

**Jubileo 2000
Red Ecuador**

**Grupo Nacional
de Deuda**

EL PROCESO DE AUDITORÍA INTEGRAL DEL CRÉDITO PÚBLICO

**SUGERENCIAS METODOLÓGICAS A PARTIR DE LA
EXPERIENCIA ECUATORIANA**

**PIEDAD MANCERO
INTEGRANTE DE LA EX – CAIC**

Quito, Octubre de 2010

EL PROCESO DE AUDITORÍA INTEGRAL DEL CRÉDITO PÚBLICO

INTRODUCCIÓN

El problema de la deuda pública es universal. Aún las potencias económicas han acumulado altos saldos de endeudamiento en sus erarios nacionales, volviéndose simultáneamente deudores y acreedores. Pero las relaciones crediticias entre los dueños de grandes capitales han sido obsecuentes, complacientes. No así cuando los préstamos se han canalizado desde los grandes tenedores de dinero y mercados financieros hacia economías de menor desarrollo, a las cuales se les ha transferido los máximos costos de la deuda y severos condicionamientos como para mantener un control que ha ido más allá de la recuperación de acreencias.

Ante los recurrentes atropellos cometidos en los procesos de endeudamiento contra sociedades pobres y las repercusiones sufridas, ha surgido en la conciencia ciudadana de muchas latitudes la doctrina de la ilegitimidad de la deuda y su cuestionada exigibilidad.

Al momento, no se tiene una definición jurídica de la deuda ilegítima, pero resultan innegables e impugnables las maniobras fraudulentas, las imposiciones abusivas, la violación a la soberanía y derechos de los pueblos. Es así como la doctrina de la ilegitimidad continúa enriqueciéndose cada vez más con aportes intelectuales, investigaciones, estudios y testimonios de casos; así como por la acción incansable de grupos sociales, religiosos, estudiantiles que propugnan que las deudas injustas e ilegítimas no deben ser reembolsadas.

Para constatar los procedimientos dolosos y los impactos en conglomerados humanos sometidos al estigma de la deuda ilegítima, la doctrina sostiene la necesidad de emprender auditorías que integren múltiples aspectos a indagar, que se examine todas las fases de los procesos de endeudamiento, desde sus orígenes hasta el destino real, los verdaderos beneficiarios, los costos financieros y sociales y las afectaciones ambientales, culturales y a grupos humanos de mayor vulnerabilidad.

Sobre la base de la experiencia ecuatoriana que realizó la auditoría integral a gran parte de la deuda pública, por decisión y apoyo del Gobierno Nacional, se ofrece, en este trabajo, una descripción de la metodología aplicada y sugerencias de variaciones necesarias para obtener los mejores resultados posibles.

Se conjugan en esta propuesta metodológica el carácter eminentemente político de la auditoría integral, bajo criterios definidos en la doctrina que lo sustenta, con el respaldo de instrumentos técnicos, como la formulación de un plan general de auditoría y planes específicos de investigación y análisis para cada grupo de créditos, según clasificaciones vigentes y nomenclatura internacional.

Si bien se proponen modalidades de aplicación general, se estima que, en cada caso, habrá situaciones particulares conforme el escenario político, legal, institucional e histórico que se vaya a auscultar.

DECISIÓN POLÍTICA CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La auditoría del endeudamiento público, con las características de integralidad, que se efectuó en Ecuador, fue el resultado de una prolongada y sostenida lucha de organizaciones y movimientos sociales, del debate permanente y del creciente clamor ciudadano por conocer la realidad sobre la presencia de la pesada carga de la deuda en la economía del país y por detener la entrega implacable y obsecuente de recursos nacionales para pagarla.

Así, la participación de las organizaciones civiles en el proceso de auditoría ecuatoriano fue mayoritaria y muy pertinente, pues, sus representaciones se identificaban con las propuestas e inquietudes largamente sostenidas. La presencia de profesionales integrantes de organizaciones hermanas de Latinoamérica y Europa, que trabajan en contra de la deuda como factor de empobrecimiento, inequidad y dependencia de los pueblos, permitió un sólido enfoque internacional con argumentos irrefutables.

No obstante esta experiencia, existen criterios de que, en un ambiente de institucionalidad democrática, se puede estructurar un espacio mixto, público y privado, con participación de entidades de control.

Más allá de la conformación misma, se requiere un espacio de acción permanente que examine el pasado, a efectos de lograr correcciones, reparaciones, que supervise la no impunidad y que vigile, con independencia y probidad, las políticas y contrataciones de endeudamiento que se aplican, se advierta a tiempo sobre nuevos préstamos, cuyas condiciones sean lesivas a los intereses nacionales y se prevean los riesgos consecuentes.

Estas circunstancias básicas deben estar plasmadas, indispensablemente, en un instrumento legal que refleje la convicción del órgano político, que ordena la auditoría, de conocer y presentar a la sociedad los resultados que se generen; también que la respalde, con las atribuciones y recursos necesarios y disponga la facilitación ineludible de las entidades que tienen la información.

Una posición definitiva la adoptó el Presidente de República de Ecuador cuando expidió el Decreto Ejecutivo 472 de 9 de julio de 2007 que permitió dar inicio a la auditoría integral, mediante la creación de la Comisión, la asignación de responsabilidades y atribuciones y la delimitación del ámbito de acción. El contenido completo del Decreto forma parte de este trabajo.

ORGANIZACIÓN DEL PROCESO

Con el sustento legal en vigencia es posible dar paso a la organización efectiva del ente jurídico responsable de la gestión de la auditoría integral que la deberá cumplir en el periodo dispuesto, o con carácter permanente, si es la decisión política.

Creación y conformación de una comisión que asuma la auditoría integral del crédito público

Las expectativas de pluralidad y coparticipación antes planteadas se pueden alcanzar con la conformación de un grupo colegiado, bajo una denominación que se adapte a las condiciones institucionales que rigen en la respectiva jurisdicción y refleje el ámbito de acción previsto. En la denominación misma se debe indicar la naturaleza de integralidad, que la vuelve especial respecto de las auditorías convencionales; también debe constar la cobertura de la intervención respecto de amplitud de la deuda a examinar, si es total (externa e interna) o solamente la deuda externa.

La diferencia entre las modalidades de auditoría ciudadana o de coparticipación pública y privada estaría en las representaciones que se admitan en cada caso, en las atribuciones legales que se le asignen, tomando en cuenta la normativa de las instituciones participantes.

La Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), creada en Ecuador, estuvo integrada efectivamente por representantes de organizaciones sociales y académicas, nacionales e internacionales, que tenían un sólido historial de movilizaciones, investigaciones, cuestionamientos y propuestas sobre el endeudamiento público, tanto como en las consecuencias que el mismo fue generando en los pueblos y en la naturaleza.

Según consta en el Decreto Ejecutivo de creación de la Comisión y la reforma inmediata que se dictó, participarían también delegados de instituciones públicas de control, con aportes técnicos y asesoramiento; lo que funcionó en un inicio, pero se diluyó posteriormente, porque se fueron definiendo las características especiales de la auditoría integral, como por ejemplo el periodo a auditar (los treinta años que se asignaron para el examen de la CAIC distan del plazo máximo de cinco años que se concede a la Contraloría General del Estado), y por consideraciones de independencia política e institucional, asumidas por las mismas autoridades de control, de acuerdo con sus normas constitutivas.

En el marco de disposiciones legales superiores y atribuciones del órgano estatal que tome la decisión de instituir la gestión de la auditoría integral, la Comisión que asuma tal responsabilidad, se la puede ubicar en el Ejecutivo (caso ecuatoriano) o en el Parlamento (propuestas brasileña y boliviana).

La integración con representantes del Estado depende, desde luego, del origen de la iniciativa; sin embargo, conviene precautelar la presencia de los sectores sociales, no solamente por la defensa de sus derechos y del entorno ambiental, sino también por la singular percepción de ciudadanos no involucrados en el quehacer estatal y por la conveniencia de contar con profesionales, cuyos antecedentes en la temática de la deuda sean reconocidos, con experiencias y estudios que pueden enriquecer la investigación.

La temporalidad de la auditoría integral demanda una definición política fundamental. Puede ser ocasional para revisar un considerable período histórico, como sucedió en Ecuador, o puede instituirse una auditoría permanente que examine los procesos pasados y vigile el nuevo endeudamiento.

