Índice Latinoamericano *de* Transparencia ***Presupuestaria***

Ecuador 2003

Misión Institucional CDES

En el nuevo milenio, América Latina enfrenta críticos problemas en lo social, económico y ambiental. Se torna cada vez más evidente que el sistema democrático y el mercado libre no han sido suficientes para garantizar bienestar y justicia social. Incluso los cambios positivos que las instituciones políticas han experimentado en los últimos veinte años, no han logrado evitar que, a la par, las condiciones sociales hayan empeorado, conduciendo a mayor inequidad, pobreza y destrucción ambiental.

CDES

El Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) fue constituido en 1997 para enfrentar, a través de los derechos humanos, estas urgentes amenazas vinculadas con el desarrollo en América Latina, mediante investigación interdisciplinaria, incidencia en políticas públicas, capacitación, litigio y presión social. Convencidos de que los cambios necesarios precisan de una sociedad civil activa y comprometida, las actividades del CDES están orientadas hacia el fortalecimiento de los movimientos sociales, para una más amplia participación y rendición de cuentas en los procesos de desarrollo.

Equipo CDES:

Luz María Tamayo	investigación y análisis de la información.
Juana Sotomayor	coodinación del proyecto, análisis y edición.
Mario Melo y Jorge Acosta	aportes en la lectura de los resultados.
Susana Chu Yep	sistematización y análisis finales.
Patricio Pazmiño Freire	revisión de contenidos y apoyo en la elaboración de conclusiones.

Los informes nacionales y el informe regional, así como toda la información legal y práctica está disponible en internet en español, inglés y portugués en:

- **www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm**

Diseñado e impreso en Quito, Ecuador, por SERGRAFIC, tel. (593-2) 241-9928

Análisis Formal Institucional de la Transparencia Presupuestaria Ecuador - 2003

I. Introducción

En América Latina en los últimos años el debate sobre democracia y ciudadanía ha estado matizado por diversas formas de entender, de construir, de medir y de evaluar una serie de elementos relacionados con la *transparencia* en las decisiones gubernamentales de manejo de los fondos públicos, y su correlato en mecanismos de acceso a la información y de rendición de cuentas hacia la población en general.

Para efectos de este estudio latinoamericano sobre procesos presupuestarios se ha seleccionado un concepto de transparencia por el cual las razones de toda decisión gubernamental y administrativa referidas al gasto público, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de dicha decisión, son accesibles, claros y comunicados al público en general, de manera sistemática, con base en un marco legal.

Entendida en esta dimensión, la transparencia en la definición de prioridades en el gasto público es de particular relevancia debido al carácter central del presupuesto como herramienta política de un gobierno: en él se expresan los objetivos, compromisos y prioridades de los gobernantes, así como sus limitaciones. Así pues, el análisis detallado de las fases presupuestarias desde la formulación hasta la fiscalización, permite identificar niveles de transparencia en los procesos y acceso a la información sobre los mismos, para determinar quienes se benefician con la distribución de los recursos públicos. Esto, a su vez, revela aspectos que pueden ser útiles a la hora de determinar el grado de efectividad y eficiencia del gasto público, así como aquellos espacios o procesos que podrían prestarse para actos de corrupción.

No cabe duda, sin embargo, que existen otros aspectos, como el análisis de la calidad del gasto o su impacto en el logro progresivo de los derechos económicos y sociales de la población, que serían de suma importancia a la hora de profundizar ya sea sobre el sentido mismo de la democracia y el estado social de derecho, o sobre el acceso a la información como uno de los pilares –no el único- del ejercicio del derecho a la participación social. Estos aspectos, apenas mencionados en este espacio, no han sido incorporados en el estudio y rebasan los límites propios de un esfuerzo comparativo entre 10 países a nivel regional.

Es relevante, sin embargo, resaltar que la Constitución Política vigente desde 1998 en el país, establece los principios y objetivos básicos de la economía[1], a los cuales debería remitirse la práctica presupuestaria, como son: el desarrollo

[1] CPE, Art. 242 y 243.

socialmente equitativo, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo; haciéndose hincapié en la eliminación de la indigencia, la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Así también, la legislación vigente señala que la transparencia es uno de los principios rectores del Presupuesto General del Estado.[2] En directa relación, el objetivo central de este estudio es analizar el marco jurídico, las prácticas y las percepciones de expertos sobre el proceso presupuestario en su conjunto, con miras a determinar si los objetivos sociales del Estado se plasman en sus políticas y prácticas presupuestarias, y si éstas a su vez son guiadas por los principios establecidos para el efecto.

Finalmente hay que recordar que el manejo presupuestario en el Ecuador no constituye un proceso aislado del marco de fragilidad institucional que ha caracterizado la vida política del país en los últimos años. La poca confianza en las instituciones y organismos, así como en sus procesos, y la débil percepción que de ellas tienen algunos de los expertos consultados en este estudio nos remiten a una percepción más amplia –y quizá más preocupante- sobre toda la estructura política del país.

En este contexto no sorprende que los indicadores, variables y calificaciones más bajas de entre los 10 países en el estudio, sean para Ecuador. Si bien la mayoría de los países participantes tienen niveles insatisfactorios en materia de transparencia en las decisiones de gasto público, encontrándose las condiciones generales en valores cercanos a 50 en una escala de 100, siendo el nivel de transparencia más alto el alcanzado por Chile, bordeando 60, que deja entrever que aún quedaría mucho por hacer, no es menos cierto que el nivel de 30 para nuestro país nos rezaga con relación a los países analizados.

