



APÍTULO 6

Sugerencias iniciales en torno al análisis del presupuesto de defensa



RESDAL

Analizar el presupuesto de defensa implica hacerse básicamente las mismas preguntas que nos haríamos para el estudio del presupuesto nacional, pero enfocando la mirada a la institucionalidad propia de la defensa. Siguiendo con la lógica expuesta en los puntos precedentes, de quién gasta, para qué gasta, en qué gasta y cómo se financia lo gastado, delinearemos algunos de los elementos para el análisis de los presupuestos de defensa en la región¹.

6.1 ¿Quién gasta?

Prácticamente la totalidad de los países latinoamericanos cuentan en sus gabinetes de gobierno con ministerios de defensa para conducir a sus FFAA.² La existencia de estos ministerios, que aglutinan en su seno al universo de las FFAA, órganos especializados (de meteorología, hidrografía, investigación y desarrollo, etc.) y empresas de producción para la defensa, permite responder a la pregunta de cuánto gasta nuestro «quien particular».

¹ Véase una breve orientación terminológica para los presupuestos de la región en el Anexo 4.

² Véase el Atlas Comparativo de la Seguridad y la Defensa en América Latina de RESDAL para visualizar las características y aspectos operativos de los ministerios de defensa en América Latina. Ver <http://www.resdal.org.ar/atlas/main-atlas.html>

No obstante, debemos advertir desde un principio que no todos los países, al menos homogéneamente, aplican con rigurosidad el principio aceptado de unidad y universalidad en sus áreas de defensa. Estos principios postulan que sólo debe haber un presupuesto que contenga todos los gastos e ingresos del ente para el que se esté confeccionando. En consecuencia, nuestro «quién particular» (los ministerios de defensa) puede estar omitiendo gastos que son realizados a través de otros ministerios o agencias para actividades que son de defensa. En nuestra región merece una mención especial, dado que en el área de defensa se ha arraigado históricamente la idea de mantener fuera del conocimiento público la mayor cantidad posible de información. En materia presupuestaria esto podía materializarse a través de diversas prácticas, como un empleo intensivo de gastos reservados, la presentación de información a niveles excesivamente agregados o el ocultamiento de gastos de defensa en otros ministerios.³

Ejemplo 1: Presupuesto del Ministerio en Defensa de Uruguay, por unidad ejecutora (2004)

Unidad Ejecutora	Presupuesto 2004	
	\$ Uru. del 2000	%
Dir. Gral. de Secretaría de Estado	555.736.051	11,88
Dir. Gral. de Información de Defensa	24.475.757	0,52
Comando General del Ejército	1.514.077.437	32,37
Comando General de La Armada	823.004.832	17,60
Comando General de La Fuerza Aérea	577.030.946	12,34
Dir. Nac. de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica	19.670.998	0,42
Dir. Gral. de Aviación Civil	39.887.305	0,85
Dir. Gral. de Infraestructura Aeronáutica	412.549.627	8,82
Dir. Nac. de Sanidad de las Fuerzas Armadas	621.857.962	13,30
Dir. Gral. de Servicios	11.290.288	0,24
Servicios de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas	12.007.791	0,26
Dir. Nac. de Meteorología	30.155.796	0,64
Dir. Nac. de Comunicaciones	35.294.173	0,75
TOTAL	4.677.038.963	100,00

Fuente: Ley de Presupuesto 2004. Uruguay

³ RESDAL se encuentra llevando a cabo un proyecto de investigación sobre la transparencia de los presupuestos de defensa en la región. Se encuentran ya publicados los casos de Argentina, Ecuador, Nicaragua y Perú. Ver <http://www.redal.org.ar/papers/main-papers-redal.html>



Retomando la cuestión específica de quién gasta, existen diferentes niveles de desagregación para responder esa pregunta en el sector defensa. No es lo mismo decir que el Ministerio de Defensa gasta 100, que aclarar además que esos 100 se reparten en 15 para el propio Ministerio de Defensa, 40 para el Ejército, 25 para la Fuerza Aérea, 20 para la Armada, por ejemplo. Del mismo modo podría seguir bajándose «institucionalmente» en los niveles descriptivos y descomponer al Ejército, por ejemplo, en sus cuerpos, brigadas y regimientos constitutivos. *Podemos decir que la clasificación institucional o administrativa del gasto de defensa será más transparente, cuanto más se corresponda con el organigrama del Ministerio de Defensa y de las FFAA.*