La auditoría ecuatoriana contó con un plazo de un año, extendido luego a 14 meses, para auditar treinta años de deuda interna y externa. Un cometido bastante difícil de cumplir, porque solo en la fase de organización y preparación del trabajo transcurrió casi la mitad del plazo concedido.

La importancia y rol de las Subcomisiones y el Comité Técnico

En segunda instancia, se requiere que los comisionados asuman responsabilidades concretas, distribuidos en los tramos de créditos que forman parte del conglomerado de la deuda nacional.

En función de las fuentes acreedoras, la clasificación universal reconoce los siguientes grupos, para cada uno de los cuales se puede constituir una subcomisión de auditoría; sin embargo, se puede aplicar cualquier otra clasificación o apertura de uso oficial:

- La **deuda multilateral** compuesta por los préstamos concedidos por los organismos multilaterales que operan en el sistema financiero internacional: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) conocido actualmente como Banco Mundial (BM), los regionales: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y el sectorial Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA).
- La **deuda bilateral** referente a créditos otorgados por gobiernos de países que cuentan con excedentes de capital y deciden colocarlos extraterritorialmente y por entidades financieras públicas o mixtas de tales países prestamistas. En este tramo se incluye, la deuda con el Club de París, consolidada y renegociada, varias veces, en condiciones establecidas por la agrupación de acreedores.
- La **deuda comercial** que comprende los créditos contratados con bancos privados internacionales y los títulos valores emitidos por gobiernos de países que se colocan en los mercados financieros internacionales.
- La **deuda interna** proveniente de fuentes financieras públicas y privadas locales y la emisión de títulos valores del Estado que se transan en el mercado interno.

En el contexto de la integralidad, se vuelve indispensable la constitución de las subcomisiones transversales que pueden ser: de **impactos** en los derechos económicos y sociales, ambientales, en la estructura de género, en pueblos y nacionalidades, derivados del endeudamiento público global y de los diferentes créditos en general; y. la subcomisión **jurídica**, fundamental para los análisis de legalidad en las distintas fases pre-contractuales, contractuales, en el uso de los recursos crediticios, en el cierre de los proyectos y en la argumentación de los casos que, por su ilegitimidad o ilegalidad, se presuman judicializables.

Todas las subcomisiones descritas deben contar con un coordinador (comisionado) que se encargue de convocar e informar a los integrantes de la respectiva subcomisión y de

supervisar el trabajo del equipo técnico que efectúa la auditoría del tramo correspondiente.

Un número reducido de comisionados, con mayor formación y conocimiento en el tema del endeudamiento público, junto con el director técnico serían parte del **comité técnico** responsable de la valoración de los hallazgos, evidencias y pruebas de las auditorías, así como de un pronunciamiento sobre la pertinencia de los informes parciales.

Principales unidades operativas sugeridas

El desarrollo de la auditoría requiere una estructura operativa adecuada para el funcionamiento administrativo y apoyo logístico permanente. El Decreto de creación de la CAIC ecuatoriana incluyó la creación de una Coordinación Ejecutiva, unidad que fue fundamental para la obtención, canalización y uso de recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros; así como para la organización de sesiones internas, eventos y reuniones de información y trabajo con el Presidente de la República y más autoridades nacionales vinculadas al tema.

Es recomendable que las actividades técnicas se desenvuelvan bajo una dirección que organice la planificación general del proceso de la auditoría, coordine la formulación de los planes específicos de los grupos que se conformen, armonice criterios y procedimientos y supervise, de manera consolidada, el avance del trabajo y cumplimiento de las metas propuestas. Quien ejerza esta dirección técnica debe tener una visión y convicción firme sobre los principios y doctrinas políticas de la legitimidad de la deuda y la integralidad de la auditoría.

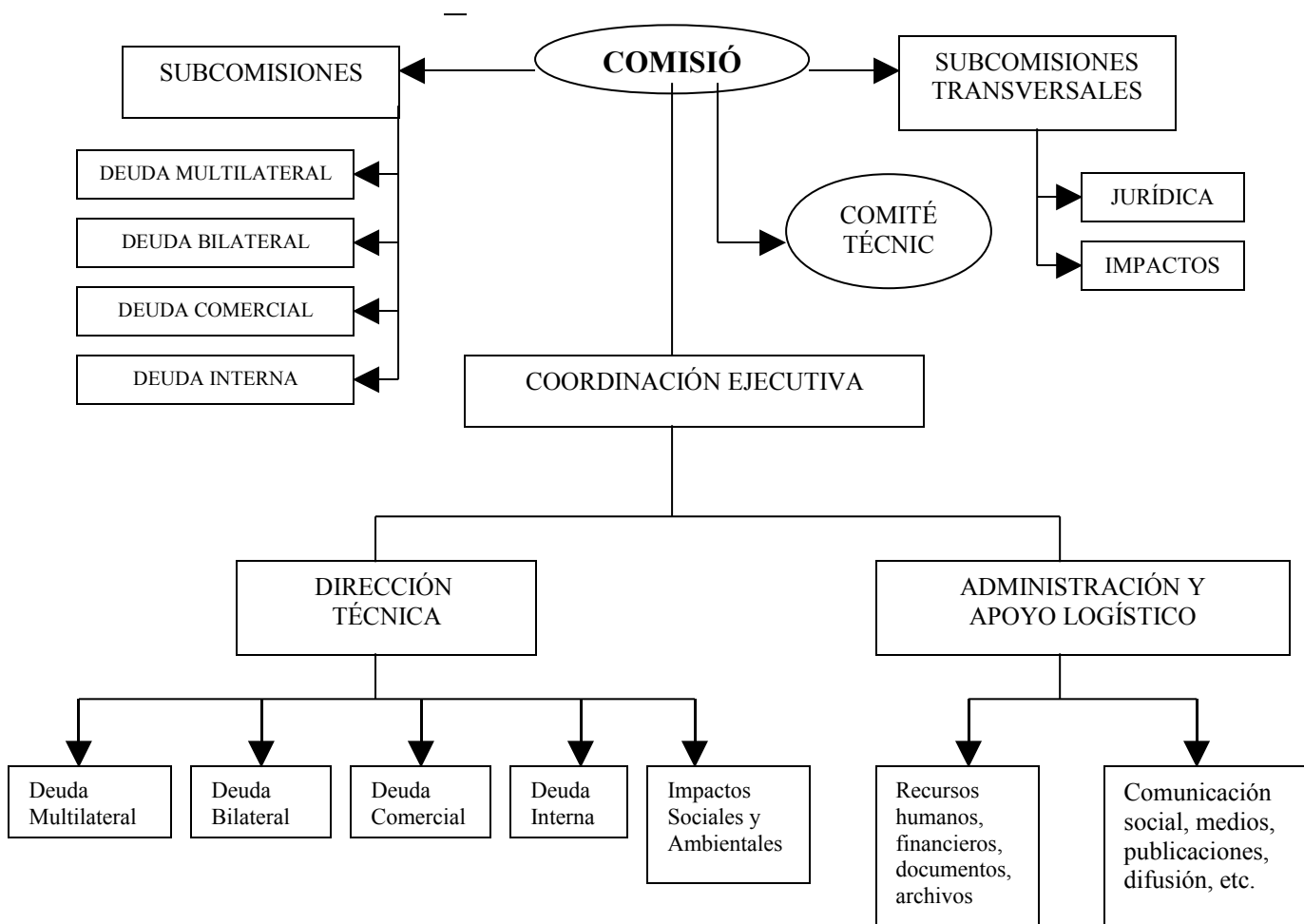
Se deben conformar equipos técnicos para cada tramo de deuda integrados por profesionales auditores e investigadores con especialización en los temas a examinar. Si bien en el trabajo y preparación de informes deben recibir orientación y seguimiento de la dirección técnica, se requiere el reporte sistemático a la subcomisión correspondiente, a través del comisionado coordinador de la subcomisión. A partir de estas notificaciones se puede requerir un proceso de retroalimentación de los trabajos para profundizar, ampliar o descartar hallazgos, y llegar a resultados debidamente sustentados.

También se requieren equipos especializados en los temas transversales de impactos que procesen indicadores sociales, económicos, ambientales y otros, también del área jurídica, que efectúen análisis específicos como complemento y apoyo a los distintos tramos de deuda.

La unidad de comunicación social debe cumplir una gestión de acompañamiento permanente, desde los preparativos de las auditorías hasta la presentación final de informes y, con mucho protagonismo en la publicación y difusión sostenida al país y la ciudadanía.