Antecedentes del estudio:

A lo largo del 2000 y 2001, ocho organizaciones en cinco países de la región desarrollaron la primera edición del Indice de Transparencia Presupuestaria en América Latina (ITP). El objetivo general del proyecto fue contar con información que permita que las prácticas asociadas a los presupuestos públicos sean más transparentes. Se diseñó un estudio integrado por dos partes: por un lado, una encuesta aplicada entre expertos, con resultados que permitan hacer comparaciones entre países y a través del tiempo. Por el otro lado, una guía de análisis detallado en torno al marco legal del proceso presupuestario, contestada por un experto en cada país.

Habiendo pasado dos años de la primera edición del ITP, durante el año 2003, se ha ampliado el alcance de este estudio con miras a aplicar esta herramienta en diez países[3]. La realización de la segunda edición del ITP ha contado con el apoyo

---

[2] Ley de Presupuestos del Sector Público, Art. 4.a, Principios de Responsabilidad Fiscal, Ley 18, RO/S 76, 30-noviembre-1992.

[3] Las organizaciones participantes en la segunda edición del Indice de Transparencia, ordenadas por país son: Poder Ciudadano (Buenos Aires, Argentina), Instituto Brasileño

de la *Fundación Ford,* México, Brasil y Chile; además se contó con fondos de la Fundación *Open Society Institute*, facilitados por el *International Budget Project*, Washington-USA, y el apoyo de la *Agencia Británica de Cooperación* (DFID), Perú. La coordinación general del proyecto ha estado a cargo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación en México.

El presente informe constituye un resumen para el país que incorpora la descripción de la metodología utilizada, sus alcances y limitaciones; el análisis de las tres variables mejor y peor evaluadas conforme a la encuesta de percepciones, con un detalle del marco legal y práctico relevante para cada una de ellas; una referencia sobre la información y difusión del presupuesto para el público en general, y finalmente algunas recomendaciones. Se incluye al final un listado de siglas y abreviaturas utilizadas. La edición final de la guía formal/práctica, el marco sistémico y los cuestionarios detallados que han servido de base para esta investigación están disponibles en versión electrónica, así también el informe comparativo para los 10 países de este estudio, en: ***www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm.***

II. Metodología

La metodología para construir el Índice de Transparencia Presupuestaria fue diseñada durante el año 2000 y aplicada en 2001 en cinco países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. Para la segunda edición se ha utilizado una metodología similar, con algunas modificaciones, aplicándola en un total de diez países. Los cinco países adicionales son: Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Nicaragua.

Tres objetivos han guiado este nuevo estudio, a saber:

- Replicar y mejorar un índice que permita medir el grado de transparencia en el gasto público en cada país, y que a la vez permita hacer comparaciones entre países y a través del tiempo.
- Actualizar el conocimiento existente sobre el proceso presupuestario y la importancia de la transparencia en este ámbito.
- Identificar las áreas específicas del proceso presupuestario con menos transparencia para que los gobiernos, a través de sus instancias responsables, puedan trabajar en soluciones concretas, con el aporte de la sociedad civil.

de Análisis Sociales y Económicos, IBASE (Río de Janeiro, Brasil), Departamento de Economía, Universidad de Chile (Santiago de Chile), Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas, CORFAS (Santa Fe de Bogotá, Colombia), Postgrado de Economía de la Universidad de Costa Rica, Programa Estado de la Nación y Fundación Arias (San José, Costa Rica), Centro de Derechos Económicos y Sociales, CDES (Quito, Ecuador), Probidad (San Salvador, El Salvador), Berumen y Asociados, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE y Fundar, Centro de Análisis e Investigación (México D.F., México), Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud, CISAS, Coordinadora Civil y Grupo Fundemos (Managua, Nicaragua) y el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú).

Este análisis se basa en una metodología que combinó tres elementos:

1. **Una encuesta** aplicada entre expertos y usuarios de la información presupuestaria, que evalúa las **percepciones** con respecto a la transparencia. Esta encuesta se aplicó siguiendo iguales criterios en los diez países, lo cual permite comparar las distintas características relevantes de transparencia en términos cuantitativos. Con esta encuesta se construyó el Índice General de Transparencia Presupuestaria. El índice califica a los países en una escala que va de 0 a 100, donde cero significa nada transparente y cien completamente transparente. La encuesta fue confidencial y sus respuestas fueron sistematizadas de manera centralizada en México, por una firma consultora independiente contratada para este estudio.

2. **Un análisis detallado de las condiciones formales y prácticas** del proceso presupuestario, guiado por un cuestionario. Este cuestionario fue contestado por expertos locales y revisado por diversos lectores. El cuestionario está diseñado para identificar los aspectos de la estructura legal del proceso presupuestario que influyen y promueven la transparencia, a la vez que se evalúa la aplicación de estos marcos legales en la práctica. En base a este cuestionario se ha complementado y contrastado la información con las percepciones derivadas de la encuesta, y se pudo agregar una dimensión cualitativa y detallada al estudio. Así, el cuestionario sirvió para ahondar en las razones que explican las percepciones en torno a la transparencia presupuestaria e identificar posibles obstáculos.

3. **Una guía que sirvió para vincular la encuesta de percepciones y el análisis formal/práctico del cuestionario**. Esta guía de vinculación permitió comparar los resultados, identificar las disposiciones legales relevantes y su nivel de aplicación real. Además, facilitó la retroalimentación entre los países participantes. Este ejercicio de vinculación sustenta las recomendaciones y propuestas de mejoras específicas que se emiten en este documento. Sirve además para profundizar sobre el conocimiento de las fases presupuestarias, sus actores y los posibles espacios de interacción entre diferentes instancias gubernamentales y de la sociedad civil.

