

Una guía para el control de la transparencia de los presupuestos de defensa.

Capítulo 1º

1. Análisis global del grado de transparencia de las políticas públicas.

- En este punto los investigadores evaluarán globalmente los estándares y mecanismos con los que el gobierno nacional informa públicamente sobre el diseño, implementación y análisis de las diferentes políticas públicas.
- Diseño de un cuadro comparativo, que exprese las similitudes y diferencias en este punto en los diferentes países seleccionados para el presente estudio. **(a cargo del equipo general)**

2. Análisis particular del grado de transparencia con el cual el gobierno nacional diseña la política de defensa.

- En el presente punto, los investigadores evaluarán los estándares y mecanismos con los cuales el gobierno nacional informa públicamente sobre su política nacional de defensa (si existe o no un libro blanco, si dicho libro blanco publica cifras generales sobre el gasto de defensa del país, si lo hace, cuales son estas cifras).
- Grado de involucramiento de los diferentes sectores de la sociedad civil en el diseño de dicha política de defensa.
- Diseño de un cuadro comparativo que resalte las similitudes y diferencias en este plano respecto de los diferentes países seleccionados para el estudio. **(a cargo del equipo general)**

3. Encuadre histórico, cultural y valórico en el que está sustentada la política de defensa.

- En este punto los investigadores evaluarán el encuadre histórico, cultural y valórico, sobre el cual el estado nacional viene sustentando su política nacional de defensa. Aquí es importante relevar, cuál es el grado de conflictividad que la política nacional de defensa genera en el entorno geográfico más inmediato, sus razones históricas, valóricas y culturales, y cual es el esfuerzo, tratando de medirlo en términos del porcentaje del producto interno bruto que dicho estado gasta en el sector defensa, comparado con lo que gastan sus vecinos.
- Diseño de un cuadro comparativo con relación al resto de los países seleccionados para el estudio. **(a cargo del equipo general)**

4. Encuadre público que brinda la política exterior del país a la política de defensa.

- En este punto los investigadores centrarán su análisis sobre las formas en que la política exterior del país acota y da contexto a la política de defensa.
- El informe final deberá estar mostrando en este punto un cuadro comparativo sobre lo que sucede en este mismo aspecto en los diferentes países seleccionados para este estudio. **(a cargo del equipo general)**

5. Desarrollo cuantificado de la política nacional de defensa: Presupuesto de defensa expuesto de acuerdo con las distintos criterios de clasificación existentes.

- En este punto los investigadores expondrán el presupuesto de la defensa nacional de los últimos 5 años, de acuerdo con los distintos criterios de clasificación (por categoría programática, por objeto del gasto, por finalidad y función, etc), explicitando los mismos y mencionando la participación relativa del presupuesto de defensa dentro del presupuesto nacional, así como una breve memoria de los principales factores que incidieron en la evolución presentada.
- El informe final deberá reflejar un cuadro comparativo de este punto, de los países seleccionados para este estudio.

Capítulo 2º

1. Conceptos básicos sobre presupuesto y transparencia presupuestaria.

- En el presente punto los investigadores deberán describir los siguientes conceptos y procesos:

¿Como se organiza el presupuesto nacional?

¿Qué se entiende por transparencia presupuestaria?

¿Cuál es el grado de transparencia especifica a lo largo de las distintas etapas del presupuesto?

Explicita si existe un marco normativo interno que disponga practicas de transparencia presupuestaria y/o compromisos internacionales al respecto.

2. Etapas del ciclo presupuestario de defensa.

En este apartado los investigadores deberán relevar los siguientes aspectos de todo el ciclo presupuestario de defensa.

Previamente los equipos de investigación estarán relevando:

➤ ***Los principales dificultades que afectan al decisor en el diseño presupuestario***

Derivadas del marco político general:

Si existen o no:

- Ausencia y /o problemas en el liderazgo político.
- Problemas en los marcos jurídicos.
- Falta de objetivos y prioridades claras en el Estado Nacional.
- Razones subyacentes que hacen a la exclusión parlamentaria del tema de la defensa.
- Debilidad de los Ministerios de Defensa por falta de capacidad civil.