Organigrama referencial

Lo antes propuesto se sintetiza e interrelaciona en el organigrama tentativo que se presenta a continuación para estructurar al ente que se encargaría de la auditoría integral del crédito público:



Esta estructura surge de la experiencia ecuatoriana y añade elementos que no existieron pero que se estima importantes. El tamaño mayor o menor, puede ser adaptado a las circunstancias de tiempo de operación, al alcance y cobertura de los subprocesos, a las disponibilidades de espacio, de recursos financieros y la posible vinculación administrativa con instituciones existentes.

Reglamento Interno

El funcionamiento de cada una de las unidades mencionadas requiere un reglamento, expedido por la Comisión, que defina la interacción orgánica, que delimite funciones y atribuciones y asigne las responsabilidades necesarias. Por ejemplo, para la gestión de la comisión como tal, es preciso determinar la frecuencia de las sesiones, las atribuciones de miembros principales y suplentes, las responsabilidades y designaciones de los comisionados y secretario - coordinador, el ámbito de las decisiones, el registro y aprobación de actas y otros aspectos que requieran definiciones reglamentarias.

LA PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA INTEGRAL

El punto de partida para desarrollar el proceso técnico político que nos ocupa es la preparación y formulación del plan general de auditoría integral del crédito público y programas de auditoría para los diferentes tramos de deuda y temas transversales, a cargo de las subcomisiones antes nombradas.

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. PROGRAMACIÓN DE LA AUDITORÍA por grupos de trabajo, según organización.

Cada uno de los grupos conformados, sea por tramos de deuda, de temas transversales y, por supuesto, los casos circunstanciales de auditoría a un proyecto financiado por créditos combinados, o sea procedentes de diversas fuentes – como se dio en la CAIC y se referirán más adelante – deben formular su plan de trabajo.

De hecho, estos planes pueden estar orientados y contener los elementos descritos para el Plan general, pero además necesitan incluir lo atinente a las características particulares de cada grupo.

Se sugiere, por tanto, no prescindir de los siguientes puntos específicos:

Deuda multilateral: Entre los **objetivos:** establecer los procedimientos de los organismos acreedores que evidencian la corresponsabilidad en la magnitud de la deuda, ya sea para colocar sus fondos, como por consignas superlativas de extender modelos económicos hacia el país receptor de los créditos y, aún, para consolidar sistemas financieros prevalecientes, entre ellos los regímenes de endeudamiento.

En la programación de las **actividades** a desarrollar en la auditoría de la deuda multilateral se debe prever el examen de todo el proceso del endeudamiento, y en particular:

- el verdadero rol de las misiones de los organismos multilaterales que visitan el país y las instituciones (los informes no siempre son explícitos ni completos);
- el marco estratégico trazado por los organismos multilaterales para intervención, vía endeudamiento (a través de componentes de asistencia técnica), en sectores económicos y sociales de los países requirentes de créditos.
- la documentación pre-contractual, los contratos con sus condiciones financieras, a veces, onerosas (los intereses se elevan por comisiones variadas y excesivas) y cláusulas que fraguan dependencia;
- con especial atención, los anexos de los contratos, pues son éstos los que detallan las acciones o medidas económicas y sociales que los estados deben adoptar para recibir los diversos desembolsos;
- las contrataciones y compromisos, muchas veces, al margen de legislación nacional, donde sólo rige el visto bueno del acreedor.

Es indispensable prever la investigación del real uso de los recursos, los efectos económicos y financieros, los costos sociales del crédito e impactos del proyecto financiado. Se requiere coordinar con la subcomisión de **Impactos** para el uso de indicadores y diagnósticos sociales, económicos, culturales y ambientales, que permitan arribar a conclusiones fundamentales en el contexto de integralidad de la auditoría.

Cuando los proyectos y los desembolsos hubieren concluido, se deben analizar los informes de cierre, pero también confrontar con pruebas sobre el verdadero uso de los recursos.

Deuda bilateral: En los **objetivos** de la auditoría a este tramo de deuda debe estar la determinación del grado de necesidad de los convenios y acuerdos marco (protocolos, programas financieros bilaterales, generalmente suscritos de forma previa a una secuencia de préstamos), de los créditos específicos y los reales o mayores beneficiarios en cada caso.

Entre las **actividades** deben constar:

- la determinación del universo de créditos por países acreedores;
- en matrices, el registro de factores y procedimientos comunes y aquellos especiales, la clasificación de préstamos entre los llamados de ayuda al desarrollo (concesionales), los comerciales y aquellos combinados, cada grupo con sus respectivas condiciones;
- la selección de una muestra, si se ven limitaciones en el tiempo y posibilidades de auditoría;
- para cada crédito que se somete a examen, investigar el origen del crédito, el proponente, la justificación del proyecto destinatario y los beneficios previstos;
- las condiciones y compromisos de la ayuda ligada (obligaciones y limitaciones), costos financieros, incluidos seguros y comisiones;
- el derecho aplicable (generalmente se impone la jurisdicción del acreedor y dirimencia internacional que determina el acreedor) y grado de afectación a la soberanía del deudor.

Club de París: Por tratarse de un grupo organizado (aunque sin personalidad jurídica) de países acreedores y por el origen de los créditos se ubica en la deuda bilateral; sin embargo, sus prácticas se asemejan a las que han aplicado los carteles de grandes bancos privados a la deuda comercial, como ha sido las consolidaciones de deuda con costos que se volvieron impagables y las numerosas renegociaciones conducidas por los acreedores para volver altamente sostenible la deuda, sin riesgo alguno de no pago.

La programación de **actividades** debe plantear el análisis de las minutas de los acuerdos de renegociación o reestructuración de deudas, los convenios bilaterales derivados de cada minuta y los documentos anexos de cada uno de esos instrumentos suscritos, con sus respectivas condiciones.

Se debe procurar establecer el monto de los créditos a la fecha de corte (*Cut-off*, según la nomenclatura del Club), cuyos vencimientos del último y aquellos por vencer, en el corto plazo, se consolidaron en la primera renegociación. Este dato es importante porque en cada renegociación se capitalizan los intereses no pagados y los costos no cubiertos, con pérdida de identidad de lo que fue capital inicial y el verdadero monto total añadido de intereses y costos.

Conviene determinar el destino y naturaleza de los créditos, según la contratación inicial. En la experiencia ecuatoriana se encontró que la mayor parte de esa deuda, el 61%, fue para adquisiciones militares, en tiempos anteriores e inmediatos a conflictos bélicos, también la inclusión (estatización) de deudas privadas en las consolidaciones de vencimientos, por exigencia de los acreedores.

Deuda comercial: Los **objetivos específicos** importantes en este tramo de deuda son: el conocer su origen, los factores que intervinieron, la magnitud alcanzada y los verdaderos beneficiarios, visibles y ocultos, como elementos para configurar su legitimidad o ilegitimidad.

La programación de actividades de la auditoría de este tramo debe orientarse a la búsqueda de:

- circunstancias en que iniciaron los créditos, probablemente, con grandes bancos internacionales, dependiendo de la época, como aquella en que, por la liquidez del mercado requerían colocar sus excedentes monetarios;
- las primeras y subsiguientes negociaciones y renegociaciones con los acreedores;
- las condiciones y resultados económicos y financieros para los deudores, exigencias, garantías y nuevos costos;
- los programas financieros, generalmente, impuestos con intervención de organismos multilaterales como requisitos para las reestructuraciones; los efectos en la economía popular y la alteración de perspectivas de progreso social;
- los canjes con emisiones de valores para colocación en mercados internacionales, la manipulación y ganancias extraordinarias en tales mercados;

- información financiera completa, estructura de pagos, índices y proporciones, relación entre desembolsos efectivamente recibidos y pagos realizados, costos globales;
- la carga real de los intereses y otros costos, regulares y capitalizados, su incidencia en el crecimiento de la deuda.

Deuda Interna: Los principales objetivos de auditoría del tramo que se anota en este punto, se relacionan con la necesidad de transparentar la práctica del endeudamiento interno, como fuente tradicional del financiamiento público.

En la programación de acciones para este tramo es preciso comenzar por clasificar y ubicar las dos fuentes principales:

- el crédito directo, concedido por instituciones financieras, a su vez, si son públicas o privadas; y,
- la emisión de títulos valores, con sus características y condiciones, su colocación, ya sea en el mercado de valores interno o en forma de cuasi dinero (pago de acreencias).

