

TRANSPARENCIA DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA EN ECUADOR.

Bertha García Gallegos

Este trabajo es realizado en el marco del proyecto sobre transparencia presupuestaria en el sector de defensa impulsado por la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). En noviembre de 2002, RESDAL organizó un seminario en Managua dando cita a numerosos especialistas latinoamericanos en la temática con el fin de consolidar una metodología de análisis que pudiera ser aplicada en Latinoamérica. El presente informe sigue los lineamientos señalados por esa metodología en las distintas secuencias del proceso presupuestario de formulación, aprobación, ejecución y control.

CAPITULO I

1.1. TRANSPARENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ECUADOR

En Ecuador, el derecho de acceso a la información pública se encuentra consagrado constitucionalmente desde la reforma de 1998.¹ El nuevo texto contempla específicamente en su artículo 81 que *“no existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos, excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley”*. Pero el cabal cumplimiento de esta pauta quedó en suspenso, en la medida que los ciudadanos podían efectivizarla solo a través de un trámite judicial, en ausencia de una ley que regulara el ejercicio del derecho.

Influencias provenientes de los organismos internacionales y del propio proceso de reforma constitucional cuyo objetivo fue el de incrementar las condiciones de gobernabilidad del país, condujeron a otras reformas legales, como la Ley de Transformación Económica (TROLE 1); La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFIC), la Ley de Transparencia de la Información impulsada por una Coalición de Organizaciones de la Sociedad civil² y aprobada por el Congreso Nacional en junio de 2004³ y otros mecanismos cuyo tratamiento están en curso, tales como las reformas a la Ley de Contraloría.

¹ En 1998 una Asamblea Constitucional dio lugar a importantes reformas del texto Constitucional vigente desde el 10 de agosto 1979. La “Nueva Constitución” había sido redactada por comisiones de civiles nombradas por el gobierno del Triunvirato militar en 1977. Fue puesta a votación, en ese mismo año en un referéndum, junto con el texto reformado de la Constitución de 1945. Triunfó la Nueva Constitución, se puso en vigencia con la entrada del nuevo gobierno civil presidido por Roldós Aguilera el 10 de Agosto de 1979.

² La “Coalición Acceso a la Información” estuvo conformada por siete organizaciones (Corporación Latinoamericana (CLD), Fundación Latinoamericana, Participación Ciudadana, Asociación Anticorrupción Sí se Puede, y otras) que trabajaron sobre una iniciativa de la Asociación Editores de Periódicos del Ecuador, le dieron cuerpo legal y finalmente la promocionaron en el Congreso Nacional, consiguiendo adhesiones de todos los legisladores.

³ Actualmente (julio de 2004) no se cuenta todavía con un Reglamento de la Ley.

En décadas anteriores a las dictaduras militares de los años 60 y 70, y en los intersticios democráticos se siguió estrictamente la norma de presentar anualmente, por parte de los ministros de Estado, ante el Presidente de la República un detallado informe de labores. El informe del Presidente ante el Congreso, que resumía los informes de los ministros, constituía el acto protocolario más importante de la apertura del período de sesiones del Congreso Nacional, los días 10 de agosto. Informes semejantes, en los días subsiguientes a esa fecha, eran presentados por el Contralor, Procurador, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Presidente del Tribunal Fiscal. Los Informes eran publicados íntegramente y distribuidos en las oficinas públicas.⁴

Desde la fundación de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) en 1968 bajo la presidencia de Velasco Ibarra, esta entidad publicaba anuarios con datos de la política económica. Durante las dictaduras militares (1963-1965; 1972-1979) se dio importancia por primera vez a la Planificación Económica y Social del país. La Junta Nacional de Planificación fue la encargada de distribuir información tanto del Plan Decenal del Desarrollo (gobierno militar de 1963-65), del Plan “Quinquenal de Transformación y Desarrollo del Gobierno Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1972-1976), como de estudios sectoriales, evaluaciones y proyectos.⁵

Pero la JUNAPLA fue reemplazada en 1979, al finalizar la dictaduras, por el CONADE, entidad dirigida por el Vicepresidente de la República que persistió durante los tres primeros gobiernos democráticos, esto es hasta 1992. Las reformas del Presidente Sixto Durán Ballén, entre 1992 y 1996, la eliminaron. El CONADE no reemplazó de manera efectiva a la JUNAPLA en su labor de proveer de información al público sobre la política económica. Sí lo ha hecho en cambio, desde los años 60 y de manera interrumpida, el Banco Central, a través de sus Boletines y Anuarios considerados como el referente de la información sobre resultados de las políticas Financiera y Fiscal. En los últimos años, esta entidad es una de las pocas que han mantenido de manera sistemática un portal electrónico.

La Ley de Elecciones en su Art. 54 señala que los candidatos a Alcalde Municipal, Prefecto Provincial o Diputado, en el momento de inscribir su candidatura, deben presentar el plan de trabajo, entre cuyos elementos deben estar los:

1. “Objetivos generales y específicos;

⁴ Una colección incompleta de los Informes Presidenciales presentados al Congreso Nacional el 10 de agosto de cada año, desde 1984 hasta el presente, reposan en el Archivo del Congreso Nacional. La colección completa está en la Presidencia de la República, con acceso restringido. En los últimos años los informes ministeriales no se publican y no se distribuyen al público. El Informe presidencial tiene un máximo de 30 a 40 páginas.

⁵ La JUNAPLA empezó a decaer a fines del Gobierno del General Guillermo Rodríguez Lara, llamado “La dictablanda” por el carácter escasamente represor del régimen, en comparación con otros del mismo período en América Latina. En 1976, cuando sucedió al anterior régimen el “Triunvirato militar”, conformado por los tres Comandantes de Fuerza, el Plan Quinquenal de Desarrollo ya había perdido fuerza. Ver: Bertha García Gallegos: MILITARES ECONOMIA Y LUCHA POLÍTICA, ECUADOR EN LOS AÑOS SETENTA. Cap. III.

2. Programa de trabajo que contenga las acciones básicas que se propone ejecutar, con el respectivo sustento técnico y su posible fuente de financiamiento, en el caso de ser elegidos....”⁶

El Plan de Trabajo “deberá ser notariado ante el funcionario competente”, porque la Constitución prevé la revocatoria del mandato de estos funcionarios elegidos en caso de que no cumplieren con el Plan de Trabajo. La revocatoria del mandato está incluida en el Título IV (De la Participación Democrática).⁷ La misma Ley de Elecciones no contempla medidas semejantes para quienes aspiran a la Presidencia de la República.

1.1.1. La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Con la iniciativa y promoción de la sociedad civil, el Congreso aprobó la “Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública”⁸ en mayo de 2004. La Ley desarrolla los principios consignados en el Art. 81 de la Constitución como derechos a “acceder a las fuentes de información, como mecanismo para ejercer la participación democrática respecto de la cosa pública y la rendición de cuentas” a las que están sujetos los funcionarios del Estado, y en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como en el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Esta Ley se refiere a toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, tengan participación del Estado conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Además de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, las organizaciones no gubernamentales (ONG's), también están sometidas al principio de publicidad. En el título segundo, se expresa que se publicarán: formularios o formatos de solicitudes requeridos en el campo de acción respectivo de las instituciones; Información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos; Los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal; Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la institución con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones; Planes y programas y otros mecanismos incluidos en la rendición de cuentas.⁹

⁶ Art. 54, párrafos 1 al 4 de la Ley de Elecciones. (Rs. R-22-058.RO 280: 8-mar-2001)

⁷ Art. 110 (Iniciativa para revocar el mandato de alcaldes, prefectos y diputados de su elección) La ejercerá un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos que represente por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial

⁸ El Proyecto de Ley tuvo la iniciativa de la Asociación de Editores de Periódicos del Ecuador y fue promovida por un grupo de siete organizaciones civiles dentro de lo que se denominó “Coalición Acceso a la Información”. Los promotores elaboraron el Proyecto y lo posicionaron en el Congreso. Finalmente la Ley fue aprobada en mayo de 2004 e inmediatamente promulgada en el RO Suplemento 337 del 18 de mayo del mismo año.

⁹ Docto. Cit. Título Segundo, Art. 14 Literales f, al o.

La Ley prevé obligaciones adicionales para la Función Judicial y Tribunal Constitucional; estas deben publicar el texto íntegro de las sentencias ejecutoriadas, producidas en todas sus jurisdicciones. Los organismos de control del Estado, deben publicar el texto íntegro de las resoluciones ejecutoriadas y los informes producidos en todas sus jurisdicciones. El Banco Central debe publicar los indicadores e información relevante de su competencia. Igual los organismos seccionales y el Tribunal de lo contencioso Administrativo¹⁰. La ley dice que la información deberá ser publicada a través de instrumentos inteligibles para todo público.

En cuanto a las entidades políticas, el Tribunal Supremo Electoral tiene la obligación, de publicar los informes del gasto electoral presentados por las directores de campañas, a los siete días de su recepción. Todos los partidos y organizaciones políticas que reciben recursos del Estado, deberán publicar anualmente en forma electrónica, sus informes sobre el uso detallado de los fondos a ellos asignados.¹¹

El Título Tercero se refiere a la información reservada o confidencial. El cuarto especifica los procedimientos para acceder a la información pública. El Título Quinto (Art. 22) garantiza el acceso a la información mediante la instancia judicial. De esta forma, toda persona a quien se le hubiere negado información o se la hubiera entregado alterada, puede interponer un recurso ante cualquier juez de lo civil y penal. Por último, el Título Sexto trata sobre las sanciones que serán aplicadas a funcionarios de las entidades públicas o privadas que incurrieren en actos de denegación ilegítima de acceso a la información pública.¹² Como disposición general, la Ley señala la responsabilidad del Tribunal Constitucional que, dentro de un término no mayor de noventa días, a partir de la recepción del proceso, despachará y resolverá los recursos de acceso a la información interpuestos.

Sin embargo, conviene señalar que las bondades y alcances de la Ley aún no han sido puestas en práctica en el Ecuador, debido al carácter reciente de su expedición y porque aún no se cuenta con el reglamento pertinente. Mientras tanto, lo que existen son prácticas, cuyos procedimientos no se acercan ni lejanamente a lo contemplado en la normativa analizada.

Efectivamente, el proceso de planteamiento de objetivos y programas que conforman las políticas públicas se inicia con la entrega al Tribunal Supremo Electoral de los Planes de Gobierno por parte de los candidatos a dignidades seccionales. No obstante, en la práctica éstos terminan siendo listados de buenas intenciones, que no aterrizan en una descripción de las políticas que permitirían alcanzar los objetivos planteados. Por otro lado, los objetivos no incluyen metas cuantitativas, por lo que es muy difícil medir el progreso en su consecución.

Una vez asumido el poder, el gobierno generalmente publica por la prensa un programa económico, que incluye una proyección del comportamiento de las variables sociales. Sin que constituya un compromiso público, la inclusión de estas proyecciones de variables

¹⁰ Loc. Cit. Literales p al t.

¹¹ Título Segundo. Art. 15 y 16.

¹² Docto. Cit. Título Sexto Art. 23.

sociales si puede ser considerada como un establecimiento de metas. A nivel ministerial, no existen pronunciamientos oficiales en los que se detalle el contenido de sus políticas y metas u objetivos a alcanzar con los programas para los que han requerido asignación de recursos públicos. La política de información por parte de estos funcionarios se limita exclusivamente a la presencia en distintos medios de comunicación para fijar posiciones respecto a temas coyunturales, bien sea en forma personal o a través de boletines de prensa. No ha existido hasta hoy una cultura de rendición de cuentas que se traduzca en la publicación de informes de gestión. Una explicación para esta ausencia puede ser la corta duración que en promedio tienen los Ministros de Estado en el Ecuador, con períodos inferiores a seis meses de gestión. Los Ministros que superan los 12 meses de gestión son una excepción.¹³

1.1.2. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE)

Bajo convenio BID – Gobierno ecuatoriano funciona desde 1995, este que es el primero y más completo sistema de indicadores sociales del país, que produce estadísticas y medidas cuantitativas sobre la situación socio-económica, y análisis que orientan las políticas gubernamentales. Destacan entre los indicadores, el de pobreza, condiciones sociales de mujeres y niños, crecimiento económico, endeudamiento público, inversión en la política social. El SIISE informa además sobre las páginas Web de los organismos públicos y privados.

1.2. TRANSPARENCIA DE LA POLÍTICA DE DEFENSA

El gobierno nacional ecuatoriano informa sobre su política nacional de defensa, a través de la página Web del Ministerio de defensa, accesible desde el 2 de abril de 2004.¹⁴ La página contiene secciones como: Visión, Misión, Datos históricos, Organización, Plan Estratégico, Estados Financieros, Libro Blanco de la Defensa, Autoridades. En la sección que sigue a datos históricos se insertan lo que se considera como los Fundamentos Legales (partes explícitas de la Constitución, Disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional; Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas y Plan de Gobierno 2000-2003.¹⁵

El Libro Blanco de la Defensa fue publicado en noviembre de 2002. El proceso que llevó a su elaboración fue liderado por el Ministerio de Defensa, con el apoyo del Centro Hemisférico de la Defensa (Washington), el Comando Sur y la Embajada de los Estados Unidos. La organización metodológica del proceso contempló discusiones en sendos seminarios y talleres en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca. Para la ocasión se convocó la participación de destacados especialistas internacionales mientras que la

¹³ SIISE. <http://www.siise.gov.ec> SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES DEL ECUADOR. En cuanto a la Ley de Acceso a la Información Pública, Francis Abad, asesor de la Comisión de Gestión Pública del Congreso Nacional, entrevistado por José Castro (Investigador de Fundaes) dice: “Aprobada esta ley, la administración pública tiene a la ciudadanía como juez, puesto que en principio todo documento público le pertenece”. Quito, mayo de 2004.

¹⁴ <http://www.fuerzasarmadasecuador.org>

¹⁵ Nuestra última lectura (para el desarrollo de este trabajo) de la página Web del Ministerio de Defensa nacional ocurrió el 13 de agosto de 2004.

participación mayoritaria correspondió a personal militar en retiro o personal civil de las instituciones militares. El análisis de las ponencias y su sistematización fue confiado a Participación Ciudadana. Un grupo de militares asistentes del Viceministro militar de la Defensa redactaron la versión final.

1.2.1. El Libro Blanco de la Defensa

En el prólogo del Libro Blanco, se señalan como **objetivos de la defensa nacional**: *“ejercer un control efectivo del espacio territorial para salvaguardar la integridad y soberanía del Estado; proteger la vida de la población y los recursos; garantizar el ordenamiento jurídico del Estado ecuatoriano a través de la preservación del estado de derecho y de las instituciones democráticas; fortalecer la conciencia nacional y la participación ciudadana para cumplir con las tareas de la defensa y contribuir a la paz y a la seguridad mundial, a través de acciones como la participación en operaciones de mantenimiento de la paz en el marco de la Organización de Naciones Unidas”.*

En el capítulo dedicado al escenario político estratégico, el Libro Blanco señala las **misiones adicionales**: *“apoyo al desarrollo, lucha contra el narcotráfico y actividades ilícitas conexas”, además de las que provendrán de “las consecuencias que tendrá la expansión del conflicto colombiano hacia el Ecuador”:*

- Incremento de las actividades ilícitas asociadas al narcotráfico y al crimen organizado.
- Aumento de refugiados colombianos y desplazados de las provincias fronterizas.
- Daños ambientales como producto de las fumigaciones en la frontera sur colombiana.
- Posibilidad de que actores armados ilegales operen en territorio ecuatoriano.

Además, *“las Fuerzas Armadas continuarán con sus misiones de apoyo al desarrollo nacional, para mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable, en especial de las áreas marginales”.*

Se mencionan como amenazas al Estado de las que tienen que ocuparse la Defensa:

Amenazas externas:

- Las amenazas convencionales externas;
- Efectos del Conflicto interno de Colombia (especialmente los que se relacionan con el incremento de desplazados y refugiados, altos índices de violencia urbana y rural y acciones delictivas relacionadas con la presencia de grupos ilegales armados y crimen organizado en el área). Narcotráfico y crimen organizado en el área;
- Terrorismo internacional
- Inequidad en el comercio internacional
- Proliferación de armas de destrucción masiva;
- Deterioro el medio ambiente.

Amenazas internas:

- Pobreza y deterioro del nivel de vida,
- Corrupción
- Migración descontrolada,
- Conflictos de gobernabilidad
- Deterioro del ambiente
- Efectos de las catástrofes naturales,
- “Conflictos étnicos, culturales y tendencias autonomistas exacerbadas”.

La parte dedicada a la Estrategia de defensa nacional señala la acción militar en los siguientes ámbitos:

- En el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas (proceso de modernización y reorganización)
- En la seguridad ciudadana
- En la seguridad pública
- En la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado
- En la lucha contra el terrorismo
- En la participación de la sociedad (fortalecimiento de una cultura de la defensa)
- En la conducta militar,
- En la comunicación social, (información relativa a asuntos de defensa nacional)
- En el apoyo al desarrollo
- En la economía de la defensa
- En la industria militar
- En la seguridad regional (De acuerdo con los lineamientos de la política exterior del Estado ecuatoriano, respetando los instrumentos firmados y ratificados por el estado ecuatoriano).
- Ante el contrabando de armas,
- Ante el deterioro ambiental
- Ante los desastres naturales

Adicionalmente se afirma que el concepto estratégico de las Fuerzas Armadas del Ecuador se basa en *“una actitud estratégica defensiva, que permite mantener una eficaz capacidad operativa de sus fuerzas para enfrentar amenazas externas”*

En el organigrama del Ministerio de Defensa Nacional se detallan las instancias administrativas, ocupando las que corresponden a Desarrollo (Subsecretaría de desarrollo) el 25 % del total y quedando dentro de ellas: Desarrollo comunitario; Desarrollo Empresarial; Desarrollo Humano. La dirección de la Política de Defensa, según el Libro Blanco corresponde al Consejo de Seguridad Nacional.¹⁶

¹⁶ CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL: Organismo que según el Art. 189 de la Constitución vigente (1998) es “el organismo superior responsable de la defensa nacional”. La Ley de Seguridad nacional que rige este organismo fue creada durante la dictadura militar 1963-1965. En agosto de 1979 fue promulgada su

EL Organigrama del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas señala los mecanismos e instituciones administrativas bajo esta dependencia:

- Comité de Contrataciones,
- Hospital General N° 1
- Departamento de Finanzas,
- Dirección de Movilización,
- Dirección de personal,
- Dirección de Inteligencia,
- Dirección de Operaciones
- Dirección de Logística, Dirección de Comunicación y Electrónica.¹⁷

Bajo los Comandantes de las Fuerzas (Aérea, Naval y Terrestre) se encuentran las responsabilidades de la educación militar. Bajo la Comandancia de la Fuerza Terrestre, se encuentra la extensa Dirección de Industrias del Ejército y la Escuela Politécnica del Ejército, que tiene 10.000 estudiantes.¹⁸

Mas adelante se refiere a las Operaciones de Apoyo al Desarrollo, fincado en el Art. 183 de la Constitución vigente que dice que: *“la ley determinará la colaboración que la fuerza pública, sin menoscabo del ejercicio de sus funciones específicas...”*. Siendo su Misión en este campo: *“Generar políticas y elaborar planes y proyectos para alcanzar una eficiente gestión y participación de las Fuerzas Armadas en apoyo al desarrollo socioeconómico del país”, quedando esta aseveración dentro de “los objetivos estratégicos y políticas del Frente Militar, siendo la Subsecretaría del Desarrollo el ente orgánico rector”*.¹⁹

1.2.2. Documento “Objetivos Estratégicos, Políticas y Acciones.”

Desde 2003, la página Web del Ministerio de defensa expone el documento de la política de defensa del Ecuador que alude al Plan Estratégico 2010, presentado en Agosto de 2002. En él se incluye la propuesta del proceso de Libro Blanco. El documento incluye los objetivos estratégicos, las políticas y las acciones encaminadas a darles cumplimiento:

codificación, también por la dictadura militar de entonces, pocos días antes de que asumiera el nuevo gobierno civil del Presidente Roldós Aguilera, de la coalición CFP-Democracia Popular.

¹⁷ Según RO Num. 232 de 1971, se define al Comando Conjunto como organismo de asesoramiento permanente de la seguridad nacional y dirección Militar. Y órgano de dirección estratégica de las FF.AA.

¹⁸ DINE. Dirección de Industrias del Ejército. Fue creada en 1973 durante el gobierno del General Guillermo Rodríguez Lara. Dado que el “Plan Integral de Transformación y Desarrollo” elaborado por la Junta Nacional de Planificación Económica, JUNAPLA, para el quinquenio 1973-191978 daba énfasis al desarrollo industrial, en el marco del Acuerdo de Cartagena (integración Andina) la DINE se propuso intervenir en el proceso, creando empresas industriales destinadas a la exportación subregional.

¹⁹ Para el seguimiento de los temas, ver páginas señaladas en el texto.

FUERZAS ARMADAS ECUATORIANAS. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y POLÍTICAS

OBJETIVO ESTRATÉGICO N° 1.- Tener un Marco Legal Militar moderno, ágil, actualizado, justo y equitativo.

OBJETIVO ESTRATÉGICO N° 2.- Respeto de los principios democráticos, derechos humanos y subordinada al poder político.

OBJETIVO ESTRATÉGICO N° 3.- Disponer de un Sistema de Planificación Estratégica Institucional actualizada y estandarizada.

OBJETIVO ESTRATÉGICO N° 4.- Fuerzas Armadas con capacidad Operativa Conjunta y Combinada.

OBJETIVO ESTRATÉGICO N° 5.- Rediseño estructural de Fuerzas Armadas y redistribución Territorial.

OBJETIVO ESTRATÉGICO N° 6.- Apoyar al Desarrollo Socioeconómico del país y la Preservación del Ambiente.

OBJETIVO ESTRATÉGICO N° 7.- Impulsar procesos de fortalecimiento de la Identidad, Unidad y Cultura Nacional; de los Valores Éticos, Cívicos, Morales, Humanos y Espirituales.

OBJETIVO ESTRATÉGICO N° 8.- Fortalecer la imagen de las Fuerzas Armadas en el ámbito nacional e internacional.

OBJETIVO ESTRATÉGICO N° 9.- Elaborar el Libro de la Defensa Nacional, sistematizando integralmente la política de Seguridad y Defensa del país, fundamentada en el más amplio dialogo civil-militar, orientado a desarrollar y fortalecer relaciones civil-militares transparentes, solidarias y de responsabilidad compartida.

OBJETIVO ESTRATÉGICO N° 10.- Eficiente y eficaz Sistema de Seguridad Social, Salud y Desarrollo Humano para los miembros de las Fuerzas Armadas.

OBJETIVO ESTRATÉGICO N° 11.- Alcanzar un sistema económico estándar, consolidado y éticamente administrado.

OBJETIVO ESTRATÉGICO N° 12.- Desarrollar la investigación, ciencia y tecnología militar.

OBJETIVO ESTRATÉGICO N° 13.- Disponer de una industria militar moderna destinada para la Defensa Nacional.

1.3. ENCUADRE HISTORICO-CULTURAL DE LA POLÍTICA DE DEFENSA

La política de Seguridad y Defensa del Ecuador ha estado fuertemente influenciada por las relaciones conflictivas que en forma histórica ha mantenido con su vecino del Sur, el Perú. En cambio, con Colombia, país con el que limita por la frontera norte, las relaciones han sido de relativa confianza mutua hasta fines de siglo veinte, cuando el conflicto interno colombiano ha empezado a afectar las percepciones sobre la seguridad fronteriza. Un tercer elemento que influye en la definición de la política de defensa tiene que ver con las particulares relaciones civil-militares ecuatorianas.