Como primer ejemplo presentamos una clasificación institucional del presupuesto de defensa de Uruguay. Podemos identificar, a grandes rasgos, la conformación orgánica del Ministerio de Defensa y su participación relativa en la asignación de recursos, donde un tercio del presupuesto se destina al Comando General del Ejército. La consistencia y calidad de esta clasificación dependerá del nivel de congruencia entre los niveles orgánicos desagregados y aquellos contemplados en los organigramas de la jurisdicción. En la medida que la clasificación institucional abra los distintos niveles del organigrama será más rica.

La mayoría de los presupuestos de defensa de la región alcanzan, con suerte, a explicitar lo que gasta cada rama, pero sabemos que, operativamente, las fuerzas aéreas se dividen en brigadas o compañías aéreas, las armadas en bases navales y los ejércitos en brigadas y regimientos. ¿Por qué no desagregar el gasto en estos componentes más abiertos? Este factor amerita la consideración de todo estudioso del tema, porque permitirá empezar a evaluar el grado de transparencia con que cada país expone el presupuesto de defensa y definirá pautas claras respecto a la información adicional que se necesita solicitar a las instancias gubernamentales.

6.2 ¿Para qué se gasta?

A primera vista la sola formulación de esta pregunta en el caso del presupuesto de defensa puede parecer trivial. Existirá la tentación de recurrir automáticamente a la propia definición de defensa que posea cada país para contestarla. Así, encontraremos respuestas como «para defender la soberanía», «para garantizar la integridad territorial», «para repeler las amenazas

externas».⁴ No obstante, a nadie escapa que para cumplir esos objetivos finales se realizan actividades de naturaleza muy diversa, como formar oficiales y suboficiales, construir y operar hospitales y unidades sanitarias, construir caminos y puentes y realizar ejercicios de adiestramiento, entre otros.

La llamada clasificación funcional pretende, precisamente, desagregar el presupuesto de defensa en funciones de acuerdo a la naturaleza de las actividades que las FFAA realizan. El catálogo de funciones que la gran mayoría de países de América Latina ha adoptado para la clasificación funcional de sus presupuestos nacionales (y en forma particular de sus presupuestos de defensa), está basado en un estándar promovido por Naciones Unidas y el FMI, denominado COFOG (*Classification of the Functions of Government*). Este catálogo identifica 10 grandes divisiones (Servicios Públicos Generales, Defensa, Orden Público y Seguridad, Asuntos Económicos, Vivienda y Servicios Comunitarios, Salud, Educación, etc.), abiertos en 63 grupos específicos. Éstos, a su vez, se dividen en clases.

La división defensa según la COFOG está compuesta por 5 grupos: defensa militar, defensa civil, ayuda militar al exterior, investigación y desarrollo relacionados con la defensa y defensa no especificada. Sin embargo, la división defensa excluye explícitamente los hospitales de base (que se asignan a la división salud); escuelas y academias militares⁵ (que se asignan a la división educación), planes de pensiones para el personal militar (que se asignan a la división protección social). En algunos casos, también podemos encontrar gastos de las FFAA en la división asuntos económicos, que provienen de actividades relacionados con la administración del tráfico aéreo o servicios de transporte de fomento.

Tomemos como ejemplo la adaptación de la COFOG que hace la República Argentina. En este caso, la división defensa de la COFOG es denominada «finalidad servicios de defensa y seguridad». Como se puede observar en el siguiente cuadro (Ejemplo 2), que analiza el presupuesto ejecutado del Ministerio de Defensa en el trienio 2001 a 2003, los servicios de defensa y seguridad representaron en promedio sólo el 54,5% del gasto del ministerio. Es importante recalcar que el

⁴ Véase el Atlas Comparativo de la Seguridad y la Defensa en América Latina de RESDAL para comparar las definiciones de defensa en los países de América Latina.

