



EL PRESUPUESTO DE DEFENSA EN AMÉRICA LATINA

LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA Y
HERRAMIENTAS PARA EL MONITOREO
INDEPENDIENTE





Donadio, Marcela

El presupuesto de defensa en América Latina : la importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente. – 1º ed. – Buenos Aires : Ser en el 2000, 2004.

128 p. ; 24x20 cm.

ISBN 987-21725-1-X

1. Defensa-Presupuesto. I. Título
CDD 353.2

RESDAL

Desarrollada por:

Marcela Donadio (coordinadora)

Helena Hofbauer

Carlos Wellington Leite de Almeida

Virginia Lencina

Laura Malajovich

Juan Rial

Gustavo Sibilla

Diseño de tapa: Julián Bueno

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Copyright 2004 SER en el 2000

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las instituciones patrocinantes



ÍNDICE

PRÓLOGO	5
INTRODUCCIÓN	7
PRIMERA PARTE	
1. Los Estados y la defensa nacional: una perspectiva del sector	11
1.1 El Estado en cuestión	11
1.2 Estado, sociedad civil y régimen político	13
1.3 Organizaciones militares y defensa nacional	17
1.4 El presupuesto como materialización del poder	22
2. Lógica y características del sector defensa	25
2.1 La defensa es un bien público	26
2.2 La defensa supone manejo de información sensible	28
2.3 La defensa no siempre es un tema de atención pública	29
2.4 La defensa es una necesidad continua	30
3. La transparencia en el presupuesto de defensa	33
3.1 Independencia en la elaboración y supervisión del presupuesto de defensa	36
3.2 Confiabilidad	37
3.3 Necesidad de control civil y de transparencia del sector defensa	38
SEGUNDA PARTE	
4. El trabajo presupuestario de la sociedad civil: fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas	43





4.1 El ciclo presupuestario	45
4.2 Elementos esenciales para el trabajo independiente de análisis y monitoreo de los presupuestos públicos	48
4.3 Algunas sugerencias con respecto al análisis de presupuestos	51
5.El presupuesto público: un lenguaje que se puede aprender	55
5.1 El presupuesto nacional	55
5.2 ¿Por qué es importante la transparencia fiscal?	56
5.3 ¿Cómo se clasifica el presupuesto y qué nos dice cada una de las clasificaciones?	57
5.4 ¿Qué hay que tener en cuenta cuando se analizan los números fiscales?	71
6. Sugerencias iniciales en torno al análisis del presupuesto de defensa	75
6.1 ¿Quién gasta?	75
6.2 ¿Para qué se gasta?	77
6.3 ¿En qué se gasta?	80
6.4 ¿Cómo se financia lo gastado?	82
6.5 ¿Dónde buscar la información?	83
7. Estrategias para la incidencia de la sociedad civil en el presupuesto de defensa	87
7.1 Incidencia y participación. Concepto y alcance	87
7.2 Pasos para la incidencia de la sociedad civil	89
Anexos	
<i>Anexo 1:</i> Algunos tipos de análisis presupuestarios	111
<i>Anexo 2:</i> Fuentes y sitios de referencia para el trabajo presupuestario	114
<i>Anexo 3:</i> Información fiscal disponible al ciudadano	115
<i>Anexo 4:</i> Orientaciones terminológicas	117
<i>Anexo 5:</i> Fuentes internacionales de gasto de defensa	122
<i>Anexo 6:</i> El sistema de planeamiento, programación y presupuestación (S3P)	126





PRÓLOGO

Las fuerzas armadas se han visto debilitadas por muchos años en América Latina porque han estado aisladas de las sociedades a las cuales proveen el bien público de la defensa nacional. Este aislamiento y debilidad ha tenido un impacto extremadamente negativo en las instituciones militares de la región, los soldados profesionales que sirven en ellas y los sistemas políticos que defienden. Instituciones militares fuertes consistirían en profesionales bien entrenados y bien pagos desempeñando misiones de defensa críticas para su seguridad nacional y esencial para sus políticas exteriores. En su lugar estas fuerzas debilitadas y aisladas a menudo desempeñan una mezcla de tareas militares y no militares con impacto poco constructivo para el resto de sus sistemas políticos o para los ciudadanos individualmente. Los profesionales militares latinoamericanos servirían mucho mejor si la importancia de sus misiones esenciales fueran claramente entendidas por los ciudadanos de sus países. Sólo entonces podrían ser establecidas políticas de defensa nacional que proveyeran paga y material apropiados para los profesionales de la defensa de la región.

Este progreso es esencial para la construcción de instituciones, la cual es central para el fortalecimiento de la democracia en los sistemas políticos de la región. En efecto, esto es particularmente importante porque, en cada nación del hemisferio occidental, las fuerzas armadas son la institución más grande y mejor organizada del Estado. Para alcanzar un progreso en la democracia en América Latina, es esencial entonces profundizar la institucionalización de sus fuerzas armadas. Esta institucionalización avanzará si los ciudadanos y sus representantes son conscientes de las necesidades de la defensa y de la política exterior desempeñada en su nombre por las fuerzas armadas de la nación y los requerimientos de material necesarios para realizarlas. Para que esto suceda los representantes electos deben ser capaces de emitir votos informados sobre el presupuesto militar, sus asesores deben saber cómo leer e interpretar las estadísticas sobre las que están basados, y el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil deben tener la capacidad de reever y monitorear esos presupuestos.

Con la publicación de El Presupuesto de Defensa en América Latina, RESDAL ha realizado una importante contribución a este esfuerzo. Este volumen describe los contextos político y técnico en los que los presupuestos de defensa necesitan ser interpretados; explica por qué la transparencia presupuestaria es tan importante para la gobernabilidad y la democracia política. Explica los ciclos a través de los cuales se construyen los presupuestos; las categorías a través de las cuales están expresados; preguntas básicas para hacer cuando se examina el presupuesto militar; cómo las organizaciones pueden monitorear los presupuestos militares; y dónde se puede encontrar la información sobre presupuestos militares.

Formada en 2001 como una red de académicos y especialistas interesados en la profundización de la institucionalización de la defensa y la seguridad en el hemisferio, RESDAL ha ayudado a aquellos que pertenecen a la Red a estar en contacto y a responder preguntas críticas surgidas en su trabajo diario. La publicación de este libro extiende directamente las habilidades de los miembros de la Red a los ciudadanos en los sistemas políticos de los que son parte. RESDAL debe ser felicitada por esta aplicación práctica de las habilidades de sus miembros. Es mi deseo que sea ampliamente utilizada por los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil a lo largo del hemisferio. El resultado sería el fortalecimiento de la profesionalización de las fuerzas armadas en los países de la región y un correspondiente fortalecimiento de la democracia en esos países.

Louis W. Goodman, Dean and Professor
School of International Service,
American University, Washington, D.C.,
Diciembre 2004



INTRODUCCIÓN

El análisis de los temas presupuestarios parece, a primera vista, tarea propia de los entendidos en la ciencia económica. Números, partidas y ejercicios suelen combinarse en una intrincada ecuación que muchas veces los funcionarios, asesores o académicos hacemos a un lado por las dificultades para poder entenderla. ¿Valdrá la pena, para quien tiene la responsabilidad de diseñar, ejecutar o supervisar una política, inmiscuirse en tan complicado tema? ¿Qué es el presupuesto, y por qué es necesario su abordaje? ¿Si agregamos a ello las particularidades de la defensa? ¿Qué deberíamos tener en cuenta cuando por nuestras responsabilidades debemos ocuparnos del tema?

La necesidad de encontrar respuestas prácticas a este tipo de preguntas fue el punto de partida de la idea de desarrollar la guía sobre el presupuesto de defensa como la que aquí se presenta. Su intención es proveer el instrumental teórico y práctico básico para poder abordar el presupuesto de defensa aún cuando no se posea experiencia en la materia. Y, principalmente, interiorizar al lector sobre aquellos aspectos clave referidos al tema de una manera sencilla y ejemplificada, brindándole elementos para diseñar una estrategia de incidencia acorde a su realidad nacional.

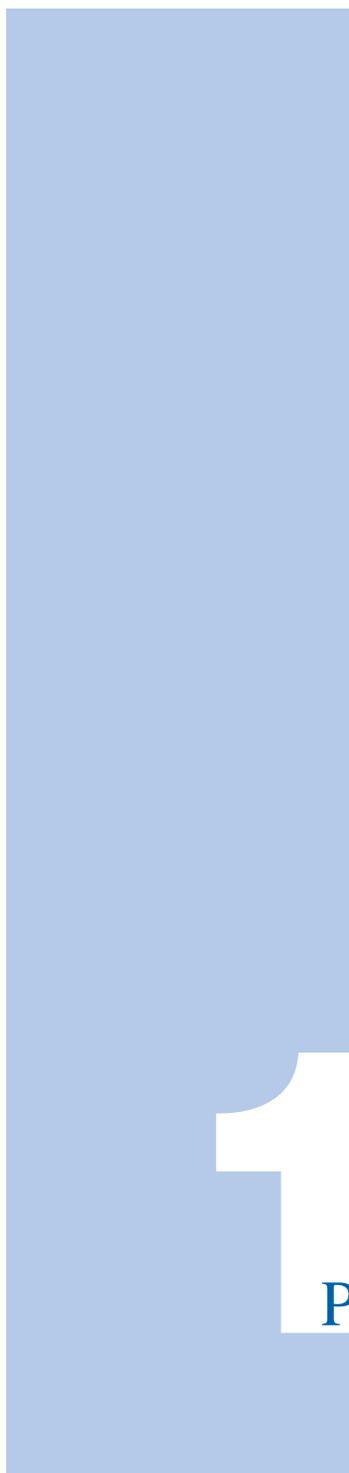
La estructura de la guía fue pensada para responder a esos objetivos. La primera parte desgana las principales referencias conceptuales que debemos conocer para encarar el tema: desde el capítulo inicial que nos ubica en la realidad de la defensa en América Latina, nos lleva luego a la especificidad del trabajo presupuestario, y a las consideraciones particulares que determinan las características del campo de la defensa. En la segunda parte, se ofrece el instrumental necesario para conocer y entender qué es un presupuesto, y específicamente qué es el presupuesto de defensa. Finalmente, con estas bases anteriores, se presenta una estrategia de incidencia adaptada a la particularidad del sector, como forma de incentivar en los lectores el desarrollo de pensamientos e iniciativas propios a la realidad de su país.

Este es un producto nacido de la iniciativa de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), creada en 2001 con la intención de ayudar a la institucionalización de las funciones de seguridad y defensa en la región y al fortalecimiento de las capacidades civiles. Los primeros pasos en el trabajo presupuestario en defensa se dieron en el año 2002, cuando a partir de un subsidio semilla del National Endowment for Democracy se comenzó a elaborar una metodología para la transparencia y calidad del presupuesto de defensa. A partir de allí, el objetivo de desentrañar la «caja negra» del presupuesto se convirtió en uno de los proyectos principales de la Red.

Al ser la cooperación y el intercambio con miras a objetivos comunes características inherentes a RESDAL, para elaborar esta guía práctica se contactó a organizaciones con amplia experiencia en trabajo presupuestario en la región, a través de la coordinación de SER en el 2000. Se buscó así una conjunción entre el conocimiento de la defensa y el de trabajo presupuestario, la cual constituye una de las mayores riquezas de este material. Con la supervisión general de Juan Rial de RESDAL y Helena Hofbauer de FUNDAR, el equipo formado para encarar la tarea incluyó a expertos en defensa miembros de la Red –Carlos Wellington y Gustavo Sibilla–, y expertos en organizaciones y presupuesto –Virginia Lencina de Poder Ciudadano y Laura Malajovich de CIPPEC–. Su trabajo comenzó durante una reunión celebrada en marzo de 2004, en la cual se intercambiaron puntos de vista y experiencias a fin de delinear lo que esta guía debía contener. A partir de allí se emprendió el desarrollo, en el cual cada uno de los autores estuvo a cargo de un tema de su especialidad: Juan Rial del Capítulo 1, Carlos Wellington del 2 y 3, Helena Hofbauer del 4, Laura Malajovich del 5, Gustavo Sibilla del 6, y Virginia Lencina del 7. Esta responsabilidad primaria no inhibió el constante intercambio, observaciones, aportes y críticas del resto que elevaron el resultado del proyecto común, expresado en esta edición final delineada y corregida junto con Juan Rial y Helena Hofbauer.

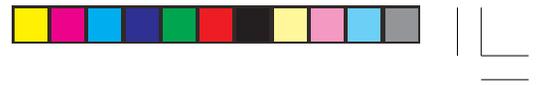
Este proyecto fue posible por el apoyo de OSIDEV, y por la activa participación en el pensamiento de los miembros de la Red que apoyaron la labor del equipo redactor. Durante todo el tiempo de su realización, esta guía nos demostró que el encuentro de campos profesionales diferentes puede brindar características únicas a la discusión y colaborar para mejores desarrollos. Esperamos poder transmitir esta experiencia en las páginas que siguen, y que ella sirva para abrir y debatir un tema clave a nuestro espacio regional: el presupuesto de defensa y su relación con la política en un ambiente democrático.

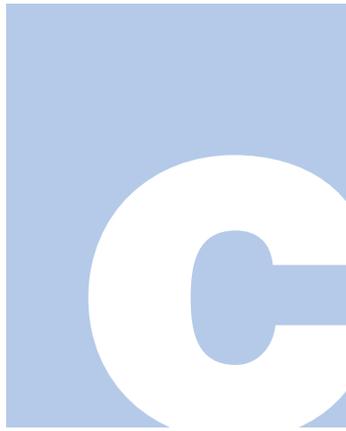
Marcela Donadio, Presidente
SER en el 2000, Buenos Aires,
Diciembre 2004



PRIMERA PARTE







APÍTULO 1

Los Estados y la defensa nacional: una perspectiva del sector

RESDAL

1.1 El Estado en cuestión

En la historia reciente de América Latina se experimentó constantemente con la aplicación de diferentes modelos de economía, de sociedad y de política. En el pensamiento generado por la región se puede constatar una «inflación de diagnósticos», los que, como corolario, promovían cambios constantes de políticas. Era difícil evaluar el resultado de la política anterior, cuando ya se la había abandonado y pasado a una nueva etapa. Sin embargo, hay intentos permanentes de hacer resurgir cada uno de los modelos ya aplicados. El populismo fue una forma de enfrentar las demandas de nuevos sectores sociales medios bajos y populares en tiempos de modernización; acompañado de un modelo económico-proteccionista de economía semi-cerrada tuvo campo fértil en toda la región. Políticamente se expresó en gobiernos autoritarios o semiautoritarios, aunque promovió la inclusión y participación de los sectores populares. Si bien el modelo ya no existe, permanece el estilo, que resurge en otras formas que no favorecen el modelo económico que hoy impera.¹

¹ La inflación de diagnósticos es una expresión de Albert Hirschman de los años 70. El populismo ha dejado de ser un tema de estudio contemporáneo referido a América Latina. Entre los nuevos trabajos puede citarse la versión revisada de la compilación de 1978, que hizo Michael L. Conniff, *Populism in Latin America*, University of Alabama Press, 1999; y la clásica de June Nash, Juan Corradi y Herbert Spaulding, *Ideology and Social Change in Latin America*, Gordon & Breach Pu., 1977.

En los años ochenta toda la región debió girar hacia el llamado «*consenso de Washington*», que consistió en una serie de medidas en el campo económico, las cuales llevaron a liquidar las expectativas inflacionarias por vía de políticas de fuerte ajuste fiscal.² Las mismas tuvieron como consecuencia una reforma del Estado y de su papel. La mayoría de las empresas estatales pasaron a manos privadas, así como buena parte de la infraestructura de los países de la región. El Estado dejó de ser un orientador de la sociedad y su economía, perdió el papel de protector de los estratos bajos y, consecuentemente, recortó y focalizó en ciertos sectores los programas sociales de asistencia. La educación y la salud sufrieron en su pretendida aplicación universalista y en calidad, afectando de manera directa las posibilidades de ascenso social de sectores que han ido empobreciéndose a lo largo de las últimas décadas. La desigualdad social fue un resultado no querido, pero obviamente previsible, de estas políticas. Algunos países ensayaron cambios financieros audaces, tales como abandonar su moneda y adoptar la de Estados Unidos (como lo hicieron El Salvador y Ecuador) o instrumentar esquemas de conversión haciendo equivaler su moneda a la divisa de Estados Unidos (como fue el caso de Brasil y la Argentina).

La aplicación de este modelo fue simultánea a la (re)construcción de la democracia en la región. A la par de ganar libertades, construir un régimen político basado en elecciones libres y subordinar las instituciones militares a las autoridades legalmente electas, se aplicaron estas «*recetas*» económico-financieras que incrementaron la pobreza y la desigualdad social. Crisis financieras como la mexicana de 1994 y la brasileña de 1988 apuntaron hacia los límites de estos programas. Brasil abandonó la paridad de su moneda con el dólar. Para Argentina abandonar el «*consenso de Washington*» implicó una crisis financiera, social y política que motivó la renuncia del presidente Fernando de la Rúa, en diciembre del 2001. Poco antes, el descontento social llevó a la renuncia del presidente Jamil Mahuad en Ecuador y, en el 2003, a la del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia. Otros países viven una situación de constante fragilidad, sin que quede claro el rumbo que la mayoría de los países de la región adoptará.

Como un efecto no deseado de la globalización y del predominio de los programas de ajuste se ha producido una fuerte ola migratoria de latinoamericanos a los países más prósperos. Esto ha traído como consecuencia que varios países tengan como principal ingreso las remesas que envían

² La expresión “consenso de Washington” se debe a John Williamson (*The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economy, Washington, 1991) para referir al conjunto de medidas propulsadas por las instituciones creadas en Bretton Woods, el FMI y el Banco Mundial, para reducir el gasto estatal, privatizar las empresas económicas de los estados, llevar adelante políticas severas de ajuste fiscal, reducir el número de funcionarios de las burocracias públicas, etc.



sus migrantes. En el año 2003 se estimó que los trabajadores latinoamericanos giraron desde los países avanzados cerca de 38 mil millones de dólares. Esta cantidad sólo tiene en cuenta los envíos de la población que vive legalmente en el exterior y que utiliza un canal financiero reconocido para hacer transferencias. La cifra no contempla lo que envían los inmigrantes ilegales, las remesas por intermedio de viajeros y las entregas en especie. Para los pequeños países de América Central y el Caribe, las remesas de inmigrantes han pasado a ser el principal recurso del país y en otros, como Colombia y Ecuador, constituyen el segundo rubro de ingresos luego de las exportaciones de petróleo.³

1.2 Estado, sociedad civil y régimen político

A pesar de los experimentos realizados en el campo político, social y económico, el referente clave de la región sigue siendo el Estado. Su preeminencia sobre la sociedad es una herencia histórica. Fue el Estado colonial el que organizó la región; fueron las precarias administraciones de las nuevas repúblicas las que, poco a poco, tomaron el control territorial y organizaron a la sociedad, la cual en ese tiempo se dividía en dos grandes grupos: los dominantes, la pequeña elite de letrados y caudillos armados, y los dominados, sus seguidores o, simplemente, el resto de los habitantes.

El siglo XX fue el tiempo de vertebración de la mayoría de los países, con base en la voluntad y acción del Estado. El alcance fue diferente en cada uno de ellos. Algunos países prácticamente controlaron todo su territorio, su economía y su población, como fue el caso de Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica. Otros asentaron el Estado en sus zonas centrales, dejando un control más laxo en las zonas periféricas, a través de alianzas con elites locales, esquema ejemplificado por Brasil y México. Otros países vivieron un proceso parcial, como Colombia, con el resultado de la pérdida de control territorial, en tiempos recientes, a manos de diversos grupos de «señores de la guerra». Los gobiernos de los países con fuerte presencia indígena optaron por la marginalización, excluyéndolos de los beneficios de la ciudadanía. En general, ese fue el esquema en Guatemala, Ecuador y Perú. Bolivia escapó a esta regla por el tipo de actividad económica dominante, la minería, que hizo de los indígenas protagonistas de la historia moderna del país entre las décadas de los años cincuenta y setenta. En los años ochenta, el agotamiento de la plata y la pérdida de importancia del estaño determinaron un cambio sustancial, que conllevó la marginación de esta población.

³ Datos provenientes del FOMIN, del Banco Interamericano de Desarrollo.

Cuando el «*consenso de Washington*» se impuso en los países de la región latinoamericana, el efecto fue diferente de acuerdo al grado de «estatidad» de cada uno de ellos. Aquellos que lograron mayor grado de integración mostraron más capacidad de resistencia a aceptar normas que implicaban la reducción del papel estatal en cuanto regulador de la economía y orientador de la sociedad. Sin embargo, también a ellos llegaron cambios importantes. Especialmente se sintió la falta de la voz arbitral, moderadora de conflictos, que diversos Estados habían desempeñado en el pasado.

Como consecuencia, sectores previamente radicalizados consideraron que no era valioso conservar ese Estado y se propusieron cambios por la vía violenta. Vale la pena apuntar que los revolucionarios de los años sesenta y setenta quisieron abatir esos regímenes no para reducir los Estados, sino para reconstruirlos sobre las bases de una dictadura estatista y socialista. Fracasado el intento, los Estados aceptaron la nueva orientación, que favorecía la apertura económica y la acción especulativa. De esta manera, los gobiernos de las décadas de los años ochenta y noventa, en su mayoría productos de la transición a la democracia, aceptaron el recorte de poder estatal.

La falta de consolidación de los procesos de integración nacional y estatal afecta a un número importante de países. En algunos casos, como el colombiano, esto sigue suponiendo violencia continua en zonas periféricas. En otros casos, la brecha entre los excluidos y los integrados (entre los que pueden participar plenamente del consumo, de ciertas garantías para sus derechos y del acceso a los servicios básicos, y aquellos que no pueden hacerlo) hace que no se confíe en las instituciones y organizaciones del Estado. La creciente criminalidad urbana, así como conductas sociales anómicas, son manifestaciones de esa falta de confianza. Esta estatidad precaria tampoco favorece la incorporación plena de parte de la población al mercado. Sin titulación de propiedades, mecanismos de identificación, ni acceso irrestricto al circuito monetario, el mercado y el crecimiento económico enfrentan límites importantes.

Las demandas creadas por la modernización acelerada de la región en los años cincuenta y sesenta llevaron a una crisis de gobernabilidad, que supuso el establecimiento de regímenes autoritarios. Éstos respondían a las presiones de movimientos revolucionarios, por un lado, y a las demandas de movimientos sindicales y de grandes organizaciones de masas, por el otro lado. La represión liquidó los movimientos revolucionarios y desarticuló los movimientos de masa, pero en muchos casos no los pudo suprimir, como fue el caso del movimiento sindical. Sin embargo, con estas acciones el Estado perdió el carácter de árbitro, afectando su capacidad de regular la vida societal.