1.3.1. Las bases históricas de los conflictos limítrofes en la etapa colonial y precolonial.

Las estrechas relaciones con el Perú y Colombia tiene antecedentes remotos en una historia compartida durante las épocas precolombina y colonial. Los historiadores refieren que

aproximadamente desde 1450 el (cuzqueño) Inca Tupac-Yupanqui inició la conquista del norte andino, sometiendo entre otros pueblos, a los cañaris, que poblaban territorios comprendidos actualmente en el sur ecuatoriano. En 1492 Colón desembarcó en la isla de San Salvador (ahora Bahamas). En 1525 fallece el último Inca cuzqueño Huayna-Cápac en Quito; el Tahuantinsuyo es dividido entre sus hijos Atahualpa y Huáscar. Atahualpa recibe los territorios norte andinos incluyendo el reino cañari mientras que Huáscar recibe los del Sur.²⁰ A este hecho siguió una etapa de luchas por el poder entre los dos hermanos, que culminó con la captura de Huáscar en la fortaleza de Jauja. Atahualpa, entonces en Quito, es proclamado único Inca del Tahuantinsuyo. Atahualpa sale de Quito hacia el Cuzco y de paso intenta reprimir a los insurrectos punáes, es herido en combate y se dirige a Cajamarca a convalecer.

En 1532 los españoles fundaron San Miguel de Piura. En ese mismo año el gobernador español Francisco Pizarro teje una estratagema para capturar a Atahualpa en Cajamarca. Estando prisionero, Atahualpa ordena a sus caciques la ejecución de su hermano Huáscar y ofrece entregar a Pizarro una enorme cantidad de oro y plata a cambio de su libertad. En ese mismo año Sebastián de Benalcázar emprende la conquista del reino de Quito y funda cerca de Cicalpa (actual Riobamba) la ciudad de Santiago de Quito. Para acentuar los derechos jurídicos y reales de Quito, Almagro funda desde Riobamba la Villa de San Francisco de Quito, ciudad que es posesionada definitivamente por los españoles en 1532. En 1537 Francisco de Orellana fundó Guayaquil (al pie del cerro Santa Ana). En 1538 se iniciaron desde Quito las expediciones hacia los territorios amazónicos (los Quijos).

En 1541 una Cédula Real otorga a la villa de San Francisco de Quito el título de ciudad, anexando a su jurisdicción la Villa de Pasto (hoy Colombia). Poco antes, Francisco de Orellana, Gobernador de Guayas, y Gonzalo Pizarro, gobernador de Quito habían salido en expedición al País de La Canela (la Amazonia). En 1542 el grupo de Francisco de Orellana y sus hombres llegaron a la desembocadura del río Amazonas y continuaron por aguas desconocidas a Venezuela. En ese mismo año se crea el Virreinato del Perú y dos años más tarde, se crea la Audiencia de Bogotá como dependencia del Virreinato del Perú.

Por 1717 por Cédula Real se crea el Virreinato de Nueva Granada con su sede en Santa Fe de Bogotá y se elimina la Real Audiencia de Quito incorporando sus jurisdicciones al nuevo Virreinato. En 1722 la Real Audiencia de Quito es restaurada y resubordinada al Virreinato del Perú.

En 1739 otra Cédula Real restablece el Virreinato de Nueva Granada y se reincorpora la Audiencia de Quito otra vez a este Virreinato. Al año siguiente, se dicta la Cédula Real mediante la cual se establecen los límites territoriales de la incorporación de la Audiencia de Quito al Virreinato de Nueva Granada. Estos límites comprenden hacia el sur y oriente los territorios de Quijos, Jaén y Mainas. Actos administrativos de la Corona crean administraciones religiosas y militares que no corresponden necesariamente a las jurisdicciones políticas y que producirán posteriormente interpretaciones diferentes por los dos países. Por ejemplo, en 1802 una Cedula Real crea el Obispado de Mainas y pone la Comandancia General de esta provincia que pertenece a la Audiencia de Quito, bajo el Virreinato del Perú; la Cédula estipula que los límites con la Real Audiencia de Quito

²⁰ Alfredo Tinajero y Carmen Barba: "Cronología de la Historia del Ecuador. Documento". (s.f)

llegan "hasta donde los ríos ya no sean navegables".²¹ Mientras tanto la gobernación de Guayaquil es puesta bajo jurisdicción militar del Perú. En 1807 el Rey Carlos IV prohíbe al Virrey del Perú interferir con la gobernación de Guayaquil en asuntos que no sean de carácter militar.

El 9 de agosto de 1810 ocurre la Revolución de Quito que proclama su separación y se separa de la regencia bonapartista de España reconociendo al Rey Fernando VII. El 15 de febrero de 1812 un Congreso Constituyente en Quito expide la Primera Constitución Quiteña. En 1815 la Gobernación de Guayaquil solicita al Rey de España que la separe del Virreinato del Perú y la adhiera al Virreinato de Nueva Granada, lo que es concedido poco después.

El 7 de agosto de 1815 Simón Bolívar derrota al ejército realista en la batalla de Boyacá y crea la República de Colombia, siendo su primer Presidente. En noviembre de ese año Guayaquil reconoce a Simón Bolívar como Jefe Supremo de la Gran Colombia. El 21 de febrero de 1822 Sucre derrota a los realistas y libera a Cuenca; el 21 de abril entra en Riobamba tras derrotar a los realistas en Tapi. El 24 de Mayo de ese mismo año Sucre, derrota al ejército realista de Aymerich, en las faldas de El Pichincha. Simón Bolívar (Presidente de la Gran Colombia) llega a Quito. y asume el mando de Guayaquil el 11 de junio. El 31 de julio Bolívar anexa Guayaquil a la Gran Colombia, decretando además que las provincias de Guayaquil y Manabí (que incluía Esmeraldas) sea el Departamento de Guayaquil. El Tratado Castillo-Portocarrero, por el cual el Perú reconoce el "Uti Possidetis" de 1809, es firmado en Guayaquil.

En 1824 bajo la Ley Gran Colombiana de División Territorial, el Ecuador es designado oficialmente como el Distrito del Sur compuesto de 3 departamentos: Ecuador (Quito) y las provincias de Imbabura y Chimborazo; Azuay, con las de Loja, Cuenca, Mainas y Jaén; Guayaquil, con Guayaquil y Manabí. El Gral. Juan José Flores es nombrado Comandante General del Departamento del Ecuador. Pero en marzo de 1826 comenzaron las disputas territoriales de la época republicana con el Perú. Bolívar exige al Perú que devuelva la provincia de Jaén y partes del territorio meridional. Ante la negativa peruana, Bolívar declara la guerra al Perú. El Perú bloquea la costa colombiana desde Tumbes hasta el Istmo de Panamá.

En septiembre de ese año fuerzas navales peruanas, bombardean la ciudad de Guayaquil; la guarnición del puerto al mando del Cnel. O'Leary obliga a éstas a retirarse. Loja es ocupada por tropas peruanas bajo el Gral. La Mar; éste quiere anexar los territorios del Austro y Guayas al Perú. El 19 de enero de 1829 Guayaquil capitula ante el comandante peruano. El 10 de febrero Cuenca es ocupada por tropas peruanas. Pero el 27 de febrero los peruanos son derrotados en la Batalla de Tarqui, por el Mariscal Antonio José de Sucre al mando de tropas Grancolombianas. Enseguida, el 28 de febrero se firma el Convenio del Girón entre el Perú y la Gran Colombia; se reconocen como límites "los mismos que tenían antes de su independencia los antiguos Virreinos...". El 10 de Julio se firma el Armisticio de Piura que impone la devolución de Guayaquil a la Gran Colombia y en septiembre el Tratado de Guayaquil: La Gran Colombia y el Perú reconocen el Convenio de Girón;

²¹ . Ob. Cit. P. 39

terminándose así la guerra entre La Gran Colombia y el Perú.²² El 22 de septiembre, poco antes de la disolución de la Gran Colombia, según la tesis ecuatoriana se celebró el Tratado Pedemonte-Mosquera (no reconocido por el Perú a pesar de estar ese Tratado entre la documentación que Colombia devolvió al Ecuador en 1906). Mediante este Tratado la Gran Colombia cedía al Perú los territorios situados al sur del Río Amazonas, dejando al Río Marañón como la línea divisoria entre los dos países.

1.3.2. Las bases históricas de los conflictos limítrofes en la etapa republicana

a) La Frontera Sur.

El Ecuador se separó definitivamente de la Gran Colombia en 1830 y asumió ese nombre con el que ha transitado toda su etapa republicana. La aspiración del Ecuador a la libre navegación por el Amazonas estaba basada en la activa participación de Quito en la expedición que al mando de Orellana partió de esa ciudad en 1540, y que resultó en el descubrimiento del gran río. A partir de entonces el problema limítrofe se exteriorizó a través de muchas otras disputas, cuyas inefectivas negociaciones resultaron en la ocupación por parte del Perú de las provincias de El Oro en Julio de 1941 y del subsiguiente Tratado de Paz, Amistad y Límites, conocido como el “Protocolo de Río de Janeiro”, firmado el 29 de enero de 1942, con la garantía de los gobiernos de Chile, Argentina, Estados Unidos, y Brasil. Más tarde, los gobiernos ecuatorianos repudiaron el Protocolo. Un sentimiento nacional creció en la mentalidad del pueblo ecuatoriano de que el acuerdo fue impuesto por la fuerza y que su ejecución avalaba un injusto proceso. Durante la ejecución de los límites, graves problemas técnicos surgieron, debido a que la falta de conocimiento sobre la compleja geografía de la región a ser delimitada, cuando el Protocolo fue firmado, no permitían una exacta fijación de la línea limítrofe. Todo ello llevó a una nueva serie de desentendimientos entre los dos países y un sistema de relaciones antagónicas más allá de los fundamentos objetivos del conflicto.

Desde la década del 40, Ecuador emprendió esfuerzos tendientes a lograr la revisión del Tratado, proponiendo su reconsideración en diversas oportunidades. En agosto de 1951, el Presidente Galo Plaza declaró ante el Congreso de Ecuador la necesidad de que ambos países negociaran a fin de encontrar una línea limítrofe, dada la inexistencia de una línea divisoria entre los ríos Santiago y Zamora, como lo estipulaba el Protocolo. El Presidente Velasco Ibarra más tarde sustentó la Tesis de la “Inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro”. En Mayo de 1968, el Ecuador obtuvo en la primera sesión de la Conferencia de Viena sobre Derechos de los Tratados, una enmienda favorable que quedó integrada en el Art. 42 de esa Convención, en el sentido en que “Ningún tratado es nulo si su conclusión ha sido obtenida por el uso de la fuerza.”²³.

La relativa tranquilidad que existió durante los gobiernos militares fue quebrada en 1981 durante el gobierno democrático presidido por Jaime Roldós, cuando el incidente de “Paquisha” (una escaramuza entre patrullas que amenazó con encender nuevamente los

²² Ob. Cit. P.68.

²³ Bertha García Gallegos: “New Perspectives on Using Diplomacy for the Resolutions of the Conflict” en: Gabriel Marcella and Richard Downnes: SECURITY COOPERATION IN THE WESTERN HEMISPHERE: RESOLVING THE ECUADOR.PERÚ CONFLICT, Miami, North -South Center Press, 1999.

acontecimientos) volvió a poner en evidencia que había un tramo considerable que faltaba por delimitar en la frontera en la zona del Cóndor en las bases de los ríos Zamora y Santiago. En agosto de 1981, Roldós expresó la necesidad de encontrar una solución que permitiera una definitiva forma de encontrar la paz. En 1983 el Presidente Febres Cordero recordó la tesis de la inexistencia de condiciones para la ejecución del protocolo. En los años que precedieron a 1995, el Presidente Rodrigo Borja propuso “recurrir a una mediación papal”, ante la necesidad de los dos países de “cultivar una buena vecindad”. Algunos gestos de acercamiento fueron dados por los Presidentes Borja y Fujimori, hasta que en 1991 éste último visitó el Ecuador para presentar una “contrapropuesta” que si bien no incluía la aceptación del “arbitraje papal” estaba centrada en un plan de integración económica entre los dos países.

Pero el conflicto del Alto Cenepa que se encendió entre enero y febrero de 1995, convirtió esos buenos propósitos en línea muerta. A pesar de todo, el conflicto introdujo nuevos elementos que demostraron ser eficientes en las posteriores negociaciones. Permitió un “balance estratégico” a favor del Ecuador y puso a los dos países en condiciones de negociar por primera vez, saliéndose de sus tradicionales posiciones. El conflicto indujo además a que los países garantes una vigorosa convicción y disposición para intervenir en la separación de fuerzas, crear una zona desmilitarizada (DMZ) a través de la creación de una Misión Militar de Observadores (MOMEPE) como una instancia de verificación de las acciones en el campo militar, que constituyó la base para el avance de las negociaciones.

La fase diplomática se inició en Brasilia en los mismos días de la confrontación bélica. La Declaración de Itamaraty en febrero de 1995 estableció el cese de hostilidades. En la misma fecha los dos gobiernos acordaron la formación de un grupo de trabajo para diseñar un mecanismo bilateral para desarrollar Medidas de Confianza Mutua y Seguridad La reunión de Cancilleres de Ecuador, Perú y los garantes, en Santiago de Chile, en octubre de 1996, en el marco de la Conferencia de la OEA para Medidas de Confianza Mutua y Seguridad del Hemisferio, constituyó un avance sustantivo al considerar la obligatoriedad en la consideración de los “impasses subsistentes” presentados por los dos países. El Acuerdo de Santiago estableció que si las partes no llegan a acuerdos, los Garantes ofrecerán sus sugerencias y se continuará hasta tener una negociación aceptable para los contendientes. El Acuerdo de Quito el 23 de febrero de 1996 obligó a los dos países a presentar tales “impasses subsistentes” o “diferencias sustantivas”. El 19 de enero de 1998 se acordó en Río de Janeiro un Cronograma de trabajo. Las discrepancias se resolverían a través de Comisiones especializadas integradas por ciudadanos idóneos y serían expresadas en cuatro Tratados: “Comercio y Navegación por el Río Amazonas”; “Integración Fronteriza”, “Fijación de la Frontera Común” Y establecimiento de una Comisión Binacional para el Fomento de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad”. Entre febrero y mayo de 1998, las Comisiones, cada una coordinada por uno de los Garantes, sostuvieron deliberaciones y encuentros que culminaron con la preparación de los Acuerdos que debían ser firmados por los dos países.²⁴

²⁴ Bertha García Gallegos “ECUADOR-PERU: DE LA LUCHA CANDENTE A LA COOPERACION EN DEMOCRACIA”. CONFERENCIA INTERNACIONAL: FUERZA ARMADA EN DEMOCRACIA Universidad Católica Andrés Bello(UCAB) Fundación Konrad Adenauer (FKA) Marzo 28-abril 2, 2001, Caracas Venezuela.

El estancamiento de las negociaciones amenazó, entre julio y agosto de 1999, con volver el conflicto a su fase inicial: la confrontación bélica expresada en escaramuzas fronterizas que pusieron nuevamente como protagonistas a los ejércitos. Se agotaron todos los niveles diplomáticos y técnicos y el proceso pudo ser resuelto en un nivel directo de encuentros y decisiones presidenciales, Mahuad-Fujimori en Asunción y Panamá durante el mismo mes de agosto. La resolución alcanzada no dejó contentos a ninguna de las partes y mereció inesperadas reacciones desfavorables en significativos sectores de la opinión pública.

Una evaluación de las relaciones binacionales en la actualidad permiten destacar que avanzaron positivamente en una sustantiva desmovilización de las percepciones de amenaza. Los programas de desarrollo común de las fronteras se han movido más lentamente debido a que no se hizo realidad buena parte del flujo de recursos que la comunidad internacional había ofrecido, y a la severa inestabilidad política que afligió a los dos países luego del acuerdo de paz. Otros parámetros definen las relaciones en el campo militar donde el proceso de cimentación de la confianza tiene y tendrá por largo tiempo un ritmo lento y formal. En 1982, la situación era extremadamente precaria e inestable a lo largo de los 70 km. de frontera no delimitada hasta el punto que se acordó la adopción de una “Cartilla de Seguridad” con una guía minuciosa de prácticas a ser seguidas por las patrullas militares con el objeto de evitar roces y malentendidos. Era evidente que para 1995 cuando la “Guerra del Cenepa” esos procedimientos eran poco útiles. La reflexión sobre las Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, así como sobre la Seguridad Cooperativa, partieron del marco trabajado por la OEA en las reuniones de Expertos en Buenos Aires, 1994, la Conferencia de Santiago en 1995 y la Conferencia de San Salvador, de 1998 y estuvieron a cargo de la IV Comisión de Negociación que debía definir “Los alcances, finalidad, principios y objetivos de la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad que se reunió en Chile entre febrero y mayo de 1999. Los dos países se sometían a los principios internacionales de respeto del derecho internacional y de la soberanía de los estados, el fiel cumplimiento de los tratados, la solución pacífica de las controversias, la no intervención y la prohibición del uso de la fuerza, inscritos en las Cartas de la OEA y de la ONU.

Pero la Comisión Binacional de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad se instaló, no precisamente como resultado de las negociaciones diplomáticas sino de la decisión política de los dos presidentes que dio paso al Convenio de Paz. Y si bien quedó conformada por miembros de Cancillería y Ministerio de Defensa, en la práctica es manejada casi estrictamente por el sector militar. El Ecuador y el Perú en forma coordinada gestionaron cooperación internacional, asistencia técnica y financiera para el desminado asociado a la demarcación. El 30 de marzo de 1999 el Congreso ecuatoriano aprobó la Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonales, suscrita por el gobierno en diciembre de 1997 en Ottawa. Los gobiernos de Canadá, USA, España y otros han comprometido esta ayuda a través de sendos acuerdos intermediados por la OEA. El Centro de Desminado funciona bajo la responsabilidad de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional y entre sus tareas figura la de concientización y educación a la sociedad civil, asistencia a víctimas y, por supuesto alcanzar el desminado total de la frontera terrestre común. El proceso, cuya característica binacional está fincada más en el intercambio de información que en el trabajo conjunto, dado que los dos países lo realizan

cada uno por su lado, ha permitido la conformación de grupos militares altamente especializados.²⁵

a) La Frontera Norte.

De lo arriba señalado, queda claro que las relaciones entre Ecuador y Colombia han sido signadas por la confianza y buena vecindad a lo largo de su sustantiva frontera que abarca las provincias ecuatorianas de Esmeraldas, Carchi, Orellana y Sucumbios. Cuando el Ecuador se separó de la Gran Colombia perdió tácitamente los territorios del norte (Pasto y Popayán) que fueron sometidos a diversas y confusas medidas administrativas durante la Colonia. Los militares, más concernidos a la frontera sur habían mantenido un relativo control de la frontera, estableciendo un tácito acuerdo con la guerrilla colombiana de respeto mutuo. En el siglo XX y como lo afirma Richard Millett²⁶, durante muchos años Ecuador escapó de los peores problemas conectados con el conflicto colombiano. Hasta finales de 1998 el tráfico de narcóticos, la delincuencia organizada y el flujo de refugiados habían sido bastante limitados, llegando a un total aproximado de 3.500 al final de 1998.²⁷ Pero al finalizar el año 2003, este número puede haber llegado a 11.417.²⁸

Efectivamente la situación se agravó desde la implementación del Plan Colombia durante el gobierno del Presidente Pastrana, quien además concedió el reconocimiento de los territorios ocupados por las FARC en el Putumayo (colindante con la provincia ecuatoriana de Sucumbios) con el objeto de facilitar la negociación con ese grupo guerrillero. En 1999 el gobierno ecuatoriano concedió a los Estados Unidos el uso de la Base de Manta para operaciones de vigilancia de narcóticos, medida no bien vista por la ciudadanía. En ese mismo año empezaron a apreciarse una serie de problemas al incrementarse el patrullaje militar, una vez que contingentes de las fuerzas armadas eran paulatinamente liberados de la vigilancia en la frontera sur. Se constató que espacios del territorio ecuatoriano habían sido convertidos en áreas estratégicas para los propósitos de los rebeldes colombianos y el tráfico de narcóticos y armas se había incrementado en los últimos años. En Agosto de 1999, por ejemplo, los militares encontraron restos de laboratorios clandestinos y bases de las FARC abandonadas en territorio ecuatoriano.²⁹

De allí en adelante, todos los elementos de un sistema conflictivo (secuestros a funcionarios extranjeros de las empresas petroleras, tráfico de armas, delincuencia organizada transnacional) como el armado en la zona fronteriza colombo ecuatoriana, no han hecho sino empeorar. El Ecuador ha movilizado 10.000 efectivos a lo largo de la frontera para reforzar lo que las Fuerzas Armadas han señalado como los “puntos conflictivos” a lo largo de la frontera Esmeraldas, Carchi- Nariño; Orellana, Sucumbios, Putumayo.

1.3.3. Las relaciones internas civil-militares.

²⁵ Ob. Cit.

²⁶ Richard Millett: “Colombia’s Conflicts: A Wider War, North-South Center, 2002. Documento.

²⁷ Gabriel Marcella and Donald Schulz, Colombia’s Three Wars: U.S. Strategy at the Crossroads, Carlisle, PA Strategic Studies Institute, U.S. Army, Citado por Millett.

²⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Oficina de Refugiados.

²⁹ El Comercio, Agosto 23, de 1999.

En el Ecuador las políticas de defensa y militar han sido tradicionalmente consideradas como asuntos de responsabilidad militar. La institución armada ha tenido desde la segunda mitad del siglo XX el monopolio sobre su definición y administración. La Constitución de 1945 que tuvo vigencia hasta el 11 de julio de 1963, cuando se inició la primera dictadura institucional de las Fuerzas Armadas, señala como misión de las Fuerzas Armadas “la defensa de la soberanía, independencia y del Estado y del orden constitucional”, más o menos las mismas que mantienen otras Constituciones latinoamericanas en la preguerra fría, siendo los conflictos limítrofes entre países el principal problema de seguridad.

El Ecuador que mantenía desde su separación de la Gran Colombia un diferendo con el Perú, había soportado en 1941 un conflicto armado en medio de gran enfrentamiento interno entre las fuerzas armadas y el Presidente de entonces, Carlos Arroyo del Río, hecho del cual parte la tradicional distancia que tomaron los militares con respecto a la clase política, a la que han acusado sistemáticamente de la derrota militar ante el Perú y luego de la crónica inestabilidad política subsiguiente. En 1945 las fuerzas armadas aún no estaban reorganizadas y no pudieron influir en los contenidos de la Constitución, como lo hicieron después. De modo que la Carta Política del 45 fue civilista, elaborada por constitucionalistas especializados.

