



## APÍTULO 3

### *La transparencia en el presupuesto de defensa*

RESDAL

Todo administrador de recursos públicos tiene el deber de rendir cuentas de sus actos de gestión y del uso del dinero público. La transparencia no debe ser vista sólo como una exigencia de los órganos de control, sino como una exigencia social sobre el administrador. Y esta situación no es diferente cuando hablamos del presupuesto de defensa. Los administradores del sistema de defensa deben rendir cuentas de sus actos igual que los demás administradores de recursos del Estado.

La escasa transparencia del sector defensa nacional puede ser el resultado del intento de negar o retrasar reformas en la estructura del sector, la falta de adhesión de los planes de defensa a los planes nacionales, el deseo de proteger intereses corporativos, el deseo de proteger intereses particulares, la incapacidad técnica y la cultura de secreto.

*El intento de negar o retrasar reformas en la estructura del sector defensa se refiere al deseo de ocultar del conocimiento público la necesidad de reformas, especialmente las que afectan la estructura presupuestaria. Una de las razones del sector defensa para actuar así, es el recelo a que una nueva estructura le reduzca la disponibilidad de recursos e impida la continuación de programas y proyectos que no han sido abiertamente discutidos con la sociedad o el legislativo.*

La *falta de adhesión de los planes de defensa a los planes nacionales* se refiere a la distancia entre las acciones conducidas en el sector defensa y los intereses mayores de la Nación, a los cuales deben subordinarse. Es previsible que será difícil de desarrollar la tendencia a una mayor transparencia en este renglón, si el sector involucrado sospecha que puede ser objeto de muchas críticas.

El *deseo de proteger intereses corporativos* también puede ser una causa para el reducido grado de transparencia en el sector, especialmente en lo que toca a los aspectos presupuestarios. Esto se refiere a una actitud defensiva por parte de un cuerpo profesional frente a cuestiones que puedan reducirles las ventajas, sobre todo financieras. Puede estar asociado o no a la negación de reformas en el sector y es distinto de la protección de intereses particulares por su carácter colectivo.

El *deseo de proteger intereses particulares* se refiere a la garantía de intereses personales e individuales, asociados o no a los intereses de categoría profesional. Puede estar asociado a intereses de personas del propio sector defensa o de personas ajenas a él, pero que tienen intereses compartidos, como empresas abastecedoras de materiales y servicios.

Por último, la *cultura de secreto* puede ser definida como la indebida extensión de las características secretas de determinados temas a otros, que deberían ser de conocimiento general. El carácter reservado de muchos temas puede repercutir en un afán exagerado de secreto en torno a asuntos ordinarios.

En lo que toca al establecimiento de reglas de conducta y arreglos institucionales para la acción presupuestaria, la transparencia es, sin duda, la característica más importante. En general, la clara definición de los arreglos institucionales y el acceso a la información constituyen elementos clave para el éxito en la implementación de políticas públicas. Específicamente para el sector defensa, la cuestión gira alrededor del balance (o desbalance) entre el deber de transparencia y la necesidad de secreto. Los estudios evidencian, por ejemplo, la poca disponibilidad de datos como un factor limitante al análisis adecuado del presupuesto de defensa nacional. De hecho, el secreto es típico de muchos asuntos militares. Pero, no puede ser olvidado que la transparencia es fundamental para garantizar la eficiencia en el uso del dinero público y la legitimidad de la acción pública.

En relación con el Congreso de los Estados Unidos, en 2002, la GAO (*General Accounting Office* – Oficina de la Contraloría General), órgano de control externo del país,



identificó problemas de transparencia en el presupuesto de defensa. De acuerdo con la GAO, cerca de US\$ 101 millones fueron gastos de manera indebida o ineficiente en operaciones no convencionales en los Balcanes y en Asia. Según la auditoría, el principal motivo fueron las fallas de supervisión y el bajo nivel de conciencia de los propios administradores. En su informe, la GAO recomienda el refuerzo de la supervisión sobre los gastos militares, para fortalecer el nivel de transparencia.

Es normal que existan tensiones entre la necesidad de preservar información secreta del conocimiento público y las exigencias de la práctica democrática, lo cual demanda transparencia en las decisiones del sector defensa. Pero no es normal, ni tampoco aceptable, que en una democracia el ciudadano común no pueda saber lo que pasa en las diferentes áreas de acción gubernamental. El secreto excesivo en asuntos militares puede ser percibido como resultado de la falta de criterios claramente definidos y procedimientos volcados a la integración multidisciplinaria de los temas de defensa.