Cuando la política exterior de Estados Unidos adoptó la defensa de los derechos humanos como herramienta para la pelea en la guerra fría, quedó sin sustentación ideológica el modelo autoritario represivo. Comenzó a promoverse la idea de la redemocratización. La mayoría de los regímenes autoritarios no propusieron un modelo fundante alternativo; su carácter de *dictaduras comisariales* los dejó en una situación débil y sin apoyo a su patrón de represión violenta.⁴ En consecuencia, se promovió la idea de la democracia política, que en muchos casos suponía, básicamente, la realización de elecciones más o menos limpias para elegir un parlamento y presidentes que realizaran un juego clásico de balance de poderes.

La democracia pasó a ser un mecanismo de base electoral y sus resultados variaron de acuerdo al grado de desarrollo previo que la misma había alcanzado en los diferentes países latinoamericanos. En los sureños fue relativamente fácil reinstaurar o retomar viejos mecanismos (en este marco, la Constitución chilena de 1980 y las reformas de 1988 dieron garantías para quienes apoyaron el régimen autoritario vigente entre 1973 y 1989). En cambio, en países donde la democracia prácticamente no existió, se trató de ir construyendo, muy lentamente, el mínimo de condiciones para la competencia electoral, como fue el caso de gran parte de Centroamérica (con la obvia excepción de Costa Rica) y de los países andinos.

Como parte de la democratización y los procesos de ajuste estructural, también apareció la «sociedad civil», tal y como se entiende ahora.⁵ En la región hubo siempre una sociedad civil, fundamentalmente conformada por los grupos de presión de los sectores económicos dominantes; pero, obviamente, su alcance no incluía a los sectores de base de todos los países. En los casos más avanzados, durante el siglo XX aparecieron movimientos de trabajadores, movimientos campesinos y de cooperativas, pero todos tenían por referente influir sobre el Estado y lograr que éste hiciera suyas y abriera lugar a sus demandas. Las organizaciones comunitarias, en cambio, tuvieron pocos canales de expresión y acción.

⁴ La dictadura comisarial era una institución de la República Romana que entregaba por tiempo limitado el poder a un Dictador para afrontar una crisis grave. La elaboración moderna del concepto se debe a Carl Schmitt, *La Dictadura*, Revista de Occidente, Madrid, 1968. Juan Rial utilizó este concepto en 1981 para referir a los autoritarismos sureños. Ver J. Rial, "Transitions in Latin America on the threshold of the 1990s" en *International Social Science Journal # 128, The Age of Democracy* Blackwell/Unesco, London, 1991.

⁵ Sobre las diversas variantes del concepto de sociedad civil ver Jean Cohen and Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, Massachusetts, MIT Press, 1994, y Andrew Arato, *Civil Society, Constitution and Legitimacy*, Rowman & Littlefield, New York, 1999.

En la mayoría de los casos, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y el Estado mantienen una relación conflictiva. Para los políticos se trata de organizaciones con poca (o nula) legitimidad representativa. Para la sociedad civil, representan intentos por abrir espacios de participación en arreglos institucionales que no los contemplan. El grado de independencia, representatividad, y capacidades de movilización de las ONG varía según los países, temas y coyunturas. Pero, en todos los casos, se trata de organizaciones que se han ido consolidando a lo largo de la última década y que, como tal, desempeñan un papel que no estaba contemplado en arreglos institucionales anteriores.

Como consecuencia, los Estados han sido *desmantelados* por ambos lados: «*por arriba*», por efectos no deseados de la globalización y por la aplicación de políticas de ajuste que suponen la pérdida de poderes reguladores, recortes presupuestarios y una burocracia mal pagada y poco adaptada a los nuevos requerimientos; «*desde abajo*», debido a la forma de implementar la descentralización y por la acción de ONG que buscan llenar los espacios de inacción que se han generado.⁶

Para los países de la región latinoamericana, la descentralización en tiempos de escasez supone compartir los recursos con poderes subnacionales y municipales. Con ello se han creado nuevos grupos de poder que compiten con el Estado central, que pierde capacidades y deja áreas importantes en manos de autoridades aún más inexpertas y, en muchos casos, ineficientes. Los ejemplos de descentralización exitosa de países industrializados se han tratado de exportar sin tener en cuenta que, en los países en desarrollo, las estructuras estatales son débiles. Bajo este esquema, descentralizar conlleva el riesgo de derivar recursos hacia autoridades regionales o locales, vaciando el Estado central y creando «pequeñas oligarquías» que replican las prácticas pasadas de éste.

Es cierto que la maquinaria estatal preexistente era débil, en buena medida también corrupta e ineficiente. Pero al quitarle atribuciones y recursos y sólo en menor medida reducir su personal, la burocracia de los países de América Latina de las últimas décadas ha pasado a ser un «estuche

⁶ Para referir a los marcos actuales que suponen la imposición de la globalización seguimos a los textos de Manuel Castells, *The Information Age*, Malden, Mass., and Oxford: Blackwell, 1997/98, 3 vols., un fresco de la sociedad actual que sigue el patrón del clásico de Max Weber, *Economía y Sociedad*. Ver también la reciente elaboración de Peter Drucker, “The next society”, en un suplemento especial de *The Economist*, publicado en noviembre 2001.



vacío de contenido», utilizando la expresión weberiana.⁷ El ritualismo deriva hacia la acción sin sentido, se pierde la orientación hacia fines, y consiguientemente el desprestigio y la falta de legitimidad de esas burocracias han crecido. El ajuste ha pasado por la reducción de los salarios reales y por el desfase en el reclutamiento de gente joven, lo que acentúa más la falta de adecuación de esa máquina sustancial para el buen funcionamiento estatal. Este proceso de recorte del Estado central ha determinado también el crecimiento de otras organizaciones, pues mucha gente ha buscado refugio en burocracias regionales y locales.

Para sociedades acostumbradas a dirigirse al Estado con sus demandas de regulación, distribución y provisión de bienes, servicios y oportunidades, las políticas económicas emanadas del «*consenso de Washington*» hicieron que la percepción respecto a los partidos y los políticos cambiara rápidamente. Los partidos dejaron de ser máquinas útiles y confiables, y los políticos se convirtieron en sospechosos de ser meros oportunistas corruptos. Comenzó una etapa de fuerte «antipolítica», implicando un cambio en los estilos y los actores políticos, que fue acompañado por la proliferación de ONG, y por la aparición de los medios de comunicación como actores sustanciales de las campañas electorales, el uso de técnicas de medición de la opinión pública y el uso propagandístico de las mismas. Tras los interludios dictatoriales de los años setenta y ochenta, en la mayoría de los países en los que floreció la antipolítica aparecieron nuevamente caudillos. Éstos lo hacían en un marco democrático, que se suponía que no favorecía su acción. Pero usufructuaron los sentimientos antipolíticos de la población y se presentaron como «outsiders», como personas «no contaminadas» por «la-vieja-política-y-clase-política-corrupta».⁸

1.3 Organizaciones militares y defensa nacional

En este escenario han actuado las organizaciones militares de la región en los últimos años. El Estado y el régimen político al que sirven se encuentran fuertemente debilitados. Ante esta situación, la autonomía funcional de las fuerzas militares se ha acentuado, aunque en una forma diferente respecto al pasado.

⁷ La expresión «estuche vacío de contenido» indica que queda sólo una forma, recurrente, sin sustancia, de acuerdo con Max Weber.

⁸ La «antipolítica» y el «nuevo caudillismo» comenzaron a expandirse al tiempo que se adoptó el «consenso de Washington». Los partidos políticos perdieron muchas de sus funciones de intermediadores con el Estado. Los partidos, la clase política y los parlamentos pasaron a ser objeto de crítica constante y cayeron en la percepción de la opinión pública. Los «nuevos políticos» manifestaron su desapego a las organizaciones y prácticas tradicionales. Sobre el tema ver Carina Perelli et al., *Partidos y Clase Política en la América Latina de los años 90*, IIDH-CAPEL, San José, 1995.

Las políticas de ajuste llevaron al retorno del Estado «gendarme», en el cual las funciones financieras (recaudación de impuestos), justicia y seguridad y defensa pasan a ser sustanciales, pero ni siquiera en la forma clásica. *El Estado ha dejado de ser el monopolizador de la violencia*. Las compañías de seguridad privadas suelen tener contingentes similares en número y tan ineficientes como los estatales. También se ha privatizado parcialmente el cobro de impuestos. La función justicia es notoriamente ineficiente en la mayoría de los países de la región. En este marco, el fin de la guerra fría y de los movimientos subversivos de tipo tradicional (la situación colombiana merece un tratamiento especial), y la cancelación creciente de los conflictos fronterizos entre Estados de la región latinoamericana, comenzaron a dejar a las Fuerzas Armadas (FFAA) de la región roles marginales.

La seguridad pública es, en mayor o menor medida, una de las preocupaciones crecientes en la región. La tentación a recurrir a las fuerzas militares para realizar patrullajes ciudadanos, combatir el abigeato y el robo en comunidades rurales y actuar contra poblaciones marginales, es constante. En más de un caso han sido empleadas, con escaso éxito, pues es obvio que su ethos, entrenamiento y capacidades no se ajustan a estas tareas. También se las ha comprometido en el combate contra narcotraficantes, siendo parte de su acción enfrentar a productores de materia prima, como los coccaleros, lo que agrega una fuerte dimensión social al conflicto.

En más de un caso, esta acción se hace con fuerzas militares porque hay zonas donde la presencia estatal sólo se reduce a un contingente de la fuerza militar. En otros casos, no se confía en la fuerza policial por el poder corruptor del narcotráfico. La alianza tácita o específica entre narcotraficantes y sectores subversivos o insatisfechos en más de un caso obliga a la acción conjunta de policías y militares. A ello se agrega el temor de la acción de grupos que practican el terrorismo como forma de lucha en el marco de un mundo globalizado.

Hoy la *totalidad de las fuerzas militares existentes en la región son de carácter profesional* y con un ethos trascendente. Han desaparecido en su totalidad las fuerzas militares de tipo policial.⁹ Todas las fuerzas tienen sus propias academias de formación del cuerpo de oficiales y todas justifican su existencia en la defensa de la entidad nacional que las creó y a la que sirven. Muchas mantienen la vieja racionalidad de considerarse fundadoras de la nación y del Estado, en muchos casos

⁹ Estados Unidos creó en el siglo XX fuerzas de tipo policial en varios países de América Central y el Caribe. Todas fueron derrotadas y desbandadas. Las de Cuba (1958), Dominicana (1965) y Nicaragua (1979) por movimientos insurreccionales, las de Haití (1994) y Panamá (1989) por sus propios creadores.



precediéndolo. Por ello, se mantienen las nociones de «fuerzas tutelares» y, en más de un país, los militares no votan. La racionalidad tras esta posición es que siendo los «custodios» de la Nación, no intervienen en las disputas políticas y se sitúan por encima de ellas. De acuerdo a esta concepción, los integrantes de las fuerzas militares no son ciudadanos con derechos políticos recortados, sino ciudadanos situados por encima de los demás, como responsables de los destinos últimos de la Nación. En otros países, esa concepción de fundadores ha desaparecido o, en todo caso, es parte de la retórica, no de las prácticas políticas. La nueva racionalidad, sin embargo, las lleva a seguir considerándose custodios del orden público.

La casi totalidad de las constituciones (exceptuando la de Argentina y Uruguay que no tienen ningún capítulo específico sobre el tema) establecen preceptivamente que las FFAA defienden al Estado de amenazas externas, así como el orden constitucional existente. La interpretación que se ha asumido por parte de la mayoría de las corporaciones militares es la defensa de la institución presidencial, dado que la Constitución indica que el presidente es el comandante supremo. Esta posición significa que los organismos militares defienden a la presidencia como institución, no específicamente al presidente de turno. Esto llevó a que en crisis institucionales en varios países, las FFAA hubieran apoyado salidas que implicaban la renuncia o destitución de un presidente y su sustitución por caminos apegados a la Constitución y la ley, o al menos a «su espíritu» eludiendo la tentación del golpe de Estado clásico. Se trata, en resumen, de una nueva forma de relación política, que puede resumirse en la expresión «*Fuerzas Armadas de la presidencia*». Es una forma más corpórea que las tradicionales Fuerzas Armadas de la Nación, de la República, etc., teniendo un referente muy concreto.

En el pasado se discutió si las FFAA eran sólo un instrumento de poderes oligárquicos, o «representantes-intérpretes» de los sectores emergentes, como las clases medias, o de sectores postergados, como se vio en el Perú de Velazco Alvarado. Para otros, a veces sin dejar de reconocer ese carácter de instrumento, las FFAA eran, fundamentalmente, un actor autónomo que defendía sus intereses corporativos y que justificaba su acción por un mito fundante trascendente. Eran las creadoras de la Nación y del Estado, preexistían a la formación del Estado y la Nación independientes, y, consiguientemente, eran sus custodias y conformaban una institución tutelar situada por encima de las demás y de sus conflictos. A esta ideología dominante en las fuerzas militares del sur, se agregó, en los períodos de luchas internas, una ideología justificadora de la represión violenta, en forma de la «guerra sucia». Se consideraba que la subversión era el error, una forma moderna de herejía, que subvertía valores tradicionales que había que defender; esta ideología trascendente convertía a las FFAA en custodias de los valores de Occidente, contra la

«acción disolvente que emergía del movimiento comunista internacional». Hoy, la mayoría de las corporaciones militares de la región siguen siendo autónomas, constituyendo una organización que fundamentalmente sirve a su propia supervivencia y que se justifica por ser la *última ratio de la existencia de los Estados a los que sirven*.

El único caso en la región donde los militares no tienen legalmente potestades para actuar internamente es Argentina. La experiencia histórica llevó a adoptar una ley a fines de los años ochenta que prohibió la acción militar en el ámbito interno. Hasta el momento, a pesar de pasar por crisis de diversos tipos, la misma ha sido cumplida.

La dura acción represiva desprestigió a los militares de casi toda la región. Aún en el caso del Perú, en el cual la lucha contra Sendero Luminoso contó con apoyo en la población, el hecho que al mismo tiempo participaran del régimen de Fujimori, no las dejó en buena posición. Sólo en contados países, como Ecuador y Venezuela, los militares escaparon a esa situación.

En la mayoría de los países de la región los militares están saliendo de una situación de «hibernación» tras el fin de la guerra fría y de su papel de gobernantes durante ese período.¹⁰ Sus presupuestos han bajado, pero su peso político poco a poco crece. Con Estados débiles, fuerzas policiales desprestigiadas y plagadas por corrupción, con temor en la sociedad por la situación de seguridad pública, vuelven a tener el papel de última ratio de la custodia del orden público. Es obvio que en un país como Colombia son uno de los sectores armados claves del juego político-militar, en el que participan también guerrilleros de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el ELN (Ejército de Liberación Nacional), los para - militares de la AUC (Autodefensas de Colombia) y los consejeros militares (oficiales y privados) de los Estados Unidos. En la mayoría de los otros países condicionan, en mayor o menor medida, la acción gubernamental.

Las organizaciones militares han hecho los acomodos «necesarios», imprescindibles para adaptarse a los regímenes políticos democráticos y a la situación de ajuste económico permanente. Hubo reformas fuertes de las organizaciones militares en la región. Argentina, tras las rebeliones que se sucedieron entre 1987 y 1991, logró que la autoridad civil se impusiera a la fuerza militar y

¹⁰ La metáfora de la «hibernación», se usa para indicar una actividad cerrada al ámbito corporativo, con escasa visibilidad social y política, para protegerse en tiempos en que las corporaciones militares no tienen el aprecio de las sociedades a las que deben servir.



emprendió un proceso de transformación, el más importante en la región. La ley que impide a las fuerzas militares participar en conflictos internos aunque discutida, visto el escenario mundial que emergió tras los atentados registrados el 11 de setiembre del 2001 en Estados Unidos, se ha cumplido a pesar que el país ha pasado por crisis severas en los campos político, social y económico. Pero, también Argentina muestra el otro extremo del manejo: las fuerzas militares se consideran «ahogadas» en su acción, al retacearles recursos.

Esta política, que se ha reiterado en cada fase crítica de la situación económica por parte de los ministros de finanzas de la región, trata de demostrarle a los mandos militares que tienen que reducir su personal y equipo, lo que supone cambios en su organización y despliegue. Para los funcionarios financieros se trata de un sector que simplemente ocasiona gastos, sin traer retornos para la economía y la sociedad. Esta posición es sostenida por la clase política en su conjunto y por los factores de poder internacionales. Las fuerzas militares saben que no pueden enfrentar estas decisiones frontalmente, pero practican constantes acciones defensivas para tratar de mantener su peso en la estructura del Estado. Suponen, sin equivocarse mucho, que seguirán siendo necesarias en el futuro.

Muchos de los gobiernos (con el apoyo meramente tácito de la oposición) apelaron al mismo recurso: retacear recursos, bajar el presupuesto, sin intervenir mucho en los puntos claves (definición de misiones, cambios en la organización y despliegue, cambios en el reclutamiento, educación militar y sistemas de disciplina y justicia militar). Los cambios registrados, en su gran mayoría, son el resultado de iniciativas provenientes de las organizaciones armadas. Los ministerios de defensa siguen siendo organizaciones de poca relevancia en la conducción de las FFAA; no hay una elite civil importante en la región que maneje los problemas de defensa y seguridad y académicamente el tema continúa siendo marginal. *Tras veinte años de un proceso de democratización, el lugar de las fuerzas militares en estos nuevos Estados disminuidos continúa sin definirse.*

Vale la pena enfatizar que las promesas de una vida mejor, que se supone vendría con la democracia, no se han cumplido para la mayoría de la población. Sin embargo, por ahora, aunque con restas importantes, buena parte de la región ha asegurado estabilidad política, lo que no es poco en el escenario mundial. Pero la situación es precaria, especialmente por las demandas de nuevas clases medias o de sectores populares que sienten la inconsistencia de estatus entre sus aspiraciones y lo que pueden lograr, entre la percepción de lo que son sus conocimientos y derechos y lo que el sistema puede realmente darles. Por otra parte, antiguas clases medias han perdido su condición y pueden tender a favorecer soluciones autoritarias.

Acorde con orientaciones provenientes del exterior se han hecho esfuerzos para promover medidas de desarme o impedir el acceso a tecnología de armamentos modernos, como en el caso de los planes argentinos en misilística o las intenciones de Brasil en cuanto a energía nuclear. También se han llevado adelante medidas de confianza mutua que permitan evitar conflictos entre Estados. Varios países han publicado Libros Blancos de Defensa o instrumentos similares, aunque en muchos casos éstos no van más allá de constituir un esfuerzo de propaganda o relaciones públicas. Se han promovido iniciativas para estudiar la limitación del gasto militar. Debe citarse como ejemplo el estudio sobre metodología comparativa realizado para el caso de Argentina y Chile por la CEPAL.

1.4 El presupuesto como materialización del poder

El presupuesto y su ejecución son la materialización del poder de los diversos actores en la arena política. El acceso a recursos indica en qué grado cada uno puede tener o no cubiertos con recursos sus actividades corrientes o extraordinarias.

Como en todo país en vías de desarrollo, los presupuestos de defensa se refieren, sustancialmente, al presupuesto de las fuerzas militares, y más precisamente, a dos rubros mínimos, los que tienen que ver con el mantenimiento del personal y los gastos corrientes de funcionamiento. Se trata de fuerzas que en buena medida son «mano de obra intensiva», más que «capital intensivas». Dado el predominio de la rama terrestre, los costos de pago de retribuciones personales suelen ocupar, en promedio, el 75% de los presupuestos de defensa de la región.

Como en toda organización compleja, el presupuesto de los ministerios de defensa y el de las organizaciones militares incluye una buena cantidad de rubros que estrictamente son anexos o apoyos de las tareas centrales. Así incluyen un presupuesto de sanidad para el personal militar, muchas veces extensivo en mayor o menor grado a sus familiares, presupuestos de educación, de bienestar social y retiros, así como otra serie de actividades de extensión, que, estrictamente, no corresponden al ámbito militar.

Las políticas de ajuste derivadas del «*consenso de Washington*» motivaron un constreñimiento notorio de los presupuestos de los ministerios de defensa. Se produjo una rebaja efectiva del salario



real de buena parte del cuerpo de oficiales, se congeló o redujo sustancialmente la adquisición de nuevos equipamientos y los gastos corrientes se limitaron, afectando el nivel de aprestamiento efectivo de las fuerzas.

En tiempos en que las fuerzas ejercían directamente responsabilidades de gobierno trataron de expandir sus fuentes de recursos creando empresas subsidiarias, que abarcaron muy diversas actividades. Así hubo bancos, hoteles, empresas de transporte, para sólo citar los casos más conocidos que fueron de propiedad y manejo de las corporaciones militares. Las políticas de ajustes llevaron a su privatización o cierre.

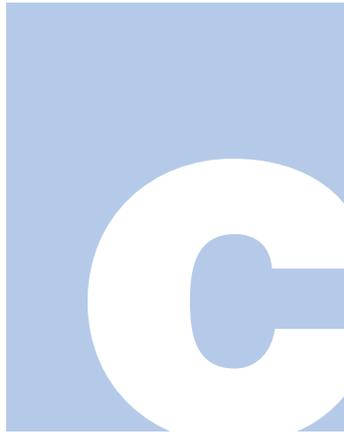
Los países más grandes de la región ensayaron tener industrias militares propias. Así Perú construyó fragatas en sus astilleros; Chile incursionó en la producción de armas livianas, de artillería, en misilística y sistemas complejos; Argentina construyó blindados y aviones de entrenamiento y Brasil también tuvo su industria militar en el campo de la aviación, la náutica y los vehículos de combate. Pero, en razón del nuevo escenario económico, la mayoría de esas empresas entraron en bancarrota y desaparecieron, mientras que otras suspendieron sus actividades. La quiebra del modelo del «*consenso de Washington*» está conduciendo a la reaparición de estas empresas.

Varias fuerzas militares de la región se involucraron en proyectos sociales, lo que implicó ejecutar programas de asistencia social con presupuestos propios o de otras organizaciones. La aplicación mayor o menor del «consenso» determinó la existencia o no de tales acciones.