Desde 1948, los militares empezaron a ejercer una fuerte influencia sobre el ejecutivo. Con el (cuarto) gobierno de Velasco Ibarra lograron en 1949 que se dicte la primera Ley de Defensa, cuyo contenido ya acusaba la influencia de las doctrinas de Seguridad Nacional traídas desde el Brasil por los estudiantes ecuatorianos de las Academias de Guerra en ese país.³⁰

Entre 1963 y 1965 rigió la primera Junta Militar de Gobierno. Era la primera dictadura militar institucional de las FFAA. Luego de dos interinazgos (Clemente Yerovi Indaburu 1965-1966; Otto Arosemena Gómez 1966-1968) y de la dictado de una nueva Constitución, (la de 1967) Velasco Ibarra fue elegido nuevamente para gobernar el país en el período 1968-1972. Este gobierno (que en 1971 se convirtió en dictadura, apoyada por los militares) fue interrumpido por el Golpe de Estado de los militares (el segundo institucional de las FFAA) que inauguró el gobierno militar que duró hasta agosto de 1979.

En esta prolongada dictadura militar se impusieron nuevas normativas sobre la defensa nacional. Los militares instauraron la Ley de Seguridad Nacional y el Consejo de Seguridad Nacional, que en ausencia de una verdadera Constitución política fungieron de ella para los fines militares y civiles. En 1973, con apoyo de los ingresos petroleros, se consolidó todo el aparato institucional militar para desarrollar la Doctrina de la Seguridad Nacional (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Universidad Politécnica del Ejército). La Ley de Seguridad Nacional rigió virtualmente las relaciones con los diversos sectores ciudadanos. En enero de 1976, un Triunvirato Militar conformado por los Comandantes de las tres fuerzas: ejército, marina y aviación reemplazó al gobierno militar del General Rodríguez Lara. En 1977 se renovó el material bélico del Ecuador, bajo la dirección del Gral. Durán

³⁰ Bertha García Gallegos: “ESTADO Y FUERZAS ARMADAS”, Quito, ECUADOR DEBATE, Num. XXX

Arcentales (miembro del Triunvirato). Se impusieron con mayor fuerza los criterios de Seguridad Nacional en la estructura institucional del Estado que manejó el desarrollo económico. Se intentó hacer lo propio con la estructura política (hasta el punto que la dictadura contaba con un borrador de nueva Constitución y Ley de Partidos, que fue rechazada por el sector civil). La Ley de Seguridad Nacional dictó los parámetros del proceso de retorno al orden Constitucional. Su influencia quedó impresa en los textos constitucionales que hablan del Consejo de Seguridad Nacional, con dirigencia militar (Art. 183) como el máximo organismo para la elaboración de las políticas de Seguridad del Estado, con influencia superior a la autoridad del Presidente de la República. El 2 de agosto de 1978, el triunvirato en el gobierno expidió la codificación de la Ley de Seguridad Nacional.

Bajo esos parámetros se realizaron los procesos de transición al poder civil, y ellos condicionaron los sucesivos gobiernos civiles entre 1979 hasta la actualidad. Los militares se reservaron para sí la tarea de definir por sí y ante sí la “política de seguridad” y de imponerla al Presidente de la República, quien no tiene ninguna facultad para dictarla o rechazarla. Hasta agosto de 2001, la Política “de seguridad” ha sido reservada, tan solo la conoce el Presidente de la República, pues debe firmarla.

Como se mencionó antes, la Constitución de 1978, elaborada durante la vigencia de la dictadura, recoge esas influencias y además reconoce como una de las misiones de las fuerzas armadas, la de “apoyar al desarrollo económico y social del país”, precepto que en la práctica ha llevado a los militares a una diferenciación extrema de misiones en tareas no militares: empresariales, de educación, de salud, de desarrollo de la comunidad, etc. El largo conflicto con el Perú, recién solucionado en 1998, con la firma de la Paz, abonó para el mantenimiento del poder de las fuerzas armadas sobre el sistema político, y en la configuración de la “cultura de secreto” que se implantó sobre todos los asuntos militares y especialmente sobre el presupuesto.³¹

1.4. ENCUADRE DE LA POLÍTICA EXTERIOR A LA POLÍTICA DE DEFENSA

En el documento “Lineamientos Generales de la Política Exterior Ecuatoriana” que publica el Ministerio de Relaciones Exteriores, constan los principios, objetivos y prioridades básicas que la conducen. A continuación exponemos esquemáticamente sus aspectos relevantes.

1. Principios: La paz; la cooperación, la igualdad jurídica de los Estados; la solución pacífica de las controversias por métodos jurídicos. La integración, de manera especial la andina y la latinoamericana.

³¹ Bertha García Gallegos: “De la Acción Cívica al Apoyo al Desarrollo”, en Bertha García Gallegos: ASPECTOS SOCIALES Y ESTRATÉGICOS DE LA RECONVERSIÓN MILITAR EN EL ECUADOR. Informe de la Investigación patrocinada por el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP) y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Dirigida por Bertha García Gallegos, entre 1995 y 1999. Informe presentado en Quito, Noviembre 30 de 2001.

- a. **Seguridad y Defensa:** El Ecuador defiende su integridad territorial. La política exterior preserva el territorio nacional, que comprende el suelo, subsuelo, las islas adyacentes, el Archipiélago de Galápagos, el mar territorial y el espacio suprayacente.
- b. **Objetivos estratégicos:** promover las exportaciones y la cultura del Ecuador, colocar al país como un destino turístico privilegiado, fomentar las inversiones extranjeras en los sectores productivos ecuatorianos, y canalizar una corriente adecuada de cooperación técnica. Participar activamente en la Cuenca del Pacífico como una forma de acceder a un nuevo espacio de negociación, de flujos comerciales, financieros y de cooperación.
- c. **Bilateralismo y Multilateralismo:** Fortalecer sus relaciones bilaterales con todos los países del mundo. Su acción multilateral, enmarcada en la Organización de Naciones Unidas y en el Derecho Internacional, se proyectará hacia los temas relacionados con paz, seguridad y desarme, los desequilibrios del sistema financiero internacional, el endeudamiento externo, la erradicación de la pobreza, desarrollo sostenible, promoción y respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, control del narcotráfico y la cooperación internacional en casos de desastres naturales. La globalización y su impacto. El deterioro medio ambiental. La deuda externa. La pobreza, la corrupción y las crecientes desigualdades entre países.
- d. La capacidad negociadora del Ecuador en política multilateral es fortalecida por su participación activa en el Grupo de Río, en la Cumbre Iberoamericana, en el Grupo de los 77 y China y en el Movimiento de los Países No Alineados, en los cuales los países del Sur conciertan sus objetivos y prioridades en los procesos de internacionalización de economía y de liberalización de mercados.
- e. **Organismos Internacionales:** Las prioridades de política exterior del Ecuador también se defienden en los Organismos internacionales de Comercio y mediante su participación activa en los organismos regionales y subregionales como la Comisión Interamericana del Atún Tropical, la Comisión del Pacífico Sur, la Organización Latinoamericana de Energía, el Sistema Económico Latinoamericano, el Tratado de Cooperación Amazónica, entre otros.
- f. El Ecuador promueve en todos los foros multilaterales el respeto y la promoción de los derechos humanos. La asistencia humanitaria en situaciones de emergencias complejas así como en casos de desastres naturales, la fiscalización de drogas, la prevención del delito y la lucha contra el terrorismo internacional, son otros de los aspectos prioritarios para la política multilateral del Ecuador.
- g. **Orden Mundial:** El poder político mundial debe ser multipolar, compartido entre varias regiones del mundo. Los países en desarrollo deben tener mayor participación en el proceso de toma de decisiones dentro de la comunidad internacional. Es indispensable revisar el actual sistema financiero internacional a fin de que se adapte a la nueva realidad internacional. La Organización Mundial del Comercio debe universalizarse.³²

Como vemos, el encuadre que brinda la política exterior del Ecuador a la política de defensa es escaso. En la práctica y hasta 1998 la política exterior ecuatoriana estuvo casi

³² Documento “Lineamientos de la Política Exterior del Ecuador”. Página Web del Ministerio de Relaciones Exteriores.

exclusiva e invariablemente organizada en función del problema limítrofe con el Perú y con los Estados Unidos, en tanto potencia hegemónica hemisférica con la que los Estados latinoamericanos mantienen serias ambivalencias. En la coyuntura actual, tal ambivalencia puede ser más complicada. En efecto, los temores del gobierno de los Estados Unidos ante la elección del Coronel Lucio Gutiérrez como Presidente del Ecuador, en noviembre de 2002, se desvanecieron tan pronto el nuevo Presidente visitó en febrero de 2003 al Presidente Bush en Washington, se proclamó el mejor “amigo y aliado” de los Estados Unidos, “firmó una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional y dio a entender que estaba dispuesto a incrementar significativamente el apoyo ecuatoriano en la lucha anti-guerrillera en Colombia”³³ y descartó cualquier revisión o anulación de los acuerdos que permiten a los Estados Unidos utilizar la base aérea de Manta para labores de inteligencia e interdicción del narcotráfico, como lo había prometido en sus discursos de campaña.

El acercamiento de Gutiérrez hacia el gobierno de Bush es seguido con preocupación por los ecuatorianos que, como se señaló antes, se han mostrado reacios a cualquier intervención armada o de cualquier otra índole por parte de Ecuador en apoyo de las políticas del gobierno colombiano y norteamericano. El “Plan Patriota” ensayado por la política de Uribe se presume estar encaminado a establecer un severo cerco sobre las guerrillas de las FARC en las inmediaciones de la frontera ecuatoriana, para obligarlas a entrar en el proceso de negociaciones.³⁴ Las Fuerzas Armadas y policiales del Ecuador deberán empeñarse en combatir cualquier programa de los insurgentes destinado a establecer santuarios en suelo ecuatoriano. “De acuerdo con esta versión, el Ecuador debe estar preparado para ser el yunque de una operación “yunque y martillo” destinada a la aniquilación final de las guerrillas colombianas.” “Las autoridades Ecuatorianas se mueven, pues, entre el deseo de complacer a los Estados Unidos, y el temor a las repercusiones antagónicas que un alineamiento muy ostensible con Washington pueden provocar en una ciudadanía que abriga sentimientos muy hostiles al Plan Colombia y las presencia estadounidense en la base de Manta. Esta hostilidad no se circunscribe a la izquierda o al movimiento indígena”³⁵

1.5. METODOLOGÍAS DE EXPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA

El nivel al cual se reportan los presupuestos de las entidades del sector público en Ecuador es sumamente limitado. El cuadro que se encuentra a continuación describe el detalle correspondiente para los años 2000 al 2004. La discusión de cifras de los años anteriores se distorsiona por el fuerte impacto que en las cifras en dólares tuvo la depreciación del tipo de cambio en los años 1998 y 1999. Como consecuencia, cuando se incluyen estas cifras se observa un crecimiento sustancial del gasto, que podría conducir a la conclusión equivocada de que el valor real del gasto militar creció en Ecuador en esos años, cuando solo se trata de un efecto estadístico. De hecho, el crecimiento del gasto en defensa como

³³ Fernando Bustamante Ponce: “Los Estados Unidos y los Países Andinos en la Primera Década del Milenio” Programa Sustentabilidad democrática y Sistema Internacional; Evaluación del impacto de la política de Seguridad de los Estados Unidos en América latina, en la era pos 11/09/01. FLACSO-CHILE.

³⁴ José R. Castro: “El Plan Patriota”, documento. Boletín “Democracia, Seguridad y Defensa” Num. 6. Julio-Agosto de 2004.

³⁵ Fernando Bustamante, Op. Cit.

proporción del total del gasto público en el período incluido en el cuadro contiguo obedece a la normalización del nivel salarial que benefició a todos los funcionarios públicos y privados luego de la dolarización de la economía.

Como se puede apreciar en el cuadro adjunto, el nivel de desglose de las cifras es insuficiente. Aun así se observa la fuerte concentración del gasto en rubros corrientes; y, dentro de estos, en remuneraciones. Los rubros destinados a la Junta de Defensa son los que mayor nivel de secretismo tienen. Una porción importante de estos recursos se destinan a la compra de armamento; pero debido a que este armamento con frecuencia es adquirido con créditos de los proveedores, no se conoce a ciencia cierta si el valor presupuestado corresponde a servicio de esa deuda proveniente de armas que se compraron en el pasado o al pago inicial por la compra de nuevas armas y equipos.

**Tabla 1. Presupuesto de defensa de Ecuador.
Años 2001, 2002 y 2003.
(en dólares corrientes)**

PRESUPUESTO DE DEFENSA (Dólares Corrientes)					
Rubro	2000(1) (2)	2001 (3)	2002 (3)	2003 (3)	2004 (4)
Ingresos	187.326.968	351.789.145	493.446.689	641.154.334	589.572.947
Tasas y contribuciones	45.473	48.982	35.782.288	25.070.670	46.760.703
Ventas de bienes y servicios	0	0	19.149.946	24.413.372	15.843.052
Aporte fiscal corriente	187.281.496	347.496.797	404.732.384	447.407.670	506.095.402
Rentas de inversiones y multas	0	2.000	4.588.163	7.359.175	9.572.793
Transferencias y donaciones corrientes	0	0	2.847.940	30.700	24.000
Otros ingresos	0	27.405	227.520	538.840	717.279
Ventas de activos de larga duración	0	0	1.206.719	2.659.413	546.950
Aporte fiscal de capital	0	3.663.961	21.443.152	3.356.940	111.340
Recuperación de inversiones	0	0	1.000.000	5.003.552	1.591.428
Transferencias y donaciones de capital	0	550.000	620.114	125.314.000	8.310.000
Financiamiento interno o saldos disponibles	0	0	1.848.463	0	0
Gastos	187.326.968	351.789.145	493.446.589	641.154.334	589.572.947
Gastos en personal	150.448.076	267.064.444	339.510.580	397.705.959	421.781.004
Bienes y servicios de consumo	13.793.955	30.361.723	90.657.173	72.075.177	87.985.360
Otros gastos	8.955	44.651	1.554.648	625.707	3.940.220
Transferencias y donaciones corrientes	23.001.355	50.773.447	35.425.356	29.761.904	62.461.370
Bienes y servicios de consumo para inversión	0	0	634.440	500.000	10.000
Obras Públicas	0	600.000	507.919	3.547.845	1.500.000
Transferencias para la inversión	74.627	2.942.761	0	0	0
Activos de larga duración	0	2.120	5.252.452	15.529.732	11.894.993
Amortización deuda pública	0	0	19.904.023	121.408.010	0
PRESUPUESTO TOTAL	3.272.371.540	4.932.667.735	5.846.956.852	6.701.298.621	7.088.237.469
Defensa / Total (%)	5,7%	7,1%	8,4%	9,6%	8,3%

Fuentes: Ministerio de Economía

1. Presupuesto

2. Presupuesto en sucres estimado en dólares en base a la cotización registrada a diciembre de 1999 (20.100 sucres por dólar).

3. Los datos del 2001 al 2003 corresponden a los valores codificados a diciembre de cada año.

4. Los datos del año 2004 corresponden a valores presupuestados.

Con relación al peso que tiene el gasto en defensa dentro del presupuesto nacional, como se puede ver en el cuadro contiguo, esta relación ha fluctuado en los últimos años entre el 6 y el 10 %, lo cual refleja su importancia. Estas cifras también señalan el espacio que existe para reducir el gasto en defensa y liberar recursos para desarrollo humano y programas sociales.

Desafortunadamente, el presupuesto militar no se divulga en una composición diferente que permita exponerlo bajo criterios distintos como podría ser por funciones, por ramas de actividad, por programas y proyectos o en sentido geográfico. Existen si reportes de gasto en defensa por “Sector-Grupo de Gasto”, que no aporta mayor información que la ya presentada en la Tabla 5; pues únicamente desglosa el gasto dividido en salarios, compra de bienes y servicios, bienes de capital y transferencias, que se refiere a los aportes para seguridad social del personal militar. También se presenta en el reporte “Consolidado por Institución-Sector” el gasto por separado entre el Ministerio de Defensa y el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). Similar división se tiene en el reporte de “Fuentes de Financiamiento”, donde no se hace referencia al endeudamiento público como fuente de recursos para la Defensa. En el “Resumen Consolidado por Actividades” se desglosan tres áreas: Defensa Nacional, Defensa Civil y Otros Servicios de Defensa, sin que este nivel de desglose permita identificar las áreas de asignación de gasto para evaluar la política de defensa; pues no existe el detalle suficiente en la información. En cuanto a la distribución del gasto por provincia que se presenta en el reporte “Consolidado por Sector-Provincia”, el presupuesto de defensa se encuentra reportado solo a nivel nacional.

Grafica 1. Presupuesto de defensa
Años 2002/4
(en % del Presupuesto General)



Fuente: Elaboración propia

CAPITULO II

2.1. CONCEPTOS DE PRESUPUESTO Y TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA.

El 29 de diciembre del año 2000, el gobierno ecuatoriano emitió el Acuerdo No. 182 del Ministerio de Economía y Finanzas, que contiene los Principios del Sistema de Administración Financiera del Sector Público, los Principios y Normas Técnicas de Contabilidad Gubernamental, el Catálogo General de Cuentas de las Entidades del Gobierno, las Normas Técnicas de Presupuesto, el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos; y las Normas Técnicas de Tesorería. Estas normas son de aplicación obligatoria para las entidades, organismos, fondos y proyectos que forman parte del Sector Público no Financiero.

A través de este Acuerdo Ministerial, el gobierno también se propuso impulsar la implantación progresiva del Sistema de Gestión Financiera (SIGEF), en el ámbito del Sector Público no Financiero. Esta es una herramienta de información contable y financiera, que permite elevar el grado de control sobre el gasto y podría conducir a una mayor transparencia en la información sobre las finanzas públicas y la gestión de gobierno.

El artículo 99 de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, aprobada en el año 2000 para crear el marco jurídico que acompañe a la dolarización de la economía, reformó el Artículo 217 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFIC) y estableció que el Ministerio de Finanzas y Crédito Público tendría la facultad privativa para expedir normas técnicas en materia de contabilidad gubernamental y presupuestación.

La LOAFIC señala que la dirección general de la administración financiera del gobierno corresponde al Presidente de la República, quien la ejerce a través del Ministro de Economía. Este es el funcionario responsable de la administración de los recursos financieros de cada gobierno.

La Ley de Presupuestos del Sector Público establece que el Ministerio de Economía es el órgano rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Establece también que este ministerio debe elaborar un sistema de información presupuestaria del sector público.

Las normas técnicas de contabilidad gubernamental, de presupuesto y de tesorería constituyen los fundamentos en los cuales debe enmarcarse la gestión financiera de las entidades del sector público. Constituyen orientaciones generales para el registro uniforme de los movimientos económicos y financieros, de la gestión presupuestaria y del manejo de tesorería de estas entidades, con el objeto de mantener un adecuado control de uso de fondos y de gestión.

La normativa del Sistema de Administración Financiera establece en sus Principios Generales que las entidades sujetas a la misma son los organismos, entidades, fondos o proyectos creados por Ley, Decreto u Ordenanza, con existencia propia e independiente, que administran recursos y obligaciones del Estado. El conjunto de recursos y obligaciones

administrados por estas entidades deben reflejarse en el Sistema de Administración Financiera Institucional, a nivel sectorial y global, para conformar la contabilidad del sector público no financiero.

Este sistema de administración financiera estableció períodos mensuales para medir y reportar la contabilidad y los resultados de gestión, que permitan una evaluación económico financiera y presupuestaria de las finanzas públicas y de los programas de gobierno. El ejercicio fiscal coincide con el año calendario, comprendido entre el 1º. de enero y el 31 de diciembre de cada año.

El Sistema de Administración Financiera es un sistema uniforme para las entidades del sector público. Solo el Ministerio de Economía tiene la facultad de autorizar, en casos excepcionales, la aplicación de criterios técnicos diferentes a los establecidos en los principios y normas técnicas generales.

El objetivo de este sistema es incluir en sus reportes toda la información que permita una adecuada interpretación de la situación económica de las entidades del Sector Público No Financiero y que adicionalmente permita medir los logros alcanzados frente a objetivos propuestos.

La normativa establece que en la contabilidad gubernamental deben ser registrados en términos monetarios los recursos materiales e inmateriales, las obligaciones, el patrimonio y sus variaciones, siempre que posean valor económico. Para ello, se establecen los principios de partida doble, el criterio de devengado para reconocer ingresos y gastos, así como el registro a valor histórico, ya sea éste el de adquisición, producción, construcción o intercambio de los recursos y obligaciones.³⁶

Tanto la Ley de Transformación Económica (conocida como TROLE 1) como la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFIC) y las disposiciones administrativas señaladas, responden igualmente a los cambios introducidos en la Constitución ecuatoriana del año 1998 y a la necesidad de enfrentar la severa crisis financiera y bancaria de finales de 1999. El Art. 258 de la Constitución reformada en 1998

³⁶ Ley No. 4. de Transformación Económica RO/ sup. 34 de 13 de Marzo del 2000. desarrolla el mandato del Art. 242 de la Constitución de “asegurar un sistema económico digno a la población”. Ante la crisis bancaria y monetaria del año 2000, el nuevo gobierno que sucedió inmediatamente al Presidente Jamil Mahuad (defenestrado en un golpe de Estado el 21 de enero de 2000 y que se vio abocado a adoptar medidas radicales como la libre circulación del dólar de los Estados Unidos de América), introdujo reformas a la Ley de Régimen Monetario, para poner en práctica la política anticrisis (Considerandos de la Ley). A su vez, estas medidas han estado exigiendo desde entonces, cambios sustanciales en otras áreas: de telecomunicaciones, electricidad e hidrocarburos a fin de atraer inversión extranjera y reactivar la economía nacional; Adicionalmente, una reforma laboral que asegure el acceso a las fuentes de trabajo y la competitividad de las empresas nacionales. Muchas de las reformas están aún en proceso de ser perfeccionadas en el Congreso Nacional. La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFIC) fue expedida por Decreto Supremo Num. 1429 y declarada con jerarquía y calidad de orgánica por el Congreso Nacional mediante Res. R-22-058 (R.O. 280, 8-III-2001), en cumplimiento de lo dispuesto por la Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la Constitución Política.

concede la responsabilidad de la Formulación de la pro forma del Presupuesto General del Estado a la Función Ejecutiva, “que la elaborará de acuerdo con su plan de desarrollo” y la presentará al Congreso nacional hasta el 1 de septiembre de cada año, previo informe del Banco Central.³⁷

2.1.1. LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL (LOAFIC).³⁸

Esta Ley, llamada también “de transparencia y responsabilidad financiera” es quizá el instrumento más importante del reordenamiento de las instituciones financieras y de control del Estado ecuatoriano, producido en los últimos tiempos. En sus considerandos preliminares afirma, entre otras cosas, la necesidad de que “la prestación de los servicios públicos y el desarrollo socio-económico del país requieren que la administración financiera y el control de los recursos del sector público sean eficientes, efectivos y económicos”. Que es preciso “ordenar los sistemas gubernamentales de presupuesto, de determinación y recaudación de los recursos financieros, de tesorería, de contabilidad y de control”, componentes que, a su vez, “deben estar estrechamente coordinados entre sí, y con el sistema nacional de proyectos”. Se busca armonizar las funciones y atribuciones de los componentes de dicho sistema”, “a fin de asegurar la correcta asignación de los recursos del sector público; con arreglo a los lineamientos establecidos en los planes de corto, mediano y largo plazo”, propendiendo a “la coordinación de la administración financiera y del control de los recursos de las entidades y organismos del sector público, por medio, básicamente, de la unificación de criterios y normas actualizados y coherentes”. En el Art. 4 se describen los Componentes sistémicos de la Ley; “La aplicación de esta ley se hará a través de los siguientes sistemas, que estarán íntimamente relacionados entre sí”:

1. EL SISTEMA DE PRESUPUESTO;

³⁷ En el Art. 259 (Capítulo IV de la Constitución) se señala que el “presupuesto general del Estado contendrá todos los ingresos y egresos del sector público no financiero, excepto los de los organismos del régimen seccional autónomo y de las empresas públicas”.

