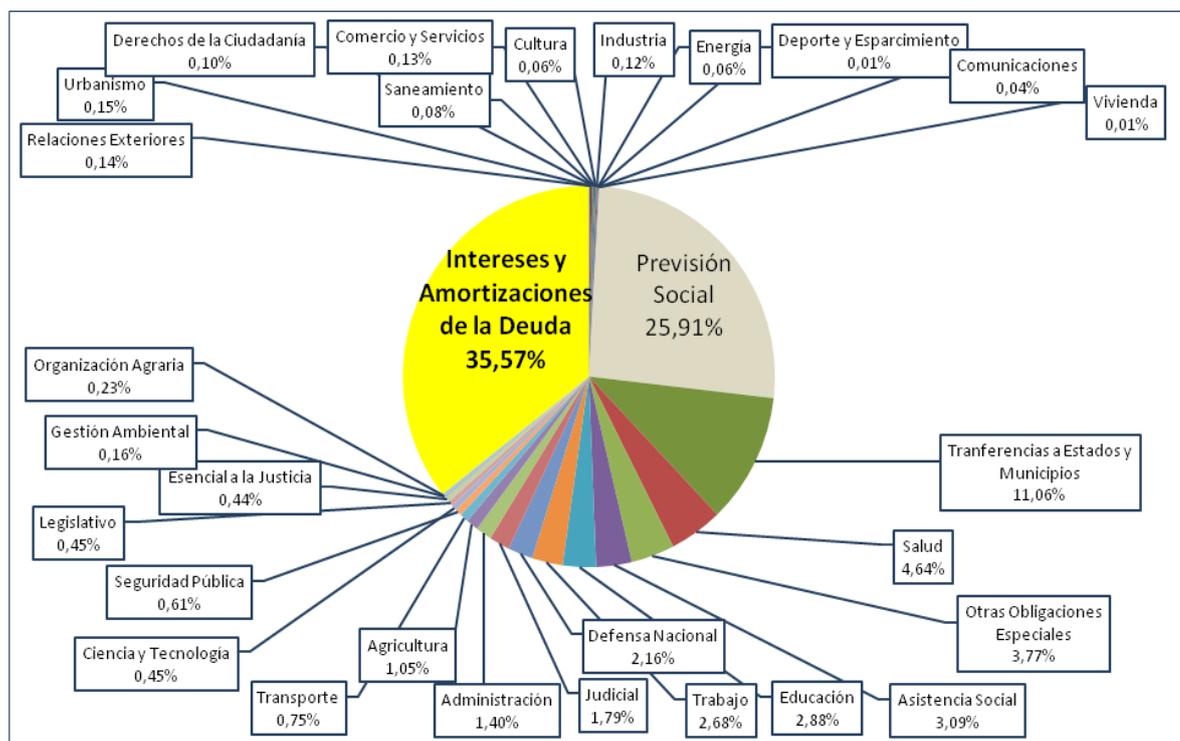
### I.3 - Trabajos de la Auditoría Ciudadana

La metodología antes descrita fue seguida por la Auditoría Ciudadana desde su creación.

En relación a las investigaciones sobre el destino de los recursos, anualmente es efectuada la traducción gráfica del destino de los recursos presupuestarios de la Unión, con el objetivo de demostrar cómo la deuda ha sido el sector que absorbe la porción más relevante de éstos.

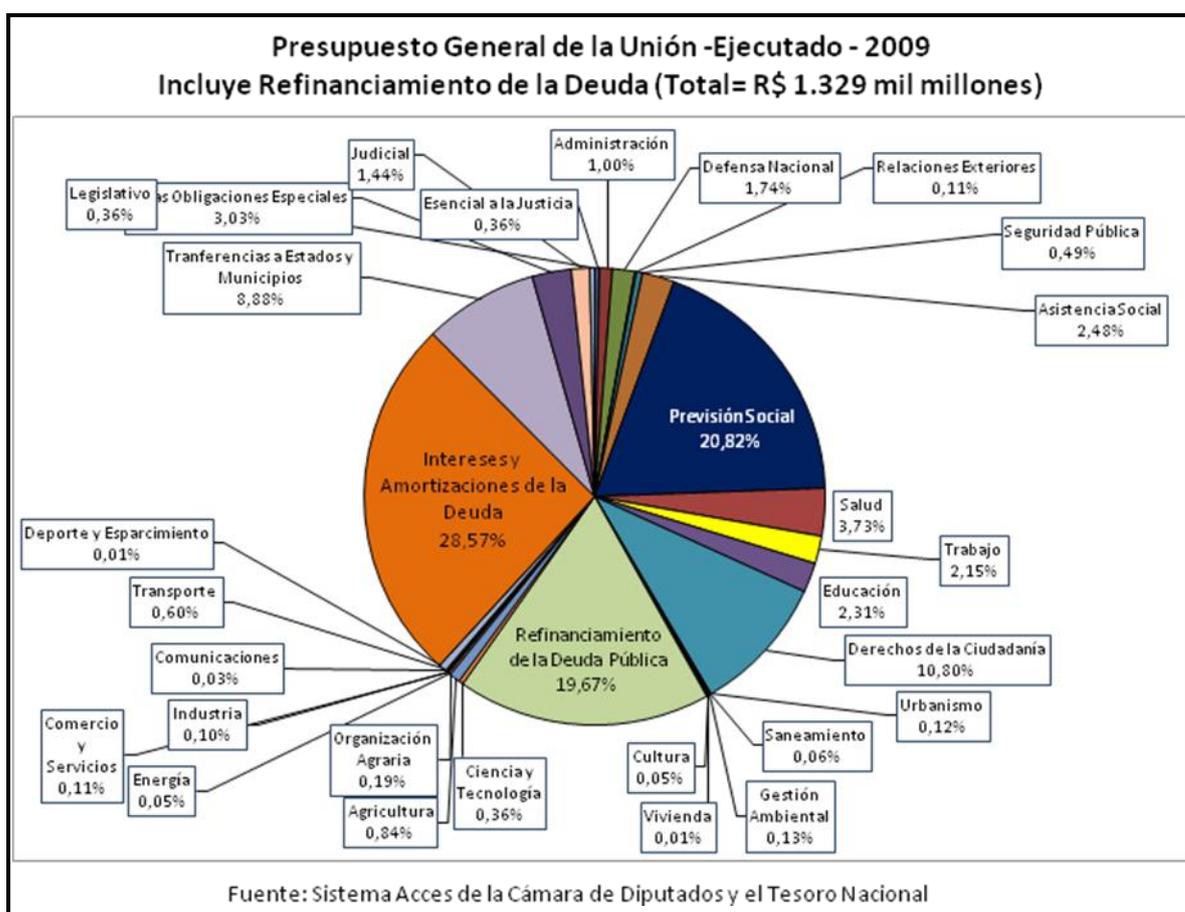
El gráfico a continuación muestra datos del Presupuesto General de la Unión de 2009 (aún no están disponibles los datos consolidados de 2010):

**Presupuesto General de la Unión – 2009 – Por función – R\$ 1.068 billones**



Fuente: SIAFI. Elaboración: Auditoría Ciudadana de la Deuda. No incluye el “refinanciamiento”.

Este estudio posibilitó identificar el tratamiento separado, dado por el gobierno al monto de recursos recaudados por la emisión de nuevos títulos para el pago de amortizaciones de la deuda pública, el llamado “refinanciamiento” de la deuda. En el caso de que el “refinanciamiento” sea considerado, el gasto de la deuda corresponde a 48% del presupuesto de 2009, o sea, casi la mitad de los recursos, según se evidencia en el gráfico a continuación:



Eso significa que no es posible enfrentar el tema de la justicia social y de las desigualdades sin enfrentar el problema del endeudamiento público, que cada año viene exigiendo una porción cada vez mayor de los recursos públicos.

Respecto a la investigación sobre el endeudamiento, el acceso a documentos oficiales siempre fue uno de los principales desafíos de la Auditoría Ciudadana de la Deuda. Uno de los primeros documentos obtenidos fue una planilla conteniendo las Resoluciones de Senado Federal que aprobaron operaciones de crédito externo. A partir de esos datos, enviamos correspondencias a diversos órganos, tales como Tribunales de Cuentas responsables por el seguimiento del endeudamiento público y

empresas públicas que serían las beneficiarias de los créditos. De las pocas respuestas obtenidas, se puso de manifiesto el fuerte indicio de ilegitimidad del endeudamiento, debido a la ausencia de controles sobre tales créditos.

Otros documentos se obtuvieron por medio de requerimientos a parlamentarios preocupados con el cumplimiento del dispositivo constitucional, así como por medio de investigaciones de documentos históricos en archivos públicos. Ese examen minucioso de documentos permitió la realización de estudios, publicaciones y eventos nacionales e internacionales, involucrando a diversos sectores de la sociedad civil. Los trabajos realizados han sido divulgados por medio de publicaciones didácticas, tales como boletines, folletos, video y libro, además del sitio en internet [www.divida-auditoriacidada.org.br](http://www.divida-auditoriacidada.org.br).