⁵ La condición que pone la COFOG para asignarlas a la división educación, es que esas escuelas posean planes de estudios análogos a los de las instituciones civiles, aún cuando la asistencia a ellas esté limitada al personal militar y sus familiares. Sin embargo, esta condición es poco observada, adscribiéndose a la función educación los gastos de la mayoría de las escuelas y academias.

43,3% correspondiente a la finalidad servicios sociales (educación y salud, entre otras funciones), constituye gasto ejecutado efectivamente dentro del Ministerio de Defensa, pero que ha sido clasificado de ese modo en virtud de la naturaleza de las actividades desarrolladas.

Ejemplo 2: Presupuesto del Ministerio en Defensa de Argentina por finalidad

Finalidad	2001		2002		2003	
	Miles de \$	%	Miles de \$	%	Miles de \$	%
Administración Gubernamental	12.205	0,36	15.818	0,43	18.147	0,41
Servicios de Defensa y Seguridad	1.853.369	54,06	2.035.422	55,48	2.368.961	54,11
Servicios Sociales	1.478.704	43,13	1.518.241	41,39	1.888.779	43,14
Servicios Económicos	83.587	2,44	99.041	2,70	100.043	2,28
Deuda Pública	471	0,01	34	0,00	2.383	0,05
TOTAL GENERAL	3.428.337	100	3.668.557	100	4.378.314	100

Fuente: Elaboración propia en base a consulta a SIDIF

Según el catálogo argentino, la finalidad Servicios Sociales incluye las funciones de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado. Los Servicios Económicos corresponden a las funciones de energía, combustibles y minería, comunicaciones, transporte, ecología, agricultura, industria, comercio, turismo, seguros y finanzas. Parece evidente que algunas de estas funciones sí están directamente relacionadas con el quehacer, la estructura y los objetivos del sector. Pero el porcentaje que les corresponde es difícil de identificar. Si tomamos como ejemplo la educación, queda claro que todo aquello que se destina a las academias militares que capacitan y forman a las FFAA se relaciona directamente con los objetivos del sector y, por consiguiente, se corresponde a gasto en defensa más que a servicios sociales. Sin embargo, las escuelas que ofrecen educación básica a los hijos de militares no tienen relación directa con la finalidad del sector, sino que corresponden a un beneficio ofrecido a quienes se desempeñan en él.

Otro ejemplo de adaptación de la COFOG al presupuesto de defensa es el mexicano (Ejemplo 3). Como se puede apreciar fácilmente, la similitud de la clasificación con el ejemplo anterior es notable. La finalidad Administración Gubernamental del catálogo argentino puede asociarse a la función Gestión Gubernamental del mexicano. Del mismo modo, la finalidad argentina de Servicios Sociales puede entenderse como una construcción que contiene a las funciones de Salud y Educación mexicanas.

Ejemplo 3: Presupuesto de la Secretaría de Defensa de México, por finalidad

Concepto	Presupuesto 2003	%
Gestión Gubernamental	3.004.607.823	13,16
Soberanía del Territorio Nacional	15.518.302.367	67,97
Orden Público y Seguridad	1.389.265.728	6,08
Salud	1.991.155.901	8,72
Educación	928.164.681	4,07
TOTAL	22.831.496.500	100,00

Fuente: Ley de Presupuesto 2003. México

A diferencia del caso Argentino, en México casi el 70 % del presupuesto de defensa se destina a funciones de soberanía del territorio, mientras que le corresponde un porcentaje relativamente más reducido (13%) a funciones sociales.

6.3 ¿En qué se gasta?

Esta es la pregunta que en forma más común y extendida han respondido los presupuestos públicos. En un principio, los presupuestos solían proyectar los insumos que se planeaban utilizar, sin molestarse por especificar para qué se adquirirían esos insumos. En la mayoría de los países de América Latina, esta necesidad por describir qué se adquiere se satisface desde hace tiempo a través de la construcción de algún tipo de catálogo de bienes y servicios. El ordenamiento del gasto de acuerdo a este criterio suele recibir el nombre de clasificación por Objeto del gasto o Grupo de gasto.