³⁸ Expedida por Decreto Supremo No. 1429 y declarada con jerarquía y calidad de orgánica por el Congreso Nacional mediante Res. R-22-058 (R.O. 280, 8-III-2001), en cumplimiento de lo dispuesto por la Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la Constitución Política. FUENTES DE LA PRESENTE EDICIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL 1.- Decreto Supremo 1429 (Registro Oficial 337, 16-V-77) 2.- Fe de Erratas (Registro Oficial 363, 22-VI-77) 3.- Decreto Supremo 1962 (Registro Oficial 471, 25-XI-77) 4.- Decreto Supremo 2090 (Suplemento del Registro Oficial 496, 2-I-78) 5.- Decreto Supremo 3562 (Registro Oficial 870, 9-VII-79) 6.- Decreto Supremo 3602 (Registro Oficial 880, 23-VII-79) 7.- Ley 122 (Suplemento del Registro Oficial 453, 17-III-83) 8.- Ley 152 (Registro Oficial 659, 11-I-84) 9.- Ley 6 (Suplemento del Registro Oficial 260, 29-VIII-85) 10.- Decreto Ley 23 (Registro Oficial 434, 13-V-86) 11.- Ley 53 (Registro Oficial 553, 29-X-86) 12.- Ley 72 (Registro Oficial 441, 21-V-90) 13.- Decreto Ley 02 (Suplemento del Registro Oficial 930, 7-V-92) 14.- Ley 18 (Suplemento del Registro Oficial 76, 30-XI-92) 15.- Ley 93 (Suplemento del Registro Oficial 764, 22-VIII-95) 16.- Ley 41 (Registro Oficial 206, 2-XII-97) 17.- Ley 98-12 (Suplemento del Registro Oficial 20, 7-IX-98) 18.- Ley 99-41 (Suplemento del Registro Oficial 321, 18-XI-99) 19.- Ley 2000-4 (Suplemento del Registro Oficial 34, 13-III-2000).

2. EL SISTEMA DE DETERMINACIÓN Y RECAUDACIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS;
3. EL SISTEMA DE TESORERÍA;
4. EL SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL;
5. EL SISTEMA DE CONTROL.

El Ministro de Economía y Finanzas y el Contralor General, cada uno en los asuntos de su competencia, de acuerdo con lo establecido en el Art. 13 de esta ley, dictarán y promulgarán las políticas que servirán como guía general para el diseño, implantación y funcionamiento de los sistemas previstos en la misma.

EL SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL, consta, como podemos ver, en el Título VI de la LOAFIC. El Art. 207 expresa su finalidad que es la de poner en operación y mantener en cada entidad y organismo del sector público, un sistema específico y único de contabilidad y de información gerencial que integre las operaciones financieras, tanto patrimoniales como presupuestarias, e incorpore los principios de contabilidad generalmente aceptados, aplicables al sector público, con el objeto sobre todo de hacer posible la entrega oportuna de la información financiera, para la adopción de decisiones al más alto nivel y conseguir un registro contable que facilite el control de todos los recursos financieros y materiales de las entidades y organismos del sector público.

Efectivamente, el Art. 211 habla de que se establecerá un sistema único de contabilidad, “que comprenderá el registro e informe de todas las actividades financieras sin excepción alguna”. Para ello (Cáp. 2, Art. 213) *“el Contralor General dictará y promulgará las políticas de contabilidad que servirán como guía general para el diseño, implantación y funcionamiento de la contabilidad de las entidades y organismos del sector público”*. Dictará y promulgará (Art. 214) las normas técnicas de contabilidad, que constituirán medidas de calidad para el régimen de contabilidad de las entidades y organismos del sector público, además de Manuales de contabilidad que contendrán métodos y procedimientos uniformes. El Art. 217 dice que La contabilidad de las entidades del sector público se llevará en dólares de los Estados Unidos de América.

En consecuencia, la contabilidad gubernamental y el Presupuesto del Estado parten de un Catálogo Único de Cuentas que es de utilización mandatoria. El catálogo de cuentas que utiliza el sector público ecuatoriano y que sirve para su proceso de presupuestación está estructurado en términos de conformar una base de datos, ordenada de acuerdo con la naturaleza de los activos, pasivos y el patrimonio, identificando los recursos de propiedad o dominio del estado, las obligaciones directas y la participación patrimonial.³⁹

La estructura del catálogo de cuentas reconoce una relación jerárquica de lo general a lo particular, con los siguientes rangos de agrupación:

³⁹ Los mandatos y normativas sobre Presupuesto constan en el CAPÍTULO IV de la CONSTITUCIÓN DEL ESTADO y en la Ley de Presupuestos del Sector Público. Ley Num. 18

Conceptos	Codificación
TITULO	9
GRUPO	9 9
SUBGRUPO	9 9 9
CUENTAS NIVEL 1	9 9 9 99
Cuentas nivel 2	9 9 9 99 99
Cuentas nivel 3	9 9 9 99 99 999
Cuentas nivel 4	9 9 9 99 99 999 99
Auxiliares: Desglose de cuentas de cualquier nivel	

El Catálogo de Cuentas está asociado al Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos. Los flujos de débitos y créditos de las cuentas tienen asociación a un concepto del clasificador presupuestario y son comparados con las estimaciones presupuestarias, a efectos de determinar las desviaciones en la ejecución.

La preparación de informes financieros de uso interno y/o externo de regulan en cuanto a periodicidad y forma. Es obligatorio para las entidades del sector público, incluido FFAA, preparar y presentar mensualmente al Ministerio de Economía los siguientes estados financieros y sus anexos:

- o Estado de Situación Financiera
- o Estado de Resultados
- o Estado de Flujo del Efectivo
- o Estado de Ejecución Presupuestaria
- o Estado de Ejecución del Programa de Caja

El estado de ejecución presupuestaria es preparado con los datos al nivel de ítem presupuestario, obteniendo la información de los flujos contables registrados en las cuentas con asociación presupuestaria, siempre que correspondan a movimientos financieros. Las diferencias que se encuentran en la ejecución, resultado de la sumatoria de los ingresos y gastos, conducen al cálculo del superávit o déficit presupuestario.

Los reportes para el Estado de Ejecución Presupuestaria tienen un modelo, que se presenta a continuación.

Las **NORMATIVAS DE PRESUPUESTO; sus OBJETIVOS Y AMBITOS DE APLICACIÓN**, están orientados a establecer las normas de carácter técnico y operativo que permitan a las instituciones del sector público programar y formular sus presupuestos, en articulación con los objetivos institucionales constantes en sus planes estratégicos y operativos y en el plan nacional de desarrollo del país. Las normas para la programación presupuestaria rigen para las entidades y organismos del sector público no financiero y su uso es obligatorio.

Para efectos de la estructuración del presupuesto y de acuerdo con la Constitución Política de la República, los ámbitos presupuestarios y las agrupaciones institucionales se ordenarán de la siguiente forma:

2.1.2. PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO.⁴⁰

El presupuesto general del Estado se divide en presupuesto del Gobierno Central y el presupuesto de entidades autónomas y descentralizadas.

El Presupuesto del Gobierno Central se encuentra integrado por Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Ministerios, Entidades Adscritas y otros organismos de la función ejecutiva.

El Presupuesto de entidades autónomas y entidades descentralizadas, por su parte, comprende:

- Presupuesto de la Función Legislativa
- Presupuesto de la Función Judicial, Consejo Nacional de la Judicatura
- Presupuestos del Tribunal Supremo Electoral, Tribunal Constitucional y Defensoría del Pueblo
- Presupuesto de la Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Ministerio Público, Comisión de Control Cívico de la Corrupción, Superintendencias y otros organismos de control y regulación.
- Presupuesto del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y,
- Presupuestos de instituciones públicas de educación superior
- Presupuestos de empresas públicas
- Presupuestos de organismos seccionales
- Presupuestos de fondos especiales

a) La fase de la programación presupuestaria

El presupuesto es la expresión numérica de la intención de asignar fondos públicos para la ejecución de los programas gubernamentales, sectoriales e institucionales. En la fase de programación presupuestaria precisamente se definen las propuestas de gestión de corto plazo, y se determinan las actividades y proyectos con que se busca alcanzar los objetivos planteados.

Esto permite vincular la planificación gubernamental con el presupuesto y transformarlo en un instrumento de política fiscal que identifique las actividades y proyectos institucionales a desarrollarse, los recursos a utilizarse y los resultados a alcanzar en el correspondiente

⁴⁰ Conceptos y mecanismos regulados por la LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO (Ley No. 18) Título II.

ejercicio fiscal, dentro de las limitaciones que impone la necesidad de salvaguardar la estabilidad económica

El proceso de presupuestación en el caso ecuatoriano se basa en los siguientes principios:

- **Universalidad:** El presupuesto integra a todas las entidades del Estado e instituciones de servicio público
- **Unidad:** El presupuesto se construye bajo criterios uniformes, que permiten estandarizar la información.
- **Sustentabilidad:** El presupuesto debe contribuir a la generación del equilibrio fiscal y a la viabilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo. Si se llega a presentar un déficit de un período determinado, deberá compensarse con superávit de los siguientes, de forma tal que en un período trianual el resultado sea de equilibrio.
- **Control:** El presupuesto debe ser un instrumento que pueda ser utilizado como un factor de información y que permita el control, seguimiento y evaluación.⁴¹

b) Niveles de programación presupuestaria.

La programación presupuestaria se realiza en tres niveles:

- **Nacional:** Incluye los lineamientos y políticas nacionales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la Presidencia de la República y la unidad administrativa responsable del Sistema Nacional de Planificación (ODEPLAN).⁴² Asimismo, incluye las estimaciones de las principales variables macroeconómicas, elaboradas por el Banco Central del Ecuador y las directrices de Política Fiscal elaboradas por el Ministerio de Economía. Que deben formar parte del programa macroeconómico del gobierno y del Programa de Reducción de la Deuda Pública establecido por la Ley de Responsabilidad Fiscal como responsabilidad del Ministerio de Economía.
- **Sectorial:** Incluye las políticas, estrategias, objetivos y metas para cada sector, impuestas por los Ministerios o entidades que actúen como coordinadores del sector.
- **Institucional:** Comprende la especificación de las actividades y proyectos de cada Ministerio o unidad de ejecución.

⁴¹ Cfr. Constitución Política del Estado. Ley de Presupuestos. Ley para la Transformación Económica del Ecuador Num. 4. RO/ sup 34 de 13 de marzo del 2000. Capítulo X (De las reformas a la ley de Presupuestos del sector público). Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal.

⁴² La Junta Nacional de Planificación desapareció con las reformas introducidas por el primer gobierno democrático, luego de las dictaduras, EN 1979. En su lugar fue creado el CONADE (Consejo Nacional de Planificación Económica) dirigido por el Vicepresidente de la República. Por disposición del Art. 255 de la Constitución Política vigente, el Sistema Nacional de Planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República. Hasta que se expida su ley regulatoria, y en virtud de lo dispuesto por la trigésima novena disposición transitoria de la Constitución, ha sido creada la Oficina de Planificación (ODEPLAN) (D.E. 120, R.O. 27, 16-IX-98).

El Ministerio de Economía debe emitir anualmente la “guía metodológica de programación y formulación presupuestaria” que debe contener las políticas presupuestarias de ingresos y gastos así como los techos presupuestarios por fuentes de financiamiento.

La programación presupuestaria debe adicionalmente basarse en las políticas de planificación e inversión pública dictadas por el ODEPLAN (o la institución que haga sus veces) en función de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de las prioridades de inversión consecuentes con los objetivos que plantee cada gobierno de turno, dentro de las limitaciones que impone el manejo ordenado de las finanzas públicas.

La política macroeconómica es dictada desde el Ministerio de Economía e incluye metas de crecimiento para la economía y evolución de las principales variables macroeconómicas y sociales. La política fiscal debe ser por lo tanto acorde con la política macroeconómica y contiene las directrices con relación a los ingresos, financiamiento, gastos, inversiones y endeudamiento, con que las entidades del sector público deben elaborar sus respectivos presupuestos. En el programa macroeconómico se establece el techo del Presupuesto General del Estado y, consecuentemente, los techos presupuestarios por fuente de financiamiento para cada sector e institución, compatibles con las políticas y lineamientos de la planificación e inversión pública.

Una vez definidos los techos presupuestarios, hasta el 31 de mayo de cada año el Ministerio de Economía informa el monto de la asignación fiscal y de otras fuentes de financiamiento para cada institución. Los montos establecidos como techos presupuestarios constituyen límites para el presupuesto de gasto e inversión de las instituciones del sector público en cada ejercicio fiscal. Estas asignaciones de recursos deben ser cumplidas por el Ministerio siempre que se cumplan las proyecciones en que se basó la elaboración del presupuesto y se materialicen las proyecciones de ingresos.

Las entidades públicas estarán obligadas a acatar los techos presupuestarios fijados por el Ministerio de Economía; de lo contrario, el Ministerio puede intervenir y balancear el presupuesto de cada institución.

Hasta aquí la normativa del proceso de presupuestación se cumple en un alto grado. Pero para evitar el techo presupuestario y poder tener acceso a mayores recursos se desata un intenso período de negociaciones políticas, que incluye el cabildeo y la intervención del Presidente de la República y de los miembros de la comisión del Congreso que revisa anualmente el presupuesto.

De igual forma, existe una obligación legal adicional, de basar la solicitud de recursos económicos en planes estratégicos institucionales y proyectos que contengan objetivos específicos, de forma que la gestión de las instituciones del sector público pueda ser evaluada. Estas obligaciones legales son cumplidas solo de manera formal hasta la actualidad. De todas formas, a continuación se señalan cuales son estas obligaciones.

Las entidades del sector público ecuatoriano deben elaborar anualmente un **plan operativo institucional** para el ejercicio económico que corresponde al Presupuesto, de forma que se justifique la demanda de recursos fiscales y de otras fuentes de financiamiento. Este plan

operativo debe contener las proyecciones de lo que la entidad genere o produzca y los resultados que se proyecta arrojará, los cuales deben enmarcarse en una planificación estratégica de mediano plazo.

El plan operativo debe contener los siguientes elementos:

- Políticas, generales y especiales.
- Lineamientos y estrategias.
- Objetivos y metas
- Usuarios o clientes;
- Productos y servicios a entregarse;
- Disponibilidades, recursos e insumos;
- Periodicidad de las actividades y acciones;
- Determinación de las responsabilidades departamentales y personales;
- Métodos de evaluación y medición de la gestión institucional y desempeño personal sobre la base de indicadores de eficacia, eficiencia y efectividad; y,
- Las actividades y proyectos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y metas del plan.

Las entidades del sector público están obligadas adicionalmente a establecer, como parte de la programación presupuestaria, indicadores y la metodología de evaluación que permita medir su gestión y el grado de cumplimiento de los resultados. En efecto, la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, aprobada por el Congreso Nacional en Junio del 2002, en su Título IV “De la Transparencia Fiscal y del Control Ciudadano” establece que el Estado garantizará el control ciudadano de la gestión pública, a través del libre acceso a los documentos e información presupuestaria. La Ley concede acción pública para denunciar las violaciones a este mandato.

De igual forma, esta Ley dispone que el Presidente de la República y otros funcionarios electos por votación popular deben divulgar sus planes operativos e informar trimestralmente a la ciudadanía y al Ministerio de Economía sobre su cumplimiento. El artículo 22 de esta Ley establece que el Ministerio de Economía debe establecer un sistema de información y difusión de esta información, que sirva para el control de la ciudadanía.

No obstante, tales instrumentos de divulgación de la información necesaria para que se pueda dar una correcta rendición de cuentas no están disponibles para ninguna de las entidades del gobierno en general, ni para el gasto en defensa, en particular.⁴³

2.2. ANALISIS DE LA TRANSPARENCIA EN LAS ETAPAS DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA.

2.2.1. Dificultades derivadas del marco político general y del diseño de la política de defensa

⁴³ Alfredo Arízaga González , ex Ministro de Economía y Finanzas. Notas sobre su gestión.

En el apartado anterior se expuso el contexto normativo institucional del proceso presupuestario en el Ecuador y se comprobó que no existe salvedad alguna que lleve a pensar que el manejo de la política presupuestaria en materia de defensa tenga alguna particularidad, o esté exenta de las normativas generales. El análisis subsiguiente tiene que ver con la aplicación de esas normativas al ciclo presupuestario de la defensa. Se tratará de examinar si existen incongruencias entre el nivel normativo general y su aplicación de esas en este sector.

En el Ecuador, la responsabilidad principal sobre la conducción de las Fuerzas Armadas la tiene casi exclusivamente la Función Ejecutiva. La Constitución vigente (Art. 184) asigna al Presidente de la República la “Máxima autoridad sobre la Fuerza Pública” (Fuerzas Armadas y Policía) con atribuciones, en lo pertinente, para:

- “Establecer las políticas generales del Estado, aprobar los correspondientes planes de desarrollo y velar por su cumplimiento”;
- “Dirigir la Administración pública y expedir las normas necesarias para regular la integración, organización y procedimientos de la Función Ejecutiva”;
- “Velar por el mantenimiento de la soberanía nacional y por la defensa de la integridad e independencia del Estado”
- “Ejercer la máxima autoridad de la fuerza pública, designar a los integrantes del alto mando militar y policial, otorgar los ascensos jerárquicos a los oficiales generales y aprobar los reglamentos orgánicos de la fuerza pública, de acuerdo con la ley”
- “Asumir la dirección política de la guerra”
- “mantener el orden interno y la seguridad pública”
- “Enviar la pro forma del Presupuesto General del Estado al Congreso nacional, para su aprobación”.⁴⁴

La Constitución asigna las atribuciones de los Ministros de Estado como ejecutores del mandato presidencial: así, el Capítulo III, Art. 179 señala como atribución del Ministro: “Dirigir la política del Ministerio a su cargo”.⁴⁵ Sin embargo, el Art. 189 de la misma Constitución establece que el “Consejo de Seguridad Nacional, cuya organización y funciones se regularán en la ley, será el organismo superior responsable de la defensa nacional, con la cual, los ecuatorianos y los extranjeros residentes, estarán obligados a cooperar”.

Todas las Leyes militares que operan actualmente corresponden a períodos anteriores a la vigente Constitución, reformada en 1998, y a las Leyes económicas antes analizadas.

La Ley de Defensa Nacional, codificada en noviembre de 1961, durante la cuarta presidencia de José María Velasco Ibarra, fue derogada en diciembre de 1964 y reemplazada por la LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, que no fue publicada sino hasta el 9 de agosto de 1979, en que fue codificada en la forma actual.

⁴⁴ Art. 171 de la Constitución Política vigente. Numerales: 3,9, 13, 14, 15, 16,17, respectivamente.

⁴⁵ Constitución Política del Ecuador. Capítulo III (De los Ministros de Estado) Numeral 1.

La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas fue expedida por primera vez en agosto de 1944 (poco después de la guerra con el Perú de 1941). Su última reforma ocurrió en 1990 (durante el gobierno socialdemócrata de Rodrigo Borja) fue presentada al Congreso, aprobada en sesión reservada y publicada en el Registro Oficial Reservado del Ministerio de Defensa.⁴⁶

En el Ecuador la defensa nacional ha estado supeditada a un concepto excesivamente amplio y militarizado de la Seguridad Nacional, que ha llevado a concebir a la Policía Nacional como “fuerza Auxiliar de las Fuerzas Armadas”⁴⁷ y a los bomberos, Cruz Roja y Defensa Civil, como “fuerzas paramilitares”.

El Libro Blanco de la defensa es el primer instrumento que la asocia con la responsabilidad de las Fuerzas Armadas y desde nuestro punto de vista no establece una clara delimitación entre Defensa y Seguridad. La permanencia de una ley que contiene incólume la doctrina de la guerra fría tiene que ver desde nuestra perspectiva con el carácter de fuerza mediadora que mantienen las Fuerzas Armadas y su influencia permanente sobre el sistema político nacional y muy especialmente sobre la clase política, que se siente incapaz de opinar sobre un tema que considera “privativo de las fuerzas armadas”. Esta percepción a su vez, es una consecuencia del largo conflicto armado con el Perú, durante el cual cualquier alusión a las Fuerzas Armadas o contradicción con ella llegaba a ser entendida como “traición a la Patria”. De este modo, todos los asuntos de Fuerzas Armadas quedaron vedados al conocimiento público y no se trataron con la debida transparencia.

De acuerdo a los datos existentes, la producción normativa sobre las Fuerzas Armadas quedó bajo la responsabilidad de las dictaduras. Fueron las dictaduras militares las que formularon el marco legal de la Seguridad Nacional y la impusieron a los gobiernos civiles.⁴⁸ Como se vio más arriba, la fecha de la expedición de la Ley de Seguridad

⁴⁶ Juan Pablo Aguilar, Investigación, 2004. Los datos del fichero legal sobre la ley de defensa nacional son los siguientes: RO 0087 15/DIC/1960 LEY DE DEFENSA NACIONAL. RO 0352 30/OCT/1961 LEY DE DEFENSA NACIONAL. RO. Suplemento 0356 06/NOV/1961 CODIFICACION DE LA LEY DE DEFENSA NACIONAL. DEROGATORIA DS 2871 RO 395 15/12/64. Los datos del fichero sobre la Ley Orgánica de las FFAA son los siguientes: DS 0763 RO 0072 26/AGO/1944 LEY ORGANICA DE LAS FUERZAS ARMADAS. RO 0177 04/ENE/1945 REFORMAS A LA VIGENTE LEY ORGANICA DE LAS FUERZAS ARMADAS. DEJ 0835 RO 0664 20/AGO/1946 DISPOSICIONES MILITARES RELATIVAS A LA LEY ORGANICA DE LAS FUERZAS ARMADAS. DS 0118 RO 0027 23/MAR/1972 REFORMAS A LA LEY ORGANICA DE LAS FUERZAS ARMADAS. DS 0173 RO 0035 06/ABR/1972 REFORMA EL ART. 43 DE LA LEY ORGANICA DE LAS FUERZAS ARMADAS. DS 1114 RO 0159 05/OCT/1972 REFORMA EL ART. 239 DEL CODIGO PENAL Y AGREGA UN LITERAL AL ART. 35 DE LA LEY ORGANICA DE LAS FUERZAS ARMADAS. LEY 0109 RA 1990 28/SEP/1990 Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, publicada en el Registro Oficial Reservado del Ministerio de Defensa. LEY 0032 RS 0182 28/OCT/1997 Ley Reformatoria de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. Los datos sobre la Ley de Seguridad Nacional son los siguientes: RO 0395 15/DIC/1964 LEY DE SEGURIDAD NACIONAL. RO 0064 12/ABR/1976 LEY DE SEGURIDAD NACIONAL. RO 0892 09/AGO/1979 CODIFICACION DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL. Estudio realizado por Juan Pablo Aguilar, para LEXUS, 2004. Los subrayados son nuestros.

⁴⁷ Art. 183 de la Constitución Política.

⁴⁸ En Ecuador no ocurrió un proceso de rendición de cuentas ante el gobierno civil o la legislatura, al finalizar la dictadura militar 1972-1979.