Entre los relevantes documentos recuperados por la Auditoría Ciudadana, se destaca el informe de la Comisión Mixta del Congreso Nacional formada en 1989, que a pesar de no haber sido votado nunca<sup>1</sup>, debido a la omisión de diversos políticos que no garantizaron el quórum en la Comisión, dejó importantes registros históricos. Considerando el objetivo del presente texto, transcribimos a continuación el “Itinerario de Auditoría” elaborado por la referida comisión:

## ***ITINERARIO DE AUDITORÍA***

### ***A – ASPECTOS GENERALES***

*En esta parte serán verificados y cotejados los siguientes aspectos:*

#### ***I – Evolución de las Normas y Regulaciones de las Autoridades Monetarias:***

*Relevamiento e interpretación sucinta de las Normas y Regulaciones expedidas por las Autoridades Monetarias sobre endeudamiento externo. Correlación entre dispositivos de tales Normas con el ritmo de crecimiento de la deuda y con su perfil de liquidación. Examen de compromisos asumidos con el FMI, a partir de 1982 (Cartas de Intención).*

#### ***II - Evolución de la deuda Líquida:***

*Relevamiento detallado del saldo de la deuda, bajo las diversas modalidades, al final de cada año. Evolución anual del perfil de liquidación de la deuda.*

#### ***III – Flujos Financieros de Entrada y Salida de Recursos:***

---

<sup>1</sup> El relevante Informe Parcial del Senador Severo Gomes, que hizo un importante análisis jurídico del convenio realizado por el Banco Central con bancos privados internacionales llegó a ser votado y aprobado por el Plenario de la Cámara de Diputados, sin embargo sus conclusiones y recomendaciones jamás fueron implementadas. El Informe Final jamás fue votado. A pesar de su importancia, ese informe parcial no es transcrito en el presente texto, ya que consideramos que el objetivo de este trabajo es la organización y la metodología de funcionamiento de una comisión de auditoría de la deuda.

*Verificación, año por año y por tipo de préstamo, de las entradas y salidas de recursos externos. Separar, en las salidas, los pagos de gravámenes (intereses, comisiones, tasas) y las amortizaciones de capital.*

**IV – Principales Acreedores:**

*Discriminación de los principales acreedores y respectivos países de origen – Bancos, organismos internacionales, agencias gubernamentales, indicación de la evolución del saldo deudor con cada uno de ellos.*

**V – Principales Agentes Revisores en Brasil:**

*Presentación de la actuación del sistema financiero nacional en la revisión de los préstamos externos. Montos revisados, año por año, y condiciones de las revisiones.*

**VI – Principales Beneficiarios Finales:**

*Relación de los beneficiarios finales de los préstamos, indicando:*

- *Nombre, Razón social*
- *CGC*
- *Sede, Dirección*
- *Valores contratados (año por año)*
- *Valores utilizados (año por año)*
- *Valores remitidos al exterior (año por año)*
- *Valores remitidos al exterior (año por año), separando gravámenes y amortizaciones.*

**B – AUDITORIA DE LOS “ACTOS”**

*En cada uno de los contratos examinados serán abordados los siguientes aspectos:*

**I – Procedimientos aprobatorios:**

*Verificación de los trámites administrativos, de los análisis y pareceres técnicos realizados sobre el contrato. Comprobación de la obtención de las autorizaciones necesarias y de la ejecución de los registros pertinentes.*

**II – Flujo de Fondos del Contrato:**

*Discriminación de las entradas de los recursos (fecha y valor) y de los pagos realizados (fecha y valor) por cuenta de gravámenes y amortizaciones.*

**III – Condiciones Generales del Contrato:**

*Examen de los parámetros contractuales, “vis-a-vis” las condiciones de mercado en la época y las normas establecidas. Parámetros a examinar:*

- *Tasas de interés – nivel y referencias;*
- *Comisiones diversas – discriminadas;*

- *Plazos: de utilización, de carencia, de amortización;*
- *Garantías requeridas, y otros aspectos jurídicos relevantes (ej.: tasa de interés flexible).*

#### *IV – Condiciones Especiales del Contrato:*

*Verificación de condiciones especiales establecidas, tales como:*

- *Destino de los recursos;*
- *Obligaciones de adquisición de bienes y servicios en el país de origen del financiamiento;*
- *Obligación de realizar concurso internacional para adquisición de bienes y servicios;*
- *Reciprocidades diversas; Obligaciones “casadas”; Operaciones “Paquete”;*
- *Restricciones a las actividades de la empresa/proyecto financiado;*
- *Otros condicionamientos diversos, especialmente los referentes a las políticas económicas del gobierno.*

### **C – AUDITORÍA DE LOS “HECHOS”**

*Sobre los hechos generadores del endeudamiento externo, para cada contrato examinado, verificar los siguientes tópicos:*

#### *I – En cuanto al Destino de los Recursos:*

- *Características del Proyecto: Objetivos, Valor de la Inversión, Fuentes de Recursos, Plazo de Ejecución, Rentabilidad (Tasa de retorno).*
- *Prioridad del Proyecto, atribuida por órganos financieros/sectoriales/regionales. Opiniones técnicas que justificaron la prioridad.*
- *Situación actual del Proyecto/Empresa beneficiaria: Producción actual; facturación; número de empleos generados; volumen de divisas generado (por exportación y/o por sustitución de importaciones); volumen de impuestos generado (IPI e ICM).*

#### *II – En cuanto al Origen de los Recursos:*

- *Verificación de la necesidad del préstamo externo para realizar el proyecto (justificaciones presentadas en el momento).*
- *Adecuación del préstamo a su aplicación – por el origen, por las condiciones generales (costos y plazos) por condiciones especiales (eventualmente).*

### **D – ASPECTOS METODOLÓGICOS**

#### *I – Período a Auditar:*

De 1967 hasta 1988 (extremos incluidos). El marco inicial corresponde al 1º año de pleno funcionamiento del Banco Central de Brasil (BACEN). Para periodos anteriores hay dificultades de obtención de los datos y no son relevantes los actos y hechos de entonces, como generadores del actual endeudamiento externo de Brasil.

#### II – Conjunto a ser Examinado:

El examen exhaustivo – contrato por contrato – implicaría un trabajo de gran porte, demandando un tiempo considerable para realizarlo. Siendo así, podría ser seleccionada una MUESTRA representativa, a ser examinada. La representatividad de la MUESTRA estaría asegurada por criterios estadísticos y por la inclusión de varios contratos de los diversos financiadores, para los diversos tomadores y en distintas épocas, dentro del periodo. La construcción de la MUESTRA es una etapa crucial de la auditoría, pudiendo invalidar todo el trabajo (sus conclusiones) si no estuviera bien realizada. Todos los contratos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), con el Banco Mundial y con el Banco Interamericano de Desarrollo serían examinados, no adoptándose, en estos casos, el criterio de muestreo.

#### III – Organización para Realizar el Trabajo/Fuentes de Información:

Para realizar el trabajo será necesario movilizar equipo de técnicos (se estima necesario cerca de 50 profesionales) y planear detalladamente cada etapa del trabajo. Serán usados recursos para procesamiento de datos en ordenador.

Las fuentes de información serán los informes y los registros del BACEN; las contabilidades de los órganos públicos y empresas estatales (federales, estatales y municipales) y privadas, beneficiarias de los préstamos; los registros y las cuentas de los bancos y otras entidades que componen el Sistema Financiero. A través de las representaciones diplomáticas serán relevadas informaciones en el exterior (condiciones de mercado; condiciones practicadas con otros países; informes y registros en los organismos internacionales y otros).

Deberá ser verificado junto a otros países endeudados si hay (y de que naturaleza es) alguna experiencia o iniciativa en ese campo de auditoría de la deuda externa, con vistas a futuro intercambio.

El equipo de técnicos deberá ser destinado a una estructura de organización transitoria, montada para cumplir la tarea. Esa estructura necesariamente “enjuta” tendrá niveles de gestión según sea necesario y será dirigida por una persona con perfil de ejecutivo financiero, con amplia experiencia. Se reportará a la Comisión Mixta del Congreso Nacional.

#### IV – Secreto Bancario:

Los dispositivos legales que aseguran la confidencialidad de determinadas operaciones no prevalecen sobre las necesidades del cumplimiento de determinación constitucional. Deberá ser amplio e irrestricto el acceso a las informaciones pertinentes, debiendo la Comisión Mixta del Congreso Nacional, soberanamente, clasificar el grado de confidencialidad de las informaciones obtenidas, orientando al respecto la estructura organizacional (equipo de técnicos).