El problema central es definir el punto de equilibrio entre transparencia y secreto. Una forma de abordar ese problema central es comenzando por reemplazar el tratamiento de la información estatal como una variable discreta, donde transparencia y confidencialidad constituyen variantes mutuamente excluyentes. Con el objetivo de representar de manera más adecuada la información, puede recurrirse a un modelo continuo donde se prolongarían las infinitas opciones desde un extremo de máxima confidencialidad hasta su opuesto, de máxima transparencia.

A pesar de que la transparencia es fundamental para que el Estado pueda atender los objetivos públicos con economía y eficiencia, tiene una tendencia casi natural a cerrarse, ocultar información y aumentar los espacios de poder en su toma de decisiones. Es necesario romper con esa tendencia, definir el punto de equilibrio entre transparencia y secreto y mejorar el acceso a la información sobre la defensa nacional. La sociedad debe tener condiciones para incidir en la determinación de los bienes y servicios financiados con recursos públicos, lo que sólo es posible si hay transparencia en la administración y si los órganos contralores están efectivamente involucrados en el esfuerzo de demostrar a la sociedad el uso real de sus impuestos. Si falta la transparencia, entonces está ausente la herramienta más importante para que la sociedad pueda elegir correctamente.

### *3.1 Independencia en la elaboración y supervisión del presupuesto de defensa*

Los órganos de elaboración y supervisión presupuestaria deben actuar sin impedimentos políticos, personales, externos u organizacionales. Deben ser imparciales en el desarrollo de sus actividades. Es importante que el poder legislativo fortalezca su papel en el proceso de presupuestación y pueda ejercer, efectivamente, su rol de contrapeso a las acciones del poder ejecutivo. Especialmente en el tema de defensa, la actuación de los órganos de aprobación y supervisión presupuestaria debe operar sin presiones corporativas de los sectores específicos de la actividad militar. El trabajo presupuestario debe tener como elemento central la garantía de información real y adecuada a la sociedad. Es decir, asegurar que se cumplan con eficiencia y transparencia los objetivos asignados. La información presupuestaria debe ser real porque no tendrá valor si es ajena a la realidad del acto de gestión; debe ser adecuada, porque debe facilitar o hacer posible el análisis de sus tendencias e implicaciones.

El tema de la independencia en el trabajo presupuestario es crítico y afecta tanto al legislativo y a las contralorías, como a las oficinas internas del propio sector defensa. Sobre todo en democracias recién constituidas, todavía se observan presiones corporativas de los sectores específicos de la actividad militar sobre la aprobación y supervisión del presupuesto. Esas presiones pueden ocurrir en el ámbito externo a las fuerzas y, con mucha más intensidad, en el ámbito interno de ellas.

Una de las razones más aceptadas para explicar la influencia de los sectores corporativos de las FFAA sobre el papel desempeñado por el poder legislativo y las contralorías en el proceso presupuestario, es la asimetría de información. Tal vez más que en ningún otro campo de la política pública, hace falta una comprensión sistemática de los problemas y un mejor conocimiento de los temas por parte de los órganos externos al sector defensa. La fuerte asimetría de información entre los tomadores de decisiones políticas y los miembros de las FFAA puede ser explicada por la alta especificidad de la problemática, la importancia de las capacidades y de los medios para la concreción de la política y por el bajo grado de transparencia de las corporaciones militares.

Como resultado de tan fuerte asimetría de información, el agente de la política del sector defensa, tiene un peso fuerte sobre el tomador de decisiones y, por lo tanto, sobre la definición de la política. Este fenómeno contribuye a la disminución del grado de legitimidad de la política de defensa y al aumento de tensiones entre militares y civiles, gobierno y sociedad. Para superarlo, la definición y el desarrollo efectivo de arreglos institucionales capaces de garantizar la transparencia es



un reto fundamental. En el ámbito externo a la defensa, la independencia en la acción presupuestaria del legislativo (en la elaboración) y de las contralorías (en el control y la supervisión) debe ser el resultado de un desarrollo consistente de los ideales políticos democráticos.