Con base en estas herramientas metodológicas se construyó el índice de transparencia y se desarrolló el análisis de 14 variables identificadas como las más relevantes dentro del proceso presupuestario. Cada una de estas variables se analizó con base en la información obtenida a través de la encuesta de percepciones y de los cuestionarios que sirvieron para evaluar las condiciones formales y prácticas del proceso presupuestario.

La investigación partió de una exploración preliminar consistente en analizar los documentos del proyecto, específicamente la Guía Formal y Práctica, precisar la legislación relativa al proceso presupuestario, enlistar las instituciones que producen información sobre finanzas públicas y otras relacionadas, y recopilar documentos básicos (proformas y presupuestos aprobados). Paralelamente, se procedió a seleccionar a los informantes claves, de la lista de expertos en el tema que surgió como resultado de la depuración final realizada a la población a encuestar, conforme a criterios preestablecidos y compartidos en todos los países. La población censada corresponde a cuatro sectores censados: miembros de las

comisiones especializadas de presupuesto en el legislativo; formadores de opinión pública —periodistas, columnistas de medios nacionales de comunicación—; investigadores y académicos que hubiesen publicado sobre presupuesto y finanzas públicas en los últimos 5 años; y, finalmente, representantes de organizaciones sociales que se hubieren pronunciado públicamente sobre las proformas presupuestarias en la fase de aprobación.

En segundo lugar, se hizo una revisión general de la normativa seleccionada para establecer relaciones entre la legislación y las prácticas, así como señalar las conexiones entre éstas y las temáticas abordadas en las preguntas de la guía. Para este fin, fueron especialmente útiles los cuestionarios que forman parte del proyecto. La utilización simultánea de ellos permitió abordar temas conexos y claves.

Con esta primera sistematización de información, se dio inicio a la fase siguiente que incluyó entrevistas a informantes expertos para obtener sus respuestas a los cuestionarios (parte legal-formal y práctica). Entre la población entrevistada, se encontraban tanto expertos vinculados o conocedores de una fase específica del proceso presupuestario, como otros con experiencia sobre el proceso en su conjunto.

Los cuestionarios (legales y prácticos), una vez contestados, fueron revisados y comentados, lo cual permitió tomar decisiones respecto de aquellas respuestas contrarias o diferentes, en base a evidencias tales como información documental y estadística, publicaciones de la prensa y consultas específicas a otros informantes claves.

Como última fase, se procedió a la redacción final de las respuestas a los cuestionarios así como a la edición final de la Guía Formal Práctica, documentos a partir de los cual se ha elaborado el presente informe y que están disponibles en versión electrónica, en *www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm.*

Se debe aclarar que el ámbito de análisis se restringe al gobierno central en el Ecuador, que abarca las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial, las Entidades Adscritas, los Fondos Especiales, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo Electoral. Se excluyen los presupuestos de las restantes entidades y organismos que conforman el sector público[4], tales como los gobiernos seccionales (Prefecturas Provinciales y Municipios) y otras entidades autónomas que se rigen por su propia legislación para la fase de aprobación y de ejecución presupuestaria.

---

[4] La Constitución Art. 118 señala que integran el sector público: 1. Los organismos y dependencias de las FuncionesLegislativa, Ejecutiva y Judicial; 2. Los organismos electorales; 3. Los organismos de control y regulación; 4. Las entidades que integran el régimen seccional autónomo; 5. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y, 6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

III. Principales Resultados obtenidos y análisis

El análisis formal de la legislación y de su aplicación práctica junto con el análisis de la encuesta de percepciones de expertos y usuarios permite tener un panorama integral sobre el proceso presupuestario, sus actores, fortalezas y debilidades.

Una primera apreciación que surge del análisis del marco legal que rige el proceso presupuestario en el Ecuador es la abundancia de normas que cubren todas sus fases, inclusive procedimientos y requisitos puntuales. La vigencia de una serie de disposiciones, unas veces complementarias, otras contradictorias y otras repetitivas, exige un esfuerzo de racionalización y ordenamiento, que evite la utilización de una u otra norma en momentos determinados con altos márgenes de discrecionalidad.

Este es el caso, por ejemplo, de la prohibición de aumentar el gasto público que presume el cumplimiento de las reglas macro fiscales establecidas en la LORETF, frente a la posibilidad de incurrir en un incumplimiento que supone la vigencia del Art. 48.7 de la LOAFYC, de acuerdo con el cual el Ministro de Economía y Finanzas está facultado para aprobar aumentos de créditos que alteren los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado, hasta por un total del 5 por ciento respecto de las cifras aprobadas por la Legislatura.

Una segunda debilidad de la legislación presupuestaria es su alejamiento de disposiciones constitucionales fundamentales. No se encuentran considerados los objetivos que debe perseguir el manejo presupuestario, que son aquellos establecidos para el sistema económico y la planificación nacional, tales como el aseguramiento de una existencia digna e iguales derechos, oportunidades y acceso a bienes y servicios para todas las personas. La percepción de los expertos consultados revela que el 74 por ciento considera que la asignación de los recursos no responde a políticas de Estado para lograr el bienestar de todas las personas.

La legislación secundaria sobre presupuestos tiende a desvincular los derechos humanos del manejo presupuestario. Sin embargo, hace hincapié en introducir requerimientos “técnicos” condicionados. Es el caso de la LORETF, catalogada por algunos expertos como la norma clave para el logro de un manejo presupuestario adecuado, con la cual se establecen mecanismos que garantizan el traslado de los excedentes petroleros al pago de la deuda externa. Parece haberse elevado a categoría de prioridad nacional el pago de la deuda externa por sobre el cumplimiento de las obligaciones estatales sobre derechos económicos, sociales y culturales, en la asignación de fondos públicos.