#### V – Informes:

*Todo el trabajo realizado será objeto de 4 (cuatro) Informes, a saber:*

- a) Aspectos Generales (Ítem II-A)*
- b) Auditoría de los "Actos" (Ítem II-B)*
- c) Auditoría dos "Hechos" (Ítem II-C)*
- d) Síntesis: que tratará de los puntos relevantes indicados en los tres Informes anteriores, establecerá la respectiva articulación y presentará las grandes conclusiones.*

*Serán estos Informes los documentos que permitirán, si fuera necesario, dar cumplimiento al párrafo 2º del Artículo 26 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias*

*Rio de Janeiro, marzo de 1989.*

Este itinerario de auditoría constituyó una importante contribución de la Comisión Mixta de 1989 y es un verdadero escándalo el hecho de que hasta hoy aún no haya sido cumplido el dispositivo constitucional y realizada la auditoría en él prevista, especialmente por la relevancia en la exigencia de recursos para el pago de intereses y la ausencia de contrapartida de esa deuda al pueblo brasileño.

Es por esa razón que el movimiento de la Auditoría Ciudadana de la Deuda sigue su trayectoria, contando con voluntarios que comparten indignación frente al inaceptable estado actual de injusticia social en Brasil y en el mundo, resultante del brutal endeudamiento público de nuestros países. Este estado de cosas sólo se revertirá a partir de una acción conjunta y solidaria de varios países, de forma consciente y articulada para que la correlación de fuerzas nos favorezca. Y el movimiento de la auditoría ciudadana puede ser una de las banderas que contribuyan para unificar ese movimiento mundial que necesitamos construir, para alcanzar el sueño de "otro mundo posible", en el cual todos los seres humanos tengan el derecho a una vida digna y plena.

El panorama mundial actual se encuentra marcado por Crisis Financiera, Transferencia de recursos públicos para el sector financiero privado, Incremento de la Concentración de Renta; aumento de la Pobreza y de la Miseria; Desempleo; Violencia y Hambre.

Al tiempo que se profundizan las injusticias, crece el peso de la deuda pública, como resultado de diversos factores, tales como:

- Crisis de la deuda en el Norte (EUA y Europa), resultante del auxilio al sistema financiero privado;

- Sangría promovida por los voluminosos pagos efectuados por los países del Tercer Mundo, promoviendo Transferencias Líquidas positivas hacia los países ricos;

- Surgimiento de la deuda "interna" como nuevo ropaje de la deuda externa, en la cual los rentistas internacionales ganan intereses más altos, y en monedas que se valorizan frente al dólar. Los gobiernos de los países del Sur compran los dólares de los inversores internacionales (pagando con títulos de la deuda interna) y los aplican en títulos del Tesoro de los EUA, financiando las políticas de los gobiernos del Norte, como el salvataje de bancos quebrados;

- Elevadas tasas de interés y el riesgo-país;
- Pérdida de Soberanía frente a las imposiciones de políticas de ajuste fiscal y estructural, especialmente reformas que quitan derechos de los trabajadores, jubilados y pensionados, para destinar mayores sumas al pago de intereses;
- Pérdidas económicas y sociales resultantes del comercio injusto.

Todos estos factores que afectan directamente a los ciudadanos tienen relación directa con el endeudamiento público, razón por la cual una de las principales tareas de la auditoría ciudadana ha sido también la popularización de los debates sobre la deuda, en el ámbito nacional e internacional, buscando desarrollar la conciencia ciudadana y la demanda por el acceso a la verdad de los hechos mediante la realización de la completa auditoría de la deuda.

## **II - EXPERIENCIA DE AUDITORÍA OFICIAL EN ECUADOR**

Ecuador lideró una nueva fase en América Latina, en la que un país privilegia su autonomía, frente al sentido común instalado, en la sociedad, de que es inexorable someterse a los dictámenes del mercado. Osó levantar la cabeza, y mediante el Decreto Ejecutivo nº 472, de julio de 2007, creó una comisión oficial para realizar la auditoría integral de su deuda pública interna y externa. Ésta puede ser considerada una de las decisiones más importantes de la historia de América Latina de los últimos tiempos, pues significó la recuperación de la soberanía y la búsqueda de la verdad sobre el endeudamiento público, valiéndose de este instrumento técnico, fundamentado en documentación que permite la toma de decisiones de manera consciente.

Así, la primera característica de la auditoría de la deuda ecuatoriana se relaciona a su naturaleza oficial, resultante del decreto del Presidente de la República – Rafael Correa Delgado.

Otra característica importante que merece ser resaltada fue la participación ciudadana. La comisión creada por el decreto 472/2007 contó con miembros de organizaciones sociales y académicas ecuatorianas e internacionales que se dedicaban al tema del endeudamiento público. Considerando las actividades de la Auditoría Ciudadana de la Deuda en Brasil, tuve el privilegio de ser una de las seis personas extranjeras designadas para componer la *Comisión para la Auditoría Integral sobre el Crédito Público* (CAIC).

La función principal de la *Comisión para la Auditoría Integral sobre el Crédito Público* (CAIC), según el decreto, era *“auditar el proceso de contratación de los convenios, contratos y otras formas o modalidades contractuales para la adquisición de créditos, obtenidos por el sector público del Ecuador, provenientes de gobiernos, instituciones del sistema financiero multilateral o de la banca y sector privado, nacional o extranjero, desde 1976 hasta el año 2006.”*

Como se ve, el desafío puesto era inmenso, por eso fue muy importante la implicación política y de las organizaciones sociales en los trabajos de la CAIC, que en

Ecuador fue presidida por el Ministro Ricardo Patiño – inicialmente Ministro de Finanzas y enseguida nombrado Ministro de Coordinación Política.

La comisión oficial tuvo participación de la sociedad civil y respaldo legal para auditar todos los procesos relacionados al endeudamiento, en todas las instituciones del Estado, ya que el decreto presidencial obligó a todas las entidades del Sector Público a proporcionar las informaciones requeridas por la CAIC, so pena de aplicación de las sanciones previstas en la Ley de Transparencia Fiscal.

Esta auditoría integral, que contó con base legal y respaldo político, y que además de los aspectos financieros y jurídicos buscó determinar también los impactos económicos, sociales, de género; regionales, ecológicos y sobre nacionalidades y pueblos, como determina el decreto presidencial, constituyó un precedente histórico inédito para América Latina y el primer paso para otras iniciativas importantes que ya se anuncian en otros países.

## **II.1 - ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS**

Considerando que el decreto presidencial determinó el plazo de un año para la realización de la auditoría de los últimos 30 (treinta) años del proceso de endeudamiento ecuatoriano, la Comisión de Auditoría se organizó en Subcomisiones Específicas:

- Multilateral – Subcomisión que se dedicó a la auditoría de la deuda externa contratada en relación a los organismos multilaterales – FMI, Banco Mundial, CAF y otros
- Bilateral – Subcomisión que se dedicó a la auditoría de la deuda externa contratada entre el gobierno ecuatoriano, o algún órgano del gobierno ecuatoriano – y otros gobiernos extranjeros o bancos de fomento o públicos de otros países
- Comercial – Subcomisión que se dedicó a la auditoría de la deuda externa con la banca privada internacional
- Interna – Subcomisión dedicada a la auditoría de la deuda contratada internamente.

Además de éstas, funcionaron también las siguientes subcomisiones:

- Jurídica, que se dedicó a los estudios de los aspectos jurídicos del endeudamiento público ecuatoriano y a los recursos jurídicos previstos en el derecho internacional sobre el tema;
- Social y Ecológica, dedicada a los estudios de los impactos sociales y ecológicos del proceso de endeudamiento