Nacional, es la inmediatamente anterior al 10 de agosto de 1979, cuando asumió el poder el primer gobierno civil, luego de la tercera dictadura institucional de las Fuerzas Armadas, 1976-1979. Durante este período se entabló una difícil relación civil-militar, acentuándose las características represoras de una dictadura que impuso sus condiciones a las fuerzas civiles empeñadas en el retorno a la vida constitucional.⁴⁹

El conflicto limítrofe con el Perú también abonó para el mantenimiento de los asuntos de seguridad como algo reservado exclusivamente a las Fuerzas Armadas y se afianzó en una cultura del “secreto”, mantenida celosamente por los militares y extendida hacia todos sus asuntos⁵⁰ con un significativo esfuerzo para sustraer tales asuntos de importantes espacios de la legislación estatal. Esta cultura del Secreto fue tácitamente avalada por los presidentes civiles de turno, y pudo producir superposiciones entre las normativas sobre seguridad nacional que menciona la Constitución (que se refieren a “defensa” cuando habla de las misiones de las Fuerzas Armadas) y las de la Ley de seguridad nacional, que no ha sido actualizada ni adecuada a una época posguerra fría y pos conflicto bélico con el Perú.

En el Art. 2 de la Ley de Seguridad Nacional, consta el concepto expandido de Seguridad del que hablamos: *“El Estado garantiza la supervisión de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales; y tiene la función primordial de fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de los habitantes, contrarrestando los factores adversos internos y externos, por medio de previsiones y acciones políticas, económicas, sociales y militares”*.⁵¹

En cambio la vigente Constitución de 1998 tiene una connotación más civil en la exposición de sus principios generales, derechos y deberes del Estado y pese a su relativo estancamiento en el capítulo dedicado a la fuerza pública, no habla de Seguridad en términos militares y es más explícita en la adjudicación de misiones a las Fuerzas Armadas (la defensa del patrimonio territorial del Estado) y a la Policía (el mantenimiento del orden público).⁵²

El Ministerio de Defensa, como organismo del Ejecutivo responsable de la definición y administración de la Política de Defensa, es administrativamente una instancia débil e irrelevante para la toma de decisiones sobre el sector. Ya vimos en el capítulo anterior que

⁴⁹ Bertha García Gallegos: “MILITARES, ECONOMÍA Y LUCHA POLÍTICA: ECUADOR EN LOS AÑOS SETENTA” Capítulo V. “Del control militar a la democracia Civil”. México, El Colegio de México, Centro de estudios Sociológicos. 1987.

⁵⁰ Un ejemplo de ello es el tratamiento dado a la Ley y Sistema de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. ISSFA. La Ley correspondiente, en el Art. 1 la define: “Es un organismo autónomo, con finalidad social, con personería jurídica, patrimonio propio, domiciliado en la ciudad de Quito, y no está sujeto a la intervención de la Contraloría General del Estado”. Art. 53.- De la utilización de otros recursos.- “Facultase al Director General del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, ISSFA; para que previa coordinación con el Ministerio de Defensa, Comando Conjunto y comandos generales de Fuerza, pueda utilizar los recursos humanos y materiales de la Institución Armada y de sus organismos adscritos dependientes”

⁵¹ Los subrayados son nuestros.

⁵² Constitución Política del Ecuador . Art. 183

sus funciones administrativas son asumidas en la realidad por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (cuya promulgación es anterior a la Constitución de 1998 y no ha sido actualizada) establece que “en ausencia del Ministro” (que en el Ecuador es siempre un militar en servicio pasivo) “le reemplazará el Jefe del Comando Conjunto”. El Ministerio de Defensa no tiene un desarrollo institucional que lo vincule funcionalmente con las Fuerzas Armadas en situación de superioridad administrativa y política con los mandos militares.⁵³ El Ministro de defensa en el Ecuador es el único ministro que en la práctica “no dirige la política a su cargo” como lo dispone la Constitución.

El Ministerio de Defensa carece de personal civil en número relevante y la tendencia actual es aumentar el personal militar en funciones de burocracia. Aún más, la Ley de Seguridad Nacional no da cabida a la autoridad del Ministro de Defensa. Ni siquiera lo menciona como una autoridad. Esto se puede apreciar en el examen de los siguientes artículos de la Ley de Seguridad nacional, y en la lista de atribuciones que en la práctica tiene el Jefe del Comando Conjunto.

Art. 4: El Presidente de la República es la Autoridad Máxima y tiene los más altos poderes y responsabilidades de Seguridad Nacional, en tiempo de paz y en tiempo de guerra.

Art. 6.- En el ejercicio de las funciones relativas a la Seguridad Nacional, el Presidente de la República contará con el asesoramiento y colaboración directa del Consejo de Seguridad Nacional y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, como organismos de planificación y ejecución”

Art. 9. Del Consejo de Seguridad Nacional. Organización y funciones: “Está conformado por el Presidente de la República, quien lo presidirá y por los siguientes miembros:

- a. Presidente del Congreso Nacional .
- b. Presidente de la Corte Suprema de Justicia.
- c. Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo (actualmente correspondería a ODEPLAN)
- d. Directores de Frentes de Acción de Seguridad nacional (Ministro de Gobierno, de relaciones Exteriores y Economía).
- e. Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (Director del Frente Militar)
- f. Presidente de la Junta Monetaria.

Una investigación reciente⁵⁴ sobre las responsabilidades administrativas del Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas en el Ecuador, da cuenta de la amplitud de tareas autoasignadas por las Fuerzas Armadas, bajo el concepto expandido de la Seguridad Nacional, además del carácter de “tutor” del Estado también auto-atribuido⁵⁵ o derivado de leyes secundarias civiles que están plagadas de representaciones militares en sus

⁵³ “El Ministerio de Defensa no tiene servicios de inteligencia. Solo lo tiene el Comando Conjunto. Tampoco tiene las funciones de Estado Mayor de Operaciones. Si se tuviera ese Estado Mayor bajo la dependencia directa del Ministro, allí se planificarían las líneas de la defensa”. (ENTREVISTA, General José Gallardo Román ex Ministro de Defensa)

⁵⁴ Investigación realizada por Juan Pablo Aguilar para LEXUS, 2004.

⁵⁵ Hablamos de “auto-atribución” en la medida en que tales tareas o connotaciones tutelares no están basadas en la Constitución.

directorios. También da cuenta de la asunción de múltiples tareas administrativas por parte de esta institución militar, tareas que corresponderían al Ministro de Defensa Nacional, como podemos apreciar, a continuación:

1. Maneja el registro de compañías de vigilancia y seguridad privada (Ley de Vigilancia y Seguridad Privada, Art. 11).
2. Emite informe previo para el retiro de bienes destinados a la prestación del servicio de energía eléctrica (Ley de Régimen del Sector Eléctrico, Art. 6).
3. Emite informe previo para convocar a licitación para la concesión de obras de generación constantes en el Plan Nacional de Electrificación (Ley de Régimen del Sector Eléctrico, Art. 41).
4. El Jefe del Comando Conjunto reemplaza al Ministro de Defensa en caso de ausencia temporal (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, Art. 8).
5. El Jefe del Comando Conjunto actúa como delegado del Ministro de Defensa para celebrar contratos y expedir actos administrativos (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, Art. 15:i).
6. Da directivas al personal en servicio activo que preste servicios (incluso diplomáticos) en el exterior (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, Art. 17:i).
7. Controla la producción, comercialización, transporte y tenencia de armas y explosivos (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, Art. 17:n).
8. Emite informes previos para convenios internacionales de integración fronteriza y sus programas de ejecución; convenios internacionales de carácter político - territorial; proyectos de construcción de vías terrestres, puertos, aeropuertos y sistemas de comunicaciones; permisos y concesiones para exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, ubicación de refinerías y de instalaciones industriales de hidrocarburos y petroquímicos, trazado de oleoductos y gasoductos; permisos y concesiones para la explotación de minerales o materias primas estratégicas (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, Art. 17:k).
9. Controla la publicación del Registro Oficial Reservado (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, Art. 93).
10. Tiene a su cargo la Dirección de Movilización y como tal controla todo lo relacionado con el servicio militar obligatorio (Ley de Servicio Militar Obligatorio en las Fuerzas Armadas, Art. 12).
11. Dispone que se haga el llamamiento a la leva (Ley de Servicio Militar Obligatorio en las Fuerzas Armadas, Art. 18).
12. Establece las cuotas de eliminación del personal en servicio activo (Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, Art. 141).
13. Autoriza el desempeño de cargos públicos al personal en servicio activo (Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, Art. 196). También lo hace el Ministro de Defensa.
14. Aprueba los planes de adquisición de material bélico (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, Art. 17:e).
15. Prepara reglamentos de las Fuerzas Armadas (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, Art. 17:g, h y l).
16. Emite informes previos para las actividades empresariales de PETROECUADOR (Ley Especial de PETROECUADOR y sus Empresas Filiales, Art. 12:b).

17. Determina las características de armas de fuego y explosivos para uso militar y policial (Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, Art. 2).
18. Controla la importación, exportación, internamiento, almacenamiento, comercio interior y fabricación de armas de fuego, municiones, fuegos de artificio, pólvora o toda clase de explosivos, así como también las materias primas para fabricación de explosivos; los medios de inflamación tales como: guías para minas, fulminantes y detonadores; productos químicos, elementos de uso en la guerra química o adaptables a ella (Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, Art. 4).
19. Emite informe previo para la adquisición y comercialización de armas por el Estado y personas del sector privado (Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, Art. 7, 9 y 11).
20. Emite informe previo para la instalación de fábricas de armas (Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, Art. 10).
21. Extiende permisos para portar armas a través del Jefe del IV Departamento del Estado Mayor (Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, Art. 20).
22. Define los lugares en que puede almacenarse pólvora y explosivos (Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, Art. 24-A).
23. Emite informe previos para que instituciones públicas y privadas den de baja materiales explosivos (Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, Art. 24-A).
24. Expide guías de circulación para armas y explosivos a través del Jefe del IV Departamento del Estado Mayor (Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, Art. 27).
25. Tiene bajo su responsabilidad la movilización nacional (Ley de Seguridad Nacional, Art. 56:d).
26. Emite informe previo para modificar contratos de exploración y explotación de hidrocarburos (Ley de Hidrocarburos, Art. 31-A).
27. Emite informe previo para los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, las rutas de los oleoductos y gasoductos, la ubicación de refinerías y de instalaciones industriales de hidrocarburos o petroquímicas (Ley de Hidrocarburos, Art. 81).
28. Determina las medidas de seguridad para los trabajos cartográficos (Ley de Cartografía Nacional, Art. 4).
29. Emite dictamen previo para la contratación de técnicos extranjeros por parte del Instituto Geográfico Militar (Ley de Cartografía Nacional, Art. 12:e).
30. Emite informe previo para autorizar la realización de trabajos cartográficos por extranjeros (Ley de Cartografía Nacional, Art. 19).
31. Emite informe previo para las concesiones de aprovechamiento de aguas (Ley de Aguas, Art. 30).

Participación en cuerpos colegiados:

1. Consejo Nacional de Electrificación, a través del Jefe del Comando Conjunto (Ley de Régimen del Sector Eléctrico, Art. 14:b).
2. Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, designa delegado (Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, Art. 21:f).

3. Consejo Directivo del ISSFA, a través del Jefe del Comando Conjunto (Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Art. 6:b).
4. Consejo de Seguridad Nacional á través del Jefe del Comando Conjunto (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, Art. 21:c; Ley de Seguridad Nacional, Art. 9:e).
5. Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas a través del Jefe del Comando Conjunto, que lo preside (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, Art. 41:a).
6. Directorio de PETROECUADOR, a través del Jefe del Comando Conjunto (Ley Especial de PETROECUADOR y sus Empresas Filiales, Art. 4::5).
7. Directorio de la Empresa Nacional de Correos, a través de un delegado (Ley General de Correos, Art. 9:c).
8. Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión, a través de un delegado (Ley de Radiodifusión y Televisión, Art. 5-A).
9. Consejo Nacional de Telecomunicaciones, a través del Jefe del Comando Conjunto (Ley Especial de Telecomunicaciones, Art. 33-B).
10. Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, a través del Jefe del Comando Conjunto (Ley Orgánica del Servicio Exterior, Art. 42:c).

Mientras, como podemos apreciar, las Fuerzas Armadas, a través de sus altos mandos y por la vía de la legislación secundaria han podido involucrarse en ámbitos civiles ejerciendo una vigilancia sobre espacios considerados “estratégicos” (sector eléctrico, tránsito y transporte terrestre, petróleo, telecomunicaciones y radiodifusión, correos, relaciones exteriores); no ha ocurrido el caso contrario, esto es, que el sector civil haya podido involucrarse en el mundo militar.

Entre las escasas experiencias de involucramiento del campo civil podemos contar el Proyecto Relaciones Civil-Militares de la Pontificia Universidad Católica (PUCE) dedicado desde 1996 al estudio e investigación de las relaciones civil-militares y de los temas de la defensa, y un curso sobre “Política y Estrategia Militar” en la facultad de Ciencias Humanas. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador, ofrece desde 2003 un “Diploma en Seguridad y Democracia”. La Organización “Democracia, Seguridad y Defensa” de reciente fundación, realiza investigaciones sobre “administración de la defensa, mantiene el “Boletín Democracia, Seguridad y Defensa” y efectúa periódicamente, sondeos de opinión pública.

Con la clase política existe un enfrentamiento manifiesto de parte de los militares. Detrás de esto se oculta la permanencia de antiguos resabios en contra de este sector, que vienen desde la derrota militar frente al Perú en 1941, cuando se culpó al gobierno civil del Presidente Arroyo del Río por desatender las necesidades de las Fuerzas Armadas y por la derrota militar de entonces. Estos resabios son constantemente actualizados en el discurso militar, sistemáticamente cultivados en las aulas de formación.⁵⁶ Pesa también la larga historia de las dictaduras que marginaron a la clase política en su conjunto, y la amedrentaron. Durante los períodos dictatoriales, partidos de izquierda, centro, derecha y populistas fueron puestos al margen y sus dirigentes encarcelados o sujetos al ostracismo

⁵⁶ La Academia de Guerra del Ejército ecuatoriano, es la única en América latina que mantiene un régimen de dos años de estudio. El segundo año es destinado a la preparación de los militares para posibles tareas políticas, en caso de asumir el poder.

por oponerse a los dictámenes de la dictadura.⁵⁷ En general, los militares prefieren realizar sus actividades lejos de la mirada pública.⁵⁸

En cuanto al Congreso Nacional, su papel tiene que ver con sus atribuciones fundamentales: legislar y fiscalizar. Además el Título VI de la Constitución vigente, que trata de la función legislativa y consta de 43 artículos, no señala un papel directo del Congreso sobre el tema militar, salvo aquellos que tratan sobre los instrumentos internacionales y tienen que ver con la defensa expresamente. El Art. 161, dice que “El Congreso Nacional aprobará o improbará los tratados y convenios internaciones”. Cuatro de los seis incisos de ese artículo corresponden a:

1. Los que se refieran a materia territorial o de límites;
2. Los que establezcan alianzas políticas o militares;
3. Los que comprometan al país en acuerdos de integración.
4. Los que atribuyan a un organismo internacional o supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o la Ley.⁵⁹

La Comisión Parlamentaria de “Asuntos Internacionales y Defensa”, tiene en la práctica una actividad irrelevante como instancia de fiscalización o legislación en temas más puntuales referidos a las Fuerzas Armadas. Esto es posible porque justamente la Constitución no las señala expresamente, tampoco las leyes secundarias pertinentes. El Congreso ecuatoriano guarda todavía una escasa especialización sobre los temas objeto de las comisiones parlamentarias. Estas no tienen especialistas o unidades de investigación, bases de datos o cuerpos permanentes de análisis. Cada legislador puede tener un número hasta de ocho asesores, pero, salvo algunos casos, éstos no forman verdaderos cuerpos organizados con miembros interactuantes⁶⁰ con capacidad de producir resultados relevantes

⁵⁷ Bertha García Gallegos: “Militares, Economía y Lucha Política”, Oc. Ci. Capítulo V.

⁵⁸ Como un ejemplo, escogemos dos sucesos en los que la prensa advierte una escasa propensión de los militares a someterse al escrutinio público. Los sucesos son lo suficientemente notorios como para que la ciudadanía se interese por sus pormenores. El primero se refiere a la explosión de un polvorín militar, junto a una ciudad poblada por más de cien mil habitantes, Riobamba. La segunda se refiere al Lanzamiento del Libro Blanco de la defensa (Octubre de 2002). **“La necesidad de transparencia para evitar dejar todo en manos del destino”**. “Cuando sucedió la explosión en el cuartel militar La Balbina, en el Valle de los Chillos (hace más de cinco años), un oficial aseguró que la posibilidad que algo similar se repita era de 1,1%. Sin embargo, en ese entonces se planteó la posibilidad de sacar de los centros urbanos los asentamientos de armamentos militares; asunto que como vemos nunca se concretó. Aunque no es posible deslindar la responsabilidad militar en este caso, también los civiles tienen parte de la responsabilidad al no encaminar el proyecto de traspaso de los almacenes de equipo militar. Además, a la luz de la seguridad nacional no se ha revelado las razones por las que se produjo el accidente, dando lugar conjeturas negativas. Una de los retos de las FFAA es juntar la idea de seguridad nacional y transparencia, que en estos casos se ve opacada por el hermetismo que provoca la seguridad nacional”. (Hoy 30/11/02). **“Libro Blanco va al Registro Oficial Reservado”**. “El Libro Blanco es una “muestra de transparencia y subordinación del las FFAA al poder político”. El documento replantea el papel de las fuerzas armadas frente al nuevo contexto internacional, en el cual la institución armada debe tomar posición ante los efectos del conflicto colombiano, el narcotráfico y el terrorismo, la inequidad en el comercio internacional y los conflictos de gobernabilidad y corrupción. Cuando se dijo que el Libro Blanco sería publicado en el Registro Reservado los asistentes manifestaron su negativa, lo que llevó a rectificar y decir que sería publicado en el registro oficial.” (Hoy 13/12/02).

⁵⁹ Art. 161, numerales 1,2,3,y4, respectivamente.

⁶⁰ La Fundación “Democracia, Seguridad y Defensa, tiene en marcha un proyecto de investigación sobre las competencias del Congreso en materia de defensa y seguridad. Las observaciones insertas en este análisis son tomadas del documento preparado por Fernando Bustamante Ponce: “El papel del Congreso en la

que ayuden al legislador en su tarea. Lo que ocurre en el Congreso es un reflejo de lo que ocurre en la sociedad. Los ecuatorianos se han acostumbrado a pensar en los asuntos militares como pertenecientes a un mundo aparte.⁶¹

2.2.2. La transparencia en las fuentes de recursos del presupuesto militar.

Desde 1972 (dictadura militar del General Guillermo Rodríguez Lara) hasta el año 1999, las FFAA fueron beneficiarias de un sistema de regalías de los ingresos que el Estado ecuatoriano obtenía de las exportaciones de petróleo. Su magnitud fluctuaba de acuerdo al precio internacional del petróleo y a los niveles de producción de las empresas estatales y privadas, dando como resultado un monto de recursos que fluctuaba alrededor de un punto porcentual del PIB. En el año 2000 concluía el plazo que había puesto la dictadura para la vigencia de ese sistema, por lo que el Congreso dio como finalizada la transacción en ese mismo año. La falta de acuerdo con el Presidente de la República de ese entonces, Jamil Mahuad, sobre la renovación de este beneficio para FFAA, en el contexto de la firma de la paz con el Perú y de una profunda crisis financiera originada en el desequilibrio fiscal que condujo a la moratoria de la deuda pública en el año 1999, parece haber sido uno de los factores que alineó a varios miembros activos de FFAA con líderes de movimientos sociales y del movimiento indígena en el golpe de estado que terminó con su mandato en el año 2000.

Como parte de una estrategia para ganar el apoyo militar, el presidente Gustavo Noboa, quien sucedió a Mahuad en la Presidencia de la República, emitió un Decreto Ejecutivo que compensaría con una suma de 150 millones de dólares a las FFAA por la pérdida de ingresos que habrían sufrido si su participación en las regalías petroleras hubiera desaparecido.⁶² En el año 2002, el Poder Ejecutivo insistiría nuevamente con la remoción

administración Democrática de la Defensa”, para el Seminario: “Legislación Militar y Estado de Derecho”, Quito, PUCE, mayo de 2004.

⁶¹ Alexandra Vela, dos veces diputada, ex Vicepresidenta del Congreso, ex miembro de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa del Congreso nacional, ex miembro de la Comisión de Presupuestos. Secretaria particular de la Presidencia de la república, durante el primer gobierno civil (1979-1984), afirma lo siguiente en entrevista, 14 de mayo de 2003, con Fernando Bustamante Ponce: “En primer lugar, yo diría que muy pocos legisladores tienen interés, de entrada. Entre otras razones porque el mundo militar sigue siendo un mundo lejano, tabú. A pesar de lo que se ha avanzado con algunas gentes como consecuencia de los diálogos, la gran mayoría ve a los militares como personajes ajenos. Segundo, creo que por un efecto de un esquema dictatorial que se mantuvo en el Ecuador por mucho tiempo. Tercero, porque nadie, muy poca gente en el Congreso, considera que la política de seguridad es una política civil”. “En los últimos años como consecuencia de los temas de seguridad ciudadana, que en realidad están más vinculados con un esquema policial que a un esquema militar, la gente ha empezado a pensar que tiene algo que decir en el tema de seguridad; y luego las encuestas dicen que seguridad es uno de los temas que a todo el mundo le preocupa, entonces sería imposible que algún líder del Congreso -de los jefes, no de los diputados provinciales (salvo que sea un diputado de El Oro, o del Oriente que tenga a los militares viviendo a su lado) consideren que eso es importante”.

⁶² Estos 150.000.000 dólares aparecieron en el Presupuesto del año 2003, como “deuda” del Ejecutivo. Al respecto, Alexandra Vela Puga, dice lo siguiente: “Esos 150 millones corresponden a la deuda de las Fuerzas Armadas con el Club de París que deben pagar en el transcurso de una totalidad de 20 años. El Congreso quitó ese dinero porque no estaban pagando al Club de París, no lo habían gastado. Los militares habían

de esta prerrogativa, frente a lo cual el Congreso respondió con una norma que dispuso que deberían buscarse mecanismos de compensación para reemplazar las regalías. No obstante, es importante señalar que en los años 2003 y 2004 la importancia de esta fuente de ingresos en la totalidad del presupuesto militar cayó a alrededor del 10 %, por la baja de los precios de petróleo. El 90 % restante de los recursos destinados a la defensa constan en el Presupuesto General del Estado y se encuentra claramente identificada la fuente de los recursos que financia este gasto, pudiendo ser asignaciones del gobierno central, endeudamiento público y recursos de autogestión.

Dentro de estos últimos existe un alto grado de opacidad, porque no se establece con claridad su origen. Una parte está relacionada a las utilidades (o pérdidas) que generan las empresas que en las que las FFAA tienen participación y otra está vinculada a las actividades económicas que llevan a cabo las FFAA, a veces en clara competencia con empresas privadas. Por ejemplo, construcción de carreteras e infraestructura física, operación de facilidades petroleras y portuarias, provisión de seguridad a empresas privadas, entre otras. Tampoco existe divulgación de información respecto a los balances actuariales y actividades desarrolladas por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), sistema autónomo de la Seguridad Social que existe para los empleados civiles del sector estatal y del privado.⁶³

Otras fuentes de opacidad tienen que ver con el funcionamiento de la Junta Nacional de la Defensa que maneja los fondos provenientes de los recursos petroleros que aún mantienen las Fuerzas Armadas; y la imposibilidad existente para cuantificar recursos adicionales que van a parar a manos de las Fuerzas Armadas por servicios prestados al Estado.