Así mismo, del análisis de la legislación secundaria, la opinión de los expertos y el desarrollo de los cuestionarios, se desprende que existe un divorcio entre la formulación presupuestaria y el cumplimiento de las obligaciones estatales sobre derechos humanos (el 65 por ciento de los expertos considera que, a la hora de elaborar el presupuesto nacional, no se toman en cuenta la legislación nacional e internacional vigente sobre la materia).

Un tercer elemento que se destaca del análisis del marco legal es la concentración de poder en la Función Ejecutiva, principalmente en el Ministerio de Economía y Finanzas, en la formulación, ejecución e incluso control presupuestarios. Su rol es determinante en las decisiones de gasto, inversión, endeudamiento y distribución. En la práctica, esta concentración de poder parecería determinar la subordinación de los principios y objetivos de la economía nacional definidos en la Constitución, a un esquema de manejo presupuestario de corto plazo y coyuntural. Se advierte nuevamente que es preciso racionalizar la legislación presupuestaria, incorporando temas medulares como los referidos al Sistema Nacional de Planificación, lo cual permitiría vincular la visión de derechos y la participación social en todas las fases del proceso.

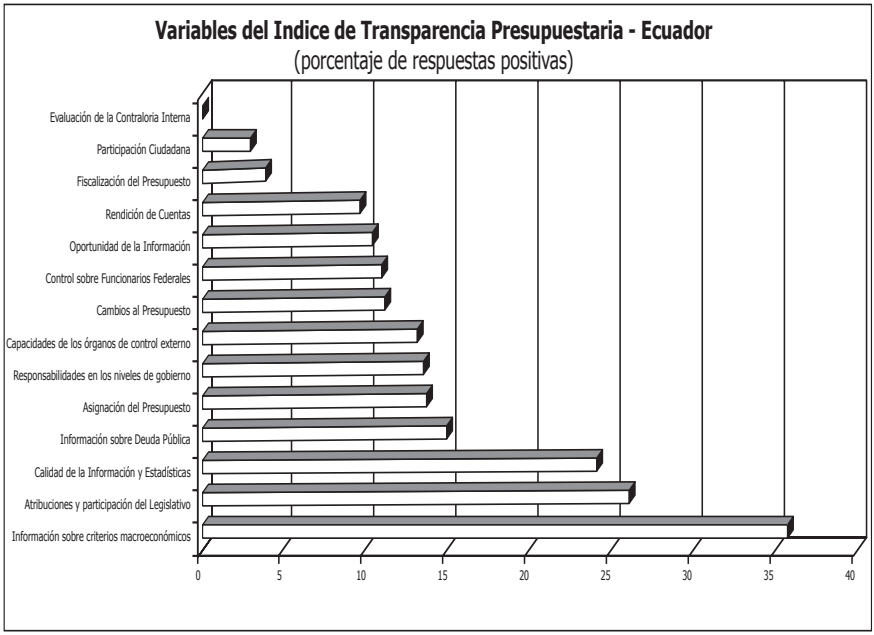
En la misma línea, la legislación limita el rol del Poder Legislativo a niveles marginales, reduciendo casi exclusivamente sus atribuciones a la aprobación de la proforma con restringidas posibilidades de cambios. En lo que se refiere a fiscalización, las actuaciones puntuales de la Comisión Permanente de Fiscalización y Control Político, generalmente vinculadas al ámbito político, en la práctica no se han dirigido a aspectos más integrales o estructurales del proceso presupuestario. Si bien en su momento se redujo el papel protagónico de la Legislatura en el proceso presupuestario del país, para liberarlo de prácticas partidistas, es relevante ver que en otros países de la región hay mecanismos vigentes que hacen de este poder del Estado un real contrapeso para el manejo fiscal del Ejecutivo.

En lo referente al análisis de las prácticas presupuestarias, se permite entrever que no siempre se da prioridad al ejercicio del derecho a la información en materia presupuestaria, aún a pesar de estar proclamado. Esta limitación parece resultar también de vacíos, imprecisiones o generalizaciones en la legislación presupuestaria que facilita la discrecionalidad a la hora de determinar la forma de presentación de información, y que se pretende subsanar con la existencia de páginas web. No cabe duda que la complejidad de la terminología presupuestaria podría constituirse en un obstáculo para las iniciativas sociales que buscan establecer mecanismos de vigilancia y control del manejo de los dineros públicos, al punto que cualquier instancia existente se convertiría en privilegio de un grupo de expertos, si no se fortalece por parte del Estado una serie de prácticas que presenten la información presupuestaria, de manera desagregada, oportuna, sistemática y de fácil comprensión para la ciudadanía, por medios escritos de difusión nacional.

En lo referente a fiscalización, se puede ver que la legislación que norma esta fase también se ha renovado. La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, promulgada el 2002, establece nuevas y amplias atribuciones sobre la auditoría, control y fiscalización presupuestarias, las mismas que no han sido plenamente asumidas por el organismo ya sea por falta de voluntad política, o por presiones externas. Sus actuaciones se han restringido en la práctica a asuntos, montos y perjuicios que podrían acarrear responsabilidad netamente administrativa, dejando de lado, en ocasiones, aquellos temas que ameritarían sanciones penales y/o revisiones estructurales, o una auditoría integral y sistemática de la ejecución presupuestaria en una institución determinada, acciones con las que se colaborarían para el fortalecimiento institucional en el sector público y para el

mejoramiento sostenido de procesos transparentes en el manejo de los recursos y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

Finalmente, en lo que se refiere el análisis específico de los resultados de la encuesta de percepciones, las respuestas positivas de las variables fluctúan entre 0 por ciento y 36 por ciento, siendo las variables con menor calificación positiva: a) Evaluación de la contraloría interna (0 por ciento); b) Participación ciudadana en el presupuesto (3 por ciento), y c) Fiscalización del presupuesto (4 por ciento). Por su parte, las variables con mayor calificación positiva son: a) Información sobre criterios macroeconómicos (36 por ciento), b) Atribuciones y participación del legislativo (26 por ciento), y c) Calidad de la información y estadísticas (24 por ciento).