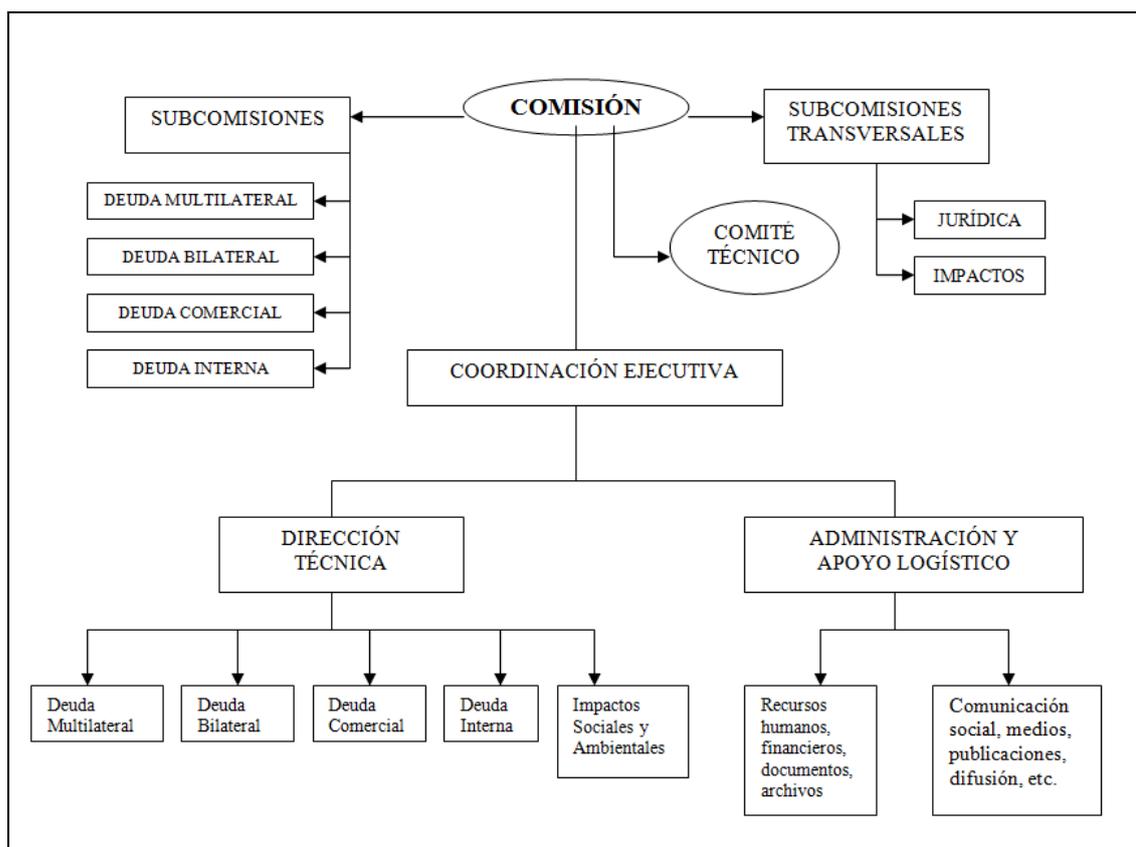
La Comisión de Auditoría creada por el Presidente Rafael Correa Delgado trabajó cerca de un año, realizando una ardua búsqueda y análisis de documentos en archivos

de diversos órganos públicos, investigando aspectos financieros, contables, jurídicos y también impactos sociales y ambientales.

A lo largo de los trabajos eran presentados informes parciales, cuando se explicaban las irregularidades descubiertas y sus respectivas pruebas y evidencias documentales.

Además de los equipos técnicos, es importante señalar que el decreto de creación de la CAIC previó una *Coordinación Ejecutiva*, responsable de coordinar el funcionamiento administrativo de la CAIC y sus subcomisiones, dando apoyo logístico - organización de reuniones, envío de correspondencia, organización de archivos, entre otras - además de cuidar de la comunicación con el público y con las autoridades gubernamentales.

Considerando que el objetivo del presente texto es la organización de futuras comisiones de auditoría de la deuda, creo importante transcribir parte del trabajo ejecutado por una de las comisionadas de la CAIC - Piedad Mancero – que detalla la conformación de la Comisión ecuatoriana:



En su trabajo de compilación, Piedad Mancero resaltó la necesidad de un reglamento interno para el funcionamiento de la comisión de auditoría, así como la

importancia del detalle del plan de auditoría a cumplirse, transcripto a continuación, dado el objetivo del presente texto:

## **I. PLAN GENERAL DE AUDITORÍA**

*En el **plan general** han de estar claramente definidos: el motivo fundamental de la auditoría, los objetivos generales, el alcance establecido en la base legal y atribuciones expresas, los componentes a ser auditados, los procesos y actividades, el cronograma y los recursos humanos, financieros y materiales que se requieren.*

*Un bosquejo de lo que puede contener el mencionado plan se describe a continuación:*

### **Propósito fundamental**

*A manera de mensaje, perceptible para todo público y en síntesis, se debe enunciar la razón política y las aspiraciones sociales que se busca satisfacer con la auditoría integral. Especialmente, se ha de destacar la oportunidad de ofrecer respuestas ciertas y concluyentes en el grave problema del endeudamiento, de establecer responsabilidades, prevenir equivocaciones y rescatar la soberanía de los pueblos.*

### **Objetivos generales**

*Con vigencia en todo el proceso de la auditoría y en los exámenes parciales, para orientar la investigación y análisis por tramos y créditos específicos, deben estar señalados objetivos de amplio espectro, como:*

- *La verificación de la existencia o no de factores de transparencia, calidad, eficacia, eficiencia, respeto y cuidado de la ecología, en las distintas fases de los procesos de endeudamiento; los condicionamientos, intervenciones e imposiciones contractuales, visibles y ocultos, que atentan contra la dignidad y la vida de los ciudadanos y/o ponen en peligro la convivencia pacífica entre los pueblos; la equidad en los acuerdos y contrataciones y el respeto a la soberanía del país, como sustentos para la calificación de legitimidad o no de las deudas.*

- *La determinación de legalidad o ilegalidad de los eventos crediticios, conforme principios internacionales y normas fundamentales de cada país, y los resultados de análisis económico – financieros en las contrataciones y el uso de los recursos.*

- *Establecer la magnitud de los impactos macroeconómicos, sociales, ambientales y culturales y en la vigencia plena de derechos humanos, circunscritos, al conglomerado país o a grupos poblacionales, según sea el caso.*

- *La entrega de evidencias suficientes y contundentes a las autoridades nacionales y a la sociedad civil para la adopción de acciones correctivas y reparadoras de perjuicios causados por la deuda.*

- *El señalamiento de responsabilidad y corresponsabilidad de actores externos e internos y de instituciones acreedoras y entes locales que intervinieron en los procesos de endeudamiento.*

### **Alcance de la auditoría integral**

*El instrumento legal que disponga la realización de la auditoría ha de establecer el ámbito de intervención, la cobertura institucional, el periodo a examinar, los conceptos y contenidos fundamentales de la auditoría integral (que la diferencian de la auditoría convencional – ver enfoques conceptuales de la integralidad) y otros elementos que requieran mandato jurídico.*

*Adicionalmente, se debe determinar el universo de créditos clasificados por su procedencia y destino, los criterios de selección y las prioridades de la investigación, en función de los principales objetivos.*

### **Líneas de acción básicas**

*Es preciso crear un escenario de base que facilite el desempeño de los actores que participan en el proceso de la auditoría, mediante:*

- *La identificación de fuentes de información, especialmente instituciones que han intervenido en los procesos de endeudamiento y sus responsabilidades específicas. Revisión previa de archivos, informes, investigaciones y exámenes efectuados.*
- *Gestión de autoridades de nivel superior ante las instituciones, a fin de contar con apoyo técnico, apertura y entrega efectiva y transparente de la información.*
- *Capacitación a equipos técnicos en las orientaciones de las doctrinas de la ilegitimidad, en los principios jurídicos del derecho nacional e internacional atinente a los procesos de deuda, en el derecho de los pueblos a buscar su desarrollo obstruido por interferencias internas y externas provenientes del endeudamiento, especialmente inducido; y la aplicación de procedimientos de investigación coherentes con los objetivos que se persiguen.*

### **Actividades de cumplimiento común (en las diferentes subcomisiones)**

- *Determinar el marco legal e institucional que estuvo vigente en el periodo de la auditoría, dentro del cual se contrataron y utilizaron los créditos obtenidos o se celebraron negociaciones, renegociaciones o reestructuraciones de deuda.*
- *Identificar los instrumentos e instancias vigentes del derecho internacional, derivados de convenciones, pactos, acuerdos, protocolos, declaraciones, celebrados y firmados entre Estados y que luego de ser ratificados individualmente, han adquirido carácter obligatorio.*
- *Disponibilidad de programas y estrategias de asistencia al desarrollo formulados por organismos internacionales, para aplicación en regiones y países a través de la concesión de créditos y de la cooperación técnica.*
- *Recopilación, ordenamiento y registro de información específica, estudios previos, investigaciones, denuncias y más indicios de irregularidades o perjuicios detectados.*

- *Recolección de documentación pre-contractual, contratos, convenios, proyectos financiados, informes de avance y de uso de recursos, ampliaciones de plazos, créditos complementarios, informes de cierre.*

- *Construcción de una base de datos sobre la totalidad de créditos, con sus elementos básicos (datos de acreedor, deudor, beneficiario o ejecutor, destino, plazos, tasas de interés, montos, contratados, desembolsados, amortización, intereses y comisiones pagados, saldos por pagar).*

### **Requerimientos de personal**

*La planificación del trabajo debe establecer la necesidad del recurso humano y el perfil profesional individual de los investigadores auditores y de otras especializaciones que van a integrar los equipos técnicos así como las demás unidades operativas de la entidad.*