La Junta de Defensa nacional fue creada en 1949, como un mecanismo para fortalecer a las Fuerzas Armadas, luego de la fallida campaña de 1941 con el Perú, levantar y administrar los fondos para adquisición de equipos y armamentos. La integran un conjunto de funcionarios pertenecientes al Estado, a las Fuerzas Armadas e incluso a la Iglesia. Su funcionamiento sigue siendo estrictamente reservado.⁶⁴ Fue reestructurada por Decreto

pedido al gobierno que les entregue ese dinero, pero de un solo golpe, en un año. En eso consistió la discusión”. Entrevista citada.

“El presupuesto de las FFAA se financia en un 12.7 %, esto es, 75 millones de dólares con recursos de autogestión. Es importante también señalar que mediante la ley No. 2000-01 recibe regalías que corresponde a la participación en un 15 % de lo que debe recibir al Estado de la producción de la Corporación Petrolera Ecuatoriana (y no de las empresas). El monto no podemos cuantificar porque es información reservada que maneja la HONORABLE JUNTA DE LA DEFENSA NACIONAL”.

“Según la reforma de 2002, las regalías que recibían la FAE y la Honorable Junta de Defensa Nacional pasaron a constituir fondos del gobierno central para financiar otros sectores. La reforma pretendió transparentar los gastos de ese sector. Sin embargo el Congreso nacional estableció una norma que obliga al ejecutivo a compensar los valores que dichas instituciones dejaban de recibir por concepto de regalías. Sin embargo las FFAA se benefician de la actividad petrolera, tal es el caso que para el 2004 percibirán 11.1 millones, de los cuales un porcentaje importante corresponden a la aplicación de la ley 169 del 7 de agosto de 1992” (Diputado Jaime Estrada, Presidente de la Comisión Permanente de lo Tributario, Fiscal y Bancario, Seminario “Presupuesto y Gasto Militar” Proyecto Relaciones Civil-Militares PUCE, noviembre de 2003).

⁶³ Alfredo Arízaga González. ex Ministro de Economía y Finanzas.

⁶⁴ REESTRUCTURACION DE LA JUNTA DE DEFENSA NACIONAL. Decreto Ley de Emergencia No. 7. RO/ 120 de 30 de Marzo de 1962.

Ley de Emergencia No. 7. RO/ 120 de 30 de Marzo de 1962 y constituye una de las instituciones que han quedado obsoletas, por sus finalidades y por su inadecuación a las nuevas realidades.

La Constitución (artículo 259) permite el uso de fondos reservados, “solo para fines de la defensa nacional”, cuyo monto no es posible saber. Los recursos adicionales son fondos extra presupuestarios. Las Fuerzas Armadas reciben estos fondos por servicios prestados a instituciones del Estado que deben afrontar situaciones de emergencia, por ejemplo vertidos de petróleo y construcción de carreteras en sitios arriesgados para lo que contratan a los ingenieros del Ejército, entre otros. Como resultado hay una transferencia de recursos del Estado que incrementa el presupuesto inicial. Adicionalmente, están los fondos que provienen de herencias intestadas cuyo producido es destinado a las Fuerzas Armadas en virtud de una disposición introducida en el Código penal. Por último, desde 1985 cuando la crisis de la deuda externa afectó al Ecuador, se encuentran los fondos de la deuda externa utilizada en la adquisición de armamento. Estos fondos provienen de transacciones entre ministerios, que quedan en la más absoluta reserva o provienen del margen del 15 % que tiene el Ministro de Economía y Finanzas para reasignar recursos.⁶⁵

Art. 1.- La Junta de Defensa Nacional, creada por Decreto Legislativo de 6 de noviembre de 1949, publicado en el Registro Oficial No. 399, de 28 de diciembre del mismo año, es autónoma y la integran: El Presidente de la República, quien podrá delegar su representación en el Vicepresidente de la República; El Ministro de Relaciones Exteriores; El Ministro de Defensa Nacional; El Ministro del Tesoro; Un Vocal Principal del Consejo Nacional de Economía, designado por el; El Arzobispo de la Arquidiócesis de Quito o su Delegado; El Contralor General de la Nación, quien podrá delegar su representación en la persona del Subcontralor; Un Senador y un Diputado elegidos anualmente por la respectiva Cámara, o a falta de esta elección, por el Vicepresidente de la República, de entre los miembros de las Comisiones de Defensa o, de Relaciones Exteriores de las respectivas Cámaras; Un Vocal de la Junta Monetaria designado anualmente por esta; El Gerente General del Banco Central del Ecuador o el Gerente de la Casa Matriz; El Jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas; El Comandante General del Ejército; El Comandante General de Marina; El Comandante General de la Fuerza Aérea; Un Ministro de la Corte Suprema de Justicia, elegido anualmente por este Tribunal; y, Un Delegado de la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, designado en igual forma que el anterior. El Vicepresidente nato será el Ministro de Defensa Nacional, y a falta de éste, hará sus veces quien designe el Organismo. El Ministro del Tesoro ejercerá las funciones de Tesorero de la Junta, y las funciones de Secretario las ejercerá un Abogado

⁶⁵ Alexandra Vela Puga. Entrevista. Ob. Cit. “Esto no se cuantifica ni queda en ningún lado, peor aún, cuando no es el Ministro de Defensa sino la Junta de Defensa Nacional la que actúa, porque esta instancia es reservada, porque cualquier disposición del acuerdo ministerial, en el que se autorizan los intercambios (que en los otros casos se publican en el Registro Oficial y se reporta al Congreso) en este caso (el de la Junta de Defensa) eso no ocurre porque se publica con carácter de reservado en el Registro Oficial reservado de las FFAA. Trata de conseguir una copia de eso...a ver si puedes” Por eso es que la deuda militar no está en ninguna parte. Entonces el presupuesto tiene que ponerlo, porque sino el plan está fuera de lugar.”

El siguiente ejemplo también ilustra el hecho de que las FFAA ecuatorianas tienen otros ingresos adicionales. El Cuerpo de Ingenieros del Ejército se comporta como una corporación civil. **“Las FFAA cobran USD 13 millones por el control del robo de combustibles.** El Jefe del Comando Conjunto de las FFAA, Octavio Romero, dijo que el control del robo de combustibles se refiere a patrullajes del Oleoducto y poliductos. Se basa en el convenio del Cuerpo de Ingenieros del Ejército vigente desde junio 2002, que determina el cobro de \$13 millones (9 para detenimiento del sistema y 4 para la seguridad). En el plan trabajan 132 efectivos dedicados a labores de inteligencia. Las actividades de seguridad han dado resultados con la detención de 30 personas, 20 ecuatorianos y 10 colombianos.” (El Comercio 11/03/04)

2.2.3. Análisis de las etapas del ciclo presupuestario de defensa

A) FORMULACION

La etapa de formulación se inicia con los lineamientos que el Ministerio de Economía y Finanzas elabora a mediados de cada año, con el objeto de que las instituciones del sector público inicien la elaboración de sus respectivos presupuestos anuales. Estos lineamientos contienen proyecciones de la evolución de las principales variables macroeconómicas y topes al crecimiento del gasto. Estos topes por lo general no son respetados en las primeras versiones de los presupuestos que elaboran las instituciones del sector público.

El Art. 35 de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal dispone que: *“Todas las entidades del sector público no financiero cuyos presupuestos conforman el Presupuesto General del Estado, remitirán al Ministerio de Economía y Finanzas, hasta el 30 de junio de cada año, las proformas presupuestarias institucionales para su análisis y aprobación, con el fin de integrarlas y consolidarlas en la Proforma del Presupuesto General del Estado que será puesta a consideración del Presidente de la República, previo a su envío al Congreso Nacional”.*

El Presupuesto entra en vigencia a partir del 1 de enero del año siguiente. Para los funcionarios de las entidades del sector público, este es el monto mínimo de recursos que esperan recibir del gobierno central y de lo que cada institución genera como ingresos de autogestión. Pero para el Ministerio de Economía, este es un techo máximo de gasto, que por lo general coincide con la programación fiscal a la que se compromete con el FMI a través de la suscripción de la Carta de Intención respectiva. Esto abre un abismo entre las expectativas de los representantes de las distintas instituciones que conforman el sector público y el Ministerio de Economía; pues si los ingresos reales son inferiores a los esperados, el ministerio de Economía no transfiere a cada institución los recursos que originalmente se habían programado. Así se inicia un proceso de forcejeo político para la consecución de desembolsos y transferencias en el Ministerio de Economía.

Las Fuerzas Armadas son una de las instituciones públicas que mayor músculo político tienen para presionar a los gobiernos de turno por el desembolso de los recursos presupuestados. Adicionalmente, como más del 75 % del presupuesto de defensa corresponde a remuneraciones del personal y aproximadamente el 15 % se destina a compra de bienes y servicios, la justificación de estos rubros de gasto es mucho menos complicada que la correspondiente a inversiones. Entonces se inicia un proceso de negociación entre cada institución pública y el Ministerio de Economía. Cuando no se alcanza un acuerdo, el Ministerio de Economía impone su criterio y envía su versión en la Proforma del Presupuesto dirigida al Congreso para su aprobación.

En el sector defensa el proceso de formulación se inicia en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, que recoge las necesidades de las Unidades militares, junto con la Secretaría (militar) del Consejo de Seguridad Nacional y los Comandantes de cada Fuerza. El Presupuesto, así construido, pasa al Ministro de Defensa para su firma y remisión al

Ministerio de Economía y Finanzas. Desde entonces, el grupo particular del Departamento de Presupuestos lo elabora y discute con el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

En otra opinión consultada, que proviene del sector político,⁶⁶ encontramos lo siguiente: *“El Ministerio de Finanzas maneja un instrumento que es el Presupuesto, y se supone que hay un Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento de planificación general que, basado en las propuestas de trabajo del gobierno, establece las prioridades y planifica hacia dónde debe ir el desarrollo del país. Aquí es dónde se establece esas prioridades, esa agenda, y como consecuencias de esto, de aquí salen los lineamientos macros de las políticas públicas. El plan debería estar de acuerdo con el presupuesto, porque de lo contrario si lo uno no trabaja en conjunto con lo otro, resulta que se tiene un plan de desarrollo aprobado, unos planes operativos en marcha a partir del siguiente año y un presupuesto que no tiene nada que ver con la agenda presentada. Lo que ocurre en el Ecuador es que el plan es una agenda y un plan de desarrollo a la vez, y el presupuesto otra agenda y otro plan de desarrollo a la vez. Los dos no tienen ninguna relación entre sí.”*

En resumen, podemos establecer que los actores esenciales en la fase Formulación del Presupuesto son el Ministro y los técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas. Los demás actores resultan secundarios. Esto en todos los campos y no exclusivamente en lo concerniente a las Fuerzas Armadas y al Ministerio de Defensa. A falta de un Plan de Gobierno y una planificación del Estado, el Presupuesto actúa como la verdadera y cierta planificación del país.

El rol del Congreso en la etapa de formulación se ha visto disminuido desde la reforma constitucional de 1998. En décadas anteriores a las dictaduras militares de los años setenta, y durante los cuatro primeros gobiernos de la etapa constitucional, desde 1979, el Congreso Nacional era la instancia que definía el Presupuesto y el Presidente el que se allanaba a sus decisiones. Esta circunstancia fue el eje de los constantes conflictos interinstitucionales entre Legislativo y Ejecutivo, que llevó en algunos casos a la ruptura constitucional.⁶⁷ Durante el gobierno de Sixto Durán Ballén se llevó a Consulta popular el tema de prohibición a los legisladores de disponer de un monto de asignaciones presupuestarias. El resultado fue positivo para el gobierno y fue incluido en la Constitución de 1998, considerando que tal atribución aumentaba el manejo clientelar de la política.

En cuanto al sector defensa, el Plan inexistente (pues el que se exhibe en la Web es del 2002) y la falta de claridad respecto a los ingresos, son la mayor fuente de inconsistencia que existe en este proceso.

Además, el presupuesto de defensa, al igual que el de la mayor parte de las instituciones del sector público, es altamente inercial. En lugar de partir de una definición de las funciones

⁶⁶ Entrevista a Alexandra Vela Puga. Citada anteriormente.

⁶⁷ Como fue el caso de la dictadura de Velasco Ibarra en junio de 1971, que resultó de un conflicto con el Congreso porque éste le devolvió, aumentado, un Presupuesto que el Presidente le envió con el pedido que lo redujeran, en consideración con la crisis económica que entonces vivía el País. En respuesta el Presidente clausuró el Congreso con el apoyo de las Fuerzas Armadas. Bertha García Gallegos: MILITARES, ECONOMÍA Y LUCHA POLÍTICA; ECUADOR EN LOS AÑOS SETENTA. Capítulo 2. Ob. Cit.

asignadas a FFAA y de una evaluación de las amenazas que deben ser conjuradas, la elaboración del presupuesto parte de los montos gastados en el período anterior y de un incremento en cada rubro como producto de la inflación histórica. A pesar de que el Ministerio de Economía, en sus directrices presupuestarias, enfatiza la necesidad de usar la inflación proyectada como indicador, las instituciones públicas arrancan el proceso exigiendo un incremento equivalente a la inflación pasada, en los períodos en que esta es más elevada. Adicionalmente, se exigen recursos para nuevos proyectos. Como esta metodología de cálculo conduce a presupuestos institucionales cuyo crecimiento en el gasto supera las directrices emanadas desde el ministerio de Economía, se da inicio al proceso de negociación al que se ha hecho referencia anteriormente. Las limitaciones presupuestarias por lo tanto son similares en FFAA y el resto de entidades del sector público, aunque es necesario reiterar el mayor poder de negociación que las FFAA tienen frente al Gobierno.

Al interior de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) existen compromisos dirigidos a fomentar medidas de confianza mutua entre países, con el objeto de reducir el gasto en defensa externa y elevar la inversión para el desarrollo. La aplicación de estos compromisos exige un avance en términos de estandarización de la contabilidad del gasto en defensa. En la XII Reunión del Consejo Presidencial Andino llevada a cabo en Lima en junio de 2000 los mandatarios instruyeron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores elaborar un “proyecto de política común de seguridad andina, en el contexto de una concepción democrática y no ofensiva de la seguridad externa, basada en los principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización e los Estados Americanos”. Como resultado de esta reunión se suscribió el Compromiso de Lima, “Carta Andina Para la Paz, la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a Defensa Externa”. Estos compromisos internacionales incluyen esfuerzos por estandarizar la contabilidad del gasto en defensa, mediante la aplicación de metodologías internacionalmente aceptadas. Al mismo tiempo, Perú propuso oficialmente a Ecuador la aplicación de una metodología común en el cálculo del gasto en defensa externa, conducente a una mayor divulgación del mismo como una medida concreta para el fomento de la confianza mutua. Esta propuesta plantea partir de la metodología desarrollada por la CEPAL para el caso de Argentina y Chile y constituye una acción complementaria a un planteamiento similar ya realizado por Perú a Chile y Colombia en el mismo sentido.

Si bien la metodología de la CEPAL no plantea una modificación de las estructuras institucionales ni de las políticas presupuestarias de cada país, sí conduce a un mayor entendimiento de las mismas y a una mayor apertura en la revelación del gasto en defensa externa. Por lo tanto, si Ecuador acepta la propuesta planteada por el gobierno de Perú, en el futuro es posible que se llegue a tener una mayor transparencia y divulgación en el Presupuesto de Fuerzas Armadas.⁶⁸

B) APROBACIÓN

La Constitución Nacional dispone que el Poder Ejecutivo debe elaborar el Presupuesto de acuerdo con su Plan de desarrollo y presentarlo al Congreso hasta el 1 de septiembre de cada año. Por su parte, el Congreso en pleno conocerá la pro forma y la aprobará o

⁶⁸ Alfredo Arízaga González.

reformulará hasta el 30 de noviembre, en un solo debate, por sectores de ingresos y gastos. Si hasta esa fecha no se aprobare, entrará en vigencia la pro forma elaborada por el Ejecutivo.

Con el cronograma y plazos establecidos arribamos a que el Congreso, en realidad, tiene tres meses para analizarlo y aprobarlo. Tiempo considerado por demás escaso si se toma en cuenta que al Congreso se le remite el Presupuesto con ítems y cifras agregadas y que no tiene un departamento de Análisis de Presupuestos.

En esta instancia, el Congreso delega a la Comisión de lo Tributario, Fiscal y Bancario para que emita su informe. Representantes de las instituciones del sector público que se sienten inconformes con la Pro forma, incluidas las Fuerzas Armadas, concurren a esta Comisión del Congreso y piden que se les asigne más recursos. Pero el Congreso no puede elevar el monto total del gasto; solo puede hacer reasignaciones a nivel de partidas presupuestarias generales. El informe de la Comisión, que generalmente se divide en uno de mayoría y otro de minoría, es enviado al Plenario, para que sea discutido y así se apruebe el Presupuesto, con las modificaciones que el Congreso decida.

“Mi impresión es que la intervención del Congreso Nacional, como representante de la voluntad ciudadana, en este tema, funciona teóricamente y en la práctica es absolutamente inviable. Porque cuando no hay plan, el presupuesto es el tema fundamental de la discusión.”⁶⁹

“En el caso de cualquier Ministro de Finanzas, en cualquier gobierno (porque el presupuesto es realmente el plan y aquí está el control real de lo que se va a hacer o no se va a hacer) es quien tiene una visión global, sabe lo que significa el presupuesto, sabe que este es casi el único instrumento de redistribución del ingreso....El Presidente de la República, (si es que realmente entiende lo que es el manejo del Estado en las actuales circunstancias), no va a ceder a nadie la atribución que tiene sobre el Presupuesto y no lo va a negociar con el Congreso previamente. Entre otras razones porque de la forma como se producen las elecciones y la constitución fragmentada del Congreso, esto significaría compartir el poder previamente con el Congreso, cuando en este momento, según la Constitución actual, el presupuesto es prácticamente hecho totalmente por el Presidente de la República”.

“Si estuviéramos en un Estado ideal, sería lo más razonable discutir el tema previamente con el Comité correspondiente del Congreso. Pero en el caso del Ecuador eso sería inadecuado por una razón: porque las visiones del Ministro de Finanzas, por más gobierno malo que sea, siempre estarán clivadas por las visiones del interés público, de los funcionarios de carrera que permanecen dentro del ministerio de finanzas, y habrá siempre una visión de país, de alguna manera (con deficiencias, errores, omisiones), pero hay una visión estructurada de país en conjunto. Cosa que no hay en el lado del Congreso, salvo algunas excepciones. Entonces, si se constituyese una Comisión de Presupuesto en el Congreso, en las actuales condiciones del Estado ecuatoriano, ¿Qué es lo que va a pasar? Que los diputados de tal partido van a querer llevarse más dinero a su provincia;

⁶⁹ Alexandra Vela Puga.

*los otros a la suya. Entonces, las visiones de cada uno de ellos será una visión local, regional, basada en los criterios y en las prioridades de su propia provincia, de su grupo económico, y no en función estatal”.*⁷⁰

El Art. 258 de la Constitución Política vigente prohíbe al Congreso Nacional aumentar el monto del presupuesto tanto de los ingresos como de los egresos, de acuerdo a la versión presentada por el Ejecutivo. Adicionalmente la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal establece que el gasto primario del Presupuesto no puede incrementarse en más del 3,5 por ciento en términos reales, en relación al PIB.

Estas nuevas disposiciones de carácter legal y constitucional limitan la acción del Congreso Nacional en la aprobación del Presupuesto General del Estado. Dado que las nuevas normativas legales fueron aprobadas en el año 2002, han tenido su primera aplicación en el 2003, demostrando una acentuada rigidez. En gran parte las nuevas disposiciones han pretendido corregir fuertes anomalías que ocurrían en Congresos anteriores, antes de la vigencia de las nuevas normas. Los parlamentarios tenían derecho a la asignación de una fracción pequeña del presupuesto general del estado con el nombre de obras de interés de sus provincias representadas. El disponer de asignaciones favoreció el clientelismo político y en muchos casos la corrupción de los legisladores. En 1997, luego de la caída de Bucarón, el Congreso emprendió una depuración interna y fueron destituidos 16 legisladores. Una de las causas fundamentales fueron justamente los manejos irregulares de las asignaciones presupuestarias.

La Comisión Permanente de lo fiscal, tributario y bancario.

Esta elabora un informe analítico sobre los ingresos, gastos y financiamiento de la pro forma presupuestaria, en base al cual el Congreso en pleno en un solo debate aprueba o reforma el documento. La Comisión realiza una intensa labor con el objeto de verificar los cálculos y proyecciones de los ingresos y egresos de manera que el presupuesto se encuentre debidamente equilibrado y financiado, con acuerdo a la Constitución Política de la República y a las disposiciones legales mencionadas.

La Comisión Permanente de lo Tributario, Fiscal y Bancario del Congreso mantiene diálogos con la cúpula militar y con los oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas antes de la aprobación del Presupuesto y posterior al mismo. Los representantes del Ministerio de Defensa también participan en la revisión del presupuesto haciendo conocer sus requerimientos y necesidades. En los presupuestos correspondientes de 2002 y 2003, por ejemplo, la Comisión ha protestado por el aumento del presupuesto militar, pero ha

⁷⁰ “¿Qué es lo que pasa en la Comisión de Presupuesto (actualmente de lo Tributario y Fiscal)? Que con el presupuesto en la mano, empiezan a recibir un desfile de instituciones del sector público. Entonces el Ministro de Finanzas está hasta el tope. Yo al principio me volvía loca y decía “bueno, si el Presupuesto se discute en el gobierno, no es verdad, es imposible que la Comisión del Presupuesto reciba a un Ministro para decir aumenteme el presupuesto”; pero en las discusiones del presupuesto de los últimos años hemos tenido a todos los ministros desfilando, incluyendo al Ministro de Defensa en la Comisión, en todos los años desde el 98. ¿Por qué? Porque al Ministro de Defensa siempre le falta dinero, siempre viene a pedir plata y ese pedido de dinero está condicionado a la Defensa Nacional. Viene con argumentos de que la defensa se hará vulnerable y los responsables serán los congresistas”. **Alexandra Vega Puga. Entrevista citada.**

terminado por ceder.⁷¹ Por otro lado, la comisión suele pedir explicaciones adicionales sobre aspectos más ocultos del presupuesto pero estas se formulan en sesiones reservadas.

La Comisión de Defensa.

La Comisión de Defensa no ha desarrollado una capacidad institucional (personal asesor, base de datos, etc.) y una función especial sobre el Presupuesto de defensa. Más bien es una instancia en donde los militares realizan un lobby intenso para inducir a los diputados de esta comisión a apoyarlos ante la Comisión de “Lo Tributario y Fiscal” que es la que realmente conoce el Presupuesto y realiza observaciones.⁷²

Frente a lo expuesto podemos determinar que constitucional y legalmente es el Congreso Nacional, y dentro de él, La Comisión de lo Tributario y Fiscal, el actor principal en la fase de la aprobación. Pero sus condiciones reales para cumplir con este cometido están lejos de ser las mejores: no conoce con antelación el Presupuesto completo y desagregado. No tiene capacidad de modificarlo, no tiene ni el tiempo necesario ni las condiciones técnicas para hacerlo, desde que carece de una instancia de análisis que pueda informar e ilustrar a los legisladores dentro de un proceso establecido, permanente y sistemático.