Derivadas de la política de defensa:

Si existen o no:

- Confusiones respecto de quién y por qué hace la política de defensa.
- Problemas de incorporación de tareas de la seguridad interna mezclados dentro de la defensa.
- Falta de misiones claras para las fuerzas armadas desde la Política de Defensa.
- Incongruencia entre las amenazas y la política de defensa.
- Falta de diseño de una política de defensa por parte de la dirigencia civil.

Derivadas de la directiva militar:

Si existe o no:

- Falta de diseño del instrumento militar o error en ese diseño, por excesiva atención al interés particular de cada fuerza.
- Falta de transparencia del presupuesto militar en lo que se refiere a las fuentes de obtención de recursos.

➤ ***Dificultades relacionadas propiamente con las etapas del ciclo presupuestario de la defensa***

Para cada etapa los grupos de investigación estarán identificando:

- Descripción del proceso que se sigue dentro de cada etapa
- Quién es el actor principal.
- Cuáles los actores necesariamente involucrados.
- Cuáles son las principales dificultades que tiene el actor principal y los actores asociados dentro de cada etapa.

Formulación:

- Actor principal: ¿Ministerio de Defensa ? Descripción del rol.
- Actores asociados: Fuerzas Armadas, Ministerio de Hacienda, Congreso, Consejos de Seguridad o de Defensa, Secretarías de Coordinación, staff presidencial. Descripción del rol.
- Principales problemas detectados relacionados al actor principal: ¿hay una falta de voluntad y recursos para asumir la conducción de la formulación? ¿Cómo se componen los equipos de planeamiento? ¿Son sólo civiles, sólo militares, o mixtos? Describa los recursos disponibles (humanos y materiales) orientados a la función de formulación que poseen individualmente cada fuerza, así como las instancias de coordinación (estados mayores conjuntos) y el Ministerio de Defensa.
- ¿Existe inconsistencia entre la política de defensa respecto a las amenazas reales? ¿ Existen indicios que señalen que la formulación del presupuesto de defensa tiene más que ver con los intereses corporativos de cada institución armada, que con la propia política de defensa?
- ¿Cómo funciona la planificación financiera del país en general, respecto de la de defensa? ¿Están desconectadas?. ¿Funciona el sistema de asignaciones de recursos sobre la base de un método de techo presupuestario? ¿Cual es la rigidez / flexibilidad impuesta por el Ministerio de Hacienda en la comunicación de techos? ¿Operan las restricciones financieras generales, producto de los desequilibrios fiscales, como determinante real de la formulación presupuestaria en materia de defensa?
- ¿Es el presupuesto de defensa esencialmente inercial? ¿Lo es el del resto de las jurisdicciones?

- ¿Existe un rol confuso y poco participativo del Congreso? ¿En qué forma participa en esta etapa?.
- ¿Existen esfuerzos por estandarizar los presupuestos de defensa a parámetros internacionales en general y respecto a países vecinos en particular?.

Aprobación:

- Análisis de los actores principales por secuencia: Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda, Presidencia de la Nación, Congreso con sus comisiones específicas. ¿Existe en esta secuencia en el Poder Ejecutivo alguna instancia de coordinación posterior a la intervención del Ministerio de Economía y previa a la remisión del proyecto a Congreso?
- Relevamiento de principales problemas con la aprobación del presupuesto de defensa en los siguientes niveles: FF.AA., Ministerios de Defensa y Hacienda y Secretaria de Coordinación y Presidencia de la Nación. Aquí es importante relevar si estas instituciones (Ministerio de Defensa y de Hacienda) se comportan como actores principales, el primero en virtud de su poder de lobby y el segundo por el poder de hecho que implica centralizar la planificación financiera gubernamental. ¿El segundo actor, se convierte en un decisor preponderante? Se financian las Fuerzas Armadas a través de ingresos extrapresupuestarios? Cual es la actitud del Ministerio de Hacienda respecto a ello, y respecto a la financiación con recursos presupuestarios propios (extra-Tesoro Nacional)? ¿Interviene con ingresos extraordinarios frente a una crisis operativa de las FF.AA.?
- ¿Como se produce la aprobación parlamentaria del presupuesto de defensa? ¿se reduce a un trámite formal? ¿participan en el proceso de aprobación las comisiones de defensa?
- ¿Existe una falta de cuerpos especializados y estables, a lo largo de la secuencia de aprobación? ¿Existe alguna oficina especializada de asesoramiento presupuestario en el Congreso?