*Una matriz de requerimientos de personal que contenga los siguientes elementos y responsabilidades a asignar en cada caso (similar a la utilizada en la CAIC), sintetiza los términos de referencia, permite seleccionar al personal profesional y de apoyo logístico, así como, facilita el proceso de las contrataciones correspondientes, ya sean a tiempo parcial o para todo el periodo de la auditoría:*

- *Profesión*
- *Requisitos profesionales (especialidad, experiencia, otros)*
- *Cargo a desempeñar*
- *Duración del trabajo*
- *Remuneración*
- *Actividades a desarrollar*
- *Productos esperados*

*Por el carácter integral de la auditoría, es conveniente la conformación multidisciplinaria de los equipos, especialmente el grupo de análisis transversal, como es el de los impactos.*

### **Plazo de ejecución y cronograma de actividades**

*En la organización y en la planificación del trabajo es importante tomar en cuenta la extensión en el tiempo y según el mismo, proceder a la distribución de actividades para alcanzar las metas propuestas. Esa distribución debe ser coherente con las prioridades establecidas, con las limitaciones y obstáculos, a veces imprevistos, que se presentan.*

*Es preciso elaborar un cronograma general y otros específicos para los tramos de deuda predeterminados y los grupos transversales.*

*En consideración a las expectativas de autoridades y la ciudadanía que espera resultados, los cronogramas deben incluir informes parciales de avances y versiones apropiadas para difusión al público.*

## **Presupuesto y financiamiento**

*La ejecución de la auditoría demanda recursos humanos, materiales, movilización y más conceptos que se traducen en costos financieros. Se requiere valorar (siempre conforme la nomenclatura fiscal que se aplica en cada jurisdicción) los diferentes rubros de remuneraciones, dietas por sesiones, contratos por consultorías y servicios profesionales (honorarios), movilización (pasajes y viáticos), alquileres para funcionamiento y para eventos, adquisiciones de equipos y materiales, misceláneos.*

*El financiamiento del presupuesto para la auditoría surge, generalmente, del compromiso político asumido por autoridades o por disposiciones consagradas en leyes que sustentan la realización de las auditorías, para que sea atendido, total o parcialmente, mediante asignación fiscal. Otros aportes pueden provenir de la cooperación de organizaciones mundiales que trabajan por la transparencia, la equidad y la justicia en la movilización de capitales Norte – Sur. En todo caso, cualquier procedencia de recursos monetarios o de aportes en servicios debe ser certera a fin de asegurar la realización programada de las auditorías y la obtención de resultados.*

## **II.2 - ACTUACIÓN TÉCNICA EN LA SUBCOMISIÓN DE DEUDA COMERCIAL DE LA CAIC**

Fui designada para trabajar en la subcomisión de deuda externa comercial ecuatoriana, y enfrentamos una ardua tarea durante los trabajos, pues además del vasto periodo de 30 años a investigar, nos encontramos con serias deficiencias de control interno en órganos oficiales responsables por el manejo del endeudamiento público y gran parte de los documentos localizados se encontraba en idioma extranjero, sin traducción oficial y los Convenios de renegociación eran extremadamente extensos y en lenguaje confuso. Además, varias instituciones financieras dejaron de responder a pedidos de informes hechos por la comisión, revelando la necesidad de profundizar las investigaciones en el exterior.

Entre los procedimientos de auditoría aplicados, partimos de un análisis estadístico general, basado en datos publicados por el Banco Central de Ecuador y en estadísticas de la CEIDEX - comisión de investigación de la deuda externa creada en 2006 - que realizó importantes estudios técnicos.

Identificamos los procesos más relevantes a investigar y partimos del análisis de los documentos e informes que conseguíamos obtener, solicitando informes complementarios a las instituciones implicadas con el proceso de endeudamiento, especialmente Banco Central, Ministerio de Finanzas, Procuraduría y Contraloría General del Estado, Congreso Nacional.

Estudiamos las competencias legales y operativas de los diversos órganos públicos en relación al manejo del endeudamiento público y realizamos el examen de libros y documentos contables tanto en el Ministerio de Finanzas como en el Banco Central.

También realizamos una búsqueda en fuentes de información alternativas y realizamos pesquisas en otros registros históricos existentes en libros, publicaciones y páginas web.

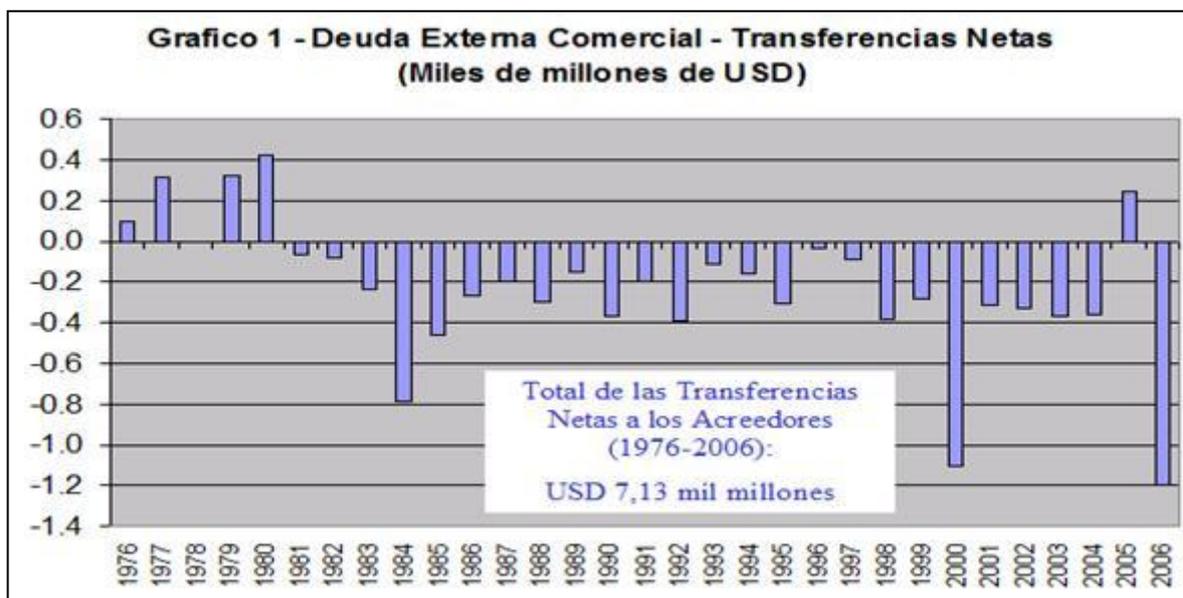
En el análisis financiero realizamos lo que llamamos auditoría de cifras, confrontando los valores contratados con los valores pagados; comparando el valor renegociado en las diversas operaciones con el valor de la deuda en el mercado; listamos montos pagados a título de comisiones diversas, así como las tasas de intereses pactadas.

Identificamos a los participantes en los diversos procesos relevantes, cuya responsabilidad deberá determinarse en la profundización del trabajo que debe ser realizado por las entidades oficiales del país.

La comisión de auditoría también tuvo la oportunidad de presentar sugerencias a la Asamblea Nacional Constituyente que fueron contempladas por la nueva Constitución Ecuatoriana, aprobada por referéndum popular en Octubre/2008. En el capítulo destinado al crédito público están previstas instancias ciudadanas y oficiales para la vigilancia y auditoría del endeudamiento público, determinándose, también, la preservación de la soberanía ecuatoriana, la prohibición expresada de Anatocismo y Usura, además de la prohibición de estatización de deudas privadas, una verdadera infamia que ocurrió varias veces en Ecuador y también en Brasil.

La principal conclusión de nuestra subcomisión de deuda comercial fue que el proceso de endeudamiento ecuatoriano, durante el periodo comprendido entre 1976 y 2006, benefició al sector financiero privado y a las empresas transnacionales, en detrimento de los intereses de la Nación ecuatoriana.

Los datos oficiales pusieron en evidencia que en los 30 años de Deuda Comercial investigados, se verificó una transferencia líquida de recursos al exterior, en favor de los bancos privados, y no una fuente de financiamiento para el Estado ecuatoriano. Considerando los datos estadísticos publicados por el Banco Central, la diferencia entre los ingresos registrados y las salidas reveló una transferencia líquida de US\$ 7,13 mil millones en 30 años, en favor de los bancos privados internacionales, cifra muy significativa para el tamaño de la economía ecuatoriana, 20 veces más pequeña que la brasileña. A pesar de esa transferencia negativa, la deuda ecuatoriana con estos bancos aumentó de US\$ 115,7 millones en 1976 a US\$ 4,2 mil millones en 2006.