Como se observa en la gráfica anterior, en primer lugar, vale señalar que los valores obtenidos en el Ecuador, a partir de las percepciones de los usuarios de información y expertos en temas presupuestarios, dejan mucho que desear, no llegando en ninguno de lo casos ni siquiera a la media regional (alrededor de 50 sobre 100). De hecho, en la mayoría de las variables los resultados son inferiores a los obtenidos por los 9 países restantes. En segundo lugar, resulta de especial atención que se perciben como de mejor nivel de transparencia algunos de los aspectos más cuantitativos y de información estadística, mientras que aspectos centrales del ejercicio democrático como participación, fiscalización y rendición de cuentas, que requerirían elementos más cualitativos de análisis y mayor coordinación entre diversas instancias y poderes del estado, se perciben como muy débiles y opacos.

A continuación se analizan en primer lugar las tres variables mejores calificadas ( ) y luego las tres peor calificadas ( ), en mayor detalle.

1. Calidad de la información y estadísticas

En estricto sentido, la calidad de la información presupuestaria que el gobierno provee es indispensable no sólo para crear un valioso instrumento de rendición de cuentas, sino para ofrecer a la población en general una herramienta para la participación ciudadana en el proceso presupuestario. No es menos cierto que la calidad de la información debe servirle también al propio Estado para el diseño de programas y políticas. Del mismo modo, los datos estadísticos que se publican constituyen una herramienta valiosa para instituciones dedicadas al análisis presupuestario, para organizaciones sociales que realizan campañas de incidencia y para instancias gubernamentales a la hora del diseño de políticas y planes.

A pesar de ser una variable que obtuvo una de las valoraciones positivas más altas en el Ecuador, sólo el 24 por ciento de los expertos consultados perciben que la calidad de la información es buena, específicamente en lo que concierne a las instituciones que generan estadísticas nacionales y su confiabilidad. En este sentido, destacan el papel en la provisión de información periódica que cumple el Banco Central del Ecuador, en torno a las estadísticas de finanzas públicas consolidadas. También se publican los informes que el BCE presenta al Congreso Nacional, así como los referidos al seguimiento y monitoreo del programa macroeconómico, dentro de los cuales se examinan las cuentas fiscales agregada. Así también, se subraya el rol del Sistema de Rentas Internas (SRI), que provee información periódica, con solo uno o dos meses de retraso, sobre las recaudaciones de tributos de su competencia, lo cual exige un nivel técnico de conocimiento y comprensión del tema.

Está establecido que el INEC opera como centro oficial general de información y datos estadísticos del país. La producción de información del INEC se refiere, entre otras, a actividades económicas, empleo, remuneraciones, índice de precios (consumidor, productor), migración, condiciones de vida, algunas sobre infraestructura hospitalaria, atención de la salud, todos los cuales son de extremada importancia para un análisis de cumplimiento de las obligaciones en derechos económicos, sociales y culturales.

Se esperaría que la información producida por este organismo sea la base para la formulación de planes y programas a través del ODEPLAN y el MEF y, por tanto, para la formulación de la proforma del presupuesto del gobierno nacional y de todas las entidades del sector público, así como para el establecimiento de indicadores que sirvan para el monitoreo de los planes y su ejecución en la práctica. Sin embargo, este necesario cruce de información no siempre parece darse.

Otro organismo proveedor de estadísticas es el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), que funciona a través de la Coordinación de los Ministerios del Frente Social, con la participación de INEC como su principal

proveedor de información; y con la colaboración de otras instituciones nacionales y organismos internacionales. Los indicadores y desagregaciones producidos por este organismo son muy útiles en especial para la sociedad civil, para monitorear por ejemplo, el impacto de la gestión presupuestaria en la educación, salud, provisión de infraestructura básica, calidad de vida y desagregación por grupos de la población.

Paradójicamente, y a pesar de existir estas instancias especializadas en información y estadísticas de diferentes tipos que podrían ser combinadas y consolidadas, los expertos consultados consideran que la información presupuestaria no es presentada de manera adecuada para realizar análisis detallados e integrales, que permitan realizar un seguimiento de la ejecución presupuestaria ni del cumplimiento de las metas de los programas.

Adicionalmente, se percibe que el presupuesto no provee de un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional, lo cual puede ser comprendido en el sentido de que debido a que no están contempladas todas las entidades que reciben fondos públicos, ni tampoco incorpora los presupuestos de los organismos de control y el de las empresas públicas, cuya aprobación está determinada por normas específicas.

A nivel regional, la calidad de la información presupuestaria es la tercera variable mejor calificada en el Índice Latinoamericano, siendo Chile quien presenta la mayor calificación (61 por ciento de respuestas positivas).

2. Atribuciones y participación del Legislativo

La participación del Poder Legislativo en el manejo presupuestario resulta indispensable, ya que, por una parte, es el principal contrapeso del ejecutivo en un sistema democrático y, por otra, representa en principio los intereses y prioridades de la población. Es por medio del legislativo que estos intereses y demandas pueden ser incorporados, en términos monetarios o de prioridades, al presupuesto.

