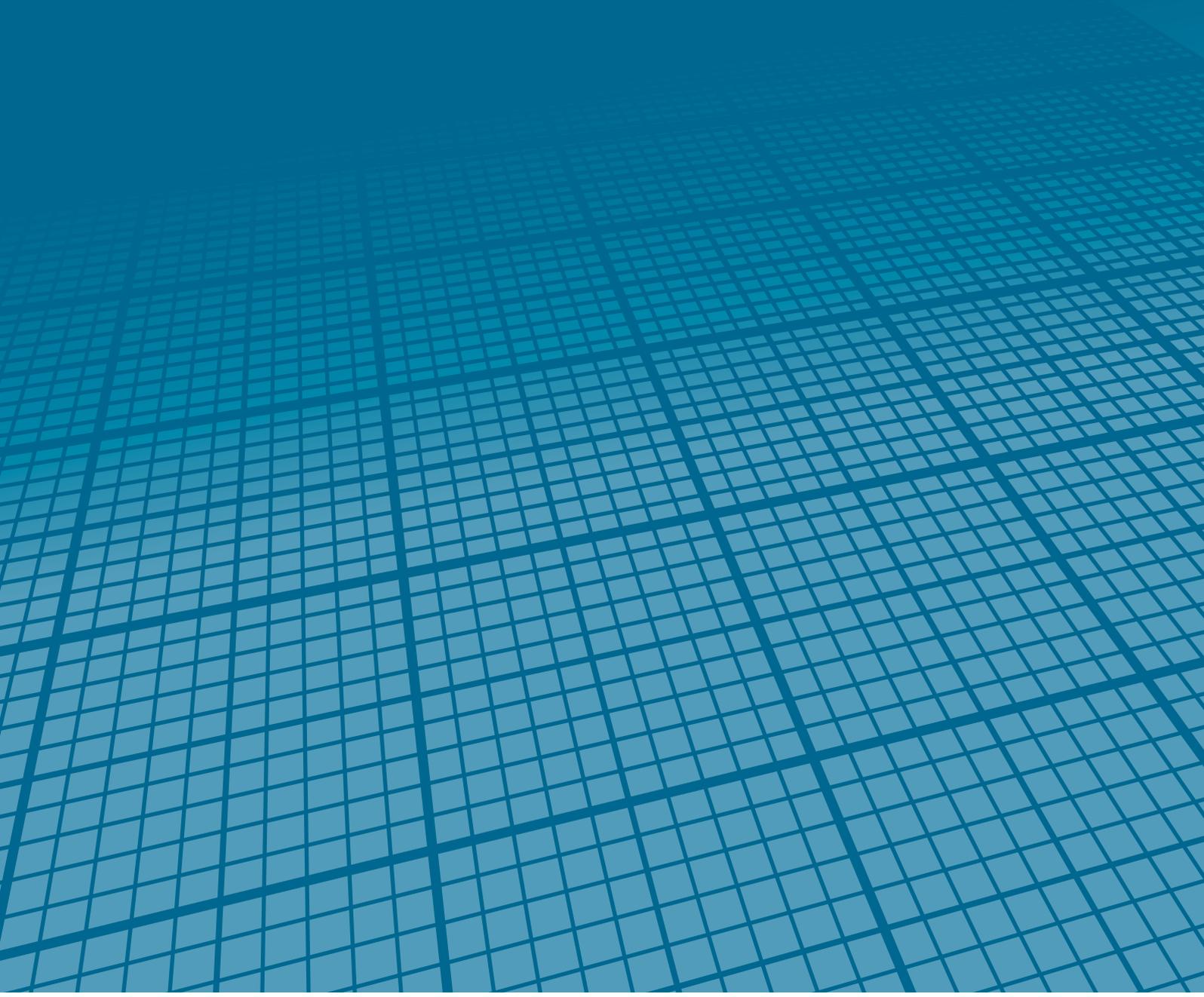


Capítulo 2:

