

Capítulo 2:

Los presupuestos

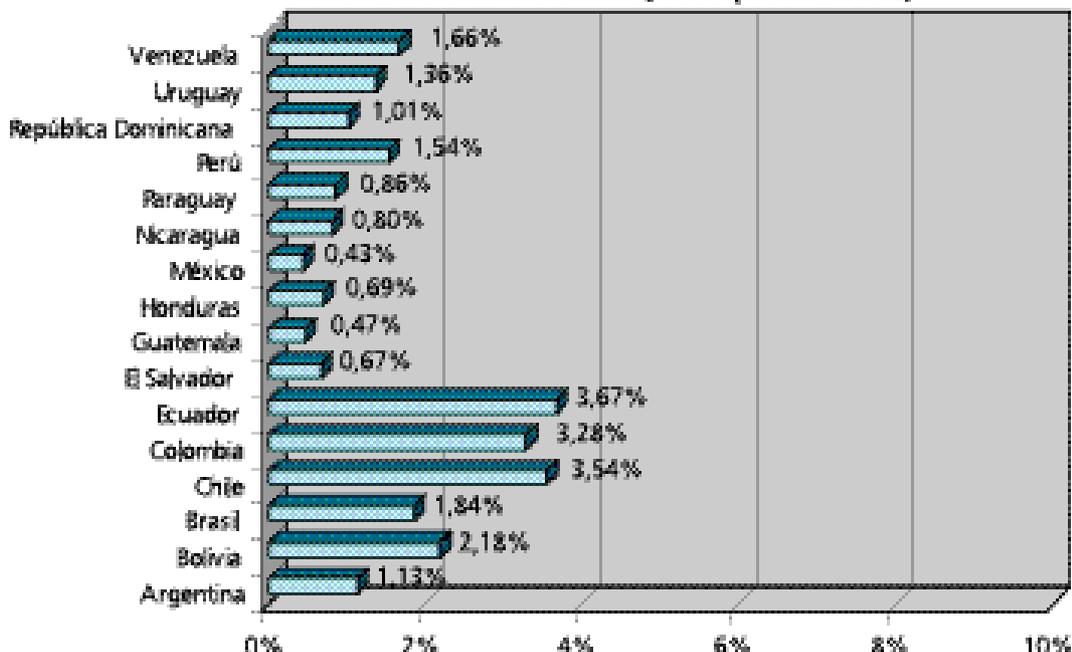


Presupuesto de defensa 2005

País	Moneda local	US\$	% PBI
Argentina	5.049.988.557	1.715.309.645	1,13%
Bolivia	1.466.270.057	204.036.717	2,18%
Brasil	32.327.994.037	11.048.842.136	1,84%
Chile	2.019.073.885.834	3.312.530.808	3,54%
Colombia	8.197.730.294.974	3.118.804.941	3,28%
Ecuador	1.095.934.898	1.095.934.898	3,67%
El Salvador	106.033.230	106.033.230	0,67%
Guatemala	1.000.793.610	121.573.780	0,47%
Honduras	933.451.200	51.093.259	0,69%
México	32.638.593.870	2.891.961.342	0,43%
Nicaragua	565.369.244	35.643.193	0,80%
Paraguay	359.851.738.159	59.936.741	0,86%
Perú	3.584.784.891	1.042.093.453	1,54%
República Dominicana	7.835.390.000	195.887.268	1,01%
Uruguay	5.248.467.000	163.846.669	1,36%
Venezuela	3.357.314.321.318	1.780.597.674	1,66%

■ El gasto en defensa promedio de América Latina en relación al PBI es de 1,4%

Gasto en Defensa 2005 (% respecto al PBI)



Fuente: Elaboración propia en base a ley de presupuesto para el 2005 de cada país y World Economic Outlook 2005 Database, FMI.