Como salida a la crisis algunos países pequeños optaron por participar en las fuerzas de paz de Naciones Unidas. Además de permitir una apertura mental a su cuerpo de oficiales y permitirles una experiencia de acción militar, la participación permitía obtener compensaciones de un promedio de 900 dólares por cada efectivo comprometido en la tarea y una compensación por el uso del material en las operaciones. Uruguay es el mejor ejemplo de este camino, que practica desde 1991, y al momento presente cerca de 1600 integrantes de su fuerza militar están desplegadas en el Congo. Otros países agregaron a estas motivaciones intereses diplomáticos, como ha sido el caso de Argentina y Brasil, así como la necesidad de lograr un cambio de mentalidad en su personal superior, nuevamente el caso de Argentina. También se experimenta con la creación de cuerpos integrados, como la fuerza de paz desplegada en Haití a partir del 2004 bajo la cobertura de ONU.

Chile cuenta desde 1958 con un porcentaje de las regalías del cobre para financiar a sus FFAA. En un tiempo, el 9% de las regalías por exportación de petróleo alimentaban los presupuestos de los militares ecuatorianos. Fuera de estos casos, el resto de los ingresos provienen de la recaudación impositiva normal de los países. Muchos de ellos tienen una base fiscal muy baja, como es el caso de la mayoría de los centroamericanos, y en todos la evasión es un problema endémico. Ello hace que las penurias financieras de las fuerzas militares, así como de otros rubros del gasto, sean constantes.

En este marco, la lucha por recursos presupuestarios ha pasado a ser uno de los temas cruciales para toda fuerza militar. Es lo que estimula su participación en misiones militares en el extranjero, sea bajo la bandera de Naciones Unidas o como socios menores de coaliciones voluntarias. Es lo que las lleva a participar en misiones policiales, tales como la lucha contra el narcotráfico, en espera de apoyos como contraparte por su involucramiento. Es lo que ha llevado a una creciente feminización de las fuerzas militares, donde muchas mujeres cumplen papeles complementarios por salarios notoriamente bajos. Para buena parte de las sociedades de la región estos hechos ocurren en un marco de opacidad, el conocimiento público es casi nulo.



APÍTULO 2

Lógica y características del sector defensa

RESDAL

El presupuesto de defensa tiene ciertas particularidades que están definidas tanto por la historia, la coyuntura política y la proyección estratégica de cada país, como por el tipo de actividad al que alimenta. Así, hay aspectos específicos que deben ser considerados, pues afectan tanto los procedimientos de supervisión y de búsqueda de transparencia, como las estrategias que pueden seguirse respecto de su tratamiento. Ello supone comprender además de las variables políticas mencionadas, las cuestiones técnicas que operan en su interior. Ello no quiere decir que este presupuesto deba ser tratado de manera distinta al presupuesto general de la Nación.

El presupuesto público es la natural concreción de la voluntad política de la Nación. Se puede afirmar que toda propuesta política es discurso hasta el momento en que se refleja en el presupuesto. Lo mismo pasa con la defensa nacional. Si así no fuera, sería imposible hacer la conexión necesaria entre las acciones de defensa y las de otros sectores de la actividad pública. Todos los sectores nacionales poseen especificidades; en cada país debe considerarse hasta dónde las reservas y bloqueos existentes en los presupuestos de defensa guardan relación con la particularidad del sector, y hasta dónde son producto de complejas relaciones políticas o intereses sectoriales.

Veamos algunas de las particularidades que deben ser tenidas en cuenta al abordar el presupuesto de defensa.

2.1 La defensa es un bien público

El sistema de organización económica (capitalista) predominante en América Latina reconoce al mercado como el mecanismo más eficiente para resolver el problema de la producción, distribución y consumo de bienes privados. Sin embargo existen, además de las necesidades privadas, necesidades públicas que no pueden ser satisfechas eficazmente por el mercado. La atención de esas necesidades a través de los llamados bienes públicos ha constituido uno de los argumentos más unánimemente aceptados por la doctrina para la intervención del Estado en la economía. En el caso de la defensa, la necesidad de su provisión por parte del Estado se desprende de la misma esencia de esta forma de organización política: ¿cuál ha sido la primera razón de ser del Estado, sino la de ser una entidad en la cual los ciudadanos depositaron sus necesidades de protección ante amenazas externas?

Este punto de partida define la primera particularidad de este presupuesto: la defensa nacional, a diferencia de otros bienes y servicios que presta el Estado, es un bien público puro. La salud y la educación públicas también son considerados bienes públicos por la teoría económica. Pero lo que distingue a la defensa de aquellos bienes es formar parte de la propia idea del Estado.

Adicionalmente, la defensa es un bien no-rival y no-exclusivo. Un bien no-rival, porque la entrega del bien defensa a un ciudadano no reduce la cantidad del bien defensa para otro. No-exclusivo, porque no es posible aislar del beneficio de la defensa a quienes no pagan por él. Es decir, no existe la posibilidad de negar el goce de los beneficios de ese consumo a nadie. Llevado a la práctica, esto significa que nadie debería sentirse más indefenso dentro de su país por el nacimiento de nuevos connacionales. Es imposible privar a determinados individuos (como, por ejemplo, a quienes evaden impuestos) del goce de la sensación de protección que les brinda la misma existencia de FFAA. En consecuencia, la defensa es un bien público típico. Su provisión y financiamiento deben provenir exclusivamente del gobierno nacional.

En esa idea de bien público está la singularidad del producto ofrecido por la defensa. Una de las más importantes medidas económicas para definir un presupuesto es la relación entre recursos



asignados y resultados obtenidos. Los recursos asignados en defensa pueden ser identificados con razonable facilidad, pero los resultados son de difícil ubicación y aún más compleja medida. La asistencia subsidiaria del sector privado al mercado de la salud y la educación, por ejemplo, permite al Estado contar con parámetros de organización y funcionamiento para el diseño de sus políticas públicas, aún cuando finalmente decida privilegiar criterios distintos al de la eficiencia productiva.

No se puede medir con precisión la defensa obtenida y compararla con los gastos realizados. Aunque sea para casos específicos y bien definidos, el análisis tiene grandes complicaciones; más aún, los límites analíticos son más rígidos en la medida en que se integran conceptos como la «seguridad» del país, casi imposible de medir según modelos financieros. La defensa carece de indicadores automáticos de eficiencia; sólo en la guerra podría «probarse» la eficiencia del gasto, y aún así, no podría afirmarse, a ciencia cierta, si la victoria o la derrota son producto exclusivo de la aplicación presupuestaria. El panorama se complica más, porque un objetivo expreso de la política pública de defensa es la «disuasión» de posibles conflictos bélicos, pero medir si la ausencia del conflicto se explica por el presupuesto asignado a defensa sería prácticamente imposible.

No obstante, los recursos asignados a la defensa pueden ser medidos en términos financieros. Generalmente, están compuestos por los siguientes elementos:

- a) el personal y sus costos conexos (sueldos, retiros, capacitación).
- b) el equipamiento militar y su mantenimiento.
- c) los costos administrativos comunes y otros relacionados con la generación y adquisición de tecnología.

Los resultados obtenidos, por su parte, no pueden ser medidos en la misma forma. Por ello, la defensa no puede ser considerada una finalidad en sí misma, sino un instrumento para llegar a otros fines. Analizar la defensa de manera aislada constituye un peligroso error metodológico, capaz de comprometer la transparencia deseada y el buen planeamiento presupuestario nacional. ¿Cuál es la alternativa a esto? ¿Qué es lo que implicaría analizar la defensa de manera no aislada? ¿Qué se tendría que incluir para hacer un análisis acertado? La respuesta dependerá de la integración de información proveniente de distintas áreas del conocimiento y de la actividad pública.

2.2 La defensa supone manejo de información sensible

La segunda particularidad importante del presupuesto de defensa es que la información que maneja en ocasiones impide aplicar el concepto de transparencia y *accountability* del mismo modo directo en que se haría con cualquier otra política pública (esto es, ante toda la ciudadanía). Existe información cuya sensibilidad requiere de ciertos niveles de confidencialidad que la proteja como, por ejemplo, desarrollos tecnológicos o actividades de inteligencia que el país no desea sean públicas.

Ello no implica de ninguna forma que la gestión de la defensa pueda conducirse sin control o con altos niveles de discrecionalidad ejecutiva. Aunque la información no pueda ser revelada públicamente, la rendición de cuentas sí puede y debe realizarse ante sus representantes. Una legislación que establezca claramente los mecanismos de secreto, confidencialidad e información ante el poder legislativo, resulta clave para asegurar la transparencia en el uso de los recursos y evitar políticas discrecionales y actos de corrupción. Deben entonces constituirse sólidos esquemas de supervisión institucional para que la confidencialidad no se transforme en un escudo detrás del cual se escondan algo más que intereses nacionales.

En la región latinoamericana, la actividad ha estado rodeada de un manto de secreto. Este secreto ha estado relacionado con una necesidad real de mantener las capacidades e intenciones ocultas al eventual enemigo, que se califica como «razones de seguridad nacional». La apertura en cuanto a las propias capacidades otorgaría ventajas sustanciales a un potencial agresor, quien estaría en condiciones de calcular con mayor certidumbre sus posibilidades de éxito o fracaso ante un ataque. En este escenario, la incertidumbre resultante de la opacidad informativa contribuye, de manera concreta, a la proyección de la propia capacidad disuasiva. Ello ha sido relevante en el ambiente de seguridad basado en el equilibrio de poder.

Sin embargo, es importante hacer énfasis en que tanto los cambios en las relaciones de seguridad entre los países, como las nuevas tecnologías de información, han disminuido la importancia de esta confidencialidad. En todo caso, hay que reconocer que el debate acerca de qué debe ser secreto o confidencial y qué no dentro del campo de la defensa nacional es aún un debate pendiente en América Latina.



2.3 La defensa no siempre es un tema de atención pública

La existencia de un instrumento militar a disposición del Estado supone dos aspectos centrales al sector: por un lado, este instrumento está diseñado para que su mera existencia cumpla un efecto disuasivo que garantice, en la medida de lo posible, que jamás tenga que ser utilizado; por el otro lado, la posibilidad de que efectivamente se haga uso del instrumento militar tiene que estar siempre latente. La posesión de cualquier tipo de bien plantea la misma lógica: aún cuando se posea con un mero fin de acumulación, el valor de uso de dicho bien debe permanecer para que su misma posesión tenga sentido. Se lo posee, por ejemplo, para observarlo, para mostrarlo a otros, para sentirse seguro y respaldado, etc. Y ello supone que el bien guardado (sea dinero, objetos valiosos o estampillas de colección) mantenga sus propiedades inalteradas y, de ser posible, mejoradas. Esto, porque una característica fundamental de los bienes es su capacidad de satisfacer las necesidades, propiedad que la ciencia económica ha denominado *utilidad*.

La utilidad del bien supone también un *alcance*: responde a una necesidad específica, y en su naturaleza está no sólo hacerlo de manera eficiente, sino también posible. Poseer algo implica conocer qué puede hacerse o conseguirse con ello, es decir, qué necesidad se satisface. Por ello, las necesidades surgen de la realidad objetiva en la que el hombre o la sociedad se desenvuelven. De allí que a la hora de tomar una decisión no solamente se miren cuáles son las aspiraciones, sino también cuáles son las posibilidades. La mejor decisión se logra cuando, contemplando ambos aspectos de una misma realidad, se conjugan medios y aspiraciones con un alcance creíble y posible.

En el campo de la estrategia de defensa y su correspondiente estrategia militar, el alcance del uso del instrumento militar es diferente según la necesidad a la que se pretende satisfacer. Actores globales como los Estados Unidos poseen un instrumento militar de alcance también global. Actores medianos, como los Estados europeos, buscan con sus aparatos militares disuadir principalmente de una acción en su territorio, pero inclusive contemplan otros alcances (tal como defender sus intereses políticos y económicos en la zona mediterránea) a través de un bien mayor: las alianzas militares y las organizaciones de seguridad.

El mayor dilema respecto a la defensa se le presenta a los países pequeños. Con escasos recursos y severas necesidades socio-económicas de orden interno, cuentan con un instrumento militar que no posee ni poseerá alcance fuera de sus fronteras. La utilidad y el alcance de la defensa

nacional en estos casos no siempre será un tema preferente de la atención pública. El goce de períodos de paz o la ausencia de percepciones de amenaza pueden ser asumidos como beneficios naturales, antes que como consecuencia de la actividad de la defensa. La defensa es un seguro que se desea poseer, pero que naturalmente no se percibe como parte de la vida cotidiana: está allí para asegurar la paz, y sólo se espera que aparezca en caso de conflicto.

La legitimidad del presupuesto de defensa será entonces fundamental para su aceptación social. Si existe una relación económica natural entre recursos escasos y necesidades infinitas, entonces la excesiva asignación de recursos a la defensa puede desplazar gastos sociales valorados por la ciudadanía. A mediados de 1950 el presidente norteamericano Dwight D. Eisenhower gustaba ejemplificar que el costo de un bombardero moderno era similar al costo de treinta escuelas en ciudades distintas, o dos usinas eléctricas, o dos hospitales modernos totalmente equipados. Un destructor moderno era lo mismo que casas para más de ocho mil personas. El desarrollo de un programa de defensa equilibrado y su conversión en un presupuesto de defensa razonable debe ser un esfuerzo permanente e imprescindible en la definición de políticas públicas.

La sociedad –y específicamente el poder legislativo como expresión de la ciudadanía– debe tener claridad respecto a la absoluta necesidad de participación, de obediencia a las definiciones legales del proceso presupuestario, y de adhesión del planeamiento de defensa a los intereses nacionales mayores. El poder legislativo debe prevalecer en el proceso de aprobación presupuestaria de la defensa nacional y conocer los criterios de elaboración de ese mismo presupuesto. La transparencia en la elaboración y aprobación del presupuesto de defensa crea condiciones para la legalidad de lo aprobado, además de que contribuye a cimentar mejores relaciones entre civiles y militares, y coadyuva a que los ciudadanos puedan sentir a la defensa como parte de las políticas públicas que están destinadas a su bienestar.

2.4 La defensa es una necesidad continua

La provisión de la defensa como bien público no puede verse interrumpida por el gobierno. Para ello se requeriría contar con una certidumbre casi absoluta acerca del momento en que la amenaza se materializará, condición inexistente en el ambiente estratégico de la seguridad internacional de este siglo.



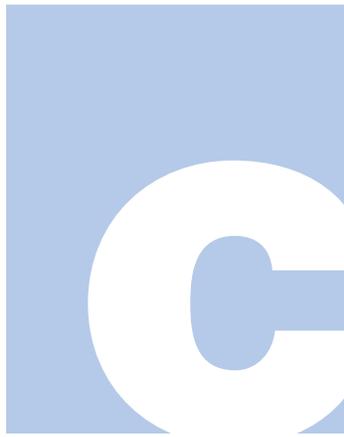
Las soluciones de corto plazo no representan una opción; el mediano y el largo plazo son características diferenciales para la eficiencia de los recursos que se pretende destinar a la defensa. Eliminar totalmente o modificar significativamente los gastos de defensa en un presupuesto anual, no es una decisión que pueda tomarse sin que la capacidad se vea profundamente afectada. Los equipos adquiridos, por ejemplo, requieren mantenimiento continuo, y el costo de su recuperación luego de haber sido abandonados superará seguramente el rubro «mantenimiento» que se hubiese tenido que incluir en el presupuesto. Lo mismo sucede con el personal, que requiere de una larga carrera de capacitación y entrenamiento, que puede tardar décadas en ser recuperada.

En este sentido, el tema de la plurianualidad del presupuesto de defensa debe ser destacado. Aunque la plurianualidad sea un rasgo común en buena parte del presupuesto estatal, pues se refiere a la continuidad de la acción del Estado, los costos de defensa tienen una característica distinta en comparación con los de educación o salud. Los costos de mantenimiento de equipos, reemplazo de piezas mecánicas y electrónicas y entrenamiento de equipos son, para el caso de defensa, mucho más grandes que los costos de adquisición. Esa característica explica el crecimiento de los costos futuros.

Por esta razón, cada inversión en defensa tiene una proyección de costos en los que se incluye mantenimiento, entrenamiento y otras acciones, a lo largo de varios períodos presupuestarios. Esa proyección tiene un ritmo de crecimiento impactante. Es crítica, por ejemplo, la cuestión de los repuestos y municiones. Toda vez que un equipo militar nuevo es incorporado al sistema de defensa, la primera cuestión es verificar que su empleo futuro no podrá ser condicionado por falta de repuestos o por la imposibilidad económica de mantenerlos. Esto es, el precio del equipo es importante, pero deben también calcularse los costos implícitos de empleo y mantenimiento. Especialmente, cuando los costos de la adquisición parecen muy bajos y convenientes, pues la defensa puede estar adquiriendo algo que no podrá emplear efectivamente, y el dinero público será desperdiciado.

De este modo, no es sólo necesaria la valoración social de la defensa en un período dado, sino que debe mantenerse en el tiempo para que el presupuesto en defensa tenga consistencia con los valores a los que la sociedad otorga importancia para su bienestar.





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, ejercite 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.

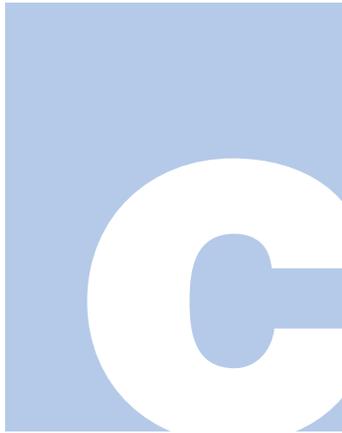


2

SEGUNDA PARTE







APÍTULO 4

El trabajo presupuestario de la sociedad civil: fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas

RESDAL

En términos generales puede decirse que todos los aspectos de la actividad política y el desempeño gubernamental de un país están directamente relacionados con el presupuesto público. Lo mismo sucede con la mayor parte de las actividades de los agentes económicos, grupos y comunidades de la sociedad, quienes son depositarios de los derechos que el Estado garantiza por medio de su aparato. Éste, a la vez, es financiado por medio del gasto público.

El análisis y seguimiento del presupuesto es una herramienta imprescindible para explicar cómo se gobierna y administra. En el presupuesto toman forma las prioridades del gobierno, las acciones que se llevarán a cabo para satisfacerlas, y las dependencias e instituciones responsables de su implementación. Como tal, toda política exitosa debe contar con una asignación presupuestal consistente con sus objetivos y su relevancia.

Por lo general, el presupuesto público ha estado envuelto en un velo de discrecionalidad y secreto. Nuestros gobiernos están poco acostumbrados a rendir cuentas de manera consuetudinaria,

ya que por mucho tiempo el ejercicio de sus facultades y el consecuente uso de fondos públicos se entendieron como una prerrogativa desvinculada de la información y opinión de la ciudadanía. Sin embargo, como resultado de una serie de cambios políticos, económicos y sociales, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han desempeñado un papel cada vez más importante en el estudio y monitoreo del presupuesto público.

A lo largo de la década de los años noventa se empezaron a perfilar discusiones enfocadas hacia la promoción de la transparencia y la evaluación de las decisiones políticas que se reflejan en la asignación del presupuesto público. En este contexto, la transparencia implica “que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público en general”.¹ Las razones que explican la importancia de la transparencia presupuestaria son diversas y, a la vez, evidentes.

La primera y más importante radica en el papel central del presupuesto en el proceso de toma de decisiones en todos los países: allí se expresan *las* prioridades de la Nación. Se establecen *las* acciones para resolver los problemas más importantes y promover el desarrollo. Adicionalmente, “favorece el apego a la ley, promueve el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de la autoridad pública”.²

Partiendo de la relevancia fundamental de la transparencia para establecer el vínculo entre las políticas públicas y los recursos necesarios para su implementación, el análisis, seguimiento y monitoreo de los recursos empezó a ser usado como un instrumento para incidir en la toma de decisiones, de manera argumentada y basándose en información que proviene de los gobiernos mismos. Esta tendencia se ha mantenido tanto en países de economías medianas, como en países en desarrollo que atraviesan procesos importantes de apertura y democratización.

El crecimiento de las organizaciones que desarrollan análisis diversos de presupuestos puede apreciarse en las cifras del *International Budget Project (IBP)*: mientras la primera reunión internacional convocada por el IBP en 1997 contó con 50 representantes de organizaciones en 14

¹ B. Lavielle, M. Pérez y H. Hofbauer (coord.), *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria: una comparación de diez países*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, octubre 2003, p. 5.

² *Ibid.*



países, a la tercera conferencia, en 2000, asistieron 100 participantes de organizaciones en 25 países.³ Más aún, la cuarta conferencia, realizada en México en 2003, contó con participantes de más de cuarenta países (véase www.internationalbudget.org).

El objetivo central de la mayoría de los grupos que se han involucrado en el trabajo de presupuestos públicos es asegurar y priorizar políticas esenciales para el desarrollo de la sociedad, particularmente de aquellos grupos que se encuentran en situación más desventajosa. Si bien el análisis de presupuestos requiere cumplir con criterios de solidez técnica y analítica, su fin último es ser difundido e incidir en la toma de decisiones y en el debate político.

Hace algún tiempo, uno de los problemas centrales para el análisis de los presupuestos públicos en una diversidad de países era la falta de información oficial suficiente, oportuna y confiable. En los últimos años este problema se ha ido reduciendo considerablemente, y los avances en materia de información son significativos. Si bien hay diferencias en el grado de apertura y acceso a la información, en la actualidad existe la posibilidad de monitorear y analizar el presupuesto público, en distintos niveles de gobierno, en la mayoría de los países de la región. En ese sentido, las condiciones de la transparencia y el acceso a la información del gasto público han mejorado notablemente, aunque esta mejoría no afecta de manera similar a todos los sectores.

A pesar de que el trabajo presupuestario depende de una serie de factores específicos de cada país —como el grado de consolidación de las instituciones, el grado de apertura y funcionalidad democrática, y la capacidad gubernamental de generar información relevante, confiable y oportuna— hay elementos que son importantes en general, toda vez que definen el contexto y los ritmos del trabajo presupuestario, a la vez que influyen en su potencial para la incidencia política.

4.1. El Ciclo Presupuestario

Para aproximarse al presupuesto es importante tener en cuenta que se desarrolla en función de un proceso. El proceso presupuestario abarca todas las etapas del gasto público, desde la planificación

³ Ver W. Krafchick, *¿Puede la sociedad civil ser un valor agregado en las decisiones presupuestarias? Descripción del trabajo presupuestario de la sociedad civil*, International Budget Project, Washington, 2001.

de cuánto se puede gastar y en qué rubros, hasta la evaluación de lo gastado y los resultados obtenidos. Estas etapas son parte de un proceso continuo y multidimensional; se solapan en algún momento, e inciden regularmente sobre el desarrollo de las etapas subsecuentes. Independientemente de las características específicas de cada contexto, país y orden de gobierno, el proceso presupuestal está conformado por cuatro etapas principales:

Formulación: En esta etapa se establecen las prioridades gubernamentales, las estrategias para atenderlas, y los recursos específicos que se destinarán para su cumplimiento. Es la etapa más cerrada de todo el ciclo, y de la cuál se conoce menos en términos generales. Recae por completo en el poder ejecutivo, salvo en aquellos casos en los cuales se han instrumentado procesos participativos de formulación del presupuesto, como en el muy conocido caso de Porto Alegre, Brasil.