Como cualquier otra actividad, la defensa requiere de recursos humanos, de bienes consumibles, servicios de varios tipos, bienes de capital, etc. En este sentido, habrá que prestar atención al catálogo o plan de cuentas que cada país diseñe, tomando nota de su estructuración y muy especialmente de la cobertura que cada cuenta realice⁶.

⁶ El Atlas Comparativo de la Seguridad y la Defensa en América Latina de RESDAL ha relevado y presenta los manuales de clasificación presupuestaria, donde se pueden encontrar los catálogos de bienes y servicios.

Ejemplo 4: Presupuesto del Ministerio en Defensa de Argentina, por objeto del gasto

Concepto	2 0 0 1		2 0 0 2		2 0 0 3	
	Miles de \$	%	Miles de \$	%	Miles de \$	%
Gastos en Personal	1.823.335	53,18	1.998.596	54,48	2.330.189	53,22
Bienes de Consumo	186.192	5,43	218.004	5,94	255.922	5,85
Servicios no Personales	280.952	8,19	242.012	6,60	294.891	6,74
Bienes de Uso	43.343	1,26	74.808	2,04	80.935	1,85
Transferencias	1.094.043	31,91	1.135.103	30,94	1.413.994	32,30
Servicios de la Deuda	471	0,01	34	0,00	2.383	0,05
TOTAL DE GASTOS	3.428.337	100,00	3.668.557	100,00	4.378.314	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a consulta a SIDIF. Argentina

El catálogo argentino, por ejemplo, se estructura a través de incisos y de partidas (principales y parciales) dependientes. Seguidamente exponemos esta clasificación del Ministerio de Defensa de Argentina, a nivel de incisos, para el trienio devengado 2001 a 2003. Aquí (Ejemplo 4) se refleja perfectamente la situación del instrumento militar en relación a los recursos que se emplean para salarios y operaciones. En el caso que se expone, las partidas de personal y transferencias (básicamente retiros), representan un promedio cercano al 85% del total de recursos.

Ejemplo 5: Presupuesto del Ministerio en Defensa de Perú, por grupo de gasto

Grupo de Gasto	Presupuesto 2004	%
Amortización de la Deuda	2.728.572	0,09
Bienes y Servicios	957.032.180	30,12
Intereses y Cargos de la Deuda	2.521.428	0,08
Inversiones	18.610.115	0,59
Inversiones Financieras	0	0,00
Obligaciones Previsionales	563.344.000	17,73
Otros Gastos Corrientes	395.093.592	12,43
Otros Gastos de Capital	34.307.143	1,08
Personal y Obligaciones Sociales	1.204.229.804	37,89
Reserva de Contingencia	0	0,00
TOTAL	3.177.866.834	100,00

Fuente: Ley de Presupuesto 2004. Perú

En el caso peruano (Ejemplo 5), los recursos destinados a personal y retiros alcanzan un 55%, mientras que la participación de los bienes y servicios se remonta a un 31%.

Un ejemplo de la reflexión a que este criterio de clasificación presupuestaria puede conducir, viene dado por los análisis relacionales de insumos. Esto significa identificar las proporciones que se utilizan de un insumo A, en relación a un insumo B. Probablemente, el ejemplo más sencillo y universalmente estudiado es aquel que relaciona el gasto en personal con el resto del gasto en bienes y servicios. En definitiva, lo que esta relación revela es el grado de intensidad en el uso de la «mano de obra».

6.4 ¿Cómo se financia lo gastado?

La última pregunta que abordaremos, en orden a aportar elementos para el análisis de los presupuestos de defensa en América Latina, está vinculada con el origen de los fondos con que se financia. En general, en los países de América Latina se pueden distinguir al menos 3 ó 4 fuentes homologables de financiamiento: las *Rentas Generales* o Tesoro Nacional, que alude a la masa de tributos de libre disponibilidad recaudados por el gobierno; *los Recursos Afectados*, es decir aquellos recaudados en virtud de una norma específica, que regula expresamente el destino del recurso; *los Recursos Propios*, provenientes de la venta o prestación de bienes y servicios por parte de determinados entes; y finalmente, el *Endeudamiento*, que puede ser interno o externo.