La deuda interna ha sido, generalmente, mecanismo sustitutivo de los créditos externos, ante limitaciones y dificultades para captar estos últimos. Sin embargo, las circunstancias han sido diferentes, de forma que resulta necesario analizar los casos bajo los siguientes enfoques:

- los costos del crédito interno captado por emisiones y mercado de valores, frecuentemente mayores que los del crédito externo, han tenido beneficiarios que se repiten y lucran de altos rendimientos. Es probable que agentes foráneos hubieren ingresado capitales para captar mayores ganancias por esta vía, con riesgo de grave inestabilidad financiera para el país (capitales “golondrina”).
- las emisiones han tendido a presionar sobre las tasas de interés, cuando los mercados son limitados, generando tendencias inflacionarias.
- la licitud de los fondos con que se adquieren los valores en el mercado financiero, en previsión de riesgo de lavado de capitales.
- el destino de los recursos obtenidos; en la auditoría ecuatoriana se halló que muchas emisiones y captaciones de crédito interno se efectuaron para pagos de deuda externa, contribuyendo así al perverso proceso de autogeneración y perdurabilidad del endeudamiento.

Proyecto o programa sectorial financiado con préstamos combinados (provenientes de diferentes tramos): Con alguna frecuencia, se deberá realizar la auditoría integral a créditos que, de manera conjunta, se utilizaron para financiar la ejecución de un proyecto. En esta situación, conviene la conformación de un grupo técnico ad-hoc con participación de especialistas que conozcan el proyecto, pues es necesario efectuar un análisis completo a partir de la importancia que pueda haber tenido en la economía y sociedad del país.

En este caso, los objetivos complementarios de la auditoría deben ser:

- La determinación del costo – beneficio acumulado y efectivo del proyecto frente a los propósitos y expectativas de la comunidad involucrada, junto con las afectaciones poblacionales y ambientales producidas.
- Establecer la real y efectiva necesidad de los créditos, de los montos utilizados, la relación entre créditos originales y los adicionales, la pertinencia y justificación de ampliaciones de financiamiento.
- Evaluar e informar los resultados económicos, financieros, la incidencia del proyecto en la vigencia de los derechos humanos, ambientales y en las expectativas de desarrollo local y nacional.

Las principales **actividades a desarrollar**, pueden ser:

- recopilación de antecedentes, estudios, calificación de viabilidad técnica, económica y financiera, social y ambiental y otros documentos que constituyeron soporte para la justificación y ejecución del proyecto.
- revisión de los contratos y convenios de los créditos, documentos previos a las contrataciones, condicionamientos a favor de acreedores, intervenciones que afectan a intereses y soberanía nacional.
- análisis de informes de avance en el uso de los recursos, exigencias y condiciones de contratistas ejecutores, informes de supervisión técnica, eficiencia y eficacia real de las obras, cumplimiento de metas e informes de cierre.
- análisis económico-financiero, auditorías anteriores y aplicación de observaciones, justificación de ampliaciones y aumentos de financiamiento, especialmente, consistente en mayores créditos;
- organización de visitas al proyecto y sus componentes, consultas y otras actividades de investigación objetiva que permitan extraer argumentos reales y sólidos.
- identificación de los impactos en las condiciones de vida y supervivencia de los grupos poblacionales afectados por la ejecución del proyecto y la utilización de los préstamos y aplicación de los condicionamientos implícitos. Igualmente, los efectos nocivos, no precautelados, en la ecología del entorno.

Impactos sociales, económicos, ambientales, en estructuras de género, étnicos y culturales: Como responsabilidad conjunta de la Subcomisión y del grupo técnico especial y, en lo posible, multidisciplinario, conformados para intervenir en esta facción, relevante en el contexto de integralidad de la auditoría, se debe trazar la misión transversal de su inclusión en todos los tramos de endeudamiento.

Por tanto, los **objetivos** particulares deberían ser los de: proveer de información e indicadores que demuestren las afectaciones del desarrollo de proyectos o de aplicaciones exigidas por los acreedores de préstamos, que han alterado nocivamente las condiciones de vida de la sociedad y la economía del país.

El plan de actividades a desarrollar debe contener lo siguiente:

- recopilación de información existente sobre la evolución de indicadores sociales globales (pobreza, ocupación, educación, salud, actividades productivas, todos ellos con visión de género, otros), en periodos amplios

como para detectar cambios evidentes durante y luego de la utilización de los créditos.

- investigación y procesamiento de datos e indicadores específicos, atinentes a sectores en los cuales se invirtieron los recursos de los préstamos, o donde se aplicaron condicionamientos obligados por los contratos o convenios de préstamos.
- coordinación y apoyo especializado a los equipos técnicos y subcomisiones conformados para la auditoría de los diferentes tramos de la deuda, interna y externa.

Aspectos jurídicos: El rol de especialistas del área legal es fundamental en la auditoría para el análisis de licitud de los actos que integran los procesos del endeudamiento público.

En la planificación del trabajo a realizar en esta área, se deben considerar los siguientes **objetivos:**

- Determinar el grado de cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y más normativas, vigentes en la época correspondiente a cada evento de endeudamiento, de reestructuraciones, negociaciones, renegociaciones o conversiones de deuda pública.
- Establecer la existencia de actos ilegales, ilícitos, atropellos al derecho soberano de los pueblos y más irregularidades jurídicas que se hubieren cometido a través del endeudamiento.
- Señalar la sujeción o no al derecho internacional, a los principios y doctrinas que garantizan la equidad y justicia entre los estados, a los mandatos consagrados en estatutos jurídicos y constitutivos de organismos multilaterales.
- Orientar las investigaciones y conclusiones de la auditoría hacia el señalamiento de responsabilidades legales, los planteamientos de anulación de deudas, el procesamiento legal y judicialización, cuando se presuma que hay lugar, y hacia la presentación de reclamaciones y reparaciones por daños irrogados.

Para alcanzar tales fines, la programación de las **actividades** en el ámbito jurídico debe plantear:

- Recopilación y sistematización de la normativa vigente, con sus modificaciones, en el período de la auditoría integral, a partir de las disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos que han regulado la gestión del endeudamiento público.
- Determinación de la pertinencia del derecho aplicado en cada caso; si se precauteló la equidad y reciprocidad entre estados, el respeto a la soberanía, especialmente del deudor, imposiciones para renunciar a la jurisdicción, modalidades de contratos privados improcedentes, cuando las obligaciones comprometen a la sociedad, violaciones a la ética y la moral pública.
- Acompañamiento al trabajo de auditoría de todos los tramos de deuda y de los proyectos financiados por varios créditos, en el análisis legal de contratos, convenios y más documentos que se examinen.

- Elaboración de informes exclusivos de contenidos legales con sustentos determinantes de los hallazgos obtenidos y asesoramiento a los demás equipos y subcomisiones para la inclusión de acápite legales en los respectivos informes.

Plan y estrategia de comunicación: En aras de la transparencia de la auditoría y la debida consecuencia con el apoyo político y ciudadano, se debe prever una estrategia global de comunicación permanente, desde la fase preparatoria del trabajo hasta la entrega y difusión, más amplia posible, de los resultados.

A partir de una planificación técnica detallada de los objetivos y acciones a desarrollar, la estrategia debe identificar las diversas audiencias a las cuales ha de llegar con la información que va generando la auditoría, las alianzas necesarias con instituciones públicas y privadas y las relaciones con los medios factibles de comunicación y otros directos con la población.

El objetivo esencial, tanto del plan cuanto de la estrategia de comunicación, debe ser el conseguir que las audiencias receptoras de la información se identifiquen con la afrenta del endeudamiento público y se consoliden los grupos sociales que denuncian los atropellos irrogados y demandan correcciones y justicia en las nuevas políticas de manejo de deuda.

Para alcanzar ese y otros objetivos específicos se requiere contar con recursos que permitan desarrollar las diferentes opciones de productos comunicacionales, no solo masivos, también interpersonales y grupales, de manera que los mensajes lleguen a amplios sectores ciudadanos y estudiantiles, donde se abran espacios de análisis y debate en torno a los resultados de la auditoría.

Para ilustrar las acciones a desarrollar en este ámbito, resulta útil la experiencia ecuatoriana, que presentó la Estrategia de Información, Educación y Comunicación (IEC), trazada por etapas secuenciales, que comprendían desde la investigación de audiencias, la investigación formativa y línea de base, luego la definición concreta de los objetivos, la implementación, producción de materiales, canales de distribución, el seguimiento comunicacional de la auditoría, la difusión de resultados y el soporte editorial y logístico de las publicaciones.