Por lo general, la formulación del presupuesto se hace con base en los criterios y lineamientos que para tal fin establece el Ministerio de Finanzas (o de Hacienda). Esta dependencia es la encargada de fijar los techos presupuestarios y establecer límites iniciales para lo que cada ministerio o sector puede gastar. Revisa las propuestas y las integra en un documento general, que aglomera el ingreso esperado y el gasto previsto para el año fiscal siguiente.

Es importante hacer énfasis en que cada uno de los sectores o dependencias tiene la responsabilidad de definir sus prioridades y determinar la asignación de recursos de manera consistente con planes de acción establecidos para su quehacer particular. Sin embargo, ante las presiones de ajuste estructural y reducción del aparato estatal, la tendencia ha sido a la reducción del gasto, más que expansión. En este sentido, suele predominar la falta o escasez de recursos, que se ha convertido en un argumento recurrente por parte de quienes tienen que integrar presupuestos sectoriales bajo crecientes restricciones financieras.

Discusión y aprobación: Esta es la etapa más visible del proceso presupuestario, ya que es cuando el gobierno presenta un paquete con propuestas de ley de ingresos y egresos para que los legisladores discutan, aprueben, y en caso de ser posible, modifiquen esos proyectos. Es una de las etapas con mayor posibilidad de incidencia, en función de la visibilidad del proceso de discusión/aprobación, la facilidad para acceder a quienes toman las decisiones y la posibilidad de ejercer presión en medios.



Es importante tener claro que en la etapa de discusión y aprobación del presupuesto, las modificaciones que se le pueden hacer a la propuesta enviada por el poder ejecutivo varían dependiendo del entramado legal de cada país. En sistemas parlamentarios, lo común es que el proyecto sólo pueda ser aprobado o rechazado, más no modificado. En sistemas presidenciales suele haber grados diversos de modificaciones posibles. Hay casos en los cuales se pueden modificar asignaciones específicas, pero no el monto total del presupuesto. En otros es posible replantear el techo del gasto y, por consiguiente, incrementar recursos sin tener que hacer ajustes en otros rubros.

Por lo general, los cambios que el poder legislativo le puede hacer al presupuesto no abarcan detalles programáticos o características de la aplicación o ejecución de las acciones que llevan a cabo las dependencias del poder ejecutivo. Pero sí pueden determinar criterios que influyen en la manera en la cual se presenta la información y que, por tanto, contribuyan a incrementar la transparencia y el balance entre los poderes.

Ejercicio del gasto: En esta etapa del ciclo, el gobierno ejecuta sus programas con los recursos aprobados por el legislativo, en los términos del presupuesto aprobado para el año fiscal correspondiente. La posibilidad de incidencia depende en amplia medida de las condiciones de transparencia y acceso a la información gubernamental. Dado que es casi una norma encontrar variaciones en el gasto respecto a lo originalmente aprobado, la atención de la sociedad civil es indispensable.

Además, estrictamente hablando es este el momento en el cual la corrupción o el manejo discrecional de recursos se cristaliza. Dependiendo de los distintos mecanismos de información con los que un gobierno cuenta, habrá mayor o menor información con respecto al ejercicio del gasto durante su aplicación. Durante los últimos años se ha avanzado mucho en algunos países de la región con respecto a la integración de reportes trimestrales y avances de gestión. En algunos casos, sin embargo, éstos no son comparables con el formato del presupuesto aprobado, reduciendo la utilidad de la información misma.

Otro aspecto importante es que la disponibilidad real de recursos varía de las proyecciones hechas. Por lo tanto, es común que durante el ejercicio del gasto no sólo haya variaciones con respecto al destino de rubros específicos del gasto aprobado, sino que también haya recortes o aumentos.

Fiscalización y Control del Gasto: Esta etapa es de la mayor importancia dentro del ciclo, ya que el gobierno entrega cuentas de los montos ejercidos y los resultados obtenidos. Aunque el proceso formal de revisión inicia hasta que se tiene completo el informe de resultados, o algún documento equivalente –documento en el cual el gobierno rinde cuentas finales para un año fiscal determinado– la integración de esta información comienza mucho antes, prácticamente desde el momento en que se ejercen los recursos.

La fiscalización debe arrojar luz sobre el uso medido de los recursos, su eficiencia y su racionalidad. En teoría, esta información debe ser un elemento que se tome en cuenta en la elaboración de presupuestos subsecuentes y en su aprobación. Sin embargo, son pocas las veces que esto se logra de manera consistente. Por lo tanto, la posibilidad de darle seguimiento a las tendencias del gasto aprobado y ejecutado, para ilustrar la necesidad de priorizar determinados rubros a la vez de reconsiderar otros, es sumamente importante. Este papel puede ser desempeñado, de manera importante, por grupos independientes que se dediquen a darle seguimiento a rubros o sectores específicos del gasto público.

4.2 Elementos esenciales para el trabajo independiente de análisis y monitoreo de los presupuestos públicos

El presupuesto refleja las prioridades sociales y económicas del gobierno y tiene impacto directo en las condiciones de vida y los servicios a los cuales la sociedad en conjunto tiene acceso. Sin embargo, su impacto es proporcionalmente mayor en los sectores más marginados, debido a que, para quienes viven en condiciones de pobreza, los servicios que el gobierno provee son indispensables para contar con condiciones dignas de vida y oportunidades esenciales. Irónicamente, estos sectores desprotegidos tienen menor capacidad para incidir en las decisiones que los afectan de manera directa.

Por ello el análisis independiente de presupuestos adquiere mayor relevancia. Para potenciar su impacto en la definición del debate y de la agenda política es importante que cumpla con algunos aspectos básicos, como lo son la independencia, la solidez, la oportunidad, la accesibilidad y la difusión.



Independencia: Una de las características fundamentales del análisis de presupuestos públicos desde la sociedad civil, para ser validado por otros actores, es su independencia, es decir, el hecho de que no responda a intereses partidistas. Es trabajo realizado por grupos ciudadanos, institutos de investigación, instituciones de análisis o centros académicos que analizan la asignación del gasto, sus tendencias, sus características y sus impactos, al margen de las agendas de partidos o grupos de presión.

Como tal, la independencia requiere que el análisis se centre en hechos más que en argumentos ideológicos, ilustrando la importancia de determinados temas y analizando la manera en que son retomados en la asignación del gasto, así como las implicaciones de esas decisiones. Esto no significa que el análisis deba ser *neutral*, sino que debe ser objetivo y retomar los elementos disponibles para asentar hechos.

Solidez: La solidez de una investigación es importante particularmente para asegurar la credibilidad y confiabilidad de la organización que lleva a cabo el análisis. Las cifras que se manejan y se presentan, y de las cuales se desprende el análisis de las implicaciones de políticas específicas, deben ser incuestionables.

Siendo que los presupuestos públicos son documentos técnicamente complicados, toma tiempo desarrollar las habilidades y el conocimiento necesario para presentar información que no esté sujeta a dudas. El costo de ser poco serios con el análisis de la información puede ser la pérdida de la credibilidad, la descalificación, y la consecuente imposibilidad para establecer canales de interlocución con los actores gubernamentales en quienes se trata de incidir.

Accesibilidad: Como el análisis de presupuestos requiere de conocimientos técnicos, es común que sus resultados se expresen en la misma jerga técnica, que está fuera del alcance de la mayoría de quienes pueden estar interesados en esta información. Siendo un tema que se ha caracterizado por su inaccesibilidad, resulta poco productivo mantener estas dificultades por medio de la creación de capacidades de análisis que sólo sirven a quienes lo realizan.

Por lo tanto, es indispensable que se invierta tiempo y esfuerzo en la «traducción» del análisis hecho, con el objetivo de poderlo socializar adecuadamente. También es fundamental que

los argumentos se estructuren de manera lógica y que los puntos más relevantes se ilustren de la manera más clara y sencilla posible, para que puedan nutrir las discusiones de diversos grupos y actores interesados en el tema y capacitados para incidir.

Oportunidad: Encontrar el momento oportuno para dar a conocer los resultados del análisis realizado es otro aspecto clave. De poco sirve un análisis sofisticado, si el momento en el que se da a conocer no es el adecuado para la incidencia política. Por lo tanto, es importante estar al pendiente del proceso político, y mantener información actualizada, que permita responder a cuestiones particulares de manera eficiente.

Por lo general, las ventanas de oportunidad para incidir en cuestiones presupuestarias son muy específicas, y tienen corta duración. Las etapas del proceso presupuestal, descritas anteriormente, determinan la mayoría de las oportunidades que, de manera recurrente, se perfilan para el tema. Adicionalmente, el trabajo en sectores específicos o temas particulares, así como la coyuntura política, definen otros momentos relevantes para la incidencia.

También es importante tener identificados a aquellos grupos, sectores o dependencias públicas en las cuales se quiere incidir, así como sus procesos de elaboración y discusión del proyecto de presupuestos, para asegurar que el tema sea abordado en el contexto más propicio.

Difusión: La utilidad política que se le dé al análisis generado es, a final de cuentas, el aspecto más importante. De poco o nada sirve investigar el efecto del presupuesto asignado a diversos sectores, si los resultados obtenidos no se logran difundir adecuadamente. Es fundamental contar con estrategias adecuadas de difusión, enfocadas a lograr que los medios de comunicación o los tomadores de decisiones recojan el análisis, y que éste nutre su debate. Vale la pena invertir tiempo y esfuerzo en construir relaciones con los medios, con legisladores y funcionarios para que no sólo presten atención a eventos y actividades específicas realizadas en el contexto de nuestro trabajo, sino también utilicen nuestra información para alimentar su propio trabajo.

Es indispensable adecuar la información que se quiere difundir dependiendo del público objetivo, que no siempre es el mismo. No es lo mismo elaborar un documento de divulgación, impulsar un tema específico en el poder legislativo o promover alguna reforma concreta con el análisis realizado. Las estrategias de difusión varían acorde al fin que se busca.

Perspectiva estratégica: En general es importante tener en cuenta cuáles son los objetivos que se persiguen y considerar cómo pueden alcanzarse, teniendo en mente los recursos técnicos, humanos, políticos y de interlocución de cada grupo. También es importante tener en cuenta las características de los distintos tipos de actividad y/o análisis a realizar, ya que no puede esperarse que una misma estrategia funcione para dos actividades distintas, que buscan cumplir objetivos distintos. Para poder maximizar el impacto esperado de cada una de las actividades de la organización es necesario planear y establecer lineamientos y acciones diferenciadas.

La experiencia de diversas organizaciones que se dedican al análisis de presupuestos, o lo han integrado entre sus líneas de trabajo, ilustra que es importante tener en cuenta las condiciones particulares que rodean a cada asunto específico sobre el que se quiere incidir, y planear en función de:

- a) el tipo de análisis que se debe realizar (para mayores detalles, véase Anexo 1).
- b) el lapso de tiempo en el que se deben presentar los resultados del análisis para potenciar su impacto.
- c) el público objetivo al que debe dirigirse el análisis.
- d) los vínculos con otras organizaciones, medios de comunicación y tomadores de decisiones que son relevantes.
- e) los mecanismos de difusión que se pueden utilizar para que la información tenga el mayor impacto posible.

4.3 Algunas sugerencias con respecto al análisis de presupuestos

La experiencia de las organizaciones que se han involucrado en el análisis de presupuestos a lo largo de la última década ha arrojado algunas lecciones que pueden ser de relevancia para grupos que recién se están acercando al tema⁴. Destacan dos factores particularmente importantes: la identificación de los puntos de entrada a cada tema, para asegurar la pertinencia y lo adecuado del análisis; y el

⁴ En el Anexo 2 se mencionan algunas fuentes relevantes para ilustrar y proporcionar información al trabajo presupuestario independiente.

desarrollo de estrategias orientadas al fortalecimiento del análisis. Éstas últimas se incluyen en el Capítulo 7, que aborda aspectos de incidencia.

Tipología de Análisis Presupuestal Aplicado

Tipos de grupo de trabajan con presupuestos

- Instituciones de política aplicada
- Instituciones de investigación o académicas
- Organizaciones de la sociedad civil, dedicadas al activismo en temas particulares
- Organizaciones que operan en todos los niveles de gobierno

Naturaleza del trabajo en materia presupuestal

- Ser fieles a los hechos, claros y oportunos
- Desarrollo de una perspectiva independiente
- Se busca incidir en las políticas públicas

Actividades principales del trabajo en materia de presupuestos

- Promover la información y conocimiento en materia presupuestal
- Evaluación del proceso presupuestal y de toma de decisiones
- Análisis riguroso de las políticas fiscal y de gasto

Público objetivo

- Tomadores de decisiones, tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo
- Medios de comunicación
- Organizaciones de la sociedad civil
- La población en general
- Investigadores, académicos

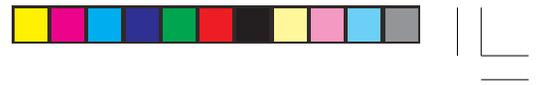
Isaac Shapiro (Ed.), *A Guide to Budget Work for NGO's*, International Budget Project, Washington D.C., 2001.

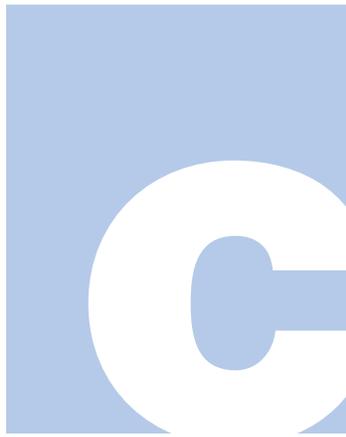


Por cuanto toca a los puntos de entrada es importante señalar la pertinencia de conocer la información y las áreas que se busca escudriñar por medio del análisis. Los documentos presupuestarios contienen información altamente especializada y presentan la información de distintas maneras, para cumplir con distintas funciones contables. Estos aspectos quedarán ejemplificados en capítulos posteriores. Si no se cuenta de entrada con claridad respecto de lo que se busca extraer de los documentos e información presupuestaria, el análisis difícilmente cristalizará.

Los puntos de entrada al análisis de presupuestos son temas y problemas que se pueden evidenciar por medio de este análisis. Si no se tiene claridad respecto a lo que es relevante y define a determinado tema, el análisis se vuelve descriptivo y demasiado general para evidenciar tendencias, aportar elementos importantes al debate o incidir en la toma de decisiones. De esta manera, para analizar qué tan pertinente, transparente y adecuado es el gasto en un área específica, es necesario saber los pormenores del área, los problemas o retos que busca atender, las características de las acciones que se requieren, el tipo de información diagnóstica para desarrollarlas y otros similares. Sin ese conocimiento temático, el presupuesto y su análisis no nos darán más que una visión de los aumentos/reducciones que el gasto sufre en sí mismo, como parte de un todo más amplio, y con respecto a sus componentes específicos.

Con respecto a las estrategias para fortalecer el análisis, vale la pena enunciar lo siguiente. Un primer paso tras haber identificado el tipo de trabajo que puede y quiere realizarse en torno a una temática específica, es identificar la información disponible en el proceso presupuestal, las oportunidades para incidir y las alianzas que se puedan generar. Para este efecto deben llevarse a cabo labores de diagnóstico de capacidades y oportunidades, de vinculación con organizaciones y actores políticos, y de capacitación para poder desarrollar nuevos instrumentos para el análisis. Estos aspectos serán abordados, con mayor detalle, en el Capítulo 7 de esta guía.





APÍTULO 5

El presupuesto público: un lenguaje que se puede aprender



RESDAL

5.1 El presupuesto nacional

El presupuesto constituye una expresión fundamental de la institucionalidad democrática, por ser el medio a través del cual el sistema político representativo autoriza al poder ejecutivo a aplicar los recursos provenientes de la facultad legal que le ha otorgado para recaudar tributos y demás ingresos del Estado. El presupuesto tiene tres objetivos básicos de política económica:

Asigna bienes públicos a los ciudadanos. Por sus imperfecciones, el mercado es incapaz de proporcionar la cantidad óptima de ciertos bienes y servicios esenciales para el bienestar de la población. Éstos son, por ejemplo, justicia, defensa, seguridad, educación, salud, infraestructura, entre muchos otros. Para que estos bienes y servicios lleguen a la sociedad, el Estado debe garantizar su provisión.

Redistribución de los ingresos. A través de este papel, el Estado contribuye a paliar la inequidad en la distribución del ingreso. Efectúa, entre otras actividades, transferencias de riqueza desde las personas con mayores ingresos hacia aquellas de menores recursos (por ejemplo, a través de políticas tributarias), desde los más jóvenes hacia los mayores (vía el pago de pensiones), y de regiones más desarrolladas a regiones menos desarrolladas (por subvenciones y subsidios de varias clases).

Crecimiento y estabilidad. El sector público puede influir a través de su política presupuestaria en la provisión de un marco estable y duradero, que facilite una evolución favorable de las principales variables macroeconómicas: crecimiento, empleo e inflación.

El presupuesto representa las «*intenciones*» del gobierno en cuanto a políticas de ingresos y gastos esperados para el año fiscal correspondiente. Sin embargo, los presupuestos no siempre han sido tan efectivos como deberían ser para cumplir con los objetivos que se proponen cuando se aprueban. Es por esto la necesidad de realizar un monitoreo de la ejecución del presupuesto por parte de distintos organismos públicos y por parte de la sociedad civil.

Por estas razones, teniendo en cuenta la complejidad y el volumen de la denominada «ley de leyes», un manual que resuma las clasificaciones por las que se expresa el presupuesto y cómo entender las mismas, resulta esencial para comprender cómo el gobierno busca responder a las demandas del país. En este caso particular, estas explicaciones se basarán en el gasto en defensa.

5.2 ¿Por qué es importante la transparencia fiscal?

En todo proceso de toma de decisiones, contar con información adecuada constituye un requisito primordial que afecta directamente el resultado de la elección. Este precepto se aplica a cualquier tipo de organización, incluido el sector público.

Según la definición del Fondo Monetario Internacional¹, la transparencia fiscal se basa en cuatro principios esenciales:

- *Claridad de roles y responsabilidades:* refleja la importancia de establecer límites claros dentro del gobierno entre actividades fiscales, monetarias y de empresas públicas, y entre el sector público y el sector privado.
- *Disponibilidad pública de información:* se relaciona con la necesidad de información fiscal completa y con el compromiso de los gobiernos a publicarla en momentos predeterminados.

¹FMI, *Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal*. Marzo 2001.



- *Preparación, ejecución e informes presupuestarios abiertos según las normas tradicionales relativas a la cobertura, accesibilidad e integridad de la información fiscal:* aquí se destaca el desarrollo y armonización de normas estadísticas y contables internacionales para la generación de informes del gobierno.

- *Garantía independiente de integridad:* enfatiza el medio habitual de proveer dicha garantía a través de auditorías externas e independencia estadística, aunque va más allá de estos temas y requiere la apertura de los gobiernos al escrutinio independiente.

A su vez, es sabido que la transparencia fiscal refuerza la responsabilidad y aumenta el riesgo político asociado con mantener políticas insostenibles. Por lo tanto, puede incrementar la credibilidad, cuyos beneficios se reflejarán en menores costos de financiación y un mayor respaldo para políticas macroeconómicas sólidas por parte de un público bien informado. Por otro lado, la falta de transparencia en la administración fiscal puede ser desestabilizante, crear ineficiencia y fomentar la inequidad y la corrupción en el manejo de las cuentas públicas.

En este contexto, el papel de la sociedad civil para analizar, monitorear o incidir en la asignación y el ejercicio de los recursos públicos cobra relevancia, ya que en un sistema democrático no es sólo responsabilidad del gobierno la correcta estimación y asignación de gastos y recursos. Los ciudadanos, como votantes, tenemos la responsabilidad de asegurar que las necesidades de la sociedad se reflejen en las acciones políticas o, en caso contrario, exigir las medidas correctivas adecuadas.

Como ciudadanos, ¿qué es necesario para entender el presupuesto? ¿Qué podemos «leer» o «interpretar» a través de las hojas y tablas que presentan información presupuestaria? Las próximas secciones de este capítulo ofrecerán diversas perspectivas para analizar datos del presupuesto, con el fin de ejemplificar, con datos empíricos, mecanismos para interpretar y «desmitificar» el gasto público.

5.3 ¿Cómo se clasifica el presupuesto y qué nos dice cada una de las clasificaciones?

Para cumplir con sus funciones, las entidades públicas ejecutan una gran cantidad de operaciones contenidas en diferentes programas. Por este motivo, las cuentas del presupuesto deben presentarse de forma que faciliten la contabilidad gubernamental. Al mismo tiempo, deben permitir una clara lectura sobre el uso de los recursos, su destino, sus objetivos y los responsables de su ejecución.

Por lo tanto, se hace necesario adoptar un sistema de clasificaciones que ayude a ordenar la información requerida de manera uniforme y presente, de acuerdo a diversos criterios, los ingresos y gastos del gobierno.

Un ejemplo que permite entender la necesidad de las clasificaciones presupuestarias es trasladar este concepto a nuestra vida cotidiana. Una pareja vive en su casa, con dos hijos. Cada hijo va a la escuela, al médico, etc. Todos en la casa utilizan vestimentas, tienen que comprar muebles, útiles para el colegio, bienes consumibles. Nos podría resultar útil saber quién gasta qué proporción de los recursos familiares, analizando cuánto gasta cada uno de los hijos, la mujer y el hombre. Si quisiéramos conocer la finalidad de ese gasto, tendríamos que identificar lo que se destina al colegio, a la salud, al trabajo. Por último, podríamos indagar en qué se gasta: vestimentas, útiles, muebles. También podríamos saber cómo se integraron los recursos de los que esta familia dispone, analizando los salarios de los adultos, los créditos con los que cuentan y los ahorros o préstamos que tienen. En esencia estas mismas cuestiones son las que se traducen en las clasificaciones del presupuesto público. Como se describe a continuación, las clasificaciones presupuestarias nos permiten contestar preguntas como quién gasta el dinero, para qué, en qué y cómo se financió.

En América Latina, las clasificaciones presupuestarias han ido evolucionando en la medida en que el gasto público se ha diversificado y complejizado. Actualmente las clasificaciones comúnmente utilizadas son la jurisdiccional (o administrativa), la funcional y la económica². La importancia de las clasificaciones presupuestarias radica en la lectura e interpretación que puede hacerse de las mismas, tanto porque facilitan la toma de decisiones de los agentes correspondientes, como porque permiten un análisis más preciso por parte de la sociedad civil para fortalecer la rendición de cuentas del gobierno.