Casi todos los expertos consultados consideran que es suficiente el mes y medio que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto por parte del Legislativo; sin embargo, también perciben que no existe un debate significativo sobre la proforma presupuestaria. Esta percepción podría responder al hecho de que el tema presupuestario no es necesariamente conocido por todos los legisladores, circunscribiéndose específicamente su estudio detallado a los miembros de la Comisión de lo Tributario, Fiscal y Bancario o a las consultas específicas que pueden hacer al MEF, al BCE y a otros funcionarios de entidades del sector público, respecto a cualquier tema relativo a la proforma. Podría también deberse a que la proforma es debatida una sola vez por el pleno del Legislativo, debate en el cual debe ser aprobada, conforme a lo establecido en la Constitución.

Los expertos consultados consideran que el poder legislativo no tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo,

ya que según la legislación vigente, el Legislativo sólo puede redistribuir los ingresos, pero no puede incrementar el monto total estimado de los mismos ni de los egresos previstos en la proforma del Presupuesto General del Estado; así como tampoco puede privar a ningún organismo de su presupuesto. Sus atribuciones están claramente delimitadas por Ley y se reducen a garantizar el cumplimiento específico de las reglas macro fiscales predefinidas, con limitado margen de modificación.

A nivel regional la situación es distinta. Esta es una de las variables con mejor calificación, debido a que *la mayoría de los países cuenta con un marco legal que confiere facultades sustanciales a los legisladores en este tema*[5]. El país mejor evaluado es Argentina, en donde los congresistas están facultados legalmente para hacer cambios sustanciales al presupuesto[6]. Para tales efectos, las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de las Cámaras de Senadores y Diputados pueden citar a todo tipo de funcionarios para solicitarles información adicional. Incluso, el proyecto de presupuesto se acompaña de indicadores, criterios y técnicas para hacerlo más comprensible.

3. Información sobre criterios macroeconómicos

Para ser más transparente, el presupuesto anual debe prepararse y presentarse dentro de un marco macroeconómico exhaustivo y consistente. Los criterios macroeconómicos son útiles para conocer el impacto que tienen el gasto y los ingresos, tomando en cuenta variables como la inflación, tasas de interés o el crecimiento del PIB.

Esta es la variable que obtuvo la más alta valoración por parte de los expertos (el 36 por ciento considera que existe información sobre criterios macroeconómicos), lo cual se sustenta en la percepción de que el Ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora su proforma (el 54 por ciento considera que sí se publican); sin embargo, la percepción de los expertos es que las proyecciones de los ingresos fiscales no son confiables (sólo el 18 por ciento considera que son confiables).

En el primer caso, hay que tener en cuenta que la alta valoración puede ser explicada por el hecho de que los expertos consultados dominan el argot técnico introducido en las últimas dos décadas por las instituciones financieras internacionales y tienen acceso a la proforma presupuestaria, en donde constan los supuestos macroeconómicos, mas no por el hecho de que el Ejecutivo publique la propuesta presupuestaria y ésta se encuentre al alcance de todas las ciudadanas y ciudadanos, en términos comprensibles.

En lo que se refiere a la baja confiabilidad de las proyecciones de ingresos fiscales, ésta se explica por la alta volatilidad del precio del petróleo en el mercado internacional (los ingresos petroleros representan más del 25 por ciento del total

---

[5] Para conocer más detalladamente estos marcos legales, se puede consultar a las Guías Formal/Prácticas de cada uno de estos países.
www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm

[6] Ley de Administración Financiera (Argentina).

de ingresos), y porque los ingresos no petroleros, especialmente los ingresos tributarios, se estiman a partir de la proyección del PIB, la misma que es revisada periódicamente, sobre una base de datos de contribuyentes que aún se encuentra en proceso de ampliación y depuración.

Respecto a los resultados regionales, el Ecuador se ubica entre los países con menor calificación, mientras que Chile se ubica como el país con mayor valoración, lo cual se explicaría porque, en ese país, el Ejecutivo ha incrementado en los últimos 10 años la información publicada sobre los supuestos macroeconómicos, aún sin existir una obligación legal explícita, que incorpora proyecciones para el año presupuestario por aprobar y los tres años subsiguientes.

4. Evaluación de la Contraloría Interna

Para evaluar la manera en que se ejecuta el gasto público y mejorar la eficiencia y eficacia del mismo, es indispensable contar con órganos internos confiables dedicados a la fiscalización del proceso presupuestario. Además, son también de gran importancia las recomendaciones que estos órganos puedan emitir para la mejora de la práctica administrativa, de evaluación y ejecución de recursos hacia el futuro. Su labor resulta central si se considera que retroalimenta tanto la fase de formulación de una nueva proforma, como la de ejecución de la misma.

A pesar de que la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Art. 9, establece que el control interno será responsabilidad de cada institución del Estado y tendrá como finalidad primordial crear las condiciones para el ejercicio del control externo a cargo de la Contraloría General del Estado, la percepción de los expertos consultados es que la labor de la contraloría interna no es confiable.

Las prácticas de auditoría interna en relación con manejo presupuestario parecen estar limitadas a la verificación de procedimientos y al cumplimiento de disposiciones específicas, sin que se llegue a efectivos procesos de rendición de cuentas o identificación de recomendaciones de carácter obligatorio para la máxima autoridad de cada organismo.

Comparando los resultados obtenidos en los 10 países, la evaluación de la confiabilidad de la contraloría interna es la tercera variable peor calificada a nivel regional, dentro del Índice. La mayor calificación la alcanza Costa Rica con un 45 por ciento de respuestas positivas, lo cual podría estar relacionado con los mecanismos existentes para garantizar la autonomía e independencia de esta instancia, o con la reciente aprobación de una Ley General para el Control Interno, que fortalece su papel. Vale resaltar que esta calificación se refiere a la percepción de los expertos, no necesariamente a los mecanismos legales que en realidad existen para regular las funciones de contraloría interna, tanto en nuestro país como en toda la región.