Ejemplo 6: Presupuesto del Ministerio en Defensa de Brasil, por fuente de financiamiento

Fuente de Financiamiento	Presupuesto 2004	%
Tesoro	26.062.496.328	92,85
Otras Fuentes	2.006.485.786	7,15
TOTAL	28.068.982.114	100,00

Fuente: Ley de Presupuesto 2004. Brasil



Aquí se presenta la estructura de financiamiento del Ministerio de Defensa en Brasil, dentro del proyecto de presupuesto correspondiente al año 2004. Del mismo modo que en casi todos los países de América Latina, la fuente Tesoro Nacional tiene un peso decisivo, alcanzando prácticamente 93%.

En el caso de los presupuestos de defensa de América Latina, el desglose por fuente de financiamiento permitirá evaluar el grado de autonomía financiera de las FFAA respecto al órgano financiero central (los ministerios de hacienda). En la medida que las Rentas Generales tiendan a constituirse en el componente básico de financiamiento, existirá un mayor límite para la autodeterminación de la magnitud y composición del gasto en defensa. En relación a los recursos propios, podemos decir que estos provienen, en general, de actividades subsidiarias de índole comercial o industrial. El grado de penetración de las FFAA en el sector económico requiere análisis ya que, dependiendo del caso, podremos hallar participaciones de las FFAA en sectores tan disímiles como la hotelería, la pesca comercial, la banca y las industrias.

Estas tendencias encuentran fundamento en procesos históricos de industrialización y en los posteriores procesos de transición democrática. La dirigencia militar, que a lo largo de gran parte del siglo XX ocupó el poder en la región, se formó con una doctrina logística que ponía un marcado énfasis en garantizar la seguridad del aprovisionamiento de insumos. En forma concurrente, el bajo nivel de industrialización de nuestras economías avivó la idea de que el Estado podría asumir un rol inversor sustituto del sector privado. De este contexto se desprende la permanencia de recursos específicos asignados para gastos de defensa en la región como, entre otros, la «Ley del Cobre» en Chile, las regalías petrolíferas en Ecuador hasta 1999, o el producto de la explotación de un amplio y variado número de emprendimientos empresariales (hoteles, bancos, empresas de transporte) en numerosos países caribeños.

6.5 ¿Dónde buscar la información?⁷

Lo primero que todo investigador debe hacer es identificar la información que necesita en función de los análisis que pretende elaborar. Dado que la información presupuestaria se presenta clasificada de acuerdo a distintos criterios y reflejando distintos aspectos y momentos del fenómeno de asignación de recursos, es esencial que se tenga claro qué se desea saber, para rastrear los caminos para conocerlo. Una propuesta inicial de proceso de investigación a seguir al trabajar el presupuesto de defensa, es la siguiente.

⁷ En el Anexo 3 se identifica la información fiscal comúnmente al acceso de la ciudadanía.

- Disposiciones constitucionales (*constituciones nacionales*)
- Las competencias administrativas de los ministerios y agencias (*leyes de organización administrativas o leyes de ministerios*)
- El funcionamiento del sistema presupuestario (*leyes orgánicas del sistema presupuestario*)
- El funcionamiento del sistema de defensa (*leyes de defensa o seguridad nacional*)
- El presupuesto anual de recursos y gastos (*leyes de presupuesto*)

El primer punto es revisar las disposiciones constitucionales acerca del financiamiento del gobierno en general. Estas disposiciones (salvo expresa mención en la Constitución) alcanzan al sector defensa, constituyendo el primer marco de análisis. Aspectos como la anualidad, la sanción legislativa como autorización necesaria para imponer cargas y aprobar gastos, la fijación de una autoridad central coordinadora del uso de los recursos, entre otros, constituyen elementos típicos a tomar en consideración. Seguidamente, deben buscarse las referencias que se hagan en relación a las misiones de las FFAA, su constitución y funcionamiento. Es muy probable que estas menciones sean de una naturaleza general, pero el resto de las normas deberán estar en armonía con éstas. En un escalón normativo inferior se encuentran reguladas, generalmente por ley.

Las leyes de organización administrativa permitirán tomar cuenta de la estructura orgánica del gobierno y de la distribución de funciones y responsabilidades. En nuestra materia específica, nos brindará una pauta de la naturaleza de la división del trabajo entre el Ministerio de Defensa y las FFAA para la formulación, ejecución y control del presupuesto de defensa.