Institucionalidad presupuestaria

País	Órgano Rector del Sistema Presupuestario	Sistema de Información Presupuestaria	Clasificaciones presupuestarias	Base Legal
Argentina	ONP Oficina Nacional de Presupuesto (Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda)	SIDIF Sistema Integrado de Administración Financiera	- Por Categoría Programática - Por Objeto del Gasto - Por Clasificación Institucional - Por Finalidad y Función - Por Clasificación Geográfica - Por Clasificación Económica - Por Fuente de Financiamiento	- Ley N° 24.156 (1993) - Ley N° 11.672 (1969)
Bolivia	VMPC Viceministerio de Presupuesto y Contaduría (Ministerio de Hacienda)	SIIF Sistema Integrado de Información Financiera	- Por Clasificación Institucional - Clasificación por Objeto del Gasto - Clasificación por Fuente de Financiamiento - Clasificación por Sectores Económicos - Clasificación Geográfica	- Ley N° 1.178 (1990)
Brasil	SOF Secretaría de Orçamento Federal (Ministerio do Planejamento, Orçamento e Gestão)	SIAFI Sistema Integrado de Informaciones Financieras y SIDOR / Sistema Integrado de Dados Orçamentários	- Por Poder - Por Función y Subfunción de Gobierno - Por Grupo de Gasto - Por Categoría Económica	- Ley N° 4.320 (1964) - Ley N° 8/90 (1990) - Ley N° 101 (2000) - Ley N° 10.180 (2001)
Colombia	MHCP Ministerio de Hacienda y Crédito Público	SIIF Sistema Integrado de Información Financiera	- Clasificación Funcional - Por Secciones - Clasificación Económica	- Decreto 111 (1996)
Chile	DIPRES Dirección de Presupuestos (Ministerio de Hacienda)	SIGFE Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado	- Clasificación Económica - Clasificación Funcional - Clasificación Administrativa	- Decreto Ley N° 1.263 (1975) - Ley N° 18.591 (1986)
Ecuador	SP Subsecretaría de Presupuestos (Ministerio de Economía y Finanzas)	SIGEF Sistema Integrado de Gestión Financiera	- Por Rubros - Por Función - Por Fuente de Financiamiento - Por Clasificación Geográfica - Por Sector e Institución	- Decreto N° 1.429 (1977) - Ley N° 18 (1992) - Ley TROLE I (2000)
El Salvador	DGP Dirección General de Presupuesto (Ministerio de Hacienda)	SAFI Sistema de Administración Financiera Integrado	- Clasificación Económica - Clasificación por Rubro de Agrupación - Clasificación por Área de Gestión - Clasificación por Fuentes y Usos	- Ley N° 516 (1995)
Guatemala	DTP Dirección Técnica del Presupuesto (Ministerio de Finanzas)	SIAF Sistema Integrado de Administración Financiera	- Clasificación Institucional - Clasificación por Fuente de Financiamiento - Clasificación Económica - Clasificación por Objeto del Gasto - Clasificación por Tipo de Gasto - Clasificación por Finalidad y Función	- Decreto N° 101-97 (1997)
Honduras	DGP Dirección General de Presupuesto (Ministerio de Hacienda)	SIAFI Sistema Integrado de Administración Financiera		- Ley N° 83/2004 (2004)



País	Órgano Rector del Sistema Presupuestario	Sistema de Información Presupuestaria	Clasificaciones presupuestarias	Base Legal
México	SSE Subsecretaría de Egresos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)	SICGP Sistema Integral de Control de la Gestión Presupuestaria	- Por Clasificación Económica - Por Clasificación Programática - Por Clasificación Administrativa - Por Clasificación Funcional - Clasificación del Objeto del Gasto	- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (1976)
Nicaragua	DGP Dirección General de Presupuesto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público)	SIGFAS Sistema Integrado de Gestión Financiera	- Por Categoría Programática - Por Fuente de Financiamiento - Por Grupo de Gasto - Clasificación Económica	-Ley N° 51 - Decreto No. 17 (1997) - Ley N° 453 (2003)
Paraguay	DGP Dirección General de Presupuestos (Subsecretaría de Estado de Administración Financiera, Ministerio de Hacienda)	SIAF Sistema Integrado de Administración Financiera	- Por Clasificación Institucional - Por Finalidad y Función - Por Programa - Por Fuente de Financiamiento - Por Organismos Financiadotes - Por Objeto del Gasto - Por Clasificación Económica	- Ley N° 1.535 (1999)
Perú	DNPP Dirección Nacional del Presupuesto Público (Ministerio de Hacienda)	SIAF Sistema Integrado de Administración Financiera	- Por Clasificación Económica - Por Fuente de Financiamiento - Por Clasificación Funcional - Por Categoría Programática - Por Clasificación Administrativa	- Ley N° 27.209 (1999) - Ley N° 28.112 (2003)
República Dominicana	SF Secretario de Estado de Finanzas	SIGEF Sistema Integrado de Gestión Financiera	- Clasificación Institucional - Clasificación por Objeto del Gasto - Clasificación por Organismos Financieros - Clasificación Económica - Clasificación Funcional - Clasificación Geográfica	- Ley N° 531 (1969)
Uruguay	OPP Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado)	SIIF Sistema Integrado de Información Financiera	- Por Incisos y Unidades Ejecutoras - Por Programas - Por Financiamiento - Por Objetos del Gasto	- Ley N° 17.213
Venezuela	ONAPRE Oficina Nacional de Presupuesto	SIGCFP Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas	- Por Programas - Por Objeto del Gasto (Partidas) - Por Clasificación Económica - Clasificación Institucional - Clasificación Sectorial	- Ley N° 37.029 (2000)

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación mencionada

Documento de análisis:

Los presupuestos de defensa en América Latina. Creciente apertura y transparencia.