**Elaboración:** CAIC/SCDC/ Rodrigo Ávila – Auditoría Ciudadana de la Deuda de Brasil

Durante el proceso de auditoría identificamos características y condicionalidades perjudiciales constantes, tales como la injerencia del FMI en asuntos internos del país por medio de recomendaciones e imposiciones, con la consecuente lesión a la soberanía y la violación a los derechos fundamentales de las personas así como a los principios internacionales de derecho. Constatamos la existencia de incontables cláusulas abusivas y prácticas de tasas de interés elevadas y capitalizadas que caracterizan la usura y el anatocismo, además de la flagrante asimetría entre las partes que negociaban, pues en algunas “negociaciones”, de un lado estaba Ecuador y del otro toda la banca privada internacional organizada en el Comité de Gestión bancario, apoyado por el FMI y el Club de París.

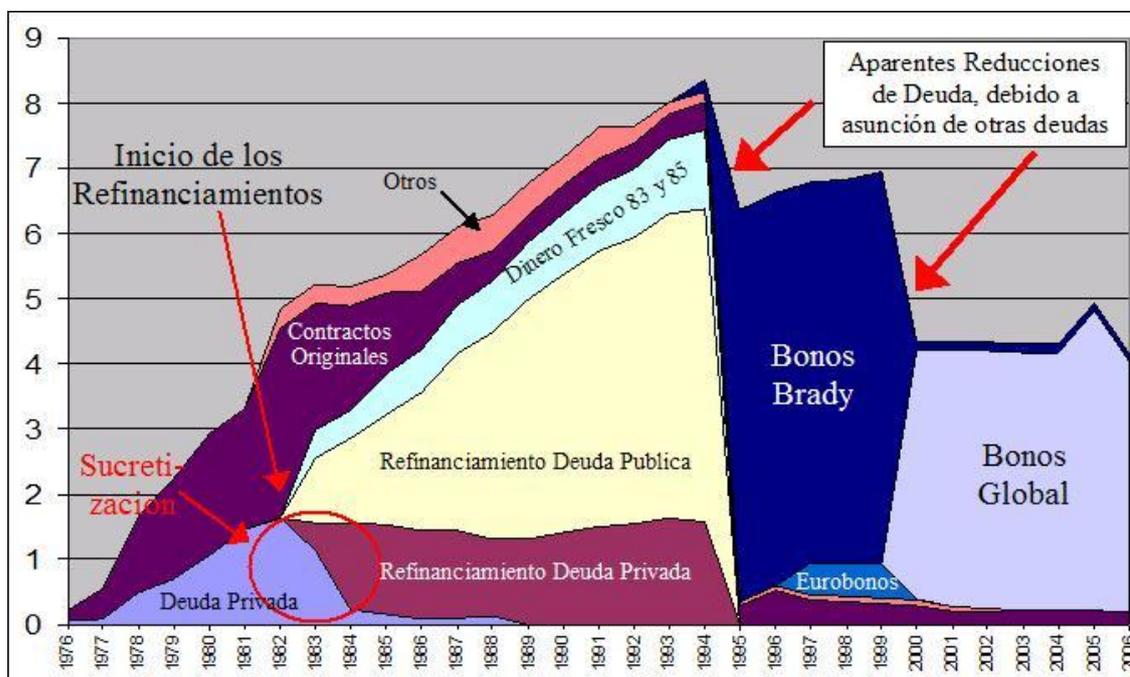
Constatamos que la Banca Privada Internacional, representada por un reducido grupo de bancos (Shearson Loeb Rhoades, Lloyds Bank, Citybank, JPMorganChase), fueron los principales responsables por el endeudamiento agresivo de la década de 70 y por los sucesivos procesos de “reestructuración” no transparentes, que generaron transferencia de deudas privadas al Estado ecuatoriano, intercambios y pagos anticipados injustificados, costos onerosos y operaciones directas en el exterior sin ingreso de ningún recurso en el país.

Uno de los principales descubrimientos fueron los hechos comunes a otros países, los cuales deben ser respaldados por auditorías integrales en cada país, a fin de posibilitar la acción conjunta en favor de los derechos humanos de la población.

En el caso de la deuda comercial las investigaciones y documentos comprobaron que la deuda actual representada por títulos (Bonos Global) era el resultado del endeudamiento agresivo iniciado a finales de la década de 70, durante la dictadura militar, agravado por la influencia de la elevación unilateral de las tasas de interés por el Federal Reserve a partir de 1979, por las onerosas renegociaciones ocurridas en la década de 80 cuando el Estado ecuatoriano asumió inclusive deudas privadas, seguido de la renuncia a la prescripción de esa deuda en 1992 y su transformación en títulos

negociables, denominados Bonos Brady en 1995, emisiones de Eurobonos y nueva transformación en Bonos Global en 2000. El gráfico a continuación resume esas transformaciones de la misma deuda:

**Gráfico 2 - LA PERPETUACIÓN DE UNA MISMA DEUDA ILEGÍTIMA - 1976 AL 2006**  
**Deuda Externa Pública del Ecuador con la Banca Privada (USD MM)**



**Fuente:** Estadísticas del Banco Central del Ecuador.

**Elaboración:** CAIC/SCDC/ Rodrigo Ávila – Auditoría Ciudadana de la Deuda de Brasil

La auditoría probó que a cada renegociación eran impuestas condiciones cada vez más onerosas representadas por el cobro de comisiones diversas y tasas de interés elevadas, sin tener en cuenta el reducido valor de mercado de la deuda. En el último gran intercambio de títulos realizado en el año 2000, llegaron a ser negociados títulos pre-pagos que eran totalmente cubiertos por garantías colaterales. ¡Y esa negociación se alardeaba como un gran negocio para el país! Ciertamente, la auditoría mostró que fue un gran negocio para los bancos privados y para los rentistas.

Uno de los aspectos relevantes, en el caso de la deuda ecuatoriana con los bancos privados internacionales, fue la comprobación de que el país ni siquiera recibió los recursos, pues las sucesivas renegociaciones realizadas a partir de 1983 se dieron en el exterior, en operaciones realizadas directamente entre la propia banca privada internacional, sin ingresos de recursos en Ecuador. En este proceso, deudas ilegítimas - generadas por altas tasas de interés fluctuantes - se convertían en nuevas deudas. O sea, Ecuador sufrió una verdadera estafa durante años, pagando por una deuda que nunca recibió.

Otra infamia revelada durante los trabajos de auditoría ecuatoriana fue la renuncia a la prescripción de la deuda comercial en 1992. En consonancia con las leyes de Nueva York y Londres, a las cuales se sometían los contratos firmados con la banca

privada internacional, transcurridos seis años de no pago de una deuda, ésta se encontraría prescrita, es decir, anulada. Los bancos privados internacionales no antepusieron ninguna acción para recibir esa deuda en el plazo legal, probablemente porque no poseían prueba de la entrega de los recursos a Ecuador. Absurdamente, las propias autoridades ecuatorianas de la época firmaron un acto unilateral denominado “Tolling Agreement”, declinando derechos “indisponibles” – es decir, derechos que las autoridades no podrían ceder – tales como la renuncia al derecho de prescripción de la deuda; renuncia al derecho de emprender cualquier acción en cualquier tribunal contra el convenio; renuncia a los derechos de inmunidad soberana y renuncia al foro ecuatoriano y a su domicilio en Ecuador. O sea, un acto nulo, bajo todos los aspectos.

Entre otras constataciones aterradoras está, por ejemplo, el hecho de que, aunque todos los contratos de la deuda externa comercial estuvieran sometidos a las leyes de Nueva York y Londres, los títulos Brady, Global y Eurobonos no habían sido registrados en la SEC – *Securities and Exchange Commission* de los EEUU, equivalente a la Comisión de Valores Mobiliarios en Brasil – habiendo sido negociados en la Bolsa de Luxemburgo en operaciones equiparadas a negociaciones privadas.

Es interesante resaltar que el registro de títulos en la SEC – *Securities and Exchange Commission* es una exigencia de la Ley de Valores de EEUU, editada inmediatamente después de la crisis de 1929, orientada a garantizar la seguridad de los títulos negociados en el mercado financiero y, consecuentemente, su credibilidad. **Ese hecho tiene relación con las causas de la actual crisis financiera mundial, pues una de las prácticas realizadas por los bancos privados internacionales, revelada como una de las causas de la crisis financiera, fue la realización de operaciones con “derivados tóxicos”, vulgarmente, títulos podridos, sin respaldo, resultantes de la emisión de derivados de derivados de derivados... en proporciones ilimitadas, burlando reglas de control establecidas en la referida Ley de Valores.**

Cabe resaltar, finalmente, que todas las demás subcomisiones presentaron importantes informes, resaltando evidencias de ilegalidades e ilegitimidades del proceso. En este texto, nos vamos a atener solamente a los resultados de las investigaciones de la deuda comercial – deuda contratada con los bancos privados internacionales - por haber sido la auditoria que posibilitó resultados políticos importantes para el país, por haber sido la subcomisión en la cual tuve el honor de participar, y también porque es un tipo de deuda en títulos, semejante a la brasileña y a la griega.