“Para mi es evidente que la Constitución en eso tiene un grave error conceptual que margina del conocimiento del gasto a la legislatura. Cuando por esencia del sistema democrático, el representante popular tiene que saber cómo se obtienen y cómo se destinan los recursos públicos. En esa apreciación de los rubros presupuestarios sabemos poco sobre el Presupuesto de Defensa nacional, de las FFAA, del Ministerio de Defensa Nacional. Sabemos que el gasto ha aumentado con respecto al año 95, el de mayor gasto (el de la época de la guerra). Ligeramente pasó ese año los 500 millones de dólares, ahora 8 años después el gasto que se aprecia es de 700 millones. Pero no sabemos detalles, no

⁷¹ Entrevista al General Luis Burbano, Comandante de la Fuerza Terrestre en el época de la entrevista. Noviembre de 2002.

⁷² En general, los militares realizan siempre un intenso lobby ante todas las instancias del Congreso y no solo ante la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa. Aunque no tiene que ver con el tema del Presupuesto, a continuación insertamos algunos ejemplos de la diligencia militar en la técnica del lobby: **Caso de un diputado que hizo acusaciones de corrupción a las cúpulas militares.** “La cúpula de las FFAA y el Ministro de Defensa se reunió con varios diputados del Congreso –León Febres Cordero y Guillermo Landázuri- y el dirigente del PRIAN, Álvaro Noboa, para discutir el tema de la inmunidad del diputado de la Izquierda Democrática (ID), Guillermo Haro. “Las FFAA hicieron ‘lobby’” sostiene el diputado Haro, Antonio Poso (Pachacutik) y Ernesto Pazmiño (ID). Las reuniones fueron confirmadas, Landázuri dijo haber discutido sobre la institucionalidad del país y “expuso la necesidad de precautelar la inmunidad parlamentaria que tiene los diputados en su tarea de fiscalización”. Si los militares consiguieron su objetivo, los 51 votos necesarios para levantar la inmunidad a Haro son seguros. El Congreso debe dar o no autorización para iniciar el juicio penal contra el diputado antes del 2 de febrero, si no contesta se entenderá concedida. (El Comercio 21/01/04). **FFAA: “Una victoria engañosa.** Análisis. Los jefes militares no han tenido reparo en acudir a los jefes políticos para mejorar su imagen institucional. El proceso de retiro de la inmunidad al diputado Haro marcará un precedente que podría ir en contra de los mismos diputados en futuras situaciones. El atentado contra un principio constitucional y la politización de las FFAA no es novedad, pero sí lo es el hecho de que las FFAA entren a formar parte del “muñequero” político. Si se consigue el levantamiento de la inmunidad al diputado, se obtendrá un “trofeo” pero no necesariamente más credibilidad. (El Comercio 22/01/04).

sabemos de ese gasto cuánto se destina a nuevos apertrechamientos con motivo de la guerra en la frontera norte, derivada de la situación colombiana”.⁷³

C) EJECUCIÓN

La Constitución establece (Art. 259) que el “*ejecutivo informará semestralmente al Congreso Nacional sobre la ejecución del presupuesto y su liquidación Anual*”. Asimismo, la Ley de Responsabilidad y Transparencia fiscal, determina que “*sin perjuicio de la información que se presente al Presidente de la República cuando la situación lo amerite o cuando él la requiera, el Ministro de Economía y Finanzas presentará al Presidente de la República y al Congreso Nacional, durante los 45 días siguientes a cada trimestre, un informe detallado de la ejecución del Presupuesto General del Estado de ese período y los correspondientes estados financieros, con sus anexos*”⁷⁴

Para nosotros el principal problema es que no disponemos de ninguna información respecto al proceso mismo de ejecución en el sector defensa, ni en ningún otro sector institucional. Podemos aducir que el problema está en la absoluta falta de transparencia de la información.

- Página Web: Estados Financieros de las Fuerzas Armadas.

En la Sección Estados Financieros, de la Página Web, constan ejercicios parciales del Estado de la Situación Financiera y Estado de Resultados. Un ejemplo es el tomado de una lectura de la Página el 13 de agosto de 2004, que refiere al período entre 1 de enero hasta 30 de junio de 2004. Siendo un ejercicio parcial no es posible apreciar las reales dimensiones de las cifras, expresadas en dólares involucradas en ese ejercicio en relación al Presupuesto de Defensa, el mismo que no aparece publicado en ese apartado.

D) CONTROL INTERNO

La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFIC) en su Título VII (Sistema de Control de los Recursos públicos), expone, de manera pormenorizada, las normativas sobre el sistema de control de recursos públicos, tanto interno como externo.⁷⁵

En lo referente al control interno, cada entidad u organismo tendrá “*la obligación de establecer métodos y procedimientos propios de control interno*”, bajo la responsabilidad

⁷³ (Edgar Terán, Presidente de la Fundación “Hacia la Seguridad Jurídica”, Seminario “Presupuesto y Gasto Militar” Proyecto relaciones Civil-Militares PUCE, noviembre de 2003).

⁷⁴ Ley de Responsabilidad Fiscal, Art. 40.

⁷⁵ Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. Capítulo 1 GENERALIDADES Art. 239.- Descripción.- “El sistema de control de los recursos públicos comprende el conjunto de leyes, reglamentos, normas, políticas, métodos y procedimientos que rigen la actividad de las entidades y organismos del sector público, en lo concerniente al control de su gestión y al ejercicio de las facultades, autoridad y obligaciones de sus servidores; las acciones que deben llevarse a cabo para precautelar y verificar que sus recursos humanos, materiales y financieros se administren en forma correcta, eficiente, efectiva y económica y que se logren los fines, metas y objetivos programados; las acciones pertinentes a la utilización de los recursos públicos por parte de otras entidades y organismos; comprende finalmente la adopción de las medidas adecuadas para corregir las desviaciones.”

inmediata del funcionario encargado de este sistema quien debe reportar ante el ministro (en este caso de defensa).⁷⁶

El control interno, según la Ley mencionada comprende los siguientes elementos:

- a) Un plan de organización que prevea una separación apropiada de funciones;
- b) Métodos y procedimientos de autorización y registro que hagan posible el control financiero y administrativo.
- c) Asignación de personal idóneo y,
- d) Una Unidad de Auditoria Interna.

Tales métodos y procedimientos de control interno serán integrados dentro de las operaciones administrativas de la entidad “*efectuado por los servidores responsables del trámite ordinario de las operaciones, sin que deban crearse unidades especiales para ese fin*”. La Unidad de Auditoria Interna será responsable, en forma privativa, del control posterior interno, ante la máxima autoridad de la entidad u organismo.⁷⁷

Posteriormente a la ejecución del presupuesto, debe realizarse una Auditoria Gubernamental, a cargo de la Contraloría que consiste en un examen sistemático de las operaciones financieras y administrativas de la entidad (Art. 257). La Auditoria Gubernamental comprende las siguientes actividades:

1. Verificación de transacciones, registros, informes y estados financieros correspondientes al período examinado;
2. Verificación del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, políticas y demás normas aplicables;
3. Revisión y evaluación del control interno financiero;
4. Examen y evaluación de la planificación, organización, dirección y control interno administrativo;
5. Revisión y evaluación de la eficiencia en la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros;
6. Revisión y evaluación de los resultados de las operaciones programadas, a fin de determinar si se han alcanzado las metas propuestas.

Las Auditorias (Art. 263) pueden ser: Operacionales (se realiza para establecer el grado de eficiencia, efectividad y economía en su planificación, organización, dirección, control interno y uso de recursos) Art. 264. Financieras (Art. 264) examen de los registros, comprobantes, documentos y otras evidencias que sustentan los estados financieros, para determinar la coherencia de los resultados, y el cumplimiento de las disposiciones legales. Exámenes especiales (Art. 265) cuando se refieren a verificación y evaluación de aspectos limitados o de una parte de las operaciones y transacciones financieras o administrativas, con posterioridad a su ejecución, para evaluar el cumplimiento de políticas, normas y

⁷⁶ LEY ORGANICA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL. Título VII. Capítulo 3. Art. 252 al 255.

⁷⁷ Ídem.

programas. Revisiones selectivas (Art. 266) cuando, existiendo confianza sobre las operaciones, el auditor gubernamental se limita al examen de una parte de las operaciones.

Según el Art. 273, las unidades de auditoría interna tendrán “el máximo grado de independencia”. Para asegurar la independencia, ningún miembro del personal de la unidad de auditoría interna podrá ser destituido, trasladado o suprimida su partida presupuestaria de su cargo, sino por causas legales debidamente comprobadas, y con informe previo del Contralor General.

Como podemos ver, el sistema de control interno, previsto por el Estado, a nuestro juicio, tiene los elementos apropiados y la independencia necesaria de acuerdo con la ley para cumplir con su cometido de manera idónea e independiente. El peso del control interno estaría en la unidad de control de la institución, en este caso del ministerio de defensa y los responsables son el funcionario encargado del sistema, quien debe reportar directamente al Ministro de defensa. Este a su vez, tiene sobre sí directamente a la Contraloría del Estado que efectúa el control gubernamental y emite todas las directrices y manuales de procedimiento.

Pero, en nuestras investigaciones sobre la efectiva implementación de estos sistemas en el sector defensa, hemos llegado a concluir que no existe dentro del Ministerio de Defensa una unidad como la requerida por la Ley. El control interno en la realidad es efectuado por las “Inspectorías” militares. Cada Fuerza tiene su Inspector General quien, a su vez, coordina a un número de inspectores subordinados a él. No existe propiamente una Inspectoría a nivel de Ministerio.

Las “operaciones de inspectoría”, se circunscriben únicamente a inspecciones netamente militar, bajo un “reglamento de inspectoría”, respecto al nivel de preparación técnica, profesional, de las capacidades operativas de las unidades militares que, por su condición, constituyen informaciones secretas y reservadas. También se ocupan de inspecciones de materiales y equipos. La Contraloría solo bajo contados casos ha realizado una inspección, evaluación o auditoría externa, como sí efectivamente realiza en otros ámbitos institucionales.

Si consideramos que todas las Leyes militares son anteriores a la Constitución vigente y que los Reglamentos militares son aún más viejos (corresponden a 1967) tenemos un severo problema institucional.

Hay un elemento más que nos parece importante para el caso del Presupuesto de defensa: el número de oficiales y subalternos en servicio activo. Las Fuerzas Armadas han manejado este dato como si fuera “reservado”. En algunos registros aparecen en número 65.000, en otros de 33.000. Un censo efectuado para la organización del Sistema de Seguridad Social de las FF.AA, en 1992 arrojaba un número aproximado de 25.000. Si se tiene en cuenta que el Presupuesto de 2003 y 2004, mantienen un alto porcentaje (70%), destinado a sueldos y salarios, resulta crucial comprobar el número exacto de personas que prestan servicios a las fuerzas armadas, militares o civiles.⁷⁸

⁷⁸ Esta información ha sido proporcionada por militares en servicio pasivo.

E) CONTROL EXTERNO

Según la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, el control externo es realizado esencialmente por la Contraloría General del Estado. Los Art. 211 y 212 de la Constitución se refieren a la determinación de responsabilidades e indicios, respecto a los cuales la Contraloría General del Estado es “el organismo técnico superior de control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera.” “Tendrá atribuciones para controlar ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. Realizará auditorías de gestión a las entidades y organismos del sector público y sus servidores, y se pronunciará sobre la legalidad y transparencia y eficiencia de los resultados institucionales.” “Su acción se extenderá a las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan”

Desde marzo de 2002, el Ecuador cuenta con una nueva Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y una Codificación de la Ley de Contratación Pública. Los dos instrumentos legales no exceptúan a las Fuerzas Armadas de someterse a sus lineamientos. Hay que tomar en cuenta que durante los años 2000 y 2001, se realizaron diversos cuestionamientos a los procedimientos de contratación de servicios de las Fuerzas Armadas. Los cuestionamientos vinieron desde el interior mismo de la institución armada. De modo que estos hechos aceleraron por parte del Congreso la consideración de las Leyes mencionadas que estaban ya en revisión y estudio.

Las disposiciones no tiene carácter retroactivo y rigen “exclusivamente para las causas que se inicien a partir de la vigencia de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador” del año 2000.

En cuanto a la Ley de la Contraloría General del Estado, el nuevo proceso de análisis se inició en diciembre de 1998, para “superar debilidades internas y amenazas externas y encaminar una Administración Pública honesta, eficaz y eficiente” (Dr. Alfredo Corral, Contralor) “Al cabo de 75 años desde su creación en 1927, después de la Ley Orgánica de Hacienda y de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control-LOAFYC, la Contraloría General del Estado cuenta hoy con la tercera Ley fundamental par su estructura y desenvolvimiento: La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado” que prescribe establecer y mantener un sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado para examinar, verificar y evaluar, el cumplimiento de la misión, visión y objetivos de todas las instituciones del Estado; así como la estructura y organización misma de cada una de ellas. La Ley Orgánica de Contraloría y la Ley de Contratación Pública no contiene ninguna disposición que exceptúa a las Fuerzas Armadas de su ámbito de competencia. Por lo que será necesario tener en cuenta de hoy en adelante cómo funciona en la realidad.

Según el Art. 303 de la Ley Orgánica de Administración y Control Público, Corresponde a la Contraloría General, las siguientes funciones :

- 1.- Efectuar auditorías financieras y operacionales de las entidades y organismos sujetos a su control, de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas;
- 2.- Revisar y evaluar la calidad de las auditorías efectuadas por las unidades de auditoría interna;

3.- Calificar, seleccionar y contratar de manera exclusiva, firmas privadas para efectuar auditorías independientes de las entidades y organismos sujetos a su control y supervisar sus labores;

4.- Efectuar exámenes especiales aplicando las técnicas de la auditoría;

5.- Efectuar el control parcial o total, o exámenes especiales, con respecto a la realización de proyectos de obras públicas, empleando las técnicas necesarias para lograr el control de cada una de sus fases;

8.- Dictar y actualizar los reglamentos, políticas, normas, manuales e instructivos, de acuerdo con esta ley, respecto a las siguientes materias:

a) Auditoría gubernamental;

b) Contabilidad gubernamental, incluyendo la consolidación de la información financiera;

c) control interno;

d) Control de los proyectos de obras públicas;

e) Control de los recursos materiales y financieros;

f) Control de los sistemas de procesamiento automático de datos;

g) Control de las garantías contractuales y cauciones para el ejercicio de cargos públicos y

h) Las demás que le faculte la ley.⁷⁹

9.- Prescribir la forma y contenido de los informes financieros que han de ser presentados al Ministerio de Finanzas, a la Contraloría General y a la Junta de Planificación, según el caso;

10.- Proporcionar asesoría técnica a las entidades y organismos.

11.- Normar, coordinar y proveer de la capacitación técnica a los servidores de las entidades y organismos del sector público, en las materias de que es responsable;

12.- Dirigir los sistemas de contabilidad gubernamental y de control de los recursos públicos;

17.- Establecer responsabilidades individuales administrativas, por quebrantamiento de las disposiciones legales, reglamentarias y de las normas de que trata esta ley; responsabilidades civiles, por el perjuicio económico sufrido por la entidad u organismo respectivo, a causa de la acción u omisión de sus servidores, y presunciones de responsabilidad penal mediante la determinación de hechos incriminados por la ley. Para el ejercicio de esta facultad y la del numeral 18 de este artículo, el Contralor General expedirá el correspondiente reglamento;

Se entenderá indebidamente desembolsado todo recurso financiero transferido de una entidad u organismo del sector público a favor de personas jurídicas del sector privado o de personas naturales, como pago o por cualquier otro concepto, cuando la transferencia no haya tenido fundamento legal ni contractual para ser realizada, o para serlo en determinado monto o a determinada persona, o en las circunstancias en que de hecho ha sido efectuada, como cuando por error se entrega en pago una cantidad de dinero a persona distinta del acreedor.

19.- Ordenar que se proceda, mediante la jurisdicción coactiva, contra los funcionarios o empleados, contra sus bienes y contra sus fiadores, cuando los créditos a favor de las entidades y organismos de que trata esta ley, procedan de diferencias de dinero u otros valores a cargo de dichos funcionarios o empleados;

⁷⁹ Mencionamos solo las funciones pertinentes para el propósito de este trabajo.

20.- Observar, por informe escrito, a la máxima autoridad de las entidades y organismos del sector público, respecto del gasto hecho o del uso de propiedades públicas, cuando dicho gasto o uso fuere ilegal;

21.- Intervenir como parte, cuando lo tuviere a bien, en los juicios penales, civiles o contencioso administrativos, a que dieran lugar los delitos y las irregularidades que se produjeran en la recaudación, depósito, custodia, administración o desembolso de los recursos financieros y materiales de las entidades y organismos sujetos a esta ley e iniciar dichos juicios con arreglo a los artículos 342 y 345 y, según su importancia, solicitar que intervenga como parte el Procurador General de la Nación. La intervención del Contralor no obsta a la del funcionario a quien las leyes confieran la representación correspondiente;

22.- Conceder autorización para utilizar fondos de distinta partida, cuando por razones urgentes los soliciten las máximas autoridades de las entidades u organismos del régimen seccional y las descentralizadas.

Se entenderá que existe urgencia e imperiosidad del gasto, cuando de él dependa la seguridad del Estado, el orden interno, la solución de alguna calamidad superviniente o el funcionamiento y continuidad de los servicios públicos. Tratándose de entidades y organismos del Gobierno Nacional, esta atribución la ejercerá el Ministro de Finanzas.

Como un actor asociado, de acuerdo con los Art. 220 y 221 de la Constitución, funciona como actor asociado el proceso de Control externo LA COMISIÓN DE CONTROL CÍVICO DE LA CORRUPCIÓN, en representación de la ciudadanía, con autonomía e independencia, para promover la eliminación de la corrupción, receptor de denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos cometidos en las instituciones del Estado, investigarlos y solicitar su juzgamiento y sanción. Los resultados de sus investigaciones los pondrá en conocimiento del Ministerio Público y de la Contraloría General.

Esto es, nuevamente observamos que las instituciones están plenamente aptas para el control de la ejecución del Presupuesto de las Fuerzas Armadas. Lo que existe son las prácticas que provienen de la cultura política de las que hablamos antes y de la falta de voluntad política de las autoridades para intervenir en las Fuerzas Armadas y en el Ministerio de Defensa. Estas actúan directamente con el Presidente de la República y manejan criterios de convencimiento que tienen que ver con que la defensa es un secreto altamente vulnerable y debe ser tratado con reserva. Los argumentos de “Seguridad Nacional” e información reservada que manejan los militares le han permitido escapar del control institucional sistemático de la Contraloría. Simplemente que no se ha intervenido en FFAA, salvo en los casos denunciados por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción en relación a los delitos cometidos en la contratación de Seguros de los Aviones de las Fuerzas Armadas.⁸⁰ Cualquier informe al respecto es poco accesible por las mismas razones.

F) CONTROL SOCIAL

⁸⁰ Que fueron de conocimiento público. Puede encontrarse esta información en todos los diarios del país, en los años 2001, 2002 y 2003.

La Constitución actual establece la norma de que toda la documentación del estado es publica y que solo puede dejar de serlo si es que una ley la declara no publica. El Art. 81 de la Constitución, en el tercer inciso, expresa que “no existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas por la ley”.

Pero hace pocos meses no había una ley que regule la reserva de la documentación pública, que como documentos confidenciales, reservados, secretos o secretísimos por parte del Poder Ejecutivo. De modo que solo existía una norma dictada por el Presidente Velasco Ibarra en 1954 que mantiene la reserva sobre documentos de la seguridad nacional.

“La Constitución política ecuatoriana establece, entre las garantías ciudadanas, un sistema o mecanismo que se llama el Habeas Data, por el cual el ciudadano pueda acceder a la documentación cuyo acceso le es negado por un acto administrativo. Un juez puede ordenar que el funcionario respectivo, que conserve el archivo, lo exhiba, entregue copias y no lo guarde para si. No obstante esto que establecen las normas legales y constitucionales, en la practica existen innumerables recursos para reservar la información y la documentación”⁸¹

Pero la Ley de TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA⁸² puede significar un paso adelante cuando el Presidente de la República exida el Reglamento, cuestión que no ocurre hasta la fecha de este Informe. Por la importancia que tiene, vamos a exponer sus puntos principales.

Le Ley fue dictada luego de un proceso de presión de siete organizaciones de La Sociedad civil,⁸³ quienes presentaron un Proyecto al Congreso y convencieron a algunos legisladores de promocionarlo. En sus consideraciones preliminares, el Congreso nacional, al expedirla expone la necesidad de cumplir con el artículo 81 de la Constitución que garantiza el derecho a acceder a las fuentes de la información pública para así garantizar la participación democrática respecto del manejo de la cosa pública y la rendición de cuentas a la que están sujetos todos los funcionarios del Estado.

En el Art. 1 establece que “toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado, que tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste; las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, las organizaciones no gubernamentales (ONG's), están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas.

⁸¹ (Edgar Terán, Terán Presidente de la Fundación “Hacia la Seguridad Jurídica”, Seminario “Presupuesto y Gasto Militar” Proyecto relaciones Civil-Militares PUCE, noviembre de 2003).

⁸² LEY ORGANICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA No. 24, publicado en el Registro Oficial Suplemento 337 del 18 de Mayo del 2004.

⁸³ COALICIÓN ACCESO A LA INFORMACIÓN.

El Art. 5, considera como “información pública” todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas; contenidos, creados u obtenidos por ellas, que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado. El Art. 6 trata de la información confidencial que es aquella información pública personal, no está sujeta al principio de publicidad, derivada de sus derechos personalísimos y fundamentales, especialmente aquellos señalados en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política de la República. No podrá invocarse reserva, cuando se trate de investigaciones que realicen las autoridades, públicas competentes, sobre violaciones a derechos de las personas que se encuentren establecidos en la Constitución Política de la República, en las declaraciones, pactos, convenios, instrumentos internacionales y el ordenamiento jurídico interno. El Art. 7 establece las normas para la difusión de la información Pública: a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público, implementados en la misma institución, la siguiente información mínima actualizada, que para efectos de esta Ley, se la considera de naturaleza obligatoria:

- Estructura orgánica funcional, base legal que la rige, regulaciones y procedimientos internos aplicables a la entidad; las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- El directorio completo de la institución, así como su distributivo de personal;
- La remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- Los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos.
- Texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes en la institución, así como sus anexos y reformas;
- Se publicarán los formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites inherentes a su campo de acción;
- Información total sobre el presupuesto anual que administra la institución.
- Los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal;
- Planes y programas de la institución en ejecución;
- Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño;
- El nombre, dirección de la oficina, apartado postal y dirección electrónica del responsable de atender la información pública de que trata esta Ley;
- La Función Judicial y el Tribunal Constitucional, adicionalmente, publicarán el texto íntegro de las sentencias ejecutoriadas, producidas en todas sus jurisdicciones;
- Los organismos de control del Estado, adicionalmente, publicarán el texto íntegro de las resoluciones ejecutoriadas, así como sus informes, producidos en todas sus jurisdicciones;

El Art. Incentiva a la Promoción del Derecho de Acceso a la Información: Todas las entidades que conforman el sector público en los términos del artículo 118 de la Constitución Política, implementarán, según sus competencias y posibilidades presupuestarias, programas de difusión y capacitación dirigidos tanto a los servidores

públicos, como a las organizaciones de la sociedad civil. Las universidades y demás instituciones del sistema educativo desarrollarán programas de actividades de conocimiento, difusión y promoción de estos derechos.