5. Participación ciudadana en el Presupuesto

La participación de la ciudadanía a lo largo del proceso presupuestario es indispensable no sólo para fortalecer la democracia de un país, sino como un

mecanismo eficaz para asegurar que las necesidades más apremiantes de la población puedan verse reflejadas en el presupuesto del gobierno. Así también el acceso a información oportuna y clara, puede permitir un nivel de participación real y propositiva en aspectos de control y rendición de cuentas.

Esta variable es percibida con una baja calificación porque no existen mecanismos para incorporar la opinión de la población en las etapas de formulación y aprobación del presupuesto, a pesar de la que la constitución declare que el Ecuador es un Estado social de derecho, con democracia participativa; y de que las organizaciones sociales están facultadas para participar en el Sistema Nacional de Planificación.[8]

La característica principal es que la información hacia el público no es oportuna, desagregada y de fácil comprensión. En algunos casos, no es accesible a todos los posibles usuarios. Esto es particularmente relevante ya que, si la sociedad civil no logra incorporar sus demandas en la fase de formulación, con base en información –por ejemplo- de la ejecución presupuestaria del año en curso procesada oportunamente, sus opciones se ven aún más limitadas en las siguientes fases que parten de la proforma elaborada por el ejecutivo, cuyo margen de modificación es reducido inclusive para la Legislatura.

A partir del año 2000, se ha visto un avance en cuanto a espacios de diálogo de organizaciones de la sociedad civil sobre proforma y presupuesto liderados por el Congreso Nacional, UNICEF, ILDIS y CDES, los cuales han permitido la incorporación de la temática presupuestaria en las agendas de grupos y organizaciones. Estos foros han servido como mecanismos abiertos, no formales, para que funcionarios del Ejecutivo expliquen algunas de sus decisiones sobre asignaciones presupuestarias. Sin embargo, las reales posibilidades de incidencia han estado limitadas por las propias normas sobre el proceso presupuestario vigentes en la actualidad, así como porque las resoluciones de espacios informales como los diálogos son limitadas y no tiene fuerza vinculante para los legisladores.

Cuando el Poder Ejecutivo realiza cambios sustantivos en el presupuesto aprobado durante su ejercicio, no necesariamente informa sobre estos cambios a la opinión publica, ni tampoco publica reportes periódicos sobre los ingresos percibidos ni sobre los gastos realizados por los Ministerios e instituciones públicas. Esta es una de las principales razones por las que no puede realizarse un seguimiento a la ejecución del presupuesto y al cumplimiento de las metas de los programas, a pesar de que los Ministerios están obligados a remitir mensualmente al MEF información financiera y contable y, trimestralmente, sobre la ejecución de sus planes operativos y de reducción de la deuda. La publicación de toda esta información es responsabilidad de la cartera de Economía, pero no existe certeza de que se realice. Así también, el informe anual que presenta el Presidente de la República hace referencia a los grandes agregados macroeconómicos (inflación, déficit fiscal, producto interno bruto, etc) mas no al impacto del gasto público en la calidad de vida y el bienestar de la población.

---

[8] Constitución Política de la República del Ecuador, Art. 1, 255.

Así pues, no se cumple lo que establece la LORETF[9], que garantiza el control ciudadano de la gestión pública a través del libre acceso a los documentos e información presupuestaria contable así como de las operaciones y contratos de crédito de todas las entidades del sector público y del sector privado en la parte que corresponda a bienes u otros recursos del sector público.

Cabe mencionar que la variable de Participación ciudadana es la peor calificada en todos los países, siendo Brasil el país que alcanza la calificación máxima de 20 por ciento de respuesta positivas, lo cual puede explicarse por su experiencia en el desarrollo de procesos presupuestarios participativos, a nivel municipal.

6. Fiscalización del presupuesto

La variable fiscalización del presupuesto se refiere al grado de confianza en torno a la auditoría del gasto público destinado a los Entes del Sector Público[10], organismos descentralizados, de defensa y a la contratación de deuda externa. La percepción de la mayoría de los expertos es que los recursos del Estado se encuentran mal fiscalizados (sólo el 4 por ciento de los encuestados considera que están bien fiscalizados), especialmente aquellos recursos destinados a los Entes del Sector Público y a los gastos en defensa. En el primer caso, si bien es cierto estas instituciones públicas son fiscalizadas, la percepción se explicaría por la escasa información que se hace pública oportunamente sobre los informes de contraloría, o por la impunidad en que quedarían muchas veces aquellos funcionarios que han sido identificados como responsables, lo cual tiene una vinculación directa con la débil respuesta por parte de la función judicial.

En el caso de los gastos de defensa, la fiscalización es limitada, ya que existen disposiciones específicas públicas y reservadas que restringen el control sobre este tipo de gasto. Si bien a la Contraloría le corresponde también juzgar y examinar los fondos reservados destinados a la defensa nacional, en armonía con lo establecido en la CPE, y según las regulaciones que se dicten para el efecto[11], en la práctica existe poca o ninguna información pública sobre procesos de fiscalización sobre gastos de defensa.

Así mismo la contratación de la deuda externa es percibida como mal fiscalizada, a pesar de que la Contraloría General del Estado tiene dentro de su competencia, el control, fiscalización y auditoria de los recursos públicos, de los cuales forman parte los fondos provenientes del endeudamiento.

Si bien es cierto que la mayoría de países no obtuvo una calificación positiva en esta variable, Costa Rica tiene la más alta calificación y serviría de referente regional, debido a la consolidación institucional de la Contraloría General de la República como órgano de control.