Las leyes orgánicas del sistema presupuestario fijarán actores, procesos, productos y cronogramas para las distintas etapas del ciclo presupuestario (formulación, aprobación, ejecución y control). Salvo que exista una legislación especial para el sector defensa (algo usual en el pasado, pero crecientemente en desuso) en esta ley y su reglamentación, encontraremos una descripción de la mecánica del proceso de asignación de recursos a las FFAA.

Las leyes de defensa nacional brindarán una definición conceptual de la defensa, fijando el alcance del término, dotando de misiones y objetivos al instrumento militar y estableciendo las



hipótesis de su empleo. Es posible además que publicaciones oficiales, como los libros blancos, complementen y profundicen esta enunciación. En todo caso, para nuestro interés esta ley delimitará en su extensión el ámbito de presupuestación, estipulando las ramificaciones institucionales que tendrán las FFAA.

El gasto extrapresupuestario en defensa

Uno de los puntos más conflictivos y difíciles de tratar cuando analizamos la transparencia presupuestaria en defensa es el de los **gastos extrapresupuestarios**.

Una buena forma inicial de abordar este fenómeno es observando el origen de los ingresos que financian el gasto en defensa. Este aspecto es importante, porque las distintas fuentes de ingreso poseen atributos que implican un grado variable de discrecionalidad y, por ende, de susceptibilidad a la transparencia. Sobresale claramente, por ejemplo, que los gastos que son financiados por recursos del tesoro nacional poseen una mayor transparencia en relación a los gastos cuya financiación proviene de ingresos recaudados por unidades u organismos a nivel descentralizado. La centralización de la recaudación y posterior distribución de los impuestos nacionales elimina la incertidumbre del gasto en dos dimensiones: volumen y destino. Cuánto van a gastar a través de estos recursos las FFAA (volumen) y en qué (destino) representan datos provistos exógenamente por el órgano central (generalmente el Ministerio de Economía o Hacienda).

En cambio, los gastos que se financian con recursos que son recaudados en forma descentralizada poseen un marco mayor de maniobrabilidad. Aunque el órgano central brinda pautas igualmente rígidas para la ejecución de este tipo de gastos, la verdad es que no tiene manera efectiva de saber *per se* cuándo ni cuánto se recauda. Para ello debe aceptar la información que los mismos órganos recaudadores le remiten. En este caso las FFAA. Por otro lado, estos órganos recaudadores muchas veces tienen incentivos para subinformar y sub-ingresar en el circuito los fondos que recaudan, porque se enfrentan a la incertidumbre de perderlos si el órgano central finalmente no autoriza su gasto.

Esporádicamente en América Latina emergen casos donde alguna unidad de las FFAA aparece comercializando algún bien o prestando algún servicio, cuyo producto no tiene reflejo presupuestario. Por lo general, esto se produce en contextos de alta restricción operativa de las unidades. No obstante, debe asumirse que este tipo de comportamientos son contraproducentes, en la medida que alientan la generación de visiones suspicaces que contribuyen tensiones a las relaciones en la región y al interior de los países.

Las leyes anuales de presupuesto constituirán el elemento central en el estudio de la asignación de recursos. En ellas se encontrarán los presupuestos de defensa, entendida esta última como sector o finalidad.

Los informes periódicos de ejecución indicarán la evolución efectiva de los recursos asignados al sector defensa, así como los desvíos en relación a lo previsto originalmente en la ley de presupuesto. Como los informes son parciales (usualmente mensuales o trimestrales), los desvíos no se generan en relación al volumen total presupuestado, sino al ritmo normal de ejecución (por ejemplo, sin estacionalidad a mitad de año se debería ejecutar el 50% del presupuesto). La cuenta de inversión representará un documento de cierre del ejercicio, donde se detallará al máximo nivel de desagregación pautada la ejecución final del año fiscal.

Vale la pena mencionar, por último, que hay varias fuentes y propuestas diversas que se han desarrollado a nivel internacional para dar cuenta y sistematizar el gasto en defensa. Para mayores detalles al respecto, véase los anexos 5 y 6.