Las diferentes formas de clasificación del presupuesto no sólo no se superponen, sino que se complementan. Así como en una familia uno puede preguntarse cuánto se gasta en útiles escolares para educar al hijo menor –lo cual implica saber en qué se gasta, con qué finalidad y a quién beneficia ese gasto– el análisis del presupuesto, por medio de sus clasificaciones, permite responder a cuestiones diferentes pero conexas. Por ejemplo, si se desea saber cuánto gastará en

² J.P. Guerrero Amparán, y Valdés Palacio, “Manual sobre la clasificación del gasto público”, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, México.

sueldos y remuneraciones y cuánto en bienes de uso, se recurrirá sólo a la clasificación económica o por objeto del gasto. Pero para saber cuánto se gastará en sueldos en el área educativa, o cuánto destinará la presidencia a transferencias para fines de promoción social, se recurrirá a varias desagregaciones o clasificaciones.



Fuente: Guerrero Amparán y Valdés Palacio, "Manual sobre la clasificación económica del gasto público", Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, México.

A continuación se presenta una propuesta de análisis de las distintas preguntas que pueden contestarse analizando el presupuesto público. Con el objetivo de ilustrar el tipo de información que se está estudiando (y sin pretender analizar cada uno de los presupuestos a los que se hace mención), se ejemplificará con datos presupuestarios reales de distintos países, seleccionados tanto por la información disponible como por la región en que se enfoca la presente guía.

¿Quién gasta?

Una primera pregunta es quiénes gastan el presupuesto público. Comúnmente, esta información se encuentra al analizar la división del gasto público entre instituciones del gobierno, sea esta la clasificación administrativa, jurisdiccional o institucional. Simplemente, se la reconoce al observar el presupuesto desagregado por ministerios, secretarías o los distintos poderes (ejecutivo, judicial y legislativo). ¿Cómo puede leerse esta información?

Una primera revisión consiste en comparar el presupuesto asignado a cada institución con el gasto del año anterior, para analizar quiénes contarán con más recursos y quiénes con menos. Esta

lectura puede realizarse de dos maneras. Analizando las variaciones en el monto o analizando la variación porcentual.

En el Ejemplo 1, puede observarse que entre 2003 y 2004, el presupuesto destinado al Ministerio de Trabajo en Chile es el que más aumenta, mientras que las Obligaciones del Tesoro (que incluyen el pago de servicios de la deuda y subsidios) es la jurisdicción que más disminuye. Esta afirmación, a pesar de ser correcta, sólo da una visión de los hechos: el cambio en cifras absolutas de recursos asignados.

Sin embargo, si se analiza la variación porcentual de los recursos destinados a cada institución, se notará que el Ministerio de Relaciones Exteriores aumenta su presupuesto en casi 50% con respecto al año anterior, mientras que el de Trabajo apenas se incrementa en 7,7%. Es por esto que para realizar afirmaciones como quién es el que más aumentó su presupuesto hay que precisar la unidad de medida que se utiliza. Desde esta perspectiva, la Secretaría General de Gobierno es quien más ve reducido su presupuesto.

No puede dejar de mencionarse que al analizar la variación del presupuesto debe tenerse en cuenta la inflación, ya que disminuye el poder adquisitivo. Así, por ejemplo, si el presupuesto del Ministerio de Educación aumenta un 6,4%, pero los precios aumentan en mayor medida, los bienes y servicios que podrán obtenerse serán menos. Es decir, el presupuesto del Ministerio de Educación no es automáticamente comparable al del 2004; en términos reales estaría disminuyendo. Esta consideración es muy importante, ya que en general las planillas que acompañan la Ley de Presupuesto suelen presentarse en términos nominales (o pesos corrientes), por lo que si no se tiene en cuenta la inflación puede arribarse a conclusiones imprecisas- como que un rubro del presupuesto aumenta cuando en términos reales (o pesos constantes) disminuye.

La comparación de los incrementos y disminuciones absolutas y porcentuales de cada jurisdicción sigue sin ofrecer una visión integral. Un aspecto adicional que puede estudiarse es qué áreas del Estado, como partes de un total, son prioritarias en materia de asignación de recursos. Desde esta perspectiva, el escenario del Ejemplo 1 puede apuntar hacia tendencias distintas. Si uno considera que las asignaciones del presupuesto son un juego de suma cero, es decir, que si aumenta el presupuesto de un organismo debe disminuir el de otro, entonces el cambio en la proporción del presupuesto de cada organismo muestra cuáles son los que en realidad se están beneficiando. Esto es una manera de reflejar las prioridades del gobierno en un año determinado (Ejemplo 2) o a través de varios años. Consiste en comparar las variaciones porcentuales de cada jurisdicción como partes de un total.

**Ejemplo 1: Ley de Presupuesto de Chile, 2003 y 2004 por jurisdicción:
Variación absoluta y porcentual por jurisdicción**

Jurisdicción	2003	2004	Variación	
	Miles de \$	Miles de \$	Miles de \$	%
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	2,674,065,583	2,880,236,353	206,170,770	7.7
Ministerio de Educación	1,954,656,137	2,080,468,975	125,812,838	6.4
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	302,661,729	371,362,817	68,701,088	22.7
Ministerio de Salud	656,691,158	713,421,183	56,730,025	8.6
Ministerio de Planificación y Cooperación	93,341,478	124,824,626	31,483,148	33.7
Ministerio de Defensa Nacional	831,184,500	851,855,538	20,671,038	2.5
Ministerio de Obras Públicas	520,646,014	537,597,241	16,951,227	3.3
Ministerio de Justicia	205,483,961	222,116,251	16,632,290	8.1
Ministerio de Hacienda	125,838,091	136,285,002	10,446,911	8.3
Ministerio de Relaciones Exteriores	17,597,469	26,008,402	8,410,933	47.8
Ministerio Público	44,721,399	52,974,906	8,253,507	18.5
Congreso Nacional	45,752,726	49,627,470	3,874,744	8.5
Poder Judicial	116,008,484	119,273,340	3,264,856	2.8
Contraloría General de la República	19,203,049	20,062,520	859,471	4.5
Presidencia de la República	6,540,640	7,053,872	513,232	7.8
Ministerio Secretaría General de la Presidencia	14,164,071	14,370,980	206,909	1.5
Ministerio de Bienes Nacionales	6,418,269	6,002,745	-415,524	-6.5
Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucc.	40,894,196	39,654,772	-1,239,424	-3.0
Ministerio de Minería	22,548,922	20,526,661	-2,022,261	-9.0
Ministerio de Agricultura	144,065,076	140,902,715	-3,162,361	-2.2
Ministerio de Transportes y Telecomunic.	45,547,165	41,308,646	-4,238,519	-9.3
Ministerio Secretaría General de Gobierno	33,130,624	28,071,093	-5,059,531	-15.3
Ministerio del Interior	227,471,896	205,349,980	-22,121,916	-9.7
Obligaciones del Tesoro	1,270,240,320	1,094,540,429	-175,699,891	-13.8
TOTAL Gastos	9,418,872,957	9,783,896,517	365,023,560	3.9

Fuente: Ley de Presupuesto del Sector Público 2003 y 2004. Ministerio de Hacienda, Chile.

El Ejemplo 2 ilustra la variación porcentual de la composición del presupuesto total entre jurisdicciones. Se observa que de 2003 a 2004, el gobierno le da prioridad al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Vivienda y Urbanismo, y Educación. A la vez, reduce la proporción de recursos destinados a Obligaciones del Tesoro, Ministerio del Interior y Defensa.

Ejemplo 2: Ley de Presupuesto de Chile, 2003 y 2004:
Variación porcentual relativa entre jurisdicciones

Jurisdicción	2003 Miles de \$	2004 Miles de \$	Composición		
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	2,674,065,583	2,880,236,353	28.39	29.44	1.05
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	302,661,729	371,362,817	3.21	3.80	0.58
Ministerio de Educación	1,954,656,137	2,080,468,975	20.75	21.26	0.51
Ministerio de Salud	656,691,158	713,421,183	6.97	7.29	0.32
Ministerio de Planificación y Cooperación	93,341,478	124,824,626	0.99	1.28	0.28
Ministerio de Justicia	205,483,961	222,116,251	2.18	2.27	0.09
Ministerio de Relaciones Exteriores	17,597,469	26,008,402	0.19	0.27	0.08
Ministerio Público	44,721,399	52,974,906	0.47	0.54	0.07
Ministerio de Hacienda	125,838,091	136,285,002	1.34	1.39	0.06
Congreso Nacional	45,752,726	49,627,470	0.49	0.51	0.02
Presidencia de la República	6,540,640	7,053,872	0.07	0.07	0.00
Contraloría General de la República	19,203,049	20,062,520	0.20	0.21	0.00
Ministerio Secretaría General de la Presidencia	14,164,071	14,370,980	0.15	0.15	0.00
Ministerio de Bienes Nacionales	6,418,269	6,002,745	0.07	0.06	-0.01
Poder Judicial	116,008,484	119,273,340	1.23	1.22	-0.01
Ministerio de Economía, Fomento y Recons.	40,894,196	39,654,772	0.43	0.41	-0.03
Ministerio de Minería	22,548,922	20,526,661	0.24	0.21	-0.03
Ministerio de Obras Públicas	520,646,014	537,597,241	5.53	5.49	-0.03
Ministerio de Transportes y Telecomunic.	45,547,165	41,308,646	0.48	0.42	-0.06
Ministerio Secretaría General de Gobierno	33,130,624	28,071,093	0.35	0.29	-0.06
Ministerio de Agricultura	144,065,076	140,902,715	1.53	1.44	-0.09
Ministerio de Defensa Nacional	831,184,500	851,855,538	8.82	8.71	-0.12
Ministerio del Interior	227,471,896	205,349,980	2.42	2.10	-0.32
Obligaciones del Tesoro	1,270,240,320	1,094,540,429	13.49	11.19	-2.30
TOTAL Gastos	9,418,872,957	9,783,896,517	100	100	0

Fuente: Ley de Presupuesto del Sector Público 2003 y 2004. Ministerio de Hacienda, Chile.



Las dos maneras de observar el presupuesto por jurisdicción del gobierno permiten obtener una perspectiva sobre quién gasta los recursos públicos, cuánto más se destina a cada institución y en qué medida es un área prioritaria para el gobierno en el año que se analiza. De hecho, los ejemplos 1 y 2 permiten ver que dependiendo del punto de partida, la metodología que se utiliza es distinta y, por consiguiente, las conclusiones también lo son.

Este es el caso, justamente, del Ministerio de Defensa. En el Ejemplo 1 queda claro que su presupuesto aumenta, con respecto al año anterior, en 2,5%. Sin embargo, el Ejemplo 2 ilustra que, dentro de las prioridades del gobierno, defensa no es uno de los sectores que destaca; la proporción que recibe del presupuesto total disminuye en 0,12%. Este es un ejemplo que muestra la necesidad de contemplar distintas comparaciones para arribar a conclusiones. Estas tres mediciones brindan una idea inicial sobre montos, variaciones y prioridades del gobierno, que se puede profundizar al utilizar otras formas de ordenar o clasificar el gasto.

¿En qué gasta?

La dimensión económica del gasto permite conocer los insumos que el sector público adquiere o contrata para su operación y para la producción de bienes y servicios. Esta medida es de utilidad para analizar el impacto del gasto en las variables macroeconómicas, agregando las compras gubernamentales en gasto corriente, gasto de capital, y en ayudas, subsidios y transferencias. Como tal, permite diferenciar las variaciones en los componentes de las cuentas nacionales, que están formadas por los agregados de consumo, inversión, gasto del gobierno y balanza comercial. A su vez, detalla la demanda de recursos del gobierno (humanos, financieros, tecnológicos y materiales).

En el Ejemplo 3 se presenta el presupuesto de México clasificado por su carácter económico, es decir detallando en qué se gasta, comparando 2002 y 2001. Aquí se puede observar que el gasto corriente es el que más aumenta, esencialmente por un incremento en las «participaciones y aportaciones federales», que son recursos que la Federación transfiere a otros niveles de gobierno para funciones de salud, educación, infraestructura, seguridad pública, etc. Asimismo, aumenta significativamente el presupuesto destinado a transferencias y subsidios. Debe destacarse también que Deuda Pública registra un incremento del 40%.

Es importante hacer una anotación: los datos utilizados en los ejemplos 3 y 4 no se desprenden del Presupuesto de Egresos de la Federación de México, sino del Informe de la Cuenta de la Hacienda Pública. Si recordamos las fases del ciclo presupuestario mencionadas en el Capítulo 4, este es el informe que se presenta después del ejercicio de recursos. Esto significa que refleja los montos totales realmente ejecutados, y no el presupuesto que se tenía programado gastar.

Ejemplo 3: Presupuesto Federal de México, 2001 y 2002, ejercido Variación absoluta y porcentual por componente de la clasificación económica

	2001	2002	Variación	
			\$	%
Gastos Corrientes	544,008.3	773,238.5	229,230.2	42.1
Servicios Personales	93,359.3	103,251.1	9,891.8	10.6
Materiales y Suministros	8,142.6	9,167.4	1,024.8	12.6
Servicios Generales	15,530.4	19,858.4	4,328.0	27.9
Subsidios y Transferencias	232,958.3	306,930.4	73,972.1	31.8
Inversión Financiera, Provisiones Económicas y otros gastos ctes	7,966.8	10,433.2	2,466.4	31.0
Participaciones de Ingresos, Aportaciones Federales y Gasto Reasignado	186,050.9	323,598.0	137,547.1	73.9
Gastos de Capital	99,755.9	88,021.3	(11,734.6)	(11.8)
Bienes Muebles e Inmuebles	7,104.3	5,365.9	(1,738.4)	(24.5)
Subsidios y Transferencias	38,555.9	54,164.2	15,608.3	40.5
Obras Públicas	33,085.7	11,459.7	(21,626.0)	(65.4)
Otros gastos de capital	21,010.0	17,031.5	(3,978.5)	(18.9)
Deuda Pública, Pasivo Circulante y Otros	126,974.7	177,672.4	50,697.7	39.9
TOTAL Gastos	770,738.9	1,038,932.2	268,193.3	34.8

Fuente: Informe de Cuenta Pública, 2001 y 2002. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México

Si para este caso aplicamos la misma mecánica descrita en el apartado anterior, es decir, si evaluamos la variación porcentual de las distintas categorías económicas como parte de un total, nuevamente la historia es distinta (Ejemplo 4). Desde esta perspectiva, el gasto en servicios personales disminuye su participación en el presupuesto total, al igual que el presupuesto destinado a subsidios y transferencias (a pesar que ambos rubros se incrementan entre 2001 y 2002).

El rubro que indiscutiblemente aumenta, tanto en monto como en participación, es el de «Aportaciones Federales». Los gastos de capital disminuyen su participación en el presupuesto total y el gasto destinado a la deuda pública y pasivo circulante aumenta, pero apenas en un 0,6%.

Ejemplo 4: Presupuesto Federal de México, 2001 y 2002, ejercido
Variación porcentual relativa entre componentes de la clasificación económica

	2001	2002	Composición		
			2001	2002	Variac.
Gastos Corrientes	544,008.3	773,238.5	70.6%	74.4%	3.8%
Servicios Personales	93,359.3	103,251.1	12.1%	9.9%	-2.2%
Materiales y Suministros	8,142.6	9,167.4	1.1%	0.9%	-0.2%
Servicios Generales	15,530.4	19,858.4	2.0%	1.9%	-0.1%
Subsidios y Transferencias	232,958.3	306,930.4	30.2%	29.5%	-0.7%
Inversión Financiera, Provisiones Económicas y otros gastos ctes	7,966.8	10,433.2	1.0%	1.0%	0.0%
Participaciones de Ingresos, Aportaciones Federales y Gasto Reasignado	186,050.9	323,598.0	24.1%	31.1%	7.0%
Gastos de Capital	99,755.9	88,021.3	12.9%	8.5%	-4.5%
Bienes Muebles e Inmuebles	7,104.3	5,365.9	0.9%	0.5%	-0.4%
Subsidios y Transferencias	38,555.9	54,164.2	5.0%	5.2%	0.2%
Obras Públicas	33,085.7	11,459.7	4.3%	1.1%	-3.2%
Otros gastos de capital	21,010.0	17,031.5	2.7%	1.6%	-1.1%
Deuda Pública, Pasivo Circulante y Otros	126,974.7	177,672.4	16.5%	17.1%	0.6%
TOTAL Gastos	770,738.9	1,038,932.2	100%	268,193.3	-

Fuente: Informe de Cuenta Pública, 2001 y 2002. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México

Un aspecto que debe tenerse en cuenta cuando se analiza en qué se gasta, es que el presupuesto que se asigna a distintos rubros económicos tiene implicaciones diferentes en el mediano y largo plazo. Por ejemplo, si se aumentan las jubilaciones (incluidas en las transferencias), esto afectará el presupuesto de transferencias en los próximos ejercicios, generando rigidez en el presupuesto. Esto se debe a que el presupuesto no se elabora desde cero año tras año, sino que desarrolla inercias en las que cada vez hay más conceptos que se

encuentran comprometidos antes de su elaboración. Este puede ser el caso del pago de intereses de la deuda, las jubilaciones o incluso el gasto en remuneraciones (ya que el nivel salarial por lo general se encuentra protegido y el despido implica costos económicos y sociales), que pueden entenderse como componentes que generan rigidez en el presupuesto.

Ejemplo 5: Ley de Presupuesto de Argentina, 2003 y 2004 Variación absoluta y porcentual por función

Funciones del Gasto	2003 en pesos	2004 en pesos	Variación	
			\$	%
Previsión Social	22,664,587,503	24,738,339,809	2,073,752,306	9.1
Promoción y Asistencia Social	2,671,158,087	3,607,553,530	936,395,443	35.1
Educación y Cultura	3,193,519,801	3,907,088,518	713,568,717	22.3
Transporte	1,291,960,596	1,961,748,706	669,788,110	51.8
Vivienda y Urbanismo	719,160,868	1,020,629,909	301,469,041	41.9
Salud	2,113,584,751	2,323,768,978	210,184,227	9.9
Seguridad Interior	1,696,936,372	1,861,610,101	164,673,729	9.7
Ciencia y Técnica	765,106,383	918,434,729	153,328,346	20
Otros rubros	835,753,652	963,812,079	128,058,427	15.3
Defensa	2,279,246,150	2,370,599,210	91,353,060	4
Dirección Superior Ejecutiva	290,293,941	369,811,440	79,517,499	27.4
Judicial	868,904,560	943,276,382	74,371,822	8.6
Sistema Penal	223,706,007	282,028,237	58,322,230	26.1
Relaciones Exteriores	571,481,575	618,613,004	47,131,429	8.2
Trabajo	3,787,227,350	3,812,903,652	25,676,302	0.7
Inteligencia	332,402,600	357,097,475	24,694,875	7.4
Agricultura	260,949,840	283,768,689	22,818,849	8.7
Energía, Combustibles y Minería	456,611,231	466,305,036	9,693,805	2.1
Legislativa	376,108,647	365,976,388	-10,132,259	-2.7
Relaciones Interiores	1,733,439,003	1,644,795,802	-88,643,201	-5.1
Servicio de la Deuda Pública	7,760,651,082	6,893,880,530	-866,770,552	-11.2
TOTAL Gastos	54,892,789,999	59,712,042,204	4,819,252,205	8.8

Fuente: Ley de Presupuesto Nacional, 2004. Ministerio de Economía. Argentina



¿Para qué se gasta?

Otra pregunta que puede responder el análisis del presupuesto es para qué funciones del Estado se destinarán los recursos públicos. Para contestar esta pregunta, debemos observar las planillas que indiquen clasificaciones por función, área temática o programática. Hasta hace poco, muchos presupuestos nacionales de la región carecían de un desglose de la información con estas características. Simplemente, se limitaban a informar quién gastaba cuánto, y en qué se gastaba.

Pero no ahondaban en mayores detalles acerca de la finalidad de ese gasto. Vale la pena decir que sin información que desglose el presupuesto acorde con funciones o características programáticas, es sumamente difícil hacer un análisis que vaya más allá de las tendencias macroeconómicas o generales del gasto.

Por el contrario, si la información está disponible, hay distintas maneras de abordar los datos. Algunas son similares a las que ya se presentaron para la clasificación administrativa y la económica.

En el caso del presupuesto en Argentina, si se analiza la clasificación funcional observando las variaciones en monto y en porcentaje para cada una de las funciones de gobierno, puede notarse que el mayor incremento en monto se da en Previsión Social, mientras que porcentualmente, la función que más aumenta es Transporte (Ejemplo 5).

En el Ejemplo 6 se puede ver la composición del presupuesto por función y su variación porcentual relativa entre 2003 y 2004. Una vez más, esta perspectiva nos permite identificar a qué funciones del Estado se destinarán los recursos, comparando la priorización de los sectores respecto al año anterior. De este modo, mientras que el pago de intereses de la deuda es la función que se ve más rezagada según el plan de presupuesto para 2004 en relación al 2003, la función que más aumenta su prioridad en el presupuesto es Promoción Social, seguida por Transporte.

Se destaca, sin embargo, que si bien el presupuesto destinado al pago de intereses de la deuda tendrá una variación porcentual negativa respecto de 2003, su participación en el presupuesto total es superior al presupuesto destinado a promoción social, a educación y a trabajo, sectores que como se mostró son prioritarios para el gobierno.

Lo que puede observarse en este caso, es que el presupuesto muestra para qué tareas se destinarán recursos durante el año vigente; para compararlo respecto al año anterior, nuevamente debe tenerse en cuenta su variación y su composición, tanto para ver las modificaciones cuantitativas como para ver el cambio de prioridades del gobierno entre un año y otro.