Lo mismo debemos decir de las oficinas internas de presupuestación y supervisión del sector. Estas oficinas trabajan bajo mando directo de los jefes del sector, siendo difícil suponer su independencia funcional. Como los órganos sectoriales de presupuestación y supervisión son parte de la estructura orgánica de la defensa, la disyuntiva es entre el deber de independencia en la acción y el deber personal de apoyar al jefe. Sin embargo, considerar a la independencia incompatible con la lealtad también es una falacia que se desprende de prácticas poco transparentes y arreglos institucionales no democráticos. En este sentido, hacen falta arreglos institucionales que incentiven la independencia de los agentes internos y la protejan de las características personales de los agentes de supervisión. Discutir ese tema es parte esencial del debate pendiente sobre transparencia en el sector defensa. La sociedad y el poder legislativo deben contar con la garantía de independencia del personal del sector que tenga como funciones la presupuestación y supervisión del uso de los recursos públicos.

### *3.2 Confiabilidad*

La confiabilidad es la característica esencial para que los órganos de presupuestación y supervisión aseguren resultados positivos para la administración, la política y la sociedad. Junto con la independencia, constituye un valor fundamental para la transparencia del presupuesto y el uso correcto de los recursos públicos.

La confiabilidad de la acción de los sectores de presupuestación y supervisión, sea en el ámbito externo de la defensa (poder legislativo y sociedad civil) o en el ámbito interno (oficinas orgánicas), puede desagregarse en tres partes. La primera es la capacidad técnica conjunta de la institución. La segunda es el acceso a datos reales y la tercera es la imagen pública de la institución de presupuestación o supervisión.

La capacidad técnica de los órganos de presupuestación y supervisión es fundamental para que la información pueda ser considerada una herramienta capaz de contribuir al perfeccionamiento de la gestión pública. Para que esto sea así, las capacidades técnicas deben ser multidisciplinarias. No es necesario que sólo profesionales con determinada capacitación técnica conduzcan el trabajo de

presupuestación y supervisión de un sector específico, sino que las instituciones sean capaces, en su conjunto, de evaluar técnicamente el presupuesto y los resultados de los actos de gestión.

Específicamente, en términos de la presupuestación y supervisión del sector defensa, no es necesario que sólo profesionales con previa formación militar conduzcan los procesos. Lo que debe existir en los órganos de presupuestación y supervisión relativos al sector, sean externos o internos, es una competencia conjunta de sus cuadros técnicos, los cuales deben ser constituidos por las más distintas capacidades. El carácter multidisciplinario de los miembros y de los procedimientos de presupuestación y supervisión es, hoy día, una de las más importantes características institucionales para el ejercicio efectivo de la presupuestación y supervisión de cualquier sector de acción gubernamental.

El acceso a datos reales se presenta como otro aspecto esencial para la confiabilidad de la presupuestación y supervisión. La información no tendrá ningún valor si se encuentra aislada de la realidad de los actos de gestión. No será jamás confiable una información presupuestaria de la que puedan surgir dudas en cuanto a la veracidad de su contenido. Esa es una cuestión delicada en el sector defensa, donde suele haber un típico desbalance entre el deber de transparencia y la necesidad de secreto. Por lo tanto, es posible que los datos disponibles no reflejen la realidad de lo que pasa en la defensa nacional.

Por último, como tercer componente de la confiabilidad de los órganos de presupuestación y supervisión, debe ser considerada la imagen pública de las instituciones. Ésta es de gran importancia para que la sociedad pueda tener confianza en la información presentada. Existe una relación efectiva entre la imagen pública, la confiabilidad y el grado de independencia de las instituciones de presupuestación y supervisión.

### *3.3 Necesidad de control civil y de transparencia del sector defensa*

La contribución de los órganos internos de presupuestación y supervisión al desarrollo de la eficiencia y transparencia es la posibilidad de actuar libres de restricciones de los otros sectores. Su trabajo es planear y evaluar la eficiencia y la efectividad del sector, en conjunto. Para el buen funcionamiento de los órganos internos, la independencia y la confiabilidad siguen siendo las características fundamentales para que se obtenga un resultado positivo.