DESARROLLO DE LA AUDITORÍA (FASES DE EJECUCIÓN)

En esta sección, más que describir los procesos parciales que han sido suficientemente extensivos en la programación de cada componente de la auditoría integral, se hará hincapié en los casos que, se presume, son comunes y se han repetido en las diferentes interrelaciones del endeudamiento público. Por ese motivo y por el carácter práctico de este punto, se tomará como referente la experiencia adquirida en la auditoría ecuatoriana.

Fuentes de información

Un aspecto fundamental a tener en cuenta es la dificultad con que se puede encontrar en el acceso a la información y documentación requerida.

La ruta lógica de la investigación determina que se ha de iniciar por los archivos de las entidades legalmente responsables del manejo de las contrataciones, de la administración del crédito público, de la contabilidad nacional y de la ejecución del o de los proyectos financiados con los correspondientes créditos. Concretamente, salvo excepciones que se puedan dar, serían fuentes de información básica (inclusive estadística):

- El Ministerio (o Secretaría) de Finanzas o de Hacienda, como encargado de la política y obtención del financiamiento público;
- El Banco Central, que generalmente actúa como agente financiero del gobierno y de la contabilidad nacional; y,
- La entidad ejecutora, que administra el crédito en última instancia.

Sin embargo, es probable que se encuentre dificultades de acceso, ya sea por resistencias de funcionarios que asumen un equivocado espíritu de cuerpo institucional o por condiciones precarias de los archivos, sobre todo cuando el período a examinar se extiende a mucho tiempo atrás.

En tal caso, se requiere el apoyo firme de las autoridades, fundamentado en las órdenes del instrumento legal que creó la Comisión, pero también es preciso comunicar a mandos medios y funcionarios de las instituciones sobre el carácter no convencional de la auditoría que busca, preferentemente, comprobar la corresponsabilidad de los acreedores en operaciones de endeudamiento público y rebasa el señalamiento de responsabilidades individuales en niveles operativos (salvo de autoridades que actuaron en complicidad o franca debilidad ante intereses foráneos).

La búsqueda debe persistir con fuentes alternativas y aún de los mismos acreedores, especialmente de los organismos multilaterales que han adoptado políticas de transparencia de la información.

Las instancias de información se expanden a entidades cuando se trata de investigar el contenido legal, pues tienen que ver con las competencias específicas, también en la recopilación de datos de áreas sociales, ambientales, culturales, de género, para la medición de los impactos, en cuyo caso es preciso acudir a diversas fuentes de información estadística y de estudios especializados en cada una de las áreas mencionadas.

Registro y manejo de la documentación e información

1. La recolección de documentación básica, legal, de estudios e investigaciones previas, estadísticas y los sistemas de información general, suficientemente detallados, elaborados sobre la deuda externa e interna, deben ser registrados, clasificados y sistematizados, por parte del área técnica, y puestos a disposición de todos los coordinadores de equipos y comisionados responsables de las subcomisiones.

Es necesario que los documentos que se recopilen cuenten con la certificación de su autenticación, a fin de precautelar su integridad y ubicación, para posteriores acciones de posible judicialización, e idoneidad del archivo de la auditoría.

También es conveniente contar con las versiones de instrumentos internacionales utilizados por organismos o países como marco de políticas económicas y comerciales, muchas de las cuales han promovido y orientado procesos de endeudamiento. Se trata concretamente de: Estrategias de Asistencia a países, del Banco Mundial y los Plan País, del Banco Interamericano de Desarrollo, aplicados todos ellos con modalidades muy parecidas en la Región Latinoamericana y El Caribe, las Cartas de Intención y Memorandos de Entendimiento suscritos con el FMI y otros de naturaleza similar.

2. En el registro de documentos es importante asignarles un código sobre la base de una clasificación, a fin de ubicarlos con facilidad. Deben constar los datos generales, como su numeración propia, la fecha de publicación - si es correspondencia, la fecha de emisión, el origen y el destino -, un breve resumen del contenido y, finalmente, la validez para la auditoría (puede ser a manera de observaciones).

Procesamiento y criterios de selección

3. El análisis de esos documentos, de carácter general, puede dar los primeros indicios de irregularidades o pistas para encauzar y profundizar la investigación en el grupo técnico respectivo.
4. Conforme el universo de créditos a auditar, puede ser necesario establecer prioridades y seleccionar aquellos que entrarían en los primeros grupos. Para el efecto, se recomiendan los siguientes **criterios**, que resultaron acertados en la auditoría de Ecuador:
 - Los antecedentes manifiestos en investigaciones previas, denuncias o hechos flagrantes latentes en la sensibilidad de la ciudadanía.
 - Circunstancias en que se originaron los proyectos y los créditos para su financiamiento, las reestructuraciones y renegociaciones de deudas; instituciones o personas realmente beneficiarias, proponentes.
 - Presunción de dilapidación de fondos, sobredimensionamiento de gastos, ampliaciones sospechosas de obras y consecuentes nuevos o mayores créditos.
 - Sometimiento a condiciones e imposiciones de acreedores que han interferido en las aspiraciones soberanas de los pueblos, especialmente si han causado un deterioro de sus condiciones de vida.
 - Obviamente, los créditos incluidos deben haberse suscrito dentro del periodo dispuesto para la auditoría y, de preferencia, préstamos vigentes o que se encuentran aún en fase de ejecución o pago, a fin de que sean objeto de acciones de suspensión de su servicio o anulación, si se declaran ilegítimos o ilegales. Sin embargo, se tomarían en cuenta, también, créditos ya pagados cuando han participado en un proyecto que se examina integralmente.

Análisis, indicios y validación de pruebas

5. Con el fin de imprimir a los resultados de la auditoría la mayor consistencia y relevancia, es preciso concretar los casos de irregularidades que se vayan encontrando y persistir en la profundización de pruebas y constatación de evidencias para cada uno de ellos.

Se deben evitar relatos excesivos de antecedentes o entornos, así como descripciones de conjuntos, salvo que se configuren prácticas ilegítimas perniciosas, ya sea de acreedores o autoridades. Cuando se trate de grupos amplios de créditos y novedades diversas, varias que se repiten, conviene elaborar matrices que sistematizan los hallazgos.

6. A medida que avanzan las investigaciones bajo órdenes de trabajo que hubieren impartido la dirección técnica o la coordinación de cada equipo técnico, se requiere un proceso de **validación de pruebas y resultados parciales**, que se efectuará en el área técnica y en la subcomisión pertinente, precautelando la consistencia con los objetivos específicos de los correspondientes tramos.

Aspectos legales y económico - financieros

7. Con el apoyo de la subcomisión jurídica, se debe constatar la consistencia legal en las diferentes fases de las contrataciones y uso de los recursos. También, se deben mencionar las implicaciones sociales, de género, a la economía popular, a la ecología y grado de afectación a los derechos y pluriculturalidad de los pueblos; todo ello con ayuda e intervención del equipo y subcomisión de impactos.
8. El análisis económico – financiero puede ser de cada préstamo, pero también se requiere una consolidación por sectores, tramos de deuda y de toda la deuda que se audita, a fin de que sea factible apreciar los costos e incidencia consecuente que los créditos han tenido en la disponibilidad de recursos sectoriales y nacionales. La auditoría convencional tiene para este acápite procedimientos e indicadores que permiten medir la eficiencia y el buen uso de los recursos.

Conviene utilizar como elementos de relación y comparación los agregados económicos y sociales nacionales para obtener índices determinantes de los efectos causados por la magnitud y estructura del endeudamiento y las obligaciones que ha generado.

Seguimiento de la Subcomisión especializada

9. Todo proceso específico de la auditoría debe contar con la supervisión y seguimiento de la correspondiente Subcomisión, de forma que se integren sus consideraciones y observaciones tanto sobre el avance del trabajo como en los resultados que se vayan generando.

Informes por casos

10. De manera general, sin perjuicio de que se presenten formatos particulares de acuerdo con las características de cada caso, se recomienda que los informes específicos contengan:

- Una descripción del hallazgo
- La configuración del perjuicio, los impactos y posibles ilegalidades
- El comentario del auditor o investigador y conclusiones a determinar la legitimidad o nó de los préstamos.
- Una recomendación de acción correctiva, si hay lugar.

Estos informes parciales deberán ser presentados por cada equipo técnico, con el visto bueno del director técnico a la respectiva Subcomisión; la que, a su vez formulará su aprobación o pedido de ajustes o reorientación del trabajo.