Ejemplo 6: Ley de Presupuesto de Argentina, 2003 y 2004

Variación porcentual relativa entre funciones

Funciones del Gasto	2003 en pesos	2004 en pesos	Composición		
			%	%	%
Promoción y Asistencia Social	2,671,158,087	3,607,553,530	4.9	6.0	1.2
Transporte	1,291,960,596	1,961,748,706	2.4	3.3	0.9
Educación y Cultura	3,193,519,801	3,907,088,518	5.8	6.5	0.7
Vivienda y Urbanismo	719,160,868	1,020,629,909	1.3	1.7	0.4
Ciencia y Técnica	765,106,383	918,434,729	1.4	1.5	0.1
Previsión Social	22,664,587,503	24,738,339,809	41.3	41.4	0.1
Otros rubros	835,753,652	963,812,079	1.5	1.6	0.1
Dirección Superior Ejecutiva	290,293,941	369,811,440	0.5	0.6	0.1
Sistema Penal	223,706,007	282,028,237	0.4	0.5	0.1
Salud	2,113,584,751	2,323,768,978	3.9	3.9	0.0
Seguridad Interior	1,696,936,372	1,861,610,101	3.1	3.1	0.0
Agricultura	260,949,840	283,768,689	0.5	0.5	0.0
Judicial	868,904,560	943,276,382	1.6	1.6	0.0
Relaciones Exteriores	571,481,575	618,613,004	1.0	1.0	0.0
Inteligencia	332,402,600	357,097,475	0.6	0.6	0.0
Energía, Combustibles y Minería	456,611,231	466,305,036	0.8	0.8	-0.1
Legislativa	376,108,647	365,976,388	0.7	0.6	-0.1
Defensa	2,279,246,150	2,370,599,210	4.2	4.0	-0.2
Relaciones Interiores	1,733,439,003	1,644,795,802	3.2	2.8	-0.4
Trabajo	3,787,227,350	3,812,903,652	6.9	6.4	-0.5
Servicio de la Deuda Pública	7,760,651,082	6,893,880,530	14.1	11.5	-2.6
TOTAL Gastos	54,892,789,999	59,712,042,204	100	100	0

Fuente: Ley de Presupuesto Nacional, 2004. Ministerio de Economía. Argentina



¿Cómo se financia?

Finalmente, uno puede analizar el presupuesto público considerando cómo se financian las distintas actividades y servicios que provee el Estado. Todos los recursos de las entidades de la administración nacional provienen de tributos (impuestos, contribuciones y tasas), venta de bienes muebles, prestación de servicios, rentas de la propiedad, ingresos propios, recuperación de préstamos concedidos, aplicación de multas, sanciones y cobro de seguros por siniestros, transferencias sin contraprestación y no reembolsables provenientes de otros gobiernos, personas jurídicas nacionales o extranjeras, y los provenientes de la participación del Estado en la actividad empresarial, incluyendo las transferencias de otras entidades.

Esta perspectiva es importante no sólo porque permite conocer de dónde provienen los recursos públicos, sino para saber en qué se utilizan los ingresos que provienen de impuestos y de riquezas naturales que pertenecen a la Nación, no a un gobierno. Es esta la esencia y razón principal por la cual los ciudadanos tenemos el derecho de que el gobierno nos rinda cuentas del uso de los recursos públicos, porque justamente pertenecen a la sociedad y reside, no sólo en el Estado, sino en cada uno de nosotros conocer y participar (activa o pasivamente) para que la administración de nuestros recursos sea transparente y contribuya al desarrollo de una sociedad más justa y equitativa.

Para analizar el presupuesto según la fuente de financiamiento del Estado, recurrimos a un ejemplo que combina dos perspectivas: el gasto por función y por fuente de financiamiento. Este tipo de análisis combinado le da más contenido a los números del presupuesto –para que dejen de ser sólo un número y en cambio nos cuenten una historia.

El Ejemplo 7 ilustra que los recursos ordinarios, que corresponden a los ingresos provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos –que no están vinculados a ninguna entidad y constituyen recursos disponibles de libre programación– son la principal fuente de financiamiento del Estado, alcanzando el 80% de la recaudación. Este tipo de ingresos financia a funciones del gasto como la Legislativa, Defensa y Seguridad, Educación o Relaciones Exteriores. Sin embargo, hay determinadas funciones del gasto que se financian por otras fuentes. Por ejemplo, se destaca el gasto en Comunicaciones, o Vivienda y Desarrollo Urbano, que tienen un alto componente de financiamiento por Recursos Directamente Recaudados. Estos son los

ingresos generados por las Entidades Públicas y administrados directamente por éstas, entre los cuales se puede mencionar las Rentas de la Propiedad, Tasas, Venta de Bienes y Prestación de Servicios, entre otros.

Ejemplo 7: Presupuesto Nacional de Perú, 2001 desglose por función y fuente de financiamiento.

Función/ Fuente de Financiamiento	Recursos Ordinarios	Canon y sobrecanon	Particip. rentas de aduanas	Contribuciones a fondos	Recur. Direct. Recaudados	Recursos por operaciones de crédito		
						Interno	Externo	Subtotal
Legislativa	244,763.58	-	-	-	233.65	-	-	-
Justicia	651,159.27	-	-	-	79,680.47	-	13,135.75	13,135.75
Administración y Planeamiento	7,284,683.59	53,324.91	25,200.14	-	284,738.18	45.35	1,244,760.10	1,244,805.44
Agraria	831,854.09	6,828.01	-	-	138,102.63	-	174,897.44	174,897.44
Asistencia y previsión social	5,972,232.86	22,276.96	3,009.48	1,405,503.83	100,786.71	73,232.50	401,093.84	474,326.34
Comunicaciones	6,985.77	726.73	-	-	37,452.68	-	-	-
Defensa y Seguridad Nacional	4,530,902.60	-	2,736.38	-	247,543.35	35,665.66	-	35,665.66
Educación y Cultura	4,722,729.57	45,098.18	12,070.04	-	528,044.13	-	66,669.24	66,669.24
Energía y Recursos minerales	90,448.72	5,483.29	-	-	66,769.48	138.96	90,428.39	90,567.35
Industria, comercio y servicios	57,066.45	5,195.59	576.46	-	41,098.50	-	-	-
Pesca	48,650.87	814.26	-	-	64,839.13	-	-	-
Relaciones Exteriores	330,762.74	-	-	-	34,872.93	-	-	-
Salud y saneamiento	2,302,953.41	23,345.39	5,388.03	-	500,198.21	-	85,893.08	85,893.08
Trabajo	14,397.73	-	-	-	13,233.71	-	-	-
Transporte	626,127.93	48,642.99	18,023.88	-	191,291.50	-	344,935.86	344,935.86
Vivienda y Desarrollo Urbano	58,769.86	6,110.34	3,627.76	-	29,333.83	-	21,642.19	21,642.19
TOTAL GENERAL	27,774,489.06	217,846.64	70,632.17	1,405,503.83	2,358,219.08	109,082.46	2,443,455.89	2,552,538.35
Estructura %	80.3%	0.6%	0.2%	4.1%	6.8%	0.3%	7.1%	7.4%

Función/ Fuente de Financiamiento	Donaciones y transferencia	TOTAL	¿Qué % del gasto se financia por...?		
			Recursos Ordinarios	Recursos Direc. Recaud.	Crédito Externo
Legislativa	-	244,997.23	100%	0%	0%
Justicia	6,748.91	750,724.40	87%	11%	2%
Administración y Planeamiento	31,473.09	8,924,225.35	82%	3%	14%
Agraria	10,770.58	1,162,452.75	72%	12%	15%
Asistencia y previsión social	14,444.87	7,992,581.04	75%	1%	5%
Comunicaciones	-	45,165.18	15%	83%	0%
Defensa y Seguridad Nacional	3,021.62	4,819,869.60	94%	5%	0%
Educación y Cultura	24,381.44	5,398,992.59	87%	10%	1%
Energía y Recursos minerales	2,417.66	255,686.50	35%	26%	35%
Industria, comercio y servicios	5,454.43	109,391.43	52%	38%	0%
Pesca	1,305.60	115,609.86	42%	56%	0%
Relaciones Exteriores	11.80	365,647.47	90%	10%	0%
Salud y saneamiento	77,999.38	2,995,777.50	77%	17%	3%
Trabajo	8,718.13	36,349.57	40%	36%	0%
Transporte	23,403.01	1,252,425.17	50%	15%	28%
Vivienda y Desarrollo Urbano	-	119,483.99	49%	25%	18%
TOTAL GENERAL	210,150.51	34,589,379.63	80%	7%	7%
Estructura %	0.6%	100.0%			

Fuente: Resultado del Ejercicio 2001. Ministerio de Economía y Finanzas, Perú.



Finalmente, debe destacarse que la mitad del crédito externo, esto es recursos provenientes de operaciones de crédito efectuadas por el Estado con instituciones, organismos internacionales y gobiernos extranjeros, se destina a financiar la función de Administración y Planeamiento. Otras áreas que financian una parte importante de su gasto por crédito externo son funciones de Energía y Recursos Minerales y Transporte.

5.4 ¿Qué hay que tener en cuenta cuando se analizan números fiscales?

Al momento de analizar cifras fiscales deben considerarse los siguientes puntos: *¿cuál es la definición de sector público utilizada?, ¿cuáles son los criterios o momentos de registro utilizados?, ¿cuál es la unidad de cuenta en la que se presentan los datos?, ¿cómo responden las cifras fiscales a la estacionalidad? y ¿cuál es la calidad de la información utilizada?*

Habitualmente todos estos datos están explicitados en los cuadros con información fiscal. El Anexo 3 desglosa brevemente el tipo de información fiscal que suele estar disponible a los ciudadanos. Cuando se trabaja con datos para distintos países o con series para un mismo país, debe prestarse atención sobre los puntos mencionados. De no ser así, se puede caer en conclusiones erróneas, entre otras, con respecto al tamaño del sector público, o al desequilibrio fiscal de un país con relación a otros, o a la evolución de estas variables para un mismo país, cuando la consolidación no es homogénea. Muchas veces, por falta de información los paneles de datos fiscales elaborados por consultoras, bancos de inversión e incluso organismos multilaterales de crédito como el FMI o el Banco Mundial no son homogéneos.

¿Cuál es la definición de sector público utilizada?

Aquí debe considerarse no sólo a qué nivel/niveles de gobierno corresponde la información, sino también cuál es la definición de sector público. En un sistema federal, cada una de las jurisdicciones dentro de los distintos niveles de gobierno cuenta con una política fiscal propia, aunque no independiente. Es decir, cada jurisdicción maneja su presupuesto, sujeto a recursos propios, recursos originados en transferencias provenientes de los demás niveles de gobierno y a una serie de

limitaciones respecto a la capacidad de endeudamiento. De aquí que cuando se trabaja con números fiscales, un punto a tener en cuenta es cuál es el nivel de alcance de los mismos.

Esto es, si las cifras corresponden a Nación, provincias, municipios o si surgen de algún proceso de consolidación. En cada caso, además debe determinarse si se está trabajando únicamente con la administración central o se incluyen además organismos descentralizados, instituciones de la seguridad social, empresas públicas, etc.

¿Cuáles son los criterios o momentos de registro utilizados?

Los criterios de registro contable aceptados internacionalmente son el «base devengado» y el «base caja». El criterio «base devengado» corresponde a los flujos efectivamente realizados con independencia del momento en que se produce el pago o cobro. En contraposición, en el criterio «base caja» se asienta la salida y/o entrada de fondos, sin importar si los gastos o ingresos que generan el desembolso corresponden al período en el cual se están pagando/cobrando. La utilización de un criterio u otro depende fundamentalmente del uso que se esté dando a la información. Es decir, si el objetivo es estrictamente financiero, como por ejemplo definir cuáles son las necesidades financieras del tesoro, el criterio a utilizar es el «base caja». Ahora, si se está analizando la ejecución presupuestaria, el mejor criterio es el «base devengado», dado que bajo esta metodología los eventos económicos se registran en el período en que ocurren, independientemente de su cobro, pago o vencimiento.

¿Cuál es la unidad de cuenta en la que se presentan los datos?

Esta pregunta se refiere a si la información está presentada a precios corrientes, es decir, a precios del período considerado, o si han sido corregidos por alguna medida de inflación, para llevarlos a precios constantes, tomando como base un período determinado. Otra forma en la que pueden estar presentadas las cifras es en porcentaje del Producto Bruto Interno u otros indicadores de la economía. Así, habitualmente el monto de Intereses de la Deuda suele mostrarse en porcentaje de las exportaciones, la Inversión Pública como participación de la Inversión Bruta Interna Fija de la economía o algún gasto en particular puede estar presentado en base al gasto total de la economía.



¿Cómo responden las cifras fiscales a la estacionalidad?

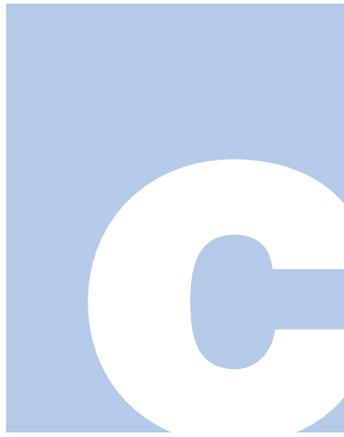
Un punto adicional a tener en cuenta, sobre todo cuando se trabaja con datos mensuales o trimestrales, es la estacionalidad. Es decir, los ingresos y los gastos pueden estar concentrados en determinados momentos del año calendario. Tomemos el ejemplo de Argentina. Allí, la recaudación de IVA suele verificar un salto en el mes de enero, como consecuencia del aumento estacional de las compras navideñas. Por el lado de los gastos, los meses de julio y enero muestran un aumento de la partida de remuneraciones, debido a que en esos meses se paga el Sueldo Anual Complementario (SAC) a los empleados públicos y a los jubilados y pensionados.

¿Cuál es la calidad de la información utilizada?

Por último, las cifras fiscales pueden corresponder a la ejecución propiamente dicha o a «proyecciones», como es el caso de las incluidas en el Mensaje del Presupuesto. Asimismo, la ejecución puede presentarse sobre la base de datos definitivos, provisorios o estimados.

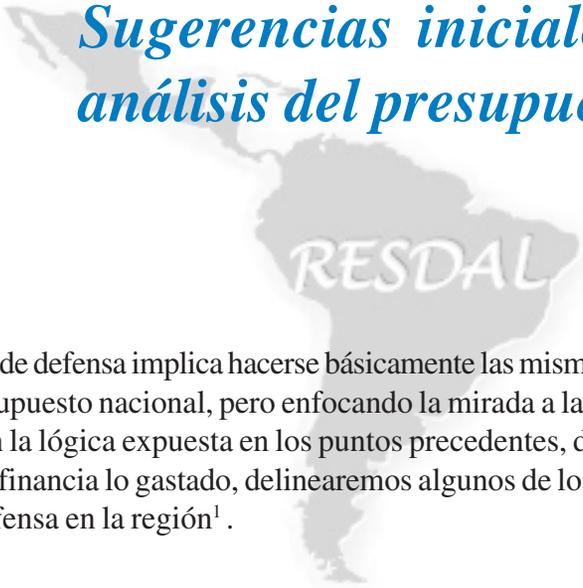
Como nota final, es relevante decir que el modo de analizar la información presupuestaria no es simplemente mirar las tablas de datos y calcular variaciones entre diversos años. La ciudadanía tiene que dar una vuelta de tuerca a los números para que digan más acerca de las prioridades y planes de gobierno. De esta manera, el análisis de las cifras presupuestarias en conjunto con el contenido programático de las acciones de gobierno, información estadística y económica, así como perfiles poblacionales, permite poner en contexto los objetivos de las políticas públicas, los recursos que se les asignan y las posibilidades reales que tienen de alcanzar sus objetivos. Sólo con un panorama completo se podrá avanzar hacia una mayor rendición de cuentas.





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).

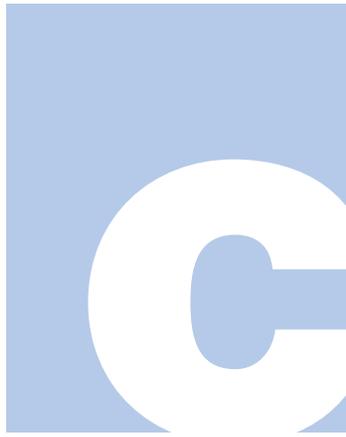
En cambio, los gastos que se financian con recursos que son recaudados en forma descentralizada poseen un marco mayor de maniobrabilidad. Aunque el órgano central brinda pautas igualmente rígidas para la ejecución de este tipo de gastos, la verdad es que no tiene manera efectiva de saber *per se* cuándo 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.



APÍTULO 7

Estrategias para la incidencia de la sociedad civil en el presupuesto de defensa

RESDAL

7.1 Incidencia y participación. Concepto y alcance

La incidencia es el resultado de un proceso en cuya base están el poder y la participación. Por participación se puede entender la capacidad y la posibilidad que tienen las personas y los grupos de influir en las condiciones que afectan sus vidas. Es un atributo, una capacidad, una necesidad básica; la satisfacción de esa necesidad de participación está ligada al requerimiento de identidad que todo ser humano tiene. También se entiende como posibilidad de influir, a través de la existencia de condiciones concretas y mecanismos que permiten la intervención de personas, grupos e instituciones.¹

Mario Róvere² afirma que se puede entender la participación como uno de los mecanismos de distribución del poder y, por tanto, como uno de los pilares de la democracia participativa, una forma más madura de democracia. La participación como mecanismo de incidencia colectiva y de control ciudadano es una intervención ordenada de las personas y organizaciones, que crea garantías respecto de la posibilidad de mejora del modelo democrático.

¹ Mercedes Jones, *Sociedad Civil y Procesos de Incidencia*, Foro del Sector Social, abril 2003.

² *Ibid.*

La participación se concibe como un elemento transformador del sistema democrático, le otorga otro dinamismo y al mismo tiempo, requiere canales de comunicación permanente entre gobernantes y gobernados. La participación es el primer paso para el establecimiento del control social del gasto público. El término control social se refiere a un enfoque particular de la función control, según la cual la sociedad desempeña el papel de supervisor mayor de las acciones públicas. Para tal fin, es necesario definir niveles de control, lo que permitirá el gradual desarrollo del interés social y de las capacidades necesarias al ejercicio de la supervisión. Partiendo de estas premisas, los niveles de la participación se pueden clasificar de la siguiente manera:

Un primer nivel es el de *información*, que es el piso elemental desde el cual partir para llegar a la incidencia. Implica contar con la información necesaria, en términos de calidad y cantidad, para poder analizar y generar propuestas que se apoyen en elementos o datos objetivos de la realidad.

Un segundo nivel es el de *opinión*: con base en la información, se pueden tomar posturas. Las posturas, idealmente, son la base para la toma de decisiones posteriores a su expresión, desde el punto de vista de la sociedad. El momento de las elecciones es el momento de postura más visible, pero los estudios confirman que, cuando no hay una manifestación permanente de la opinión, suele haber una tendencia al surgimiento de nuevas opiniones, contrarias al interés definido.

Un tercer nivel es el de *toma de decisiones*. En la toma de decisiones, nuevamente, tenemos el hecho de que la ausencia de participación activa en todos los momentos de las actividades públicas hace que nuevas e ilegítimas demandas lleguen al centro político e impongan su fuerza.

Hemos optado por utilizar el concepto de incidencia, que tiene un significado más limitado que el de *advocacy* ya que refuerza la idea del objeto sobre el que deseamos influir, y no alude al origen de la acción, es decir a la causa o los derechos que defendemos³. También hay que distinguir la incidencia del concepto de cabildeo o lobby cívico. En su sentido más amplio, el término lobby se utiliza para aludir a los esfuerzos por influir en las ideas y acciones de personas que tienen poder de decisión, hablando directamente con ellas, en sus despachos, en los corredores de sus oficinas. Se trata de ejercer presión para que adopten o dejen de adoptar determinadas decisiones.

³ La palabra *advocacy* viene del latín *advocare* y significa ayuda a quien está necesitando algo. (Lic. Inés González Bombal, especialista en tema de Advocacy e investigadora del CEDES de Argentina).



La incidencia es un concepto más amplio, cubre una gama de actividades lo suficientemente extensa para incluir a cualquier persona, grupo u organización en diferentes contextos. Mientras que el cabildeo siempre implica incidir, la incidencia no siempre se refiere a una acción de cabildeo.⁴

7.2 Pasos para la incidencia de la sociedad civil

¿Por qué involucrarse en el trabajo aplicado de presupuesto en defensa?

Tal como se analizó en los capítulos anteriores, la defensa al igual que otros campos de la realidad, posee particularidades que deben ser tomadas en cuenta a la hora de reflexionar y decidir las acciones que se llevarán a cabo. La transparencia será lograda cuando la política del área encuentre su expresión en el presupuesto, y con ese objetivo principal pueden encararse acciones que busquen incidir en la dinámica y resultados del proceso de decisiones, el cual se expresa en el ciclo presupuestario pero no se agota en él.

Si la incidencia es el resultado de un proceso en el cual el analista o la organización participan y buscan alentar el logro de valores que construyan un ambiente democrático, el sector de la defensa no está ausente de ese diseño general. La defensa es una de las políticas del Estado y sólo ello daría motivo para que la sociedad se interese por su diseño y los recursos que se le destinan. Pero también es aquella política en la que el Estado manifiesta su monopolio sobre el uso de la fuerza, la que involucra un riesgo potencial de vida para quienes deben cumplir un servicio en el área (sea éste profesional o ciudadano en caso de conflicto armado), y la que acompaña el diseño de política exterior en un ambiente internacional cuyas demandas son crecientes.

Esto nos lleva a otra característica de la naturaleza propia del bien defensa: la defensa como bien, es provista para enfrentar las amenazas externas que puedan cernirse sobre la Nación. En este sentido, la percepción de amenazas que ha guiado por décadas la relación de muchos países de la región se correspondía con elementos objetivos de las relaciones internacionales, y también con elementos subjetivos producto de información no siempre completa y confiable. El desarrollo de nuevas relaciones

⁴ Mercedes Jones, *op. cit.*

entre los países de América Latina ha encontrado en las medidas de confianza mutua un instrumento clave para el cambio de una lógica de conflicto, hacia una lógica de cooperación.

La transparencia como medida de confianza reduce la incertidumbre acerca de los cambios en las capacidades e intenciones de los países. Y el presupuesto de defensa es el ámbito en el cual se refleja con claridad el volumen y destino de los recursos que alimentan la política que el país sostiene. Por ello, la transparencia presupuestaria en defensa ha sido estipulada como medida de confianza mutua en la Segunda Conferencia Regional de Medidas de Confianza Mutua en San Salvador (1998). Y si bien la mayor transparencia provendrá de la acción de los gobiernos, la labor que los individuos y organizaciones de la sociedad civil realicen para una consideración sostenida y coherente de la temática permitirá en cada país potenciar y acelerar ese proceso.

Acciones para una estrategia de incidencia

De las características apuntadas se deduce que cualquier estrategia de incidencia en el área de defensa tendrá sentido si se la diseña en función de:

- Un objetivo general que vincule —de acuerdo a la realidad nacional— la política y el presupuesto, con el fin de apoyar el desarrollo del proceso democrático y la efectividad del diseño de la política de defensa.
- La concatenación de objetivos particulares que se irán diseñando en función del objetivo general.
- La combinación de estrategias de corto plazo, pensando fundamentalmente en el mediano y el largo plazo. De esta manera, se podrán asumir las complejidades y sensibilidades del área y evitar las tentaciones cortoplacistas pensadas en función de la imagen pública personal u organizacional, antes que en las necesidades de la política misma.