Frente de la comprobación de inexistencia de cualquier contrapartida o cualquier beneficio para Ecuador resultante de esa deuda externa comercial con la banca privada, el sacrificado pueblo ecuatoriano aplaudió la decisión del Presidente Rafael Correa de suspensión del pago de los intereses de los bonos de la deuda externa (Bonos Global), decisión sostenida por el informe de la auditoria de la subcomisión comercial, que fue sometido a las autoridades jurídicas de Ecuador - Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, Contraloría General del Estado y Procuraduría General del Estado – y también a abogados internacionales, que recomendaron la suspensión del pago, de cara a las incontables irregularidades verificadas. Los US\$ 30 millones que dejaron de pagarse en noviembre/2008, a título de intereses de una deuda ficticia, se destinaron a inversiones en salud y educación, que crecieron 70%

aquel año. En 2009, las inversiones en esas áreas sociales fueron aún más relevantes, prueba de que la auditoría dio resultado.

### **II.3 - RESULTADOS DE LA AUDITORÍA DE LA DEUDA EXTERNA COMERCIAL ECUATORIANA: REDUCCIÓN DEL 70% EN LA DEUDA EXTERNA EN TÍTULOS**

Después de la entrega del informe de la CAIC, en octubre de 2008, apuntando diversos indicios de ilegitimidad e ilegalidad en el proceso de endeudamiento externo comercial, el Presidente de la República, Rafael Correa, determinó la inmediata suspensión del pago de los intereses de los títulos de la deuda externa – Bonos Global 2012 y 2030 – que vencerían en noviembre de aquel año, y sometió los informes a criba jurídica de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, Procuraduría y Contraloría del Estado, y también a abogados internacionales.

El valor que sería destinado al pago de ese cupón de intereses fue inmediatamente destinado a gastos en salud y educación, que presentaron un crecimiento del 70% aquel año, hecho resaltado incluso por la ortodoxa revista *The Economist* el 23 de abril de 2009: *“El Sr. Correa parece ser incorruptible (...) el gasto público creció 71% en 2008, resultado de inversiones en escuelas y hospitales”*

En el inicio de 2009, el presidente de Ecuador presentó la propuesta soberana a los tenedores de los títulos, proponiendo recomprar por el valor máximo del 30% la deuda de los Bonos 2012 y 2030, que pagaban intereses anuales de 10 y 12%, respectivamente. La inmensa mayoría de los tenedores de esos títulos – nada menos que 95% - aceptaron muy pronto la propuesta soberana, sin ningún cuestionamiento judicial. En la hipótesis de que los tenedores de los títulos optaran por cuestionar judicialmente la decisión del gobierno ecuatoriano, éste podría echar mano de las pruebas obtenidas por la auditoría y en verdad vencería en el litigio.

De esa forma, la actitud ecuatoriana frente al problema del endeudamiento público – realización de auditoría, acompañada de decisión soberana – pasó a representar un importante precedente histórico, pues probó la existencia de incontables ilegalidades en el proceso de endeudamiento, así como la viabilidad de que los gobiernos enfrenten al mercado financiero con la herramienta de la auditoría.

### **III - EXPERIENCIA DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN BRASIL – UN PASO PARA LA REALIZACIÓN DE LA AUDITORÍA DE LA DEUDA**

La experiencia ecuatoriana mostró que es posible enfrentar el endeudamiento de forma soberana, y por eso estimuló que otros países también anunciaran la intención de auditar sus deudas, por ejemplo Venezuela, Bolivia y Paraguay. En noviembre de 2008, durante el Seminario Internacional “Auditoría de la Deuda en América Latina”, en Brasilia, representantes de la CAIC de Ecuador se reunieron con el Presidente de la Cámara de Diputados de Brasil, Arlindo Chinaglia, para exponer la experiencia ecuatoriana y reivindicar la creación de la Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) de la Deuda, lo que ocurrió algunas semanas después, el 8 de diciembre de 2008.

Esta CPI fue propuesta por el Diputado Federal Iván Valente (PSOL/SP), que obtuvo la adhesión de 1/3 de los diputados, y que trabajó intensamente para la concreción de esta Comisión. Tras 7 meses más de lucha para que los líderes de los diversos partidos nombraran a los 24 miembros titulares, la CPI fue finalmente instalada el día 19 de agosto de 2009. Una vez más, tuve el honor de ser requerida para prestar asesoría técnica a los parlamentarios de la comisión, trabajando, aproximadamente, ocho meses, en el examen de documentos y estudio de testimonios recogidos por la CPI, así como en la articulación de las entidades de la sociedad civil conectadas a la Auditoría Ciudadana de la Deuda y en la elaboración de ocho análisis preliminares con el objetivo de apoyar los trabajos de los diputados y relatores de la CPI.

Diversos requerimientos de informaciones propuestos por la Auditoría Ciudadana de la Deuda fueron acogidos por los diputados de la Comisión y enviados oficialmente por la CPI a los órganos oficiales de control de la deuda pública, como el Ministerio de Hacienda y el Banco Central.

Después de 10 meses de intenso trabajo de análisis de los documentos y de contactos con parlamentarios por las entidades de la Auditoría Ciudadana de la Deuda, se consiguió que el Informe Final acogiera, en su diagnóstico, diversas constataciones de indicios de ilegalidades e ilegitimidades constantes de los análisis preliminares, testimonios de especialistas y denuncias de la sociedad civil, especialmente, relacionadas al origen de esta enorme y cuestionable deuda pública brasileña.

El Informe Final, aprobado por la propia base del gobierno y también por otros partidos de oposición, reconoció que las altísimas tasas de interés fueron el principal factor que provocó el crecimiento acelerado de la deuda pública. O sea: el Informe reconoció, implícitamente, que esta deuda es ilegítima, pues no significó inversiones en el país, sino meramente su propia multiplicación por medio del mecanismo de “intereses sobre intereses”, práctica juzgada ilegal por el Supremo Tribunal Federal.

El Informe Final de la CPI también reconoció que la “deuda interna” creció en los últimos años para financiar la compra de dólares de las reservas internacionales, con gran costo para las cuentas públicas. Esto porque esta montaña de dólares acumulados en el Banco Central es aplicada, principalmente, en títulos del Tesoro de los EEUU, que no rinden casi nada, e incluso se ha desvalorizado frente al Real en los últimos años. Por otro lado, la deuda hecha para acumular estas reservas paga los intereses más altos del mundo. De esa forma, es totalmente improcedente el argumento en boga en el país, de que Brasil sería un “país acreedor”, teniendo en cuenta que las reservas internacionales acumuladas en dólares tienen, como contrapartida, una deuda “interna” gigantesca y creciente.

Esta montaña de dólares – acumulada por medio de más deuda “interna” - ha servido también para el pago anticipado de algunas porciones de la deuda externa, razón por la cual existe un proceso de conversión de deuda externa en deuda interna, también reconocido por el Informe Final de la CPI.

La CPI además reconoció que el Senado Federal renunció a su competencia (pues permitió emisiones de títulos sin especificar sus características) y también relató la falta de informaciones, documentos y transparencia de la deuda.

A pesar del grave diagnóstico, contradictoriamente, el Informe Final no admitió haber encontrado irregularidades en el endeudamiento, no recomendó la auditoría de la deuda (prevista en la Constitución) y tampoco recomendó accionar al Ministerio Público para la profundización de las investigaciones. Sin embargo, la presión de entidades de la sociedad civil que acompañaron los trabajos de la CPI, hizo que solamente 1/3 de los 24 miembros de la CPI votaran a favor de este “Informe-Pizza”, que fue aprobado por el apretado resultado de 8 a 5.

El Diputado Iván Valente (PSOL/SP) presentó “Voto Separado”, o sea, un Informe Alternativo, al cual incorporó todos los ocho análisis preliminares, así como contribuciones de la sociedad civil relacionadas a la Auditoría Ciudadana de la Deuda. La presión de esas entidades también hizo que 8 diputados de la CPI firmaran el “Voto Separado”, que requiere la realización de la auditoría de la deuda, mediante la remisión al Ministerio Público de los diversos indicios de ilegalidades señalados por la CPI, entre ellos, resumidamente:

- Práctica de Intereses sobre Intereses (Anatocismo), considerada ilegal por el STF;
- Ilegalidad de la elevación unilateral de los intereses fluctuantes en la deuda externa a partir de 1979, según la Convención de Viena;
- Ausencia de contratos y documentos fundamentales; ausencia de conciliación de cifras en las diversas negociaciones de la deuda externa; cláusulas ilegítimas, ilegales y hasta inconstitucionales; ignorancia del valor de mercado de la deuda;
- Fuertes indicios de ilegalidad en la transferencia de deudas del sector público y privado al Banco Central a partir de 1983, así como en la conversión de la deuda en bonos Brady en 1994;
- Ilegalidad del libre flujo de capitales, que resultó en el crecimiento exponencial de la deuda interna a partir del Plan Real;
- Rescates anticipados de la deuda externa brasileña con pago de agio a los tenedores de los títulos;
- La gran destinación de los recursos presupuestarios para el pago de la deuda viola los derechos humanos y sociales;
- Conflicto de intereses, comprobado por realizaciones de reuniones entre el Banco Central y representantes de bancos y otros rentistas para definir las previsiones de inflación, que definen las tasas de interés.