Matrices de hallazgos comunes

11. Si se presume que en determinados grupos de créditos por examinar se van a encontrar irregularidades comunes o repetitivas es necesario diseñar matrices que permitan esquematizar tales hallazgos, analizar los resultados y llegar a conclusiones de conjunto. Esta información revela comportamientos y estrategias de acreedores, así como las condiciones que, de manera agregada, han distorsionado las perspectivas de desarrollo del deudor y los derechos de su población. También se pueden apreciar las sistemáticas violaciones a la legislación local y las responsabilidades de autoridades nacionales que han actuado en complicidad.

Experiencias y sugerencias específicas por tramos

En el desarrollo de la auditoría integral de Ecuador surgieron situaciones y experiencias dignas de ser transmitidas, sobre todo aquellas que permitieron descubrimientos sorprendentes para llegar a conclusiones irrefutables sobre irregularidades en el manejo del endeudamiento.

Como advertencia general cabe mencionar que, si bien se destaca en la auditoría integral la responsabilidad de los acreedores en el crecimiento y prácticas poco transparentes de la deuda pública de países necesitados de recursos financieros, no se exime de culpa a los gobiernos de turno que permitieron los claros perjuicios a sus economías y se congratularon con cada crédito obtenido. Entonces, es preciso anotar la actuación de las autoridades locales, porque todas las anomalías que se cometieron y se citan en los siguientes párrafos contaron con su complicidad o, por lo menos, su anuencia y ligereza.

En la **deuda multilateral**, se encuentran patrones de procedimientos en las diferentes fases que configuran prácticas flagrantes de ilegitimidad:

Se inicia el proceso con aparentes solicitudes del país receptor; sin embargo, en los informes de misiones previas de los organismos multilaterales oferentes y correspondencia relacionada se han encontrado evidencias de las entrevistas con autoridades locales, a quienes proponen los proyectos sectoriales o programas macroeconómicos con el correspondiente financiamiento crediticio.

Sigue el asesoramiento para la preparación de los proyectos y respectivas solicitudes de fondos e intervenciones prácticas para incluir los inexorables condicionamientos. Todo

ello se inscribe en el marco de las estrategias o planes de asistencia trazados por los multilaterales para cada país, pero hartos análogos dentro de una misma región. Esto revela que basta que un país esté en situación de emergencia, para que, mediante endeudamiento, sea sometido a doctrinas o modelos predeterminados, sin considerar su situación particular, las expectativas de su población o la soberanía de cada nación.

Los contratos de préstamos de estos organismos son semejantes y escuetos. Conviene, por tanto, la revisión exhaustiva de los anexos que contiene especificaciones o descripción de los proyectos o programas y las políticas y medidas que se han de aplicar para merecer los desembolsos.

El análisis debe ser profundo en la naturaleza e implicaciones de las medidas y más condiciones; así como, los propósitos expresos, y algunos ocultos, en cada caso. Si el país dio cumplimiento a esas exigencias, se requiere establecer las afectaciones sociales, en la vigencia de los derechos humanos, individuales y colectivos, para lo cual es indispensable el trabajo conjunto con el equipo técnico y Subcomisión de Impactos.

Es necesario destacar las consecuencias de presiones de los acreedores multilaterales para que se adopten políticas de amplio espectro y con efectos prolongados, como los cambios de leyes fundamentales, las privatizaciones y reducción del tamaño del Estado, los ajustes estructurales, la depredación de los recursos naturales, y otras que interfirieron en lo que pudo haber sido un desarrollo sostenible y equitativo en cada país.

Se debe verificar, con toda la documentación que vaya surgiendo, especialmente, comprobantes contables y más registros financieros, el destino y uso efectivo de los recursos de los préstamos.

En la auditoría ecuatoriana se encontró que, paquetes de crédito concedidos por el Banco Mundial y por el BID, supuestamente para programa macroeconómico y para proyectos de desarrollo, fueron utilizados realmente para asegurar el cumplimiento de obligaciones de la deuda comercial del país (con bancos privados del exterior y mercado financiero internacional); no sólo en una negociación de magnitud (Plan Brady en 1995), también se reservaron desembolsos de los mismos créditos para cumplir pagos a la misma deuda comercial, como requisitos previos la firma de Cartas de Intención con el FMI (hasta el año 2000).

Se trató de ocultar la desviación con listas de importaciones (públicas y privadas), elaboradas en el Banco Central de Ecuador supuestamente financiadas con dichos fondos.

Los informes de cierre de estos créditos, especialmente los concedidos por el BID para proyectos sectoriales, encubrían la distorsión afirmando cumplimiento de metas, que se habían alcanzado efectivamente, pero con préstamos, de reducido valor, para el componente de asistencia técnica de cada proyecto.

Claras evidencias de corresponsabilidad entre los acreedores multilaterales y las autoridades de turno ecuatorianas¹.

¹ Ver CAIC: Informe Final - Resumen Ejecutivo, Ecuador 2008. Págs. 78 y 79

El análisis legal de este tramo de deuda debe tomar en cuenta lo que está permitido en los estatutos constitutivos de los organismos multilaterales y las responsabilidades asignadas por el derecho internacional y confrontarlos con las prácticas observadas. Además, encauzar los hallazgos de irregularidades, como una preparación adecuada para un posible procesamiento judicial.

En la deuda **bilateral de gobiernos** aparecen en varios casos, protocolos o programas financieros suscritos entre país acreedor y deudor que abarcan créditos concedidos durante un determinado período.

Estos instrumentos contienen, desde ya, formas de inequidades objetivas. En apariencia, existe reciprocidad, pero es una realidad que los flujos de créditos, de inversiones y de concesiones se dan en una sola vía, a favor del acreedor.

En la revisión de los convenios de préstamo y los contratos de ejecución de los respectivos proyectos financiados con los fondos conferidos se debe profundizar y acumular pruebas de las siguientes novedades que denotan exacciones alevés y poco transparentes:

- Ayuda ligada; consiste en la concesión de créditos de “ayuda al desarrollo”, si bien en condiciones blandas (tasa de interés reducida y plazo mediano o largo), con el compromiso de adquirir y/o contratar exclusivamente con empresas del país prestamista.

Con estos préstamos, llamados concesionales, el receptor pierde la opción de elegir bienes y servicios que pudieren convenirle en calidad y precios²; se crea, además una rígida dependencia tecnológica futura, y compras seguras en fases de mantenimiento, repuestos, ampliaciones.

Otra práctica desleal en la ayuda ligada se da cuando el dinero del préstamo ni siquiera llega al país deudor porque se entrega directamente a los proveedores externos; no obstante, se cargan a las obligaciones del préstamo recargos por inflación y diferencial cambiario generados en el país acreedor, que es, a la vez, exportador.

- Costos indeterminados; una de las causas del encarecimiento de los créditos bilaterales es la magnitud que han llegado a tener varios costos que no se determinan en los contratos sino en las cuentas que reporta el prestamista para cada pago; sobre varios de ellos no hay regulación alguna. Es el caso de primas de seguros, que son pagados por el deudor, a pesar de que la cobertura beneficia al acreedor³, comisiones, multas y penalidades por mora y otros; conviene

² El fenómeno de la ayuda al desarrollo ligada a la promoción de exportaciones y crecimiento de empresas de España está ampliamente tratado en la publicación “*La ilegitimidad de los créditos FAD Treinta años de historia*”, referente a los verdaderos propósitos de uso del Fondo de Ayuda al Desarrollo; trabajo de investigación difundido por el Observatorio de la Deuda en la Globalización, de España. En esta publicación se menciona, en su página 135, la siguiente afirmación “se ha demostrado que la ayuda ligada merma su valor en aproximadamente el 25%...” efectuada en el Informe denominado *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why* (<<Una evaluación de la ayuda: los éxitos, los fracasos y sus causas>>) elaborado por el Banco Mundial en 1998.

³ En préstamos concedidos por España a Ecuador se encontraron primas de seguros de hasta el 16.9% sobre el valor del crédito.

recabar información completa de valores efectivos, procesarlos y establecer el efecto económico que se añade por tales conceptos al resto de obligaciones.