Si aplicamos los conceptos generales de presupuestación y supervisión a los órganos internos del sector, dos conclusiones resaltan. La primera es que los órganos internos de la defensa deben estar volcados al perfeccionamiento de las prácticas presupuestarias y de supervisión del sector. La otra es que las discusiones al respecto deben superar las formalidades y debatir intensamente los temas de eficiencia, efectividad y transparencia.

En los órganos internos de presupuestación y supervisión del sector defensa, podemos identificar dos problemas, como mínimo: la subordinación jerárquica y la rotación continua de personal. El primer problema puede comprometer la independencia y confiabilidad de los datos disponibles y de las evaluaciones realizadas. El segundo, en principio, compromete la calidad de la información producida, con efectos negativos sobre la independencia y la confiabilidad. Los mismos problemas pueden pasar en el ámbito de los órganos internos de sectores civiles, pero es importante discutirlos en relación al sector defensa, porque las características particulares del medio militar hacen más significativos sus efectos.

La subordinación jerárquica en las FFAA es más rígida que en los sectores civiles. Esa realidad está relacionada con la misión de las fuerzas en combate. Pero, cuando se trata de tener una actitud crítica en la presupuestación y supervisión del propio sector, esa subordinación se convierte en un significativo problema. No es creíble que un órgano interno de presupuestación y supervisión bajo mando de un teniente coronel, por ejemplo, ejerce una evaluación crítica de las necesidades presupuestarias y acciones de gestión de un general. Y, como el trabajo de presupuestación y supervisión, en los sectores militares, es visto como un trabajo predominantemente no de mando sino de asesoramiento, es normal que el supervisor tenga un rango jerárquico más bajo que el supervisado.

De igual manera, la rotación continua de personas, típica de las FFAA de casi todos los países, puede reducir la calidad del trabajo de los órganos internos de presupuestación y supervisión. El mejor profesional no podrá hacer mucho, si se le cambia de funciones exactamente cuando adquiere la experiencia necesaria para el desarrollo de sus actividades. El trabajo de presupuestación y supervisión es, esencialmente, una actividad en la cual la calidad es resultado directo de la consolidación de conocimientos y prácticas.

La transparencia es esencial para el control civil sobre las FFAA y para el desarrollo de medidas de confianza mutua entre países. En el primer caso, la transparencia es la clave para que se

obtenga un control efectivo de la sociedad sobre las armas. En el segundo caso, la transparencia contribuye al establecimiento de relaciones diplomáticas estables.

El reconocimiento de la necesidad del control civil sobre las FFAA es una realidad. El desarrollo de las sociedades trae la superación de los campos de conocimientos aislados. El fenómeno, conocido como multidisciplinariedad, provocó cambios radicales en las distintas áreas de acción gubernamental, entre ellas la defensa nacional. La defensa no es más un conocimiento restringido al soldado, sino que debe ser parte de la vida del ciudadano común. Hoy día, los debates sobre la defensa de la Nación superan temas restringidos a la acción militar y tratan otros, como la capacidad industrial del país. La defensa moderna es un tema complejo que involucra la estrategia, la economía, el derecho, la sociología, la psicología y otros campos de conocimiento.

Las características del conflicto armado en la actualidad no permiten que la planificación y las acciones militares se hagan aisladas del contexto nacional. La globalización y la generalización de la información hicieron aún más dramática la necesidad de conocimientos multidisciplinarios. La participación de los civiles en el tema ha dejado de ser ocasional para volverse un aspecto esencial. Las discusiones sobre los comandos conjuntos también contribuyeron a la idea del control civil. Otro factor que impulsó el control civil sobre las FFAA, aún antes que la globalización, fue la experiencia de las dictaduras.

Hoy casi no hay dudas en cuanto a la necesidad del control civil sobre las FFAA. Sea por la comprensión del carácter multidisciplinario, por el temor a las dictaduras o por la necesidad de integración de esfuerzos, civiles y militares suelen concordar con la necesidad de mantener las FFAA sujetas al interés nacional por medio del control civil. Esto sólo puede lograrse por medio de transparencia en las acciones de los actores del sector defensa.

La transparencia también es fundamental para generar confianza entre países, con el objetivo de reducir las posibilidades de conflicto. Hace algunos años, con la participación de la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL), Argentina y Chile establecieron una metodología estandarizada para la medición de los gastos en defensa. La iniciativa contribuyó para la consolidación de relaciones estables entre los dos países, lo que ha significado la consolidación de la paz en la región.