---

[9] LORETF , Art. 18.
[10] Ver *supra* 4.
[11] El Art. 31, n 18 de la LOCGE.

IV. Recomendaciones para una mayor Transparencia Presupuestaria- Ecuador

A continuación se resumen algunas de las recomendaciones generales y específicas que pueden servir para mejorar aspectos de las diferentes fases del presupuesto, con base en los resultados obtenidos a través de este estudio.

Recomendaciones Generales:

- El Ejecutivo, en coordinación con Legislativo, debe propiciar la racionalización, codificación y depuración técnica de la legislación secundaria sobre presupuesto con el objetivo de limitar al máximo la discrecionalidad o aplicación interesada y puntual al momento de elegir la norma aplicable.
- En la etapa de formulación del presupuesto debe considerarse explícitamente los objetivos, metas y lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, las políticas de Estado referidas al desarrollo humano sustentable y la normativa nacional e internacional de derechos humanos, como prioritaria.
- La participación social en el manejo presupuestario debe convertirse en una práctica real y efectiva, partiendo de que es una responsabilidad compartida entre los gobernantes y la sociedad civil organizada.

Recomendaciones Específicas:

Para mejorar la contraloría interna:

- La Contraloría General del Estado debe ser técnicamente fortalecida y mejorada para que asuma, de manera eficaz, oportuna y transparente, las atribuciones sobre la auditoria, control y fiscalización presupuestario, contempladas en su Ley Orgánica.
- Se requiere una reforma constitucional que asegure que la elección del Contralor cuente con participación ciudadana en la presentación de candidatos que tengan un alto perfil técnico y una clara independencia política.
- Fortalecimiento de la cooperación interinstitucional entre la Contraloría, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y la Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional para lograr mayores niveles de transparencia y eficacia en la vigilancia y el seguimiento del uso y destino de los fondos públicos en general, y en el proceso presupuestario, en particular.

Para incorporar la participación ciudadana en el proceso presupuestario:

- El Congreso Nacional debe formalizar mecanismos como los procesos de Diálogo sobre Presupuesto, iniciados en el 2000, con participación de la sociedad civil, asegurando que las recomendaciones se incorporen oportuna y efectivamente en el proceso presupuestario y que partan de mayor acceso a información clara y desagregada.
- Promover desde el Estado y las organizaciones nacionales e internacionales, la sensibilización y capacitación intensiva de la sociedad civil, a través de mesas o foros de trabajo, sobre el proceso presupuestario que permita un debate informado y la participación propositiva sobre el tema.

- Creación de mecanismos de control social – como veedurías, por ejemplo- para asegurar mayores niveles de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el proceso presupuestario; esta iniciativa debería ser impulsada por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.
- El Estado, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, debe propiciar y fortalecer mecanismos de coordinación directa con el Observatorio de Política Fiscal, promovido por Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e integrado por connotados ciudadanos y ciudadanas, proveyéndole de manera oportuna de información sobre los lineamientos y la ejecución del presupuesto.
- La sociedad civil organizada tiene la responsabilidad de comprometerse de manera seria, sistemática y propositiva con los procesos vinculados a la elaboración, discusión, vigilancia y fiscalización del presupuesto; y adicionalmente, debe demandar el cumplimiento de la normativa constitucional y secundaria que le permite ejercer sus derechos fundamentales.

Para mejorar la fiscalización del presupuesto:

- La Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional debería ejercer las atribuciones constitucionales de control sobre el Ejecutivo en las diversas etapas del proceso.
- El Congreso Nacional debe tener atribuciones para conocer y aprobar el endeudamiento externo e interno público, nacional y de gobiernos seccionales, dentro del marco general de la reducción del endeudamiento, como en su momento solía tener.
- El Estado debe implementar un sistema de información pública, desagregada, sistemática, confiable, de fácil acceso y periódica sobre ingresos y gastos del gobierno y las entidades del sector público, así como los avances en el cumplimiento de las metas de sus programas, y, el destino, las condiciones, los montos y el uso de la deuda pública contratada.
- El Ministerio de Economía y Finanzas debe cumplir con la obligación legal de presentar informes trimestrales sobre avances de ejecución del presupuesto. Así como el Congreso Nacional debe exigir la presentación de estos informes.
- El Congreso Nacional debe elaborar una normativa que racionalice o elimine las regulaciones y disposiciones secundarias que impiden la difusión y que no permiten el acceso a la información referida a los gastos en defensa para su fiscalización.
- El Ministerio de Defensa Nacional, el Consejo de Seguridad Nacional y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas deben consensuar, con el Congreso Nacional y la sociedad civil, una política institucional que facilite o promueva la difusión, acceso a la información y transparencia sobre gastos en defensa.

INDICE DE SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

• Banco Central del Ecuador	BCE
• Centro de Derechos Económicos y Sociales	CDES
• Contraloría General del Estado	CGE
• Constitución Política de la República del Ecuador	CPE
• Empresa Estatal Petróleos del Ecuador	PETROECUADOR
• Fuerzas Armadas	FFAA
• Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	INEC
• Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales	ILDIS
• Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado	LRMyBE
• Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado	LOCGE
• Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal	LORETF
• Ley Orgánica de Administración Financiera y Control	LOAFYC
• Ley Orgánica de la Función Legislativa	LOFL
• Ley de Presupuestos del Sector Público	LPS
• Ministerio de Economía y Finanzas	MEF
• Oficina Nacional de Planificación	ODEPLAN
• Presupuesto General del Estado	PGE
• Registro Oficial	RO
• Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador	SIISE
• Servicio de Rentas Internas	SRI