- Derecho aplicado; en los contratos o convenios de préstamo bilateral, de forma común, constan cláusulas sometiendo los mismos a la legislación del acreedor y la resolución de conflictos a cortes internacionales, que, claramente, son de su influencia, con lo cual el país deudor renuncia a sus derechos en la condición de Estado soberano que es. Esta inequidad debe ser analizada y catalogada en el campo legal.
- Limitaciones únicamente para el deudor; se incluyen varias cláusulas que lesionan el interés del prestatario, como la prohibición de amortizaciones anticipadas, extensión de beneficios otorgados a otros acreedores (*cláusula pari passu*), en caso de moratoria, declaración unilateral de suspensión no solo del contrato en mención sino de cualquier otro o todos los que se ejecutan con el país acreedor.

Éstas y otras condiciones similares verifican el desequilibrio predominante en la mayoría de contrataciones de créditos bilaterales y rompen el principio de conmutatividad entre las partes consagrado en el derecho universal.

- Concesiones al prestamista al margen de la legislación nacional; con frecuencia, en los contratos de préstamos bilaterales o en la ejecución, se exigen exenciones tributarias, escalonamiento de intereses (anatocismo), tratamientos especiales y otros no permitidos por la constitución y leyes del prestatario.

Sin embargo, el asesor jurídico de la institución o del gobierno receptor está obligado a declarar que los compromisos adquiridos en el correspondiente contrato no violentan disposiciones legales ni el orden jurídico del país que se endeuda.

- Incumplimientos y postergaciones generan costos adicionales que asume invariablemente el deudor; en ninguno de los instrumentos que se utilizan en la concreción de los préstamos en condiciones de ayuda ligada se establece suficientemente responsabilidades de las instituciones acreedoras cuando se dan incumplimientos o perjuicios en los diseños de proyectos, las provisiones y construcciones de sus empresas connacionales. Al contrario, el riesgo y costos de la exigida exclusividad para el uso de los fondos del préstamo son asumidos, sin beneficio de inventario, invariablemente, por el deudor.

En la deuda bilateral también se registra la concedida por **bancos oficiales o privados** con domicilio en el país acreedor que, comúnmente, financian o cofinancian determinado proyecto, en condiciones de mercado; por tanto se denomina deuda comercial (bilateral). Resulta más onerosa para el deudor, aunque con menos condicionamientos y compromisos atados.

Cuando se trata de créditos combinados concesionales y comerciales, se ha encontrado en la auditoría, que los costos que se han incorporado al crédito, como el valor a pagar por seguros, se añaden al crédito comercial, que es el más costoso.

Deudas con el **Club de Paris**. La organización de tal nombre se conformó, sin personalidad jurídica, con gobiernos de países decididos a proteger sus acreencias ante riesgos de moratorias de deudores con dificultades de pagos.

Las principales intervenciones se dieron cuando se vislumbraban crisis financieras mundiales y durante las mismas, mediante negociaciones del grupo de acreedores con cada uno de los deudores, – primera inequidad – lo que debilita su posición y explica las consecuencias en las obligaciones desmesuradas e ignominiosas, como se anota en los siguientes términos:

- Informalidad y vicios legales en las representaciones.- Las Minutas no registran los nombres ni la condición oficial de los funcionarios que intervienen en la suscripción.
- El deudor debe informar regularmente a la autoridad del Club sobre el cumplimiento de obligaciones, inclusive con otros acreedores.
- Riguroso tutelaje del FMI, aprobaciones varias, aceptación de Cartas de Intención y vigencia de acuerdos Stand-by, reportes de funcionarios del FMI sobre: esfuerzos de reducción de deudas, monitoreo a la situación de la deuda, sustentabilidad de la deuda.
- Compromiso de tratamiento no más favorable que el contemplado en el Acuerdo para acreedores no enlistados en el Club.

Con estas cláusulas degradantes y otras claramente inequitativas, las minutas suscritas en cada renegociación, han creado el escenario propicio para la firma de convenios bilaterales con cada acreedor, donde se han impuesto condiciones perjudiciales, desde todo punto de vista, a la soberanía y derechos económicos de los países deudores, como:

- Exigencia para incluir tramos de deudas vencidas y por vencer en el corto plazo, inclusive del sector privado, algunas originadas en el comercio exterior, que pasaron a constituirse en deuda estatal.
- Nuevas tasas de interés y plazos extendidos, lo que implicaba cambio de condiciones de los contratos originales. En los primeros años de la década de los 80, durante la crisis financiera desatada por la elevación de tasas de interés en el mercado mundial, se duplicaron y hasta triplicaron las tasas de interés en los convenios bilaterales, maniobra ventajosa para los acreedores, pero tan onerosa para los deudores que las deudas se volvieron impagables, con consecuencias que subsisten hasta la actualidad, pues la mayoría de economías en procesos de desarrollo no han saldado obligaciones con el Club de París, a pesar del tiempo transcurrido y pagos realizados.
- Capitalización implacable de intereses (regulares y de mora) y otros costos, en cada acuerdo de refinanciamiento, lo que ha provocado un escalonamiento desmedido de las deudas, sin que hubiere ingreso alguno de dinero fresco.

Con estas anotaciones referenciales, se recomienda profundizar la investigación para llegar a evidencias de indudable ilegitimidad en el manejo del endeudamiento bilateral, por parte de un Club de acreedores; para lo cual, la experiencia ecuatoriana, en reciente fase post – auditoría, puede ser un

ingrediente orientador válido, con los principales hallazgos que se describen a continuación:

El Ecuador inició acuerdos de renegociación con Club de París, en 1983, en medio de una verdadera conspiración internacional, articulada por acreedores urgidos de salvar sus créditos, con los mayores beneficios posibles, de la crisis financiera de entonces; pues, pactó también, en circunstancias y condiciones similares, con el Comité de Gestión conformado por grandes bancos internacionales, a la vez que respondió, así, al FMI que requería “soluciones a la deuda externa bilateral y comercial privada” en las cartas de intención y consecuentes créditos Stand-by.

El sometimiento al Club de París y sus consecuencias, reiteradas en los ocho acuerdos suscritos hasta 2003 y convenios bilaterales exigidos, han conducido al escalonamiento desmedido de la deuda consolidada. Sin haber recibido desembolso alguno posterior a la fecha de corte (diciembre de 1982), se ha pagado a diciembre de 2009, 2,4 veces el valor inicial de los préstamos y se adeuda todavía una suma cercana a ese valor inicial; es decir si se continúa con el servicio hasta 2023, la deuda se habrá multiplicado por 3,5 veces.

Las principales causas para esa inusitada expansión fueron: el aumento de tasas de interés en el primer acuerdo a niveles entre el 11% y 18% cuando las tasas de los créditos originales (la mayoría contratados en la década anterior) fluctuaban bajo el 8%, a lo que se añadieron intereses por mora del 2% al 3%; capitalización de intereses regulares, de mora y otros costos en cada refinanciamiento, todo sometido a nuevos intereses, es decir un flagrante y persistente anatocismo; extensión de plazos e inclusión de deudas privadas a criterio y preferencia de los acreedores⁴.

La investigación fue bastante complicada por la pérdida de información y distorsión de componentes de la deuda, por los cambios de condiciones en cada acuerdo y falta de registros contables y un efectivo seguimiento financiero por parte de las instituciones locales que confiaban en las notificaciones de los acreedores, para cada pago. No obstante se consiguió depurar valores para llegar a los indicadores mencionados y establecer que la deuda fue, en un 61%, de carácter militar (venta de armamento, equipos y materiales bélicos) y el 99% ligado a exportaciones de los acreedores.

La deuda **comercial** merece una especial investigación práctica porque acumula maniobras fraudulentas desde sus orígenes, suficientes para catalogarla ilegítima en sus principales etapas y, es posible que, en su totalidad, si se confirman

Tanto la colocación de excedentes del mercado financiero en instituciones públicas y empresas, por parte de agentes de grandes bancos, bajo aparentes condiciones fáciles y atractivas, para luego encarecerlos por decisiones unilaterales de los dueños de los capitales, cuanto las consolidaciones de créditos transfiriéndolos al Estado y la estatización de préstamos privados, han sido maquinaciones concertadas del sistema

⁴ Varios créditos ingresaron al primer acuerdo de refinanciamiento con su última cuota de vencimiento, a pesar de las instituciones deudoras disponían del valor pertinente en su presupuesto.

financiero internacional que causaron enormes perjuicios a la economía de los países endeudados.