Los documentos originales deberán permanecer en las dependencias a las que pertenezcan, hasta que sean transferidas a los archivos generales o Archivo Nacional. El tiempo de conservación de los documentos públicos, lo determinará la Ley del Sistema de Archivo Nacional y las disposiciones que regulen la conservación de la información pública confidencial. Los documentos de una institución que desapareciere, pasarán bajo inventario al Archivo Nacional y en caso de fusión interinstitucional, será responsable de aquello la nueva entidad.

El Art. 14, trata de las obligaciones del Congreso Nacional. en esta materia; el Art. 15 sobre las correspondientes al tribunal Supremo electoral Y el 15, sobre la Información Pública de los Partidos Políticos.

Para efectos de este trabajo nos interesa sobre todo el contenido del Título Tercero “De la información reservada y confidencial”. El Art. 17 dice que “No procede el derecho a acceder a la información pública, exclusivamente en los siguientes casos:

- Los documentos calificados como reservados por el Consejo de Seguridad Nacional, por razones de defensa nacional, de conformidad con el artículo 81, inciso tercero, de la Constitución Política de la República y que son:
- Los planes y órdenes de defensa nacional, militar, movilización, de operaciones especiales y de bases e instalaciones militares ante posibles amenazas contra el Estado; Información en el ámbito de la inteligencia, específicamente los planes, operaciones e informes de inteligencia y contra inteligencia militar, siempre que existiera conmoción nacional; La información sobre la ubicación del material bélico cuando ésta no entrañe peligro para la población; y, Los fondos de uso reservado exclusivamente destinados para fines de la defensa nacional; y las informaciones expresamente establecidas como reservadas en leyes vigentes.”

El Consejo de Seguridad Nacional, en los casos de reserva por motivos de seguridad nacional y los titulares de las instituciones públicas, serán responsables de clasificar y desclasificar la información de conformidad con esta Ley. Pero las instituciones públicas elaborarán semestralmente por temas, un índice de los expedientes clasificados como reservados. En ningún caso el índice será considerado como información reservada. Este índice de información reservada, detallará: fecha de resolución y período de vigencia de esta clasificación.”⁸⁴

De hecho, el actor principal en este proceso de transparencia de la información será la sociedad civil organizada, cuyo desarrollo es importante en Ecuador especialmente desde la última década del siglo XX. Las organizaciones incluidas en la “COALICIÓN ACCESO A LA INFORMACIÓN” se han demostrado muy activas y pendientes de todo el proceso y

⁸⁴ Solamente hemos expuesto de manera resumida los principales ítems de la ley, con el objeto de facilitar su lectura y conocimiento. Los subrayados son nuestros.

lograron en base a una iniciativa del Diario Hoy y la Asociación de Periódicos del Ecuador, en un tiempo récord, no mayor a seis meses, el apoyo del Congreso Nacional, su aprobación y Promulgación en el Registro Oficial.

Pero la misma vehemencia con la que han actuado las Organizaciones de la Sociedad nos da la dimensión de las dificultades por acceder a la información que existen en el Ecuador. Pero ya no se puede esgrimir la falta de incentivos de la sociedad, ni la falta de marcos jurídicos apropiados. Lo que queda esperar es el desarrollo de tales mecanismos, especialmente en ámbitos como el de la defensa. Al respecto lo expresado en la Ley mereció consultas de todo tipo antes de ser aprobado. A nuestro juicio, el problema que persiste es la composición y funcionamiento deficiente del Consejo de Seguridad que a la postre es el organismo que regulará su acceso, la persistencia dentro de ese organismo de una doctrina que no corresponde ya a los fines del Estado Social de Derecho proclamado en la Constitución.

Al respecto, Francis Abad, Asesor de la Comisión de Gestión Pública del Congreso, anota sus temores y esperanzas: *“Prácticamente solo “los planes y órdenes de defensa nacional, militar, movilizaciones, de operaciones especiales y de bases e instalaciones militares ante posibles amenazas contra el Estado”, son estrictamente reservados. Los presupuestos regulares de la defensa no deben ser reservados. Pero sí los presupuestos de “planes de defensa”, cuando existen amenazas contra el Estado. La información de inteligencia no puede ser difundida. Claro que se corre el riesgo de que todo se quiera incluir en inteligencia. Con la Ley de Acceso se estipuló que la reserva se debe mantener por un período de 20 años. Dentro de ese lapso puede desclasificarse una información, si es que el motivo que provocó la clasificación ha desaparecido”*.

Podemos esperar que el COSENA tenga una actitud correcta al respecto. Actualmente las FF.AA tienen reglamentos donde el comandante, a su libre arbitrio, califica documentos como secreto, secretísimo o ultra secreto. Los militares no pueden ser juez y parte. La Ley Orgánica de Acceso a la Información pública prevalece sobre cualquier otra ley, como la Orgánica de las FF.AA que regula estrictamente la administración de las FF.AA. Entonces las FF.AA tienen que acatar el hecho de todo lo que ellos manejan es público y, por lo tanto, todo ciudadano tiene derecho a acceder a esa información. Adicionalmente toda información reservada debe tener un índice público. El ciudadano puede revisar los índices para comprobar que la información que busca está clasificada y el motivo por que lo está. Otro paso gigante es la obligación que se ha dispuesto para que todas las instituciones publiciten sus páginas Web. Las normas aprobadas estipulan que los formatos deben estar regulados por la Superintendencia de Telecomunicaciones.”⁸⁵

⁸⁵ . Entrevista realizada por José Castro, investigador de la Fundación “Democracia, Seguridad y Defensa”. Mayo de 2004.

CAPITULO III

3.1. PAPEL DEL PODER EJECUTIVO EN LAS ETAPAS DEL CICLO PRESUPUESTARIO DE DEFENSA

El papel del Poder Ejecutivo en el ciclo presupuestario de defensa se concentra en las etapas de formulación, ejecución y control interno. Como hemos visto, la etapa de formulación se inicia con los lineamientos que el Ministerio de Economía y Finanzas elabora a mediados de cada año para las instituciones del sector público. En el sector defensa el proceso de formulación se inicia en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas que recoge las necesidades de las unidades militares, junto con la Secretaría (militar) del Consejo de Seguridad Nacional y los Comandantes de cada Fuerza. El Presupuesto, así construido, pasa al Ministro de Defensa para su firma y remisión al Ministerio de Economía y Finanzas. Esta remisión debe sustanciarse antes del 30 de Junio de cada año. Desde entonces, el grupo particular del Departamento de Presupuestos lo elabora y discute con el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. En este momento se inicia un proceso de negociación en el cual, ante discrepancias mayores, el Ministerio de Economía termina imponiendo su criterio y envía su versión en la Pro-forma del Presupuesto para su aprobación al Congreso.

La ejecución del Presupuesto, por su parte, entra en vigencia el 1 de enero de cada año. Para los funcionarios de las entidades del sector público el monto aprobado en el presupuesto constituye una magnitud cierta de los recursos con los que esperan contar, pero para el Ministerio de Economía este es un techo máximo de gasto sujeto a la evolución de la recaudación fiscal. De esta manera se abre un brecha entre las expectativas de los representantes de las distintas instituciones que conforman el sector público y el Ministerio de Economía pues si los ingresos reales son inferiores a los esperados, éste último no transfiere a cada institución los recursos que originalmente se habían programado. Así se inicia un proceso de forcejeo político para la consecución de desembolsos y transferencias, dentro del cual las Fuerzas Armadas son una de las instituciones públicas que más músculo político tiene para presionar a los gobiernos de turno por el desembolso de los recursos presupuestados.

Por otro lado, el presupuesto de defensa, al igual que el de la mayor parte de las instituciones del sector público, es altamente inercial. En lugar de partir de una definición de las funciones asignadas a FFAA y de una evaluación de las amenazas que deben ser conjuradas, la elaboración del presupuesto parte de los montos gastados en el período anterior y de un incremento en cada rubro como producto de la inflación histórica.

En lo referente al control interno, esta es una función privativa del Poder Ejecutivo debido a que las autoridades de cada entidad u organismo tienen la obligación de establecer métodos y procedimientos propios de control. Tales métodos y procedimientos de control deben estar integrados dentro de las operaciones administrativas de la entidad, para lo cual debe crearse una Unidad de Auditoría Interna responsable ante la máxima autoridad de la entidad u organismo. Pero, en el Ministerio de Defensa no existe una unidad semejante. El control interno en la realidad es efectuado por las “Inspectorías” militares. Cada Fuerza

tiene su Inspector General quien, a su vez, coordina a un número de inspectores subordinados a él.

Las operaciones de inspectoría se circunscriben únicamente a inspecciones netamente militar, bajo un “reglamento de inspectoría”, respecto al nivel de preparación técnica, profesional, de las capacidades operativas de las unidades militares que, por su condición, constituyen informaciones secretas y reservadas. También se ocupan de inspecciones de materiales y equipos.

3.2. PAPEL DEL PARLAMENTO EN LAS ETAPAS DEL CICLO PRESUPUESTARIOS DE DEFENSA

El papel del Congreso en las etapas del ciclo presupuestario de defensa se resume en dos ejes, uno informativo y de control y otro validatorio. El eje informativo y de control se desarrolla a lo largo de las etapas de formulación, ejecución y control externo, mientras que el eje validatorio corresponde a la etapa de aprobación.

El rol del Congreso en la etapa de formulación se ha visto disminuido desde la reforma constitucional de 1998. En décadas anteriores a las dictaduras militares de los años setenta, y durante los cuatro primeros gobiernos de la etapa constitucional, desde 1979, el Congreso Nacional era la instancia que definía el Presupuesto y el Presidente el que se allanaba a sus decisiones. Esta circunstancia, como se ha visto en el capítulo II, produjo numerosas controversias institucionales entre los poderes legislativo y ejecutivo, que en algunos casos condujo a la ruptura constitucional.

En la etapa de aprobación, el Poder Ejecutivo debe presentar al Congreso la pro-forma presupuestaria hasta el 1 de septiembre de cada año. Este cuenta, a su vez, hasta el 30 de noviembre para analizarlo, discutirlo, eventualmente reformarlo y finalmente aprobarlo. Si hasta esa fecha no lo hiciera, entra en vigencia la pro-forma elaborada por el Ejecutivo. De este modo, el Congreso posee, en realidad, solo tres meses para analizarlo y aprobarlo, tiempo considerado insuficiente por los mismos legisladores a la luz del nivel de agregación con que se remite el documento presupuestario y que no existe un órgano técnico especializado de asesoramiento presupuestario.

Operativamente, el Plenario remite a la Comisión de lo Tributario, Fiscal y Bancario la pro-forma para que ésta emita su informe. En esta instancia, representantes de las instituciones del sector público que se sienten inconformes con el proyecto concurren a la comisión solicitando recursos adicionales. La comisión, por ejemplo, mantiene diálogos con la cúpula militar y con los oficiales de los ministerios de defensa y de Economía y Finanzas, tanto antes de la aprobación del Presupuesto como posterior a la misma. Por otro lado, la comisión suele pedir explicaciones adicionales sobre aspectos más ocultos del presupuesto pero éstas se formulan en sesiones reservadas. Sin embargo, constitucionalmente el Congreso no puede elevar el monto total del gasto, su facultad se limita a proponer reasignaciones a nivel de partidas presupuestarias generales. Finalmente, el informe (o los informes) de la Comisión es enviado al Plenario para que sea discutido y así se apruebe el Presupuesto, con las modificaciones que el Congreso decida.

La Comisión de Defensa permanece al margen del proceso de discusión por dos razones. Primero no tiene acordada atribución formal para participar del debate y finalmente también carece de capacidad institucional si así no fuere. Más bien es una instancia en donde los militares realizan un lobby intenso para inducir a los diputados de esta comisión a apoyarlos ante la Comisión de Lo Tributario, Fiscal y Bancario que es la que realmente analiza el Presupuesto y realiza observaciones.

CAPITULO IV

4.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las recomendaciones surgidas de este trabajo son obvias y destinadas a ser completadas cuando se lo discuta con representantes de los actores institucionales involucrados.

1. La primera recomendación tiene que ver con los marcos conceptuales e institucionales. No puede haber un proceso presupuestario eficiente si no existen en las directrices de las políticas definiciones rigurosas sobre el campo de la defensa, y si no existe el marco legal y administrativo apropiado. Este es evidentemente el primer problema urgente pero ciertamente, no muy fácil de resolver.
2. Pese a las restricciones constitucionales sobre el Congreso Nacional a favor de un presidencialismo acentuado; en cuanto a la política presupuestaria, el Congreso sigue teniendo sus funciones esenciales que son legislar y fiscalizar sobre las acciones del Ejecutivo, en representación de los ciudadanos. Dentro de ellas caben un sinnúmero de iniciativas para fortalecer la capacidad institucional de las Comisiones Legislativas especializadas y sobre todo la de defensa. La implementación de una unidad permanente de asesoría sobre el manejo presupuestario y contable del gasto público, con capacidad de poner a disposición de los legisladores, análisis, boletines informativos, sería una de esas medidas. Otra, el aumento de asesores especializados en legislación administrativa, dentro de una unidad centralizada que sirva al conjunto de Comisiones del Congreso.
3. Es necesario que la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa del Congreso asuma su papel integral de manera más institucional y profesional, con asesores especializados y en estrecha colaboración con los centros académicos que ya existen en el país sobre el tema seguridad y defensa.
4. Siguiendo más arriba en la escala de la responsabilidad, anotamos la debilidad extrema por parte de la Función Ejecutiva en la provisión de lineamientos claros y aplicables para las políticas de Defensa y Relaciones Exteriores, en acuerdo con un análisis estratégico más real y objetivo de las relaciones interestatales en el mundo actual. Sin una visión integral no es posible una política sectorial más adecuada.

5. Por último, cabe esperar que el proceso de transparencia y acceso a la información que ha logrado un importante avance por lo menos en cuanto al logro de una legislación propia, se mantenga en el interés de las organizaciones sociales que lo han promovido; así como en la generación de iniciativas para promover un eficiente control ciudadano que permita desarrollar en el más alto nivel y profundidad la responsabilidad de los entes públicos, de cumplir con los mandatos de la Ley, informar adecuadamente a los ciudadanos y ejercer una función pedagógica en todos los niveles, sobre el manejo y control del gasto público.

BIBLIOGRAFIA.

1. Bertha García Gallegos: MILITARES ECONOMIA Y LUCHA POLÍTICA, ECUADOR EN LOS AÑOS SETENTA. Cáp. III.
2. Ley de Elecciones. (Rs. R-22-058.RO 280: 8-mar-2001)
3. SIISE. <http://www.siise.gov.ec> SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES DEL ECUADOR.
4. La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFIC) expedida por Decreto Supremo Num. 1429 y declarada con jerarquía y calidad de orgánica por el Congreso Nacional mediante Res. R-22-058 (R.O. 280, 8-III-2001), en cumplimiento de lo dispuesto por la Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la Constitución Política.
5. Constitución Política de la Republica, 1998..
6. Página Web de las Fuerzas Armadas del Ecuador: <http://www.fuerzasarmadasecuador.org>
7. Este análisis del Libro Blanco fue realizado por Bertha García Gallegos para el Boletín: “Democracia, Seguridad y Defensa” Núms. 4 y 5
8. Alfredo Tinajero y Carmen Barba: “Cronología de la Historia del Ecuador. Documento”. (s.f)
9. Bertha García Gallegos: “New Perspectives on Using Diplomacy for the Resolutions of the Conflict” en: Gabriel Marcella and Richard Downnes: SECURITY COOPERATION IN THE WESTERN HEMISPHERE: RESOLVING THE ECUADOR-PERÚ CONFLICT, Miami, North-South Center Press, 1999.
10. Bertha García Gallegos “ECUADOR-PERU: DE LA LUCHA CANDENTE A LA COOPERACION EN DEMOCRACIA”. CONFERENCIA INTERNACIONAL: FUERZA ARMADA EN DEMOCRACIA Universidad Católica Andrés Bello(UCAB) Fundación Konrad Adenauer (FKA) Marzo 28-abril 2, 2001, Caracas Venezuela.
11. Richard Millett: “Colombia’s Conflicts: A Wider War, North-South Center, 2002. Documento.
12. Gabriel Marcella and Donald Schulz, Colombia’s Three Wars: U.S. Strategy at the Crossroads, Carlisle, PA Strategic Studies Institute, U.S. Army, Citado por Millett.
13. José Castro Sotomayor: El Comando Sur en el Ecuador. Boletín “Democracia, Seguridad y Defensa” Num. 6 julio-agosto de 2004.
14. Otro reportaje reciente refuerza esa inquietud. “Mientras Colombia siga en guerra va haber violencia y Quito, 18 Junio 2004. laotraverdad@yahoo.com.ar
15. Bertha García Gallegos: “ESTADO Y FUERZAS ARMADAS”, Quito, ECUADOR DEBATE, Num. 22.
16. Bertha García Gallegos: “De la Acción Cívica al Apoyo al Desarrollo”, en Bertha García Gallegos: ASPECTOS SOCIALES Y ESTRATÉGICOS DE LA RECONVERSIÓN MILITAR EN EL ECUADOR. Informe de la Investigación patrocinada por el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP) y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Dirigida por Bertha García Gallegos, entre 1995 y 1999. Informe presentado en Quito, Noviembre 30 de 2001.

17. Documento "Lineamientos de la Política Exterior del Ecuador". Página Web del Ministerio de Relaciones Exteriores.
18. Fernando Bustamante Ponce: "Los Estados Unidos y los Países Andinos en la Primera Década del Milenio" Programa Sustentabilidad Democrática y Sistema Internacional; Evaluación del impacto de la política de Seguridad de los Estados Unidos en América Latina, en la era pos 11/09/01. FLACSO-CHILE.
19. José R. Castro: "El Plan Patriota", documento. Boletín "Democracia, Seguridad y Defensa" Num. 6. Julio-Agosto de 2004.
20. "El Gasto en Defensa en Iberoamérica, ARI NUM. 79/2004. Rosendo Fraga (28/4/2004)
21. Alberto Acosta: "El Petróleo en el Ecuador: dimensiones y conflictos". Diario virtual www.lainsignia.org. (Versión actualizada a mayo del 2004).
22. Ley No. 4. RO/ sup. 34 de 13 de Marzo del 2000. Esta ley es conocida popularmente como la Ley "Trolebús" porque refiere al conjunto de los temas del sistema económico, financiero y bancario.
23. FUENTES DE LA PRESENTE EDICIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL. Decreto Supremo 1429 (Registro Oficial 337, 16-V-77) 2.- Fe de Erratas (Registro Oficial 363, 22-VI-77) Decreto Supremo 1962 (Registro Oficial 471, 25-XI-77)4.- Decreto Supremo 2090 (Suplemento del Registro Oficial 496, 2-I-78)5.- Decreto Supremo 3562 (Registro Oficial 870, 9-VII-79)6.- Decreto Supremo 3602 (Registro Oficial 880, 23-VII-79) 7.- Ley 122 (Suplemento del Registro Oficial 453, 17-III-83) 8.- Ley 152 (Registro Oficial 659, 11-I-84) 9.- Ley 6 (Suplemento del Registro Oficial 260, 29-VIII-85) 10.- Decreto Ley 23 (Registro Oficial 434, 13-V-86) 11.- Ley 53 (Registro Oficial 553, 29-X-86).
24. Ley 72 (Registro Oficial 441, 21-V-90) 13.- Decreto Ley 02 (Suplemento del Registro Oficial 930, 7-V-92) 14.- Ley 18 (Suplemento del Registro Oficial 76, 30-XI-92) 15.- Ley 93 (Suplemento del Registro Oficial 764, 22-VIII-95) 16.- Ley 41 (Registro Oficial 206, 2-XII-97) 17.- Ley 98-12 (Suplemento del Registro Oficial 20, 7-IX-98) 18.- Ley 99-41 (Suplemento del Registro Oficial 321, 18-XI-99) 19.- Ley 2000-4 (Suplemento del Registro Oficial 34, 13-III-2000).
25. LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO (Ley No. 18) Título
26. Juan Pablo Aguilar, Investigación, 2004. Los datos del fichero legal sobre la Ley de Defensa:.
27. "Boletín Democracia, Seguridad y Defensa" Num. 5 (Mayo-Junio de 2004) dedicado a estos temas.
28. Bertha García Gallegos: "las influencias sociales en las transformaciones del poder militar en el Ecuador". INFLUENCIAS SOCIALES Y ESTRATÉGICAS DE LA RECONVERSIÓN MILITAR EN EL ECUADOR. Informe de Investigación CONUEP-PUCE. Ob. Cit.
29. REESTRUCTURACION DE LA JUNTA DE DEFENSA NACIONAL. Decreto Ley de Emergencia No. 7. RO/ 120 de 30 de Marzo de 1962.
30. LEY ORGANICA DE RESPONSABILIDAD, ESTABILIZACIÓN Y TRANSPARENCIA FISCAL. LEY NUM. 2002-72, aprobada el 23 de mayo del 2002.
31. Edgar Terán, (Presidente de la Fundación "Hacia la Seguridad Jurídica), "Presupuesto y Gasto Militar" Seminario organizado por el Proyecto Relaciones

Civil-Militares PUCE, noviembre de 2003. LEY ORGANICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA No. 24, publicado en el Registro Oficial Suplemento 337 del 18 de Mayo del 2004.

Anexo 1

GRÁFICA NUM. 1 (Identificación del Ente Público)
ESTADO DE EJECUCION PRESUPUESTARIA
 Del ___ al ___ de _____ de _____

CONCEPTOS	<i>Presupuesto</i>	<i>Ejecución</i>	<i>Desviación</i>
INGRESOS CORRIENTES			
Impuestos			
Seguridad Social			
Tasas y Contribuciones			
Ventas de Bienes Y Servicios			
Rentas de Inversiones y Multas			
Transferencias Corrientes			
Otros Ingresos			
Financiamiento Interno			
GASTOS CORRIENTES			
Gastos en Personal			
Prestaciones de la Seguridad Social			
Bienes y Servicios de Consumo			
Intereses de la Deuda Publica			
Otros Gastos			
Transferencias Corrientes			
SUPERAVIT/DEFICIT CORRIENTE			
INGRESOS DE CAPITAL			
Venta de Bienes de Larga Duración			
Recuperación de Inversiones			
Transferencias de Capital			
GASTOS DE PRODUCCION			
Gastos en Personal de Producción			
Bienes y Servicios de Producción			
GASTOS DE INVERSION			

Gastos en Personal para Inversión			
Bienes y Servicios de Consumo para Inversión			
Obras Publicas			
Transferencias para Inversión			
GASTOS DE CAPITAL			
Inversiones de Bienes de Larga Duración			
Inversiones Financieras			
Transferencias de Capital			
SUPERAVIT/DEFICIT DE INVERSION			
INGRESOS DE FINANCIAMIENTO			
Financiamiento Público			
APLICACION DE FINANCIAMIENTO			
Amortización Deuda Pública			
SUPERAVIT/DEFICIT DE FINANCIAMIENTO			
SUPERAVIT/DEFICIT PRESUPUESTARIO			