Para ello se necesitará:

- A. Definir una estrategia
- B. Proyectar tiempos
- C. Disponer de recursos humanos
- D. Disponer de recursos financieros
- E. Planificar los resultados esperados para evaluar el proceso

Exploremos un caso hipotético y las posibilidades que se podrían presentar. Pensemos en el caso de una organización que comienza a explorar la temática de presupuesto (a partir de los requerimientos internacionales de transparencia, del interés particular de alguno de sus miembros, etc.). De esa exploración aparece que, en su país, el presupuesto de defensa es una caja negra, no sólo porque resulta difícil su abordaje técnico, sino porque el mismo implicaría comenzar a hacerse preguntas y análisis acerca de cómo ese presupuesto expresa el diseño de la política y su viabilidad en el ambiente internacional actual. Decide entonces que –por sus objetivos y misiones– dedicará parte de sus acciones a tratar de incidir en este aspecto de la realidad nacional, y comienza un proceso caracterizado por los siguientes pasos:

A) Definir una estrategia

En la definición de la estrategia es importante:

i) Identificar el problema que queremos abordar

Distintos problemas suponen distintos objetivos y actividades. Trabajar en presupuestos de defensa es una definición útil, pero demasiado amplia a la hora de diseñar la coherencia de las acciones. ¿Vamos a trabajar en la difusión de la necesidad de analizar los presupuestos? ¿En las cifras concretas? ¿En la confianza y transparencia de los presupuestos entre distintos países? Pueden ser todos, uno, o ninguno a la vez. Lo importante es definir claramente qué problema/s queremos abordar, y para cada uno de ellos continuar un camino propio. Los países latinoamericanos, en general, tienen un problema histórico respecto a la definición de la defensa. Suele existir confusión entre los temas de seguridad interna y defensa, lo que hace que los presupuestos no consigan reflejar las necesidades reales.

De acuerdo con el caso que estamos planteando, definimos como problema la necesidad de analizar cuál es la política que el actual presupuesto expresa, su viabilidad, y los ajustes que se tendrían que realizar para que el presupuesto hable de la política. Algunas de las preguntas que podríamos considerar son:

- ¿Cuál es el diseño existente de intereses y objetivos nacionales, objetivos de defensa, y política pública de defensa?
- ¿En función de qué principios y razones se establecen las bases para diseñar el presupuesto de defensa?
- ¿Cuál es la relación de este presupuesto con la política macroeconómica del país en general, y con el diseño de la política de defensa en particular?

La sensibilidad del área de defensa, la general rigidez de su presupuesto, los montos de sus rubros, son algunas de las características que deberán ser tomadas en cuenta. De la misma manera, será necesario considerar a actores principales del área, como son las fuerzas militares (cuya conducción ejercen los gobiernos en una dinámica de relación política que sostiene y abona la construcción democrática).

ii) Identificar la situación legal y coyuntura política para analizar la viabilidad de una estrategia de este tipo

Una vez definido el problema, será necesario evaluar las posibilidades reales de acción, que tanto el marco legal como el ambiente político ofrecen. De ello se deducirá si es posible un abordaje directo al problema, o si habrá de buscar aproximaciones indirectas, que a lo largo del tiempo permitan llegar al abordaje directo. Para que el abordaje directo sea posible, es fundamental el acercamiento entre la sociedad y sus representantes políticos. La mayor parte de los impedimentos legales al monitoreo del presupuesto público por parte de la población puede ser corregida por el poder legislativo.

En nuestro caso imaginario, el marco legal puede estipular dificultades concretas para acceder a información desagregada del presupuesto de defensa. Allí se define un problema intermedio, que es el acceso a la información. En tal caso, será necesaria una estrategia encaminada a resolver este problema, antes de abordar el problema mayor. Aquí se ilustra uno de los principios básicos a asumir



para el trabajo de incidencia: estar dispuesto a redefinir problemas y objetivos, si eso ayuda a introducirse en el tema, aunque suponga recorrer un camino más largo para abordar el objetivo principal. Si existieran impedimentos políticos, que apunten a la inconveniencia de un tratamiento directo del tema, también habrá que definir formas de trabajar en ellos.

iii) Identificar las necesidades de la población beneficiaria del proyecto

Si bien la población entera se beneficiará con una mejor calidad y eficiencia en el presupuesto de defensa, existe un grupo específico que será destinatario de las acciones a emprender, que en este caso está compuesto por quienes son responsables de la toma de decisiones, miembros de las FFAA, académicos, y formadores de opinión, que trabajan en el área de defensa en la escena nacional. Sus necesidades son las que deben ser contempladas, pues de esa manera las acciones tendrán un resultado positivo y mejores posibilidades de apertura y recepción.

Por ejemplo: ¿Existe necesidad de un mayor conocimiento técnico? ¿De información de experiencias comparadas? ¿De generar canales de diálogo a través de los cuales actores civiles y militares planteen sus distintas inquietudes acerca de la realidad de la defensa?

iv) Definir objetivos y actividades

A esta altura del ejemplo, nuestro proyecto tiende a colaborar para que los distintos actores involucrados en la decisión política sean quienes provoquen la discusión acerca de política y presupuesto. Para ello, podemos plantearnos objetivos y las actividades que nos ayudarán a alcanzarlos.

Objetivos:

- Promover en los actores involucrados en la toma de decisiones en materia de defensa, la concientización acerca de la importancia de vincular el presupuesto con las discusiones conceptuales de política.
- Sensibilizar a la ciudadanía acerca de la importancia de la defensa, y de su expresión presupuestaria.

- Conocer la realidad de cada etapa del ciclo presupuestario de defensa.
- Apoyar el desarrollo de programas que investiguen la expresión presupuestaria de la política de defensa en el país en las últimas décadas.

Actividades:

Para cumplir los objetivos necesitaremos definir las actividades. A modo de ejemplo, pensemos en actividades a lo largo de varios años. Los tiempos reales tendrán relación con las posibilidades de acción, con la situación política y hasta, en ciertos casos y por la sensibilidad del tema, con los consensos internos dentro de la propia organización.

Durante el primer año, las actividades contemplarían aspectos internos y externos. En el plano interno, vale la pena considerar:

- a) Selección del equipo de trabajo: ¿tenemos capacidad propia o necesitamos incorporar a determinado tipo de profesionales?
- b) Capacitación y apropiación del tema por parte del equipo (se puede contar con el entrenamiento de organizaciones con experiencia en el tema).
- c) Definir qué vamos a hacer: análisis presupuestario, sensibilización a la ciudadanía, incidencia en la política de defensa.
- d) Definir el trabajo en coalición⁵, si se formarán alianzas, y pensar con quiénes.
- e) Definir la relación con los actores: ésta deberá ser, de acuerdo con la situación planteada, de tipo cooperativo antes que confrontativo.
- f) Redacción de un proyecto concreto para investigar cómo funciona cada etapa del ciclo presupuestario de defensa en el país, y de otro que analice el comportamiento del presupuesto en los últimos años para los que se tenga información. Esto también incluirá un análisis de la relación del gasto con la política de defensa nacional en el mismo período.

⁵ Las características de la coalición son: 1- de corto plazo; 2- para un solo tema público; 3-para una sola política pública; 4-para una amplia gama de temas o políticas públicas.



En el plano externo, hay que contemplar elementos como:

- a) Sensibilización a la población beneficiaria (seminarios, talleres, elaboración de documentos de trabajo).
- b) Reuniones con funcionarios para presentar el tema, enviar cartas, aportar material de otras experiencias, manifestar la voluntad de trabajo cooperativo y no competitivo, poner el conocimiento de la organización a disposición, recibir sugerencias, buscar confrontar la opinión propia con la experiencia del nivel oficial, etc.
- c) Iniciar reuniones para comenzar a sensibilizar a los medios de comunicación.
- d) Sensibilización a otras organizaciones de la sociedad civil, para que se involucren en la cuestión presupuestaria de defensa (por ejemplo, organizaciones del mismo país que trabajen con el tema presupuesto en general).
- e) Generar alianzas con universidades, centros de estudios estratégicos, y/o colegios profesionales para el análisis del presupuesto público.
- f) Producir información dura sobre la composición del presupuesto en forma didáctica y de fácil acceso.

Durante el segundo año, las actividades podrían orientarse para:

- a) Profundizar las alianzas: ¿es posible buscar cooperación con instituciones de otros países?
- b) Realizar un ejercicio piloto, previa definición de metodología consensuada con los distintos actores, para la implementación de un mecanismo de participación en la elaboración y control del presupuesto.
- c) Producir información dura sobre la composición del presupuesto de defensa en forma didáctica y de fácil acceso.

v) Definir alianzas, actores y discursos

Para introducirse en el tema y abordar el problema –en este caso, analizar la vinculación entre política y presupuesto e iniciar un proceso de concientización acerca de la necesidad de este vínculo– puede pensarse en el diseño estratégico de alianzas que permitan una mayor fortaleza y capacidad para

tratar el tema en toda su complejidad. Para impulsar y consolidar la acción y experiencia de un trabajo de este estilo, que es nuevo en la región, el trabajo en red y cooperación puede resultar clave. Ello supondrá definir:

- Los actores involucrados en el problema.
- El discurso o mensaje que se trabajará con cada uno de ellos.

Veamos algunos de los actores más relevantes para este caso:

I. Poder ejecutivo: es el actor principal de nuestro problema, por lo que deberá buscarse un contacto que permita a la organización presentar su propuesta y sus inquietudes. Este podrá ser tanto con el Ministerio de Defensa, como con el de Economía y Finanzas (tomadores de decisiones y personal directamente involucrado en la tarea cotidiana), así como con la Cancillería en función del diseño de la política exterior que da sustento a la de defensa. Puede así generarse un vínculo que permita una mejor comprensión de la información, difundir la idea de la necesidad de una relación consistente entre política y presupuesto, y promover un diálogo que colabore con el fortalecimiento de las capacidades para la conducción del área.

II. Poder legislativo: relación con las comisiones de defensa y de presupuesto, ofreciendo capacitación en la temática presupuestaria, y resultados de las investigaciones que se realicen. Por el problema que abordamos, y siendo el legislativo el actor principal en la aprobación presupuestaria, una meta de esta relación podría ser generar en los representantes la inquietud de analizar cómo el presupuesto expresa la política que el país desea llevar adelante, y de relacionarse en forma fluida con el ejecutivo a fin de presentar ideas y modificaciones.

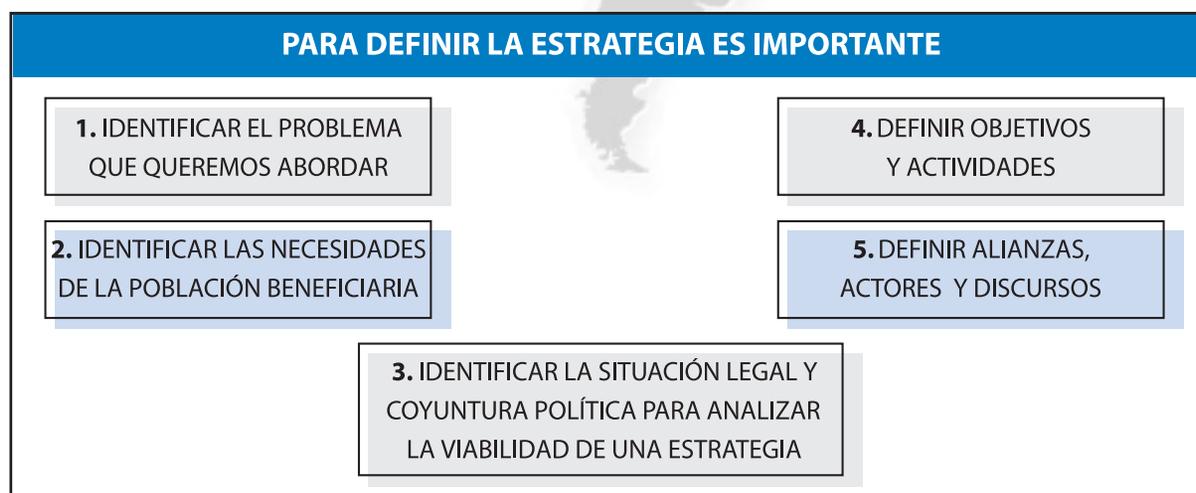
III. Fuerzas armadas: Los canales de interlocución son fundamentales, dado que éstos son los actores principales, por su participación en la planificación y su experiencia en la ejecución del presupuesto de defensa. Estos canales de diálogo servirán a la organización para conocer con mayor profundidad la realidad del problema, plantearse nuevas alternativas de trabajo, e incorporar un conocimiento técnico a los debates que proponga.

IV. Partidos políticos: si hablamos de diseño de política, los partidos políticos deberían estar incluidos en la estrategia de la organización, fundamentalmente para generar mayor conciencia acerca del problema principal definido.

V. Universidades, centros de investigación: con ellos pueden generarse alianzas de cooperación académica, para llevar a cabo los programas de investigación, así como para involucrarlos en el análisis independiente del presupuesto de defensa de forma didáctica y de fácil acceso.

VI. Medios de comunicación: la acción con los medios de comunicación en un problema de esta naturaleza podría ser definida en función del criterio de oportunidad, para difundir actividades y proposiciones una vez que éstas estén realizadas y que el vínculo con los diversos actores se haya iniciado. Así, y de acuerdo con la sensibilidad política existente en cada país, la organización puede juzgar el momento oportuno para que este tipo de alianzas contribuya a la discusión del problema.

VII. Expertos y organizaciones de otros países de la región: la maximización de esfuerzos y la visión de experiencias comparadas puede ser otro de los elementos clave para el desarrollo de la acción que la organización desea encarar. Por ejemplo, convocando un taller de trabajo al cual asistan expertos en presupuesto de defensa y en diseño político de la defensa, donde se discuta la importancia del vínculo entre ambos, así como las tendencias internacionales y regionales en la materia.



B) Tiempos, recursos humanos y financieros

Cada uno de ellos deberá ser un ítem particular de consideración y discusión dentro de la organización. Si deseamos tratar un problema como el vínculo entre política y presupuesto, debe pensarse en una

acción sostenida en el tiempo y de mediano y largo plazo. Es importante recordar las particularidades del presupuesto de defensa, en especial su rigidez y la magnitud de los rubros que lo componen.

Los recursos humanos deberían contar tanto con especialistas en presupuesto, como en defensa, con disponibilidad de trabajo mínimamente de medio tiempo. La proyección deberá incluir también los recursos financieros necesarios para contar con el equipo de trabajo, para el desarrollo de los talleres, el seguimiento de las actividades, publicaciones, etc.

C) Planificar resultados esperados para evaluar el proceso

Si el objetivo fue introducirse en la expresión presupuestaria de la política de defensa, una estrategia consistente debería incluir la previsión de los resultados que se esperan, y cómo van a evaluarse las dificultades y oportunidades que se presenten en el proceso, a fin de corregir o mejorar la estrategia de incidencia. Por ejemplo:

- ¿Cuáles son las dificultades principales que afectan al tomador de decisiones en el diseño presupuestario de la política? ¿Cuáles de ellas están relacionadas con el ambiente político general del país, y cuáles son específicas del área de defensa?
- ¿Cuáles son las dificultades relacionadas directamente con las etapas del ciclo presupuestario?
- ¿Existen –de acuerdo con lo que puede medirse en el vínculo que se ha generado con los diversos actores– oportunidades para promover un debate informal entre ellos, acerca del comportamiento de la variable presupuestaria en defensa?

Acciones de incidencia en cada etapa del ciclo presupuestario de defensa

Parte de la estrategia general que cada organización se planteará para abordar la temática presupuestaria en defensa será la acción específica que realice en el ciclo presupuestario. Es decir, su incidencia se



desarrollará en la práctica no sólo en el vínculo que genere con los distintos actores y en las investigaciones que realice, sino que contará con una oportunidad cada vez que se inicie y desarrolle el ciclo donde las decisiones políticas se expresarán. Veamos en el ejemplo que hasta aquí hemos propuesto, cómo pueden definirse acciones para incidir en las distintas etapas del ciclo presupuestario:

- Etapa de formulación, cuando el poder ejecutivo elabora el proyecto de presupuesto.
- Etapa de aprobación, cuando el legislativo debate, modifica y aprueba el proyecto.
- Etapa de ejecución, cuando el gobierno aplica los recursos presupuestados.
- Etapa de fiscalización, cuando las agencias específicas contabilizan y evalúan la ejecución.⁶

A) Etapa de formulación del presupuesto

La formulación presupuestaria es, generalmente, la etapa más «cerrada» de todo el ciclo presupuestario; en la práctica, las oportunidades de participación de la sociedad civil han sido mayormente informales y basadas en iniciativas y conexiones propias de las organizaciones.

Una de las estrategias de las OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) para incidir en la etapa de formulación, es a través de la discusión del conjunto de prioridades subyacentes en las opciones de políticas. En Canadá, por ejemplo, esta discusión ha tomado la forma de presupuestos alternativos, que desglosan opciones políticas y prioridades diferentes a las enarboladas por el gobierno. Otro ejemplo de la incidencia en la formulación es el conocido caso de los presupuestos participativos, en los que los gobiernos consultan a asambleas ciudadanas para que debatan y expongan su propio ordenamiento de prioridades. Esta vía ha evidenciado, hasta ahora, una aplicabilidad práctica limitada a ámbitos locales (ciudades).

⁶ Isaac Shapiro (Ed.), *Guía Ciudadana para el Trabajo Presupuestario*, International Budget Project, Washington D.C., Parte II, p 28.

Para el caso del presupuesto de defensa, nuestra estrategia de incidencia debería girar alrededor del análisis y discusión de las prioridades fijadas por el poder ejecutivo para el sector. El punto de partida obligado sería un cuidadoso seguimiento secuencial de las actividades que componen la etapa de formulación, lo que constituiría un avance debido a que el presupuesto es una incógnita para la comunidad académica de la defensa y hasta para las mismas comisiones legislativas de defensa. No obstante, la expectativa no se agota en la simple recopilación de datos descriptivos del proceso, sino que se aspira a que las OSC promuevan el debate haciendo explícitos los *trade-offs* (costos de oportunidad) existentes en las propuestas oficiales y a efectuar recomendaciones concretas.

Probablemente, la primera acción de incidencia deba girar en el reclamo al gobierno de que explicité presupuestariamente el universo productivo del sector. A nivel operativo esto implica que desarrolle una estructura programática exhaustiva y consistente. Algunos ejemplos pueden ser:

1) Los programas más importantes de las FFAA son en general los de «capacidad operacional». Estos mega-programas reflejan cuantitativa y cualitativamente los recursos asignados globalmente a operaciones, pero no distinguen entre operaciones específicas (de cada fuerza), conjuntas (inter-fuerza) y combinadas (con fuerzas de otros países). La diferencia puede parecer poco importante para un analista presupuestario, pero no lo sería para un estudioso de la defensa. Desde un amplio consenso académico y político se viene sosteniendo desde hace tiempo la necesidad de reforzar la integralidad operativa, en detrimento del adiestramiento propio de cada fuerza (*trade-off* entre operaciones específicas vs. operaciones conjuntas). Por otro lado, las operaciones combinadas con FFAA de países vecinos constituyen un reconocido mecanismo de confianza mutua, que conlleva a la consolidación del concepto regional de seguridad cooperativa (*trade-off* entre operaciones combinadas vs. operaciones nacionales [específicas y conjuntas]).

2) Si bien los programas de formación y capacitación de las FFAA reflejan el número de oficiales y suboficiales egresados y capacitados, debe observarse la desagregación de los recursos afectados para formar y capacitar a unos y a otros. Otra aspiración deseable sería, por ejemplo, obtener la desagregación presupuestaria de recursos afectados a la formación y capacitación de las distintas armas y especialidades del ejército (infantería, caballería, artillería, ingenieros, comunicaciones, etc.)

Algunas estrategias operativas, y a título de ejemplo, podrían ser:

- Solicitud, recopilación y análisis crítico y sistemático de la información contenida en los formularios pautados anualmente por las oficinas nacionales de presupuesto para la formulación presupuestaria en defensa. Éstos pueden aludir con diferentes nombres a:

- a) Política presupuestaria.
- b) Proyección de recursos.
- c) Estructura programática.
- d) Cuadro de recursos humanos por jurisdicción.
- e) Presupuesto plurianual.
- f) Resumen del presupuesto de gastos por incisos.
- g) Descripción del programa, subprograma y otras categorías.
- h) Cuadro de metas y producción bruta.
- i) Cuadro de recursos humanos por categoría programática.
- j) Presupuesto de gastos de la jurisdicción.
- k) Programación de los proyectos de inversión, sus obras y actividades, etc.

- Solicitud, recopilación y análisis sistemático de los presupuestos preliminares de la jurisdicción defensa y sus subjurisdicciones.

- Análisis del informe oficial de formulación al Congreso Nacional. Aprovechamiento de esta instancia para presentar observaciones específicas con las pautas que se perfilan para el proyecto de presupuesto.

B) Etapa de aprobación del presupuesto

Esta etapa transcurre en el ámbito del poder legislativo; en general, esta es la mayor oportunidad para la difusión. El mayor debate y atención pública ocurre en esta etapa, de modo que es una buena oportunidad para influir en las decisiones que deberán tomar los representantes del pueblo y de los estados federales.

El foco de acción en esta etapa se puede ubicar sobre dos centros:

- 1) *Las formas*: el *proceso* de debate parlamentario, en cuanto a observar el cumplimiento de las facultades y obligaciones legales del legislativo en esta etapa.
- 2) *El fondo*: realizar aportes con respecto a la temática en sí misma: *defensa*.

Dado el rol del congreso como órgano representativo de la ciudadanía, la etapa de aprobación presupuestaria que ocurre en su seno es comúnmente juzgada como la más apropiada para la incidencia de la sociedad civil. No obstante, la efectividad de esa incidencia está condicionada por el propio poder del parlamento en el proceso presupuestario.

Entre las estrategias de las OSC para incidir en la etapa de aprobación presupuestaria encontramos la preparación de accesibles resúmenes y guías del presupuesto, así como la organización de mesas redondas y debates. El público destinatario estaría constituido idealmente por los mismos legisladores responsables de la aprobación, sus asesores y medios de comunicación.

Para el caso del problema que aquí hemos propuesto como ejemplo, nuestra estrategia de incidencia puede centrarse en la construcción de un trabajo coordinado con las comisiones de asesoramiento de defensa. Un reciente encuentro de legisladores miembros de estas comisiones en América Latina ha dejado bien claro que el tratamiento de los presupuestos de defensa no forma parte de su régimen regular de trabajo.⁷ Sea por falta de capacidades analíticas o por arreglos institucionales que los marginaron de esta decisiva labor, resulta claro que las comisiones de defensa deben fortalecer su rol en esta discusión.