El resultado, un descomunal crecimiento de obligaciones y moratorias inevitables de su servicio por parte de los gobiernos deudores. Surgen, entonces, acuerdos con los acreedores organizados en Comité de Gestión, en los cuales se actualizan condiciones, a su favor, se capitalizan intereses y otros costos y se prolongan las acreencias. Los montos de la deuda siguen aumentando, sin que hubiere ingreso monetario alguno.

Se han encontrado en este proceso evolutivo, poderosos intereses, inclusive internos, que intervinieron para impedir prescripciones y preparar planes de resurgimiento de sumas adeudadas, mediante emisiones y canjes de títulos valores – bonos, pagarés -, con cargas añadidas, como fueron las garantías colaterales, con nuevos largos plazos como para perennizar la deuda y engañosos descuentos (las negociaciones se efectuaban por sobre los precios de mercado, asegurando jugosas ganancias a los tenedores).

Con la colocación en el mercado financiero de tales papeles de la deuda pública externa los pueblos y sus expectativas de desarrollo quedaron sujetos al voluble juego de la especulación y codicia de los capitalistas.

Tantas anomalías fueron posibles en el manejo de este tramo de endeudamiento mediante flagrantes alteraciones del **orden jurídico** interno e internacional, a principios fundamentales de justicia y la buena fe, como las que se presentan a continuación:

- Violación a la autonomía de la voluntad y flagrante falsedad ideológica, cuando se imponen dictámenes legales oficiales pre-elaborados (por instancias vinculadas a los acreedores), lo que se confirma por el contenido uniforme y declaraciones de legalidad exactas entre diversos deudores.
- Sometimiento a jurisdicciones contrarias a los derechos de los Estados que contraen la deuda, como son las cortes locales (Londres, Nueva Cork, Tokio) que salvaguardan intereses de las organizaciones de sus países.
- Cláusulas de renunciadas que coartan el derecho a la defensa.
- Exención de responsabilidades de agentes y representantes de los acreedores en casos de acción u omisión en los contratos.
- Imputación al deudor de todo tipo de gastos, sin que pueda controlarlos ni impugnarlos. Prevalecen las cuentas del acreedor, el que se reserva el derecho de notificar los pagos.
- Se otorgan derechos absolutos e incondicionales a tenedores de valores (bonos, pagarés).
- Sanciones extremas en caso de incumplimiento.
- En general, se crea un régimen jurídico especial, donde los Estados pasan a ser deudores convencionales, carentes de poder soberano, que pueden ser juzgados y sometidos a penalidades, sin considerar la grave lesión al interés colectivo y al patrimonio público.

Con estos antecedentes reales y objetivos encontrados en la auditoría ecuatoriana y constataciones con evidencias similares en otros países, se sugiere la búsqueda orientada de documentos e información que confirmen y demuestren tales abusos e inequidades en materia jurídica y se señalen los perjuicios e impactos provocados en cada una de las operaciones de deuda comercial.

Como se mencionó en la programación de la auditoría de la deuda **interna**, los aspectos principales a considerar en la ejecución de la auditoría integral tienen relación con la licitud de los recursos que obtiene el Estado en esta fuente interna, si las condiciones financieras han sido aceptables o perjudiciales al Estado y la economía nacional, los posibles efectos en el mercado financiero, en especial en los niveles de tasas de interés, en la estabilidad financiera y en la disponibilidad del ahorro nacional para la inversión productiva.

Validación y retroalimentación (comité técnico, Comisión y autoridades)

Según se indicó previamente, el rol del Comité Técnico se concreta en la validación general de la auditoría, cuando le es posible calificar y, en lo que corresponda, armonizar los contenidos, verificar el cumplimiento de los objetivos y definir las exposiciones, la estructura y presentación de los informes finales parciales y consolidados, con versiones resumidas y otras consideradas en el plan de comunicación.

Es posible que se produzcan observaciones y pedidos de profundización de las investigaciones; también se pueden dar impugnaciones sobre las pruebas presentadas, lo que llevaría a descartarlas o a reorientar los procedimientos de investigación aplicados para verificarlas y validarlas. Es decir, se da opción a una instancia de retroalimentación de los procesos para llegar a productos altamente satisfactorios.

También la Comisión de Auditoría Integral debe conocer los informes parciales y efectuar las observaciones que estime necesarias para su incorporación, en coordinación con las Subcomisiones, el Director Técnico y el Comité Técnico.

Conviene además informar regularmente a las autoridades nacionales sobre el avance y resultados que se vayan logrando, donde pueden surgir nuevas reflexiones y sugerencias a ser introducidas, precautelando la idoneidad del trabajo y considerando el compromiso político de la auditoría, especialmente, con la sociedad.

Preparación de los informes finales

Una vez que se han incorporado los ajustes establecidos en las etapas de validación de las pruebas e indicios de ilegitimidad y/o irregularidades, los grupos técnicos, deberán preparar sendos informes que incluirán, además los análisis jurídico, económico-financiero y de impactos. Estos informes, con el visto bueno del Comité Técnico, serían acogidos por la respectiva Subcomisión como producto final de la auditoría realizada bajo su responsabilidad y supervisión.

La Comisión en pleno, a su vez, procedería a la aprobación de tales informes y dispondría la integración en un informe final consolidado que sería presentado a las autoridades pertinentes, inclusive las de control y a las instancias judiciales.

La preparación de un informe resumido (ejecutivo), que relieve la naturaleza propia de la auditoría integral, la participación social y el compromiso político, junto con los principales y contundentes hallazgos, en cada tramo de deuda, así como las

responsabilidades evidentes y más aspectos indagados, es necesario para que la labor cumplida tenga amplia difusión. Puede ser de utilidad también, procesar una síntesis aún más reducida, para determinado público objetivo, como se hizo en el caso de Ecuador.

Procesos de comunicación, publicaciones y difusión

Como se mencionó en la fase de estrategias y programación, las tareas de comunicación deben acompañar todo el proceso de la auditoría. No obstante, una vez que se cuente con los informes finales, el área responsable asume la gestión protagónica de la presentación editorial, la producción de publicaciones suficientes para el acceso de grupos sociales, políticos, intelectuales, profesionales, estudiantiles.

La importancia del tema de la deuda, como carga social, convoca el máximo interés ciudadano, por tanto, conviene el uso de los diferentes medios de comunicación (radio, televisión, conferencias, disertaciones) para que los actores de la auditoría ofrezcan las explicaciones del caso, para un mejor conocimiento y comprensión del público.

Proceso de cierre y de entrega a autoridades, a entidades de control, a instancias judiciales y sistemas públicos de archivos

La etapa de cierre de la auditoría es de particular importancia por la necesidad de precautelar la integridad de la documentación e información acumulada.

Se requiere generar un sistema de archivo técnico con clasificaciones y codificación de los documentos, como se había advertido antes, debidamente certificados, además, copiados electrónicamente. Se generará, obviamente, un registro, mediante listados con los datos básicos de cada documento, para su fácil y rápida ubicación.

Versiones completas físicas y electrónicas de los informes, con los respectivos respaldos pueden ser entregadas a los centros de información nacional e histórica, a las instituciones responsables de la política del endeudamiento público y a autoridades que pueden adoptar decisiones o iniciar procesos respecto de los resultados de la auditoría integral.

Hasta aquí se ha relatado y sugerido lo que puede ser una auditoría integral del crédito público aplicada a cualquier ámbito político social, en un contexto democrático y de vigencia de los derechos de la población que busca respuestas a sucesos que gravitaron en su destino.

Como estímulo a su realización, es preciso añadir, que la auditoría ecuatoriana, a más de responder a sus objetivos inherentes, tuvo dos trascendentes contribuciones inmediatas:

1. Fue el sustento ético sustancial para que el gobierno nacional efectúe las operaciones de recompra de la deuda comercial, a precios que regían en los

mercados financieros, previos a tantas renegociaciones, con lo cual se redujo, en 2009, una tercera parte del saldo de la deuda externa pública;

2. Las denuncias de ilegitimidad efectuadas durante la auditoría, permitieron incorporar en la nueva Constitución de la República condiciones y delimitaciones a favor del buen uso del endeudamiento, de defensa de la soberanía y del interés nacional; las instituciones involucradas en la tramitación y control del endeudamiento, por su parte, han incorporado correctivos para el cumplimiento cabal de sus responsabilidades.

Otra innovación en la norma constitucional es la responsabilidad del Estado de promover instancias para que el poder ciudadano vigile y audite el endeudamiento público, en tanto que las autoridades de control han de efectuar auditorías financiera, social y ambiental en todas las fases del endeudamiento público, interno y externo.

22-10-2010