El mencionado Voto Separado ya fue entregado al Ministerio Público, para que se profundicen las investigaciones y se elaboren las acciones judiciales pertinentes.

Todos los detalles de la CPI de la Deuda se encuentran documentados en la página [www.divida-auditoriacidada.org.br](http://www.divida-auditoriacidada.org.br), con Boletines semanales que cubrieron todas las sesiones de la CPI, y traen los documentos más importantes, además de la lista de los diputados que votaron a favor del Informe Final y del Voto Separado.

Nada mejor para conmemorar los 10 años de la Campaña Auditoria Ciudadana de la Deuda que difundir ampliamente los importantes resultados de la CPI, que coronó una década de luchas, estudios, investigaciones y trabajos voluntarios, teniendo en vista la realización de la auditoria oficial de la deuda, paso necesario para la verdadera soberanía e independencia de Brasil.

#### **IV - NECESIDAD DE REALIZACIÓN DE LA AUDITORIA DE LA DEUDA DE LOS PAÍSES EUROPEOS, ESPECIALMENTE EN GRECIA**

Es necesario destacar que tomamos el caso griego como ejemplo, por haber sido uno de los primeros países europeos más alcanzados por la crisis de la deuda pública, como así también, porque está sacrificando a su pueblo en la resolución de la misma.

Según muestra el Boletín de la Deuda Pública del Ministerio de Finanzas de Grecia<sup>2</sup>, el endeudamiento del gobierno central llegó a 336,8 mil millones de euros en septiembre de 2010, de los cuales 98,5% están denominados en euros. De estos, 76,6% están en bonos, o sea, títulos públicos, y 7,7% representan el “support mechanism”, o sea, la parte ya liberada de los 110 mil millones de euros del préstamo del FMI y la Unión Europea. El resto se refiere a otras deudas.

##### **Algunas preguntas necesitan responderse:**

- ¿Cuál es el origen de esa deuda de 336,8 mil millones de euros? ¿El país efectivamente recibió tales recursos? ¿Dónde fueron aplicados los mismos? ¿Quién se benefició de ese proceso?

- ¿Cuál es el objetivo o la finalidad de cada operación de endeudamiento?

- ¿Cuál es la responsabilidad de los bancos en el maquillaje del volumen de la deuda griega, ocultando su verdadero valor? ¿Cómo esa actitud influyó en el endeudamiento exagerado?

- ¿Por qué el país recurrió al FMI y a la Unión Europea, aceptando realizar reformas neoliberales nefastas para el pueblo? ¿Los bancos hicieron maniobras especulativas para aumentar las tasas de interés, de modo de empujar a Grecia hacia el FMI? ¿Cuál es el papel de los “*Credit Default Swaps*” en este proceso?

- ¿Cuál es la verdadera causa del déficit público, apuntado por los periódicos como el gran causante del endeudamiento?

- ¿Cuál es la repercusión, para el aumento del déficit público, de las operaciones de salvataje de bancos privados? Un artículo de la revista “Actualidad”<sup>3</sup> muestra que el gobierno griego entregó 17 mil millones de euros para salvar bancos; ¿hay comprobación de esa cifra?

---

<sup>2</sup> [http://www.minfin.gr/content-api/f/binaryChannel/minfin/datastore/37/c5/ae/37c5aedda87e0bb7e659d8141d2cba025fcc4a84/application/pdf/Bulletin\\_59.pdf](http://www.minfin.gr/content-api/f/binaryChannel/minfin/datastore/37/c5/ae/37c5aedda87e0bb7e659d8141d2cba025fcc4a84/application/pdf/Bulletin_59.pdf)

<sup>3</sup> <https://www.archivoleontrotsky.org/download.php?mfn=9485>

- ¿Cuál es la influencia de la reducción de los tributos sobre los más ricos en el aumento del déficit público y en el aumento del endeudamiento? Un Informe de la Comisión Europea<sup>4</sup> señala que, de 1995 a 2010, la alícuota máxima de tributación de los lucros de las empresas griegas cayó fuertemente, del 40% al 24%; ¿fueron identificados los valores correspondientes a esa exoneración fiscal de los más ricos?

Solamente una auditoria es capaz de responder a estas preguntas y las muchas otras que el pueblo griego, que está pagando un elevado costo en el transcurso de la crisis financiera, tiene el derecho de saber.

Para eso, es necesario el acceso a documentos oficiales que puedan traer, por ejemplo, los siguientes datos:

- Identificación de datos estadísticos, a fin de trazar una radiografía de la situación actual y evolución histórica del proceso de endeudamiento público de Grecia;

- Documentación correspondiente a las operaciones de emisión de bonos – contratos acompañados de sus anexos, normas legales, justificaciones de las operaciones, características financieras de las operaciones, entre otras;

- Informaciones financieras y contables sobre la destinación de los recursos obtenidos con la venta de bonos u otro tipo de endeudamiento público;

- Datos estadísticos y contables relacionados al monto de deuda oculto por las maniobras de los bancos, así como la justificación para ese endeudamiento oscuro;

- Series históricas de las tasas de interés cobradas por los “mercados” en cada emisión de bonos;

- Datos y series históricas sobre la evolución de las tasas en los mercados de los “*Credit Defaults Swaps*” relacionados a la deuda griega;

- Evolución de los gastos públicos y de la receta pública en los últimos años, de manera tal de identificar lo que generó el déficit, separándose los gastos con cada tipo de endeudamiento;

- Identificación de todas las operaciones del gobierno griego con el salvataje de bancos, detallando fechas, valores y beneficiarios;

- Identificación de todas las alteraciones en la legislación tributaria de los últimos años, especialmente las exoneraciones al capital financiero y a los más ricos, y sus impactos en la recaudación tributaria.

A partir de documentos oficiales, es posible iniciar la investigación y verificar la existencia de ilegalidades o ilegitimidades en el proceso de endeudamiento griego, las cuales podrán fundamentar acciones soberanas para enfrentar la situación.

Entre las posibles hipótesis, a partir de noticias difundidas por medio de comunicaciones se puede presumir el destino incorrecto de los recursos para el financiamiento, el maquillaje de la deuda, la manipulación de las tasas de interés por el “mercado”, el salvataje de bancos quebrados, etc.

---

<sup>4</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-EU-10-001/EN/KS-EU-10-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EU-10-001/EN/KS-EU-10-001-EN.PDF), pág 31

Así como en el caso ecuatoriano, a partir de un informe de auditoría, debidamente fundamentado en investigaciones y basado en documentos y pruebas de los delitos, será posible que Grecia pueda tomar actitudes soberanas de anulación de la deuda. También, se pueden formular acciones jurídicas para anular partes de la deuda, responsabilizar a los culpables y obtener la devolución de los recursos pagados indebidamente.

A partir del estudio de la situación de la deuda griega, la comisión de auditoría a conformarse deberá organizarse en subcomisiones adecuadas al caso griego, por ejemplo, dedicándose respectivamente a la investigación de la deuda contraída con el sistema bancario; al estudio del funcionamiento de los mercados financieros; al comportamiento del presupuesto y déficit público; etc.

En fin, la tarea no es fácil, pero es perfectamente viable, como ya lo demostró Ecuador. Depende de la presión social organizada, mucho trabajo de investigación y elaboración de informes de auditoría y, esencialmente, de la voluntad política para conducir los resultados hacia una acción favorable al pueblo griego y en defensa de sus derechos sociales.

Adelante, amigos de Grecia, y cuenten con nuestro apoyo incondicional.

Maria Lucia Fattorelli

Coordenação auditoria Cidadã da Dívida

SAS, Quadra 5, Lote 7, Bloco N, 1º andar – Brasília – DF – Cep – 70070-939 - Edifício Ordem dos Advogados do Brasil

Telefone (61) 2193-9731 – (61) 8147-1196 - E-mail [auditoriacidada@terra.com.br](mailto:auditoriacidada@terra.com.br) –

[www.divida-auditoriacidada.org.br](http://www.divida-auditoriacidada.org.br)