Los Presupuestos





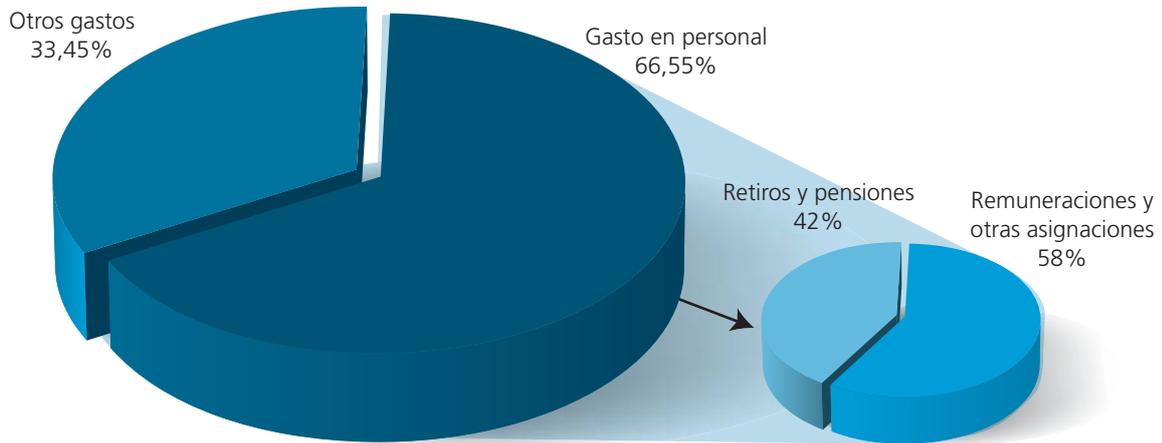
Presupuesto de Defensa 2008 (en US\$)

País	Presupuesto de Defensa	Presupuesto del Estado	PBI
Argentina	2.628.157.098	50.781.906.344	323.800.000.000
Bolivia	269.537.265	11.203.635.538	16.699.000.000
Brasil	26.202.709.813	832.977.021.070	1.621.274.000.000
Chile	4.471.052.664	37.017.804.099	169.919.000.000
Colombia	6.004.957.107	64.578.637.852	202.437.000.000
Ecuador	1.691.776.803	15.817.954.065	49.597.000.000
El Salvador	115.409.495	4.558.300.000	21.824.000.000
Guatemala	156.210.263	5.251.290.771	35.729.000.000
Honduras	172.757.982	3.167.154.298	13.779.000.000
México	4.706.150.462	173.350.821.168	949.576.000.000
Nicaragua	42.191.833	1.492.080.617	6.523.000.000
Paraguay	149.945.906	5.097.997.863	12.076.000.000
Perú	1.515.727.130	24.332.118.765	125.828.000.000
República Dominicana	269.120.373	8.416.481.414	37.698.000.000
Uruguay	316.844.107	4.331.809.675	26.607.000.000
Venezuela	3.351.756.259	63.984.953.854	334.726.000.000

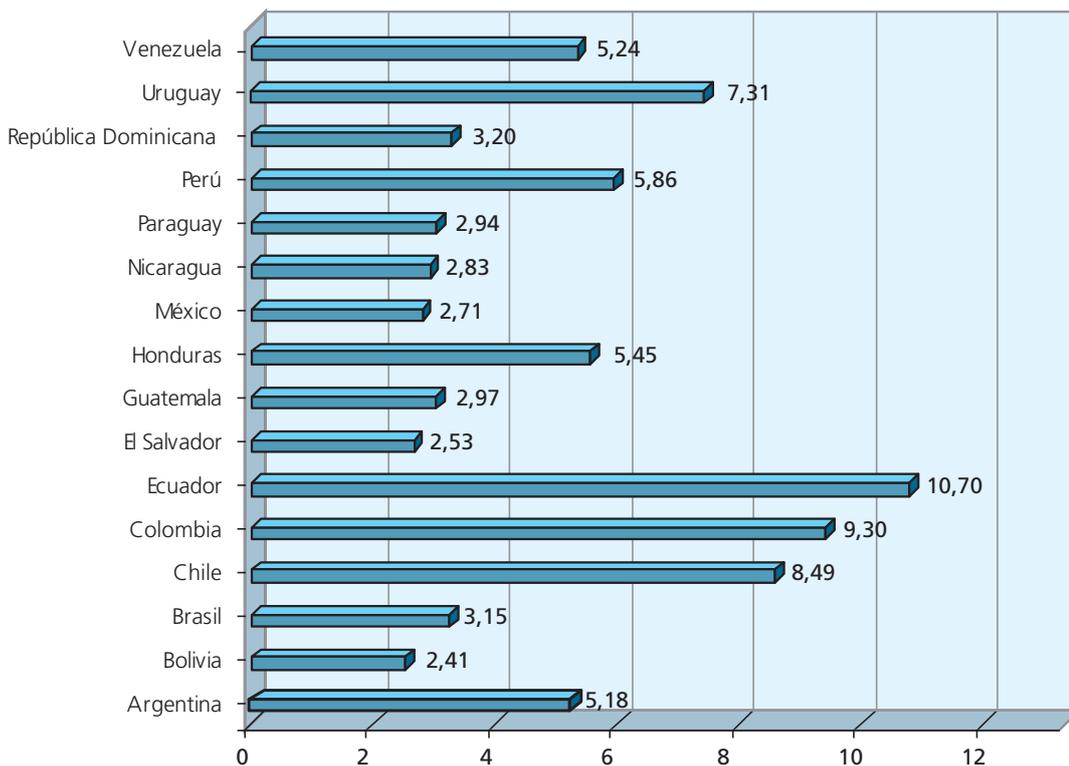
Presupuesto de Defensa 2008 (% respecto al PBI)



Distribución del presupuesto de Defensa de América Latina 2008



Presupuesto de Defensa 2008 (% respecto al Presupuesto del Estado)



Fuente: Elaboración propia en base a las leyes de presupuesto para el año 2008 de cada país.