Gustavo Sibilla*

■ Durante mucho tiempo relegados dentro de los análisis del sector defensa, los presupuestos constituyen, sin embargo, uno de los elementos más rigurosos y objetivos para evaluar las políticas concretas que cada país lleva a cabo en el área.

Es cierto que en el caso de América Latina, tal soslayo pudo haber respondido a la concurrencia de dos factores que condujeron a una crónica desnaturalización de la misma esencia de los presupuestos públicos. En efecto, durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX, los países de la región sufrieron una regular secuencia de desequilibrios macroeconómicos que hacía prácticamente imposible prever con antelación los recursos que habrían de emplear sus gobiernos. En consecuencia, los presupuestos dejaron de ser “supuestos previos” y pasaron a ser meras instancias formales que se completaban ex post facto. Por otro lado, la misma etapa histórica se correspondió, en buena parte, con la emergencia de gobiernos dictatoriales que conducían su accionar con plena discrecionalidad, renegando de cualquier mecanismo de rendición de cuentas. Dada la conducción castrense no resulta casual que la celosía de su proceder se viera exacerbada en el mismo sector defensa. Por estas razones, los presupuestos públicos no eran verdaderos presupuestos sino tardías liquidaciones elaboradas con niveles de información excesivamente agregados y los presupuestos de defensa, adicionalmente, se contaminaron de intrincados recursos y procedimientos secretos.

■ En forma gradual, los presupuestos de defensa fueron alcanzados por esta tendencia y a inicios del siglo XXI se podía afirmar que el volumen de información pública suministrada por los gobiernos de la región sobre los recursos que destinaban a sus instrumentos militares no tenía precedentes.

*SER en el 2000 (Argentina)



Sin embargo, al inicio de la década del '90 los dos factores mencionados prácticamente se habían revertido en la región. Una ola democratizadora había reinstaurado por completo el estado de derecho y la mayoría de los países aplicaron con relativo nivel de éxito planes de estabilización que devolvieron algún grado de previsibilidad a sus sistemas económicos. En este nuevo escenario los presupuestos públicos lograron reivindicarse como mecanismos de disciplina fiscal y rendición social de cuentas. Se transformaron en una instancia pública y previa a través de la cual los Congresos (y la sociedad en su conjunto) podían discutir cada año las prioridades gubernamentales y la mejor forma de alcanzarlas. Se comenzaron a desagregar las cifras y a explicitar los objetivos operativos que cada unidad de gobierno se plantearía para el año entrante.

En forma gradual, los presupuestos de defensa fueron alcanzados por esta tendencia y a inicios del siglo XXI se podía afirmar que el volumen de información pública suministrada por los gobiernos de la región sobre los recursos que destinaban a sus instrumentos militares no tenía precedentes. Para entonces, las leyes de presupuestos de muchos países ya detallaban no sólo el número total de efectivos de su Fuerza Armada (un número otrora considerado secreto) sino también el número exacto de oficiales y suboficiales discriminados por Fuerza y jerarquías. Varios países ya ponían en detalle y a disposición de cualquier público (interno o externo) todas sus contrataciones a través de un portal de Internet. Algunos países ya presentaban el número exacto de ejercicios de entrenamiento (a nivel de brigadas o unidades inferiores) que llevarían a cabo a lo largo del año. Para entonces, una minoría había comenzado incluso a revelar en cifras cuántos recursos destinaban a la producción de inteligencia militar, indudablemente la actividad más secreta de todo el accionar del sector.

Como se puede apreciar, la ola que avanza a través de esta creciente transparencia de los presupuestos de defensa permite traer a la luz información que impacta en dos planos. Dentro del plano interno de cada país permite perfeccionar las posibilidades de una efectiva conducción civil de la defensa, en tanto quiebra el tradicional monopolio militar de la información sobre el funcionamiento organizacional de las Fuerzas Armadas. En un plano externo, permite que el resto de los países puedan crecientemente apreciar, basados en una fuente precisa, las intenciones y capacidades subyacentes de la política de defensa, alejando la construcción de percepciones distorsionadas.

■ La generación de una base de datos universal para la comparación de los presupuestos de defensa es una labor a la que se han dedicado ingentes esfuerzos, pero que aún constituye un proceso en marcha.

Comparación de los presupuestos de defensa

La generación de una base de datos universal para la comparación de los presupuestos de defensa es una labor a la que se han dedicado ingentes esfuerzos, pero que aún constituye un proceso en marcha. En este marco, el aporte en este Atlas se resume a la presentación de los presupuestos de defensa aprobados por ley para el año 2005 dentro de los distintos países de Amé-

rica Latina cubiertos en este volumen. Se trata de una información útil pero que debe ser interpretada en el marco de sus naturales limitaciones.