Ejecución:

- Actores principales: Ministerio de Defensa y Fuerzas Armadas. ¿Cuál es el comportamiento respectivo de ambas instituciones en esta fase de aplicación del ciclo presupuestario? ¿Cuántos momentos del gasto se discriminan (compromiso, devengado, pagado,

otros) ? ¿Cómo se coordina la ejecución del gasto y con que periodicidad se solicita las autorizaciones para ejecutarlo?

- Actor asociado: ¿cuál es el comportamiento del Ministerio de Hacienda?
- ¿Cuáles son los principales problemas que se identifican en esta fase del presupuesto? ¿Existen distorsiones en la coordinación de la ejecución del presupuesto de defensa atribuibles a problemas de recaudación? ¿Existe diseminación no institucional de la ejecución del presupuesto (falta de transparencia), con la violación al principio de la unidad presupuestaria?

Control (interno):

- Actor principal: Auditorías internas del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, Sindicaturas o Contralorías Internas del Poder Ejecutivo. ¿Desarrollan fiel y eficientemente el control presupuestario interno? ¿Qué tipo de auditoria realizan estos órganos? ¿Son sólo auditorías de legalidad o control formal o abarcan también auditorias de desempeño en las que se procura analizar la eficacia y eficiencia de la gestión de defensa?
- Actor asociado: Ministerio de Hacienda. ¿Cómo funciona?
- ¿Existen los siguientes problemas? : a) Falta de independencia de los órganos de control por existir una dependencia orgánica respecto a los órganos controlados, b) falta de capacidad técnica para el control, c) los miembros de estos órganos están sujetos a circunstancias y vaivenes políticos o sus mecanismos de nombramiento carecen de transparencia y se efectúan discrecionalmente?

Control (externo):

- Actor principal: Contralorías y Auditorías Externas y Congresos Nacionales. ¿Desarrollan fiel y eficientemente el control presupuestario externo? ¿Qué tipo de auditoria realizan estos órganos? ¿Son sólo auditorías de legalidad o control formal o abarcan también auditorias de desempeño en las que se procura analizar la eficacia y eficiencia de la gestión de defensa?

- Actor asociado: Comisión de control (cuando la hay). ¿Cómo funciona?
- ¿Se pueden relevar los siguientes problemas?: a) falta de capacidad técnica, b) falta de análisis críticos de los informes de auditoría interna, c) falta de voluntad política para el ejercicio del control, d) información a destiempo, e) desconfianza mutua con los órganos de control interno y con el ejecutivo, f) accesibilidad de los informes de auditoría.

Control (sociedad):

- Actor principal: Sociedad civil organizada y especializada (ONG's). ¿Existen? En caso negativo, ¿Por qué? ¿Qué grado de desarrollo tienen?. ¿Qué grado de incidencia sobre el control público presupuestario han alcanzado?.
- Actores asociados: partidos políticos, medios de comunicación, universidades, organismos multilaterales. ¿Cómo y cuanto inciden en materia de control público del presupuesto de defensa?
- Se pueden al menos relevar los siguientes problemas?: a) desconocimiento, b) falta de acceso a la información por contexto cultural o por falta de marcos jurídicos que permitan el acceso, c) falta de acción proactiva (falta de incentivos de las dirigencias políticas), falta de interés en la sociedad, y desconfianza mutua.

Capítulo 3º

1. Papel del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en todas las etapas del presupuesto de defensa.

- En este punto los investigadores extraerán las conclusiones principales y recomendaciones correctivas del y hacia el PEN en su participación dentro del ciclo presupuestario de defensa.

2. Papel del Parlamento en el plano de los presupuestos de defensa.

- En este punto los investigadores extraerán las conclusiones principales y recomendaciones correctivas del y hacia el Parlamento respecto de su participación dentro del ciclo presupuestario de defensa.

3. Papel de la sociedad civil organizada en el control externo del presupuesto nacional de la defensa.

Capítulo 4º

En este capítulo los investigadores extraerán las conclusiones principales y recomendaciones correctivas del y hacia los organismos de la sociedad civil organizada, que contribuyan para:

- Que el presupuesto de defensa se torne progresivamente en un instrumento transparente.
- Que mejore progresivamente el grado de conocimiento público sobre el sector presupuestario de defensa.
- Que se incremente progresivamente el grado de interés, participación e incidencia de las SCO (Sociedad Civil Organizada) en materia de control presupuestario del sector defensa.