Para el PBI, se ha tomado el dato del PBI 2008 del World Economic Outlook Database, FMI.

Se considera como Presupuesto de Defensa, todos aquellos recursos destinados a satisfacer las necesidades del sistema de defensa, independientemente de la clasificación institucional específica expresada en los presupuestos. Se incluye administración central, organismos descentralizados y de seguridad social. Para mayor detalle, consultar la sección "Los Países" de la presente publicación. En el caso de Chile y Perú se ha incorporado previsiones extrapresupuestarias previstas por ley.



Documento de análisis:

Gastos reservados

Carlos Wellington Leite de Almeida*

Una de las cuestiones mal resueltas por los gobiernos del continente americano es respecto a los gastos reservados. Estos pueden ser definidos como aquellos que no siguen integralmente las reglas legales sobre transparencia, negando al conocimiento público uno o más elementos de identificación y clasificación del gasto, tales como la fuente de financiamiento, el destino del recurso, la finalidad del gasto, la autoridad responsable o el funcionario a cargo, el valor de lo gastado, entre otros. Son más comunes en las áreas gubernamentales que tienen en el secreto un factor común que orienta parte de sus atribuciones y competencias, como es el caso de la defensa nacional, la seguridad pública y la inteligencia gubernamental (civil o militar).

El análisis del grado de transparencia de las políticas públicas en América Latina permite entrever un bajo grado de transparencia. En general, se trata de políticas concebidas y conducidas de forma cerrada por las autoridades encargadas, siendo baja la participación social en cualquiera de las etapas involucradas. Como resultado, hay una razonablemente alta frecuencia de gastos reservados. Esto como herencia de una evolución histórico-política, marcada casi siempre por el patrimonialismo y el clientelismo, con particular énfasis en lo relacionado a las políticas de defensa, seguridad pública e inteligencia y también por la llamada *cultura del secreto*.

El análisis del grado de transparencia de las políticas públicas en América Latina permite entrever un bajo grado de transparencia.

Posibles causas para el déficit de transparencia

Partiendo de la clasificación propuesta por George Kopits, director del *Fiscal Affairs Department* del Fondo Monetario Internacional (FMI), la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) elaboró un detallado trabajo en el cual

*Secretario de Control Externo del Tribunal de Cuentas de Brasil. Texto original en portugués. Traducción del Editor.

identificó las posibles causas del déficit de transparencia para el sector defensa, con la consecuente generación de gastos gubernamentales de carácter reservado.¹ En este sentido se coloca a la cultura del secreto, la negación o postergación de reformas en la estructura de defensa nacional, la falta de adherencia entre los objetivos de la defensa y los objetivos nacionales, la protección de intereses corporativos, la protección de intereses particulares y la incapacidad técnica.

Particularmente, en el mundo de la defensa y especialmente en las Fuerzas Armadas, prevalece una fuerte cultura del secreto. Este fenómeno ocurre prácticamente en todos los países, principalmente en aquellos donde los militares estuvieron ligados directamente con momentos políticos antidemocráticos. Este es el caso de buena parte de América Latina, donde los militares y los civiles, en general, aún continúan con dificultades en lo referente al establecimiento de nuevos padrones de convivencia.

La *cultura del secreto* puede ser definida como una indebida extensión de las características secretas de determinados asuntos hacia otros que deberían ser, a priori, de conocimiento general. Es común que en el medio militar exista un minucioso secretismo sobre muchos de los asuntos tratados, o que junto a vicios del comportamiento o a una simple falta de atención hacia criterios distintivos, se pueda terminar en una exagerada atribución de secreto sobre asuntos ordinarios. Los militares acostumbran a tener una fuerte tendencia a clasificar como secretos asuntos completamente comunes.

La *negación o postergación de reformas en la estructura de defensa*, habla respecto a la intención de mantener fuera del conocimiento público la existente e inminente necesidad de reformas del sector defensa, principalmente aquellas que afecten su estructura presupuestaria. La falta de adherencia entre los objetivos de defensa y los objetivos nacionales se remite al distanciamiento entre las acciones implementadas en el sector defensa y los intereses supremos de la nación a los cuales los primeros deberían estar subordinados. La protección de intereses corporativos se relaciona con la natural actitud defensiva que caracteriza a una clase de personas cuando estas son blancos de cuestionamientos capaces de reducirles sus ventajas personales, especialmente las de orden pecuniaria. La protección de intereses particulares habla sobre la garantía de intereses personales, individuales, disociados o no de los intereses de clase.