Primero, los datos que se proporcionan constituyen montos originales de autorización máxima a gastar para el sistema de defensa. En este sentido si, por ejemplo, la evolución de las principales variables macroeconómicas difiere de las proyecciones implícitas en la elaboración del presupuesto será lógico suponer que esto se traduzca en menores o mayores niveles de financiamiento. Asumido esto, sin embargo, los datos proporcionados constituyen un fiel reflejo del grado de prioridad, y por ende nivel de recursos, que desde el gobierno se estima asignar al sistema de defensa desde un inicio.

Segundo, enmarcamos al presupuesto de defensa dentro de su dimensión institucional, es decir, computamos los recursos de todas las distintas unidades que constituyen orgánicamente el sistema de defensa en cada país. En este sentido, incorporamos tanto los órganos de defensa que componen la administración central, como los que se definen instituciones descentralizadas y de seguridad social. Esta opción, si bien técnicamente más rigurosa que considerar sólo administración central, aún encierra un apreciable limitante para ensayar un ejercicio de comparabilidad directa, en tanto no existe entre los distintos países uniformidad y consenso respecto a qué funciones deben ser desempeñadas orgánicamente dentro del sistema de defensa y cuáles fuera.

En general, se puede afirmar que aquellos países que avanzaron en forma más sustantiva en sus procesos de transición democrática han logrado desmilitarizar muchas funciones (fuerzas de seguridad pública, acciones concretas en el campo salud e infraestructura) sustrayendo del presupuesto de defensa, de tal forma, los recursos destinados a financiarlas.¹ Por esa razón, se cometería un importante error conceptual si se pretendiera comparar por esta vía los presupuestos de defensa latinoamericanos sin tomar en consideración sus distintos grados de “militarización”.² Asumida esta limitación, sin embargo, los datos proporcionados representan la mejor aproximación al monto total de recursos que comandará el sistema de defensa. Aproximación, reiteramos, que siempre deberá tomarse con la salvedad de que muchos de esos recursos pueden estar siendo invertidos en actividades que no necesariamente deben alarmar a otros países porque no implican automáticamente una mayor capacidad ofensiva de sus instrumentos militares.³

■ No existe entre los distintos países uniformidad y consenso respecto a qué funciones deben ser desempeñadas orgánicamente dentro del sistema de defensa y cuáles fuera.

Información provista por los presupuestos de defensa

Otro aporte que brinda este Atlas consiste en el relevamiento y presentación de los criterios de clasificación presentes en los presupuestos nacionales y de

1 El único esfuerzo concluido a nivel bilateral para atender esta problemática planteada fue el desarrollado por CEPAL para el caso argentino-chileno en 2001.

2 Las constituciones de varios países latinoamericanos fijan explícitamente entre los roles de las Fuerzas Armadas el de contribuir, también, al desarrollo nacional.

3 Una rigurosa desagregación de los presupuestos de defensa mediante la clasificación funcional o programática permitiría derivar sus grados de “militarización”. Saludablemente, este es un proceso en marcha en los países de la región.



defensa de los países de América Latina cubiertos. Asimismo se da, cuenta de los sistemas integrados de información financiera con los que se gestiona la formulación y ejecución del presupuesto, se listan los órganos rectores del sistema presupuestario en cada país y se pone a disposición la legislación básica relacionada a la administración financiera pública cuyas disposiciones también alcanzan, en forma genérica y progresiva, al sector defensa.

De manera puntual, la información que proveen los presupuestos de defensa se estructura mediante los referidos criterios de clasificación. Estos criterios apuntan básicamente a responder una serie de preguntas que en el sector defensa podríamos reproducir de la siguiente manera:

- 1-¿Qué órganos realizan el gasto dentro del sistema de defensa?
- 2-¿Con qué fin realizan el gasto los órganos del sistema de defensa?
- 3-¿En qué gastan los órganos del sistema de defensa?
- 4-¿Qué producción realizan los órganos del sistema de defensa?
- 5-¿Cómo financian sus gastos los órganos del sistema de defensa?

Estas preguntas se pueden responder observando alternativamente las siguientes clasificaciones genéricas: institucional o administrativa (pregunta 1), funcional (pregunta 2), por grupo u objeto de gasto o económica (pregunta 3), programática (pregunta 4) y por fuente de financiamiento (pregunta 5). Como se presentan en los cuadros de este Atlas si bien los nombres de las clasificaciones pueden diferir ligeramente de un país a otro, en casi todos se puede acceder a responder a estas preguntas.