En un sentido opuesto a la cultura del secreto y a todas las características ya descritas, estas tienen por encima el deber de la transparencia. Esta debe ser entendida como un deber democrático por parte del administrador público, de prestar cuentas de sus actos de gestión y del uso que este haga del dinero público. La transparencia no debe ser vista apenas como una exigencia de los órganos de control, sino más bien como una exigencia social que pesa sobre el administrador. La situación no es distinta en relación a la defensa. Los administradores del sistema de defensa deben prestar cuentas de sus actos tal cual los demás administradores de recursos estatales.

La identificación de estas posibles causas motivando la baja transparencia en algunos importantes gastos gubernamentales es bastante precisa y oportuna en lo referente a la generación de gastos reservados. En general, estos son los motivos que acostumbran a llevar a un órgano o entidad gubernamental a realizar gastos sin publicitarlos, u ocultándolos frente a elementos identificadores y clasificadores del gasto.

■ La cultura del secreto puede ser definida como una indebida extensión de las características secretas de determinados asuntos hacia otros que deberían ser, a priori, de conocimiento general.

¹ DONADIO, Marcela (ed.), *El presupuesto de defensa en América Latina: la importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL)/ Seguridad Estratégica Regional en el 2000. Buenos Aires, 2004.



Los efectos negativos de los gastos reservados

Lejos quedaron los tiempos en que se podía decir que la ejecución de gastos sin la debida transparencia no acarrea prejuicios sobre la gestión del dinero público y la sociedad. De la misma manera, ya no se puede más afirmar que la intervención de la sociedad en la gestión pública sea algo indebido o perjudicial para el desarrollo del servicio público. La consolidación de la democracia y sus instituciones trató de alejar esta anacrónica e injustificable forma de pensar. Hoy, la transparencia es el principio central sobre el cual se basa buena parte de la razón democrática y sus valores, no pudiendo ser reducida a un instrumento de importancia menor, sean cuales sean los motivos alegados para su desconsideración.

Específicamente para el sector defensa, la cuestión gira alrededor del balance (o desbalance) entre la necesidad de transparencia y la necesidad de secreto. Analizando el caso de Perú, Arlette Beltrán y otros investigadores apuntan, justamente, a la poca disponibilidad de información como un factor limitante para un análisis adecuado del presupuesto de defensa nacional.² De hecho, el secreto es característico de muchos asuntos militares, algo que no puede ser olvidado. Así y todo, la transparencia es algo esencial para garantizar la eficacia y eficiencia en el uso del dinero público y los gastos reservados van en contramano de tal deseada evolución.

El primer y más contundente daño por parte de los gastos reservados es el comprometimiento del *principio de eficiencia* del gasto público. Es consagrada la idea de que la eficiencia, esto es la generación de resultados al menor costo posible, se encuentra umbilicalmente ligada con la transparencia. Esto porque el perfeccionamiento constante en la utilización de los recursos públicos, con su derivación en la obtención de mejores resultados, es consecuencia directa de la crítica constructiva que sólo es posible en un ambiente institucional en el cual prime la supervisión continua y las evaluaciones sucesivas. Los gastos reservados, debido a su no-exposición a la crítica de los organismos especializados y en especial a la crítica del control social, tienden a ser gastos que, más allá de estar marcados por una dudosa legalidad, también se muestran viciados por el desperdicio.

Desde el punto de vista de las relaciones exteriores, los gastos reservados tienen la terrible capacidad de generar desconfianza internacional. Los países vecinos en especial, son los más afectados por este efecto colateral de los gastos militares realizados bajo un manto de secreto. En un ambiente en el cual se prima cada vez más por el incremento de las medidas de confianza mutua, la existencia de gastos reservados se presenta como un importante óbice a ser superado. No fue por otro motivo que en las reuniones de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos en 2006, los representantes diplomáticos llegaron a la conclusión de que la falta de transparencia en los gastos militares de los países del continente, se constituye en una de las principales barreras para el pleno desenvolvimiento de la confianza entre los países americanos.

■ Específicamente para el sector defensa, la cuestión gira alrededor del balance (o desbalance) entre la necesidad de transparencia y la necesidad de secreto.

² BELTRÁN, Arlette (ed.), "El presupuesto fiscal del Perú", en: PATTILLO, Guillermo (org.), *Gasto y transparencia fiscal: Argentina, Chile y Perú*. Universidad de Santiago de Chile, Santiago de Chile, 2001.