Las estrategias en esta etapa deben centrarse en torno a la generación de conciencia en las comisiones parlamentarias de defensa de que el análisis sustantivo y crítico del presupuesto de defensa constituye probablemente la mejor y más efectiva oportunidad de influir sobre la «política de defensa». Debe hacerse reiterado énfasis en que, al margen de los arreglos institucionales (que el proyecto de presupuesto no tenga giro ni tratamiento en la comisión de defensa), la discusión del presupuesto constituye para ellos una responsabilidad política indelegable.

⁷ RESDAL organizó el Seminario-Taller “La Acción Parlamentaria en la Defensa Nacional”, Buenos Aires, 4-6 de noviembre de 2003. Ver <http://www.resdal.org.ar/main-sem-parlamento.html>

Asimismo es muy importante elevar el grado de manejo presupuestario de la comisión de defensa por otra razón crucial. Se encuentra legalmente establecido que todo proyecto legislativo, cuya eventual implementación implique erogaciones, debe especificar detalladamente el origen de los recursos. La tentación inicial de sostener que los recursos provendrán de un incremento de la recaudación impositiva es generalmente estéril, porque da lugar al veto cuasi-automático (y justificado) del poder ejecutivo. El congreso debe asumir la escasez de los recursos y entender que un incremento en un sector requiere, por lo general, de un ajuste en otro. Si en su seno el congreso ha logrado construir un consenso en relación a una necesidad que debe ser financiada, en su seno debe debatir de dónde provendrá la transferencia.

Algunas actividades podrían ser:

- Elaboración y diseminación selectiva de un informe analítico sobre el proyecto de presupuesto para el sector.
- Realización de reuniones informativas en la comisión de defensa.
- Participación de los debates de las comisiones competentes, como la comisión de defensa y la comisión de presupuesto y hacienda. Se puede participar durante todo el ciclo de sesiones ordinarias y también en el momento de debate del proyecto de ley de presupuesto, tanto en comisiones como en el plenario.
- Al final de la etapa de sanción del presupuesto se puede confeccionar un informe general sobre la base de un esquema de clasificación en fortalezas y debilidades detectadas del debate y de los contenidos, acompañado con una serie de recomendaciones para mejorar el proceso de debate y el contenido temático.
- En momentos políticos apropiados, puede pensarse en desplegar una estrategia comunicacional en los medios masivos para despertar interés.

C) Etapa de ejecución del presupuesto

La ejecución del presupuesto es función del poder ejecutivo. Las OSC pueden realizar monitoreos sobre la aplicación que hace el ejecutivo de los fondos presupuestados por ley.

El análisis puede consistir en *observar*:

- El grado de cumplimiento de los programas previstos.
- Si los montos son utilizados para el destino previsto.
- Si los plazos en los que se aplican los fondos son los acordados.
- Si existe reasignación de fondos y si se realiza de acuerdo a la ley.
- Si se gasta más de lo presupuestado (sobre ejecución).
- Si se gasta menos de lo presupuestado (sub ejecución).
- Si se incorporaron partidas extrapresupuestarias, y para qué (ejemplo, misiones de paz).
- En el supuesto caso que la política de defensa hubiera sido parte de la plataforma electoral del presidente, se puede analizar el monto previsto con relación a otros temas y determinar si coincide con lo prometido en la campaña electoral (esto sirve para analizar la correlación entre lo prometido y lo cumplido en la función).

Las actividades podrían entonces ser:

- La publicación de *informes del monitoreo de la ejecución* y su difusión a través de los medios de comunicación.

Ese informe puede ser entregado al poder ejecutivo con recomendaciones para mejorar su gestión y las políticas de defensa, así como al poder legislativo, para que cuente con mayor información para ejercer su función de contralor. El informe también puede ser utilizado para *sensibilizar* a otras OSC y a ciudadanos individuales. A través de talleres y charlas se pueden presentar los resultados del informe y las recomendaciones formuladas al ejecutivo. El objetivo de esos talleres sería involucrar a otras personas en la problemática, a fin de generar una masa crítica para tener mayor incidencia.



D) Etapa de fiscalización

El actor principal en la etapa de fiscalización o control es el poder legislativo, por medio de un órgano de control o auditoría externa. Adicionalmente están los órganos internos de fiscalización, que dependen del poder ejecutivo y que ejercen un control centralizado, requiriendo informes periódicos del gasto de cada jurisdicción.

Las OSC pueden solicitar los *informes* de las auditorías y/o de las oficinas estatales encargadas del control y la evaluación de la ejecución del gasto. Esa información puede ser analizada, traducida a un lenguaje comprensible, y difundida a los medios para proponer cambios. En los casos en que las auditorías son competentes estos informes a menudo documentan gastos indebidos, mal empleados e irregularidades en el sistema de adquisiciones.

Para el caso hipotético propuesto, nuestra estrategia de incidencia consiste en la recopilación sistemática y análisis de los informes de los órganos de auditoría (interna y externa) y en el seguimiento de la implementación de las medidas correctivas propuestas, instando a la comisión de defensa a llamar la atención a los responsables en aquellos casos donde se perciba una excesiva morosidad o falta de voluntad.

Las actividades podrían ser:

- Recopilación sistemática de los informes de las auditorías.
- Solicitar, si el marco legal lo permite, los informes de las unidades de auditoría interna.
- Seguimiento de las actividades correctivas (para esta labor se puede intentar hacer alianzas con los mismos órganos fiscalizadores).
- Proposición a la comisión de defensa de emitir pedidos de explicación a los responsables que ignoraren las recomendaciones de los informes de auditoría.

Estrategias para fortalecer el análisis presupuestario

Un primer paso tras haber identificado el tipo de trabajo que puede y quiere realizarse en torno a una temática específica, es identificar la información disponible en el proceso presupuestario, las oportunidades para incidir y las alianzas que se puedan generar.

Diagnóstico

La mayoría de las experiencias exitosas de análisis presupuestario han implicado el desarrollo de capacidades analíticas, basadas en una evaluación inicial de las condiciones de acceso a la información y de participación que se presentan en el contexto específico en que se quiere incidir. Generar un diagnóstico del marco legal que sustenta el proceso presupuestario y sus características, así como de la información que en el proceso se genera, es importante para fundamentar el análisis y aprovechar al máximo todas las oportunidades.

Además de las labores de diagnóstico del entorno presupuestario, es importante partir de un diagnóstico de los temas específicos que se puedan o quieran abordar. El mejor técnico de presupuestos o economista tendrá capacidades limitadas para entender las implicaciones de aspectos particulares del gasto en defensa o desarrollo industrial. El conocimiento específico del sector, y las circunstancias en las que subyace son, por lo tanto, fundamentales.

El análisis presupuestario involucra un inevitable proceso de aprendizaje, y un esfuerzo de largo plazo por parte de las organizaciones que lo lleven a cabo. Al igual que la experiencia, la capacidad de la organización para involucrarse en nuevos proyectos puede aumentar.

Vinculación

La vinculación de las organizaciones que realizan análisis presupuestario aplicado con otras organizaciones y tomadores de decisiones es fundamental. Debe llevarse a cabo en tres niveles:

- Dentro de la organización, para enriquecer el trabajo desarrollado en diversas áreas de actividad.



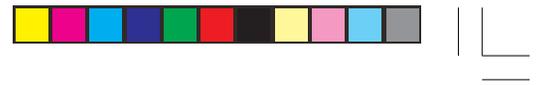
- En relación con otros grupos, para complementar las labores de incidencia y ampliar el área de influencia del trabajo realizado.
- Con actores políticos, funcionarios y legisladores, que son quienes toman las decisiones.

La vinculación promueve un indispensable intercambio de información y permite optimizar recursos escasos. En función de formar redes y alianzas, las propuestas realizadas adquieren mayor credibilidad y las organizaciones mayores oportunidades para incidir.

Capacitación

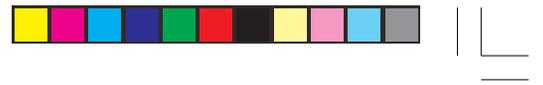
La capacitación es otra de las actividades fundamentales de los grupos que trabajan con presupuestos. Uno de los objetivos principales del trabajo presupuestario es promover la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de los grupos e individuos afectados por la política fiscal y de gasto del gobierno, y no hay mejor forma de potenciar estos componentes que por medio de la capacitación. Los programas de capacitación pueden estar destinados a las legislaturas, a los medios, a organizaciones de la sociedad civil, así como a funcionarios del gobierno, personal de apoyo del staff legislativo y legisladores.





ANEXOS







Anexo 1: Algunos tipos de análisis presupuestario

Tomando como base la experiencia acumulada en otros países, vale la pena mencionar algunos de los tipos de investigación en materia presupuestal que se han desarrollado. Éstos no son exhaustivos, ya que día con día los grupos independientes están incursionando en áreas nuevas y, por consiguiente, desarrollando metodologías. Pero nos dan una idea inicial de la manera en que se puede relacionar la información del presupuesto con diversos temas.

- *Análisis económico y fiscal:* Este tipo de análisis busca arrojar luz sobre las implicaciones que puede tener el presupuesto público sobre la economía en su conjunto. Si el presupuesto aumenta o no el déficit fiscal y el monto de la deuda; si alienta el crecimiento de la economía por medio del gasto público, o de un alto monto de inversión en infraestructura; si coadyuva a reducir el nivel de desempleo o mejora las condiciones económicas de algún grupo en particular. Este tipo de trabajo involucra un análisis detallado de los objetivos y metas del presupuesto, y puede criticar los supuestos que sustentan las proyecciones del gobierno, como el nivel de desempleo, el crecimiento del PIB o el tipo de cambio.

- *Análisis del proceso presupuestario:* Su principal objetivo es desentrañar las características del ciclo presupuestal, los actores involucrados en cada etapa y las características específicas del marco legal y el entorno político-institucional. Puede incluir una evaluación del grado de apertura, el nivel de transparencia en cada una de las etapas y las posibilidades de incidencia y modificación en el presupuesto. También sirve para hacer un rastreo de la disponibilidad de información, espacios de discrecionalidad, y vacíos legales.

- *Análisis de la política tributaria y de ingresos:* Parte de reconocer las características particulares de las fuentes de ingreso de un país y las limitaciones a la capacidad recaudatoria del gobierno. Analiza las características del sistema tributario, cuán regresivo o progresivo es, el tipo de impuestos que cobra, la base gravable que abarca y la eficacia del sistema en general. La mayoría de los grupos que se han dedicado al análisis de presupuestos, no le han dedicado el mismo esfuerzo al lado de los ingresos. Sin embargo, son dos caras de una misma moneda, y en la medida en que se alteran los ingresos, también se afectan los egresos.

- *Análisis del presupuesto en general:* En estos trabajos se pretende presentar de manera clara y sencilla a los ciudadanos la información aprobada en la ley de presupuesto. El objetivo es que la información presupuestaria no quede reducida a la órbita estatal, reconociendo la importancia del monitoreo de la ejecución del presupuesto por parte de la sociedad. Para lograrlo, el primer paso es conocerlo y comprenderlo, para después describirlo de manera simplificada. En este tipo de análisis se incluyen los principales cambios en el presupuesto respecto de años anteriores y las principales modificaciones en la estructura de los ingresos y su impacto en la ciudadanía. También se incluye una descripción de los conceptos y definiciones del presupuesto, con el propósito de «desmitificar» el contenido del mismo.

- *Análisis de sectores específicos:* Este tipo de análisis reconoce la importancia de sectores específicos y analiza la forma en que se distribuyen los recursos para cumplir con los fines propios de ese sector. Para hacer un análisis presupuestario sectorial es importante tener información sobre la problemática que busca atender, así como sobre los indicadores y características propias de su quehacer. También se incluye la revisión de las prioridades sectoriales, sus objetivos y sus programas de acción, para de esta manera entender lo que el presupuesto asignado ofrece.

- *Análisis de los efectos de la política pública en distintos grupos poblacionales:* El análisis de los efectos de la política pública evalúa cómo influye el proceso presupuestal sobre distintos grupos específicos, por ejemplo mujeres, niños, comunidades en condiciones de pobreza, jornaleros o trabajadores del Estado. Requiere de información específica del gasto por programa para poder asociar los recursos erogados con los grupos bajo enfoque, y evalúa las condiciones del grupo sector en relación con el ejercicio del gasto, si están en mejores condiciones o no, en relación con las metas planteadas por el gobierno o con otras.

- *Presupuestos y derechos humanos:* Todos los países han ratificado una serie de compromisos en materia de derechos humanos, que se desprenden de acuerdos internacionales y regionales, y se deben incorporar a las leyes nacionales. La mayoría de los derechos humanos, ya sean civiles y políticos, o económicos, sociales y culturales, requieren de la inversión del gobierno para garantizarlos. Consecuentemente, la realización de los derechos humanos se relaciona con la disponibilidad de recursos para implementar compromisos legales que deben traducirse en acciones concretas.



- *Análisis y monitoreo de presupuestos subnacionales:* De especial relevancia en el contexto de la descentralización y el fortalecimiento del federalismo, este tipo de análisis aborda las características de la distribución del gasto en el nivel subnacional o local. Ahonda en la distribución de responsabilidades, capacidades y recursos entre distintos niveles de gobierno y monitorea la utilización de los recursos y la transparencia de su manejo en niveles cercanos a la población que se beneficia de las políticas mismas. En el contexto de los procesos de descentralización que viven muchos países de América Latina, el análisis y monitoreo de presupuestos subnacionales ha cobrado gran importancia para monitorear la transferencia de funciones de política entre el gobierno central y los gobiernos locales, las condiciones de información y evaluación de las políticas y los cambios a que pueden estar sujetos los programas en distintos gobiernos subnacionales.



Anexo 2: Fuentes y sitios de referencia para el trabajo presupuestario

La Guía Ciudadana para el trabajo presupuestario, publicada por el *International Budget Project*, es el documento de referencia más importante para introducirse al análisis presupuestal, su potencial y ejemplos específicos de análisis presupuestal exitoso. Con un amplio grupo de colaboradores expertos y líderes de organizaciones involucradas en el análisis presupuestal, es una referencia indispensable. Se encuentra en línea, en <http://www.internationalbudget.org/spanishguide.pdf>

De manera más amplia, los recursos disponibles en la página electrónica del IBP representan una llave de acceso a distintos temas, con documentos y análisis con diferentes grados de especialización y referencias a otros sitios y fuentes de información. En <http://www.internationalbudget.org>

La biblioteca completa de documentos está disponible en <http://ibp.forumone.com/resources/library/title.f1ml?letter=O>

El documento “Legislatures and the Budget”, de Robert Gustaffson para el *National Democratic Institute for Internacional Affairs*, aún en inglés y de reciente aparición, es una buena referencia para estudiar el tipo de relación que existe entre el legislativo y el ejecutivo en distintos países, y orientar el diagnóstico de proceso presupuestal y del marco normativo. Disponible en http://www.accessdemocracy.org/library/1651_gov_budget_093103.pdf

Las páginas electrónicas del Banco Mundial dedicadas al Gasto Público son de libre acceso e incluyen documentos de trabajo, ponencias y presentaciones relacionadas con distintas áreas del proceso presupuestal. En inglés, en <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/index.cfm>

Las páginas de acceso electrónico de la OCDE para administración pública incluyen documentos más especializados con recomendaciones y códigos de «buenas prácticas» que sirven como referencia para evaluar el proceso presupuestario. En inglés, en <http://www1.oecd.org/puma/>

La página del FMI tiene documentos relativos a la transparencia fiscal que pueden servir de referencia para evaluar las condiciones de acceso en el proceso presupuestario. En inglés, en <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>



Anexo 3: Información fiscal disponible al ciudadano

La participación activa de los ciudadanos con el fin de lograr una mayor transparencia y una mejora en la gestión de la administración pública, es uno de los valores fundamentales de la democracia. Esto es así dado que las decisiones que toman el poder ejecutivo y legislativo, no sólo con respecto al gasto público sino también en relación con su financiamiento, tienen un impacto directo sobre las generaciones presentes y futuras.

Un requisito fundamental para que los ciudadanos puedan ejercer el control de sus representantes a través de su participación en el seguimiento de las cuentas del sector público, es la transparencia y el acceso a la información. A continuación se presenta la información presupuestaria por lo general disponible al ciudadano, separada en dos grupos: Información de coyuntura e Información de mediano y largo plazo.

Información de coyuntura

El análisis de coyuntura de la situación fiscal se realiza sobre la base de la información de carácter mensual, trimestral y/o anual, publicada por los distintos organismos del Sector Público Nacional, Provincial y Municipal. De este modo, se cuenta por lo general con:

- La publicación del Proyecto de Ley de Presupuesto, de la Ley de Presupuesto y de la Cuenta de Inversión -con todos los anexos correspondientes en función de lo que determina la Ley de Administración Financiera que rija en el país-, mes a mes, de acuerdo a un cronograma preestablecido,
- Información sobre la ejecución presupuestaria (por lo general trimestral). En particular, se publica la evolución de la recaudación tributaria, el esquema ahorro-inversión-financiamiento del Tesoro Nacional y el resultado de las cuentas del Sector Público Nacional. Adicionalmente, se suele contar con indicadores trimestrales sobre la ejecución del gasto.

Asimismo, debe informarse trimestralmente sobre la ejecución del presupuesto (base devengado) sobre el stock, la evolución y la composición de la deuda del Sector Público Nacional.

Información de mediano / largo plazo

Para el análisis de mediano/largo plazo se requiere de series fiscales armonizadas. En América Latina, con excepción de algunas líneas de trabajo específico dentro del sector público y otras en el sector privado que se dedican a consolidar estadísticas, la información fiscal se encuentra muy fragmentada. Por esto, para trabajar con series fiscales en muchos casos es necesario un proceso previo de compatibilización de la información de coyuntura, ya sea en base anual, mensual o trimestral.





Anexo 4: Orientación terminológica

Quien se dé a la tarea de ahondar en el presupuesto de defensa, podrá sentirse desorientado cuando verifique que en su país muchos términos utilizados en esta guía no figuran, o cuando su significación difiera de lo explicado. Anticipamos que esa va a ser, de hecho, una situación común, ya que si bien existen estándares que universal y progresivamente intentan uniformar prácticas y terminologías nacionales, aún subsisten importantes particularidades. No obstante, podemos afirmar que los sistemas presupuestarios de la mayoría de los países de América Latina responden a las preguntas que hemos planteado, es decir, permiten en mayor o menor medida responder quién gasta en defensa, en qué gasta, para qué lo hace y cómo se financia. Para facilitar el proceso de investigación que deberá ser seguido en cada país, a continuación se presentan los criterios de clasificación presentes en los presupuestos nacionales y de defensa de los países de América Latina*.



* Para mayor información ver Atlas Comparativo de la Seguridad y la Defensa en América Latina, RESDAL <http://www.resdal.org.ar/atlas/atlas-presupuesto.html>

País	Órgano Rector del Sistema Presupuestario	Sistema de Informac. 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 Nº 24.156 (1993) Ley Nº 11.672 (1969)
VENEZUELA	ONAPRE Oficina Nacional de Presupuesto	SIGCFP Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas	Por Programas Por Objeto del Gasto (Partidas) Clasificación Económica Clasif. Institucional Clasif. Sectorial	Ley Nº 37.029 (5/9/2000)
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	Texto Ord. de Cont. y Adm. Financiera
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 Nº. 1263/75 Ley Nº 18.591 (1986)

País	Órgano Rector del Sistema Presupuestario	Sistema de Informac. Presupuestaria	Clasificaciones Presupuestarias	Base Legal
COSTA RICA	DGNP Dirección General de Presupuesto Nacional Ministerio de Hacienda	SIGAF Sistema Integrado de Administración Financiera	Por Objeto del Gasto Clasificación Institucional Clasificación Económica Por Categoría Programática Clasificación por Ftes. y usos de los Recursos Públicos	Ley N° 8.131 (2001)
PANAMÁ	DIPRENA Dirección de Presupuestos de la Nación Ministerio de Economía y Finanzas	SIIF Sistema Integrado de Información Financiera	Clasificación Económica Clasificación por Objeto del Gasto Clasificación por Finalidades y Funciones	Ley N° 20 (05/02/2002) Ley N° 61 (12/2002)
REPÚBLICA DOMINICANA	SF Secretaría de Estado de Finanzas	SIGEF Sistema Integrado de Gestión Financiera	Clasific. Intituc. - Clasif. por Objeto del Gasto - Clasif. por Org. Financiadores - Clasif. Geográf. Clasific. Económ. - Clasifi. Funcional	
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)
JAMAICA	MFP Finance Secretariat Ministry of Finance and Planning		Clasificación por Grupos de Ministerios Clasificación por Objeto	

País	Órgano Rector del Sistema Presupuestario	Sistema de Informac. Presupuestaria	Clasificaciones Presupuestarias	Base Legal
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 Sector e Institución Clasificación Geográfica	Decreto N° 1429/77 Ley N° 18 (30/11/92) Ley TROLEI (2000).
BRASIL	SOF Secretaría de Orçamento Federal Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	SIAFI Sistema Integrado de Informaciones Financieras y SIDOR(Sistema Integrado de Datos Orçamentários)	Por Poder Por Función y Subfunción de Gobierno Por Grupo de Gasto Por Categoría Económica	Ley N° 4320 (17/03/64) Ley N° 8/90 (05/02/90) Ley N° 101 (2000) Ley N° 10180 (2001)
PARAGUAY	DGP Dirección General de Presupuestos Subsecretaría de Estado de Administración Financiera Ministerio de Hacienda	SIIF Sistema Integrado de Información Financiera	Por Clasificación Institucional Por Finalidad y Función Por Programa Por Fuente de Financiamiento Por Clasificación Económica Por Organismos Financiadores Por Objeto del Gasto	Ley N° 1535 (31/12/99)
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° 27209 (1999) de Gestión Presup. del Estado Ley N° 28112 (2003)
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 Funcional Clasificación por Objeto del Gasto Por Clasific. Programática Por Clasific. Administrativa	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (1976)

País	Órgano Rector del Sistema Presupuestario	Sistema de Informac. Presupuestaria	Clasificaciones Presupuestarias	Base Legal
BOLIVIA	VMPC Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Ministerio de Hacienda		Por Clasificación Institucional Clasific. por Objeto del Gasto Clasific. por Fte. de Financiam. Por Sectores Económicos Clasificación Geográfica	Ley N° 1178 (20/07/90)
COLOMBIA	MHCP Ministerio de Hacienda y Crédito Público	SIIF Sistema Integrado de Información Financiera	Clasificación Funcional Por Secciones Clasificación Económica	Decreto 111 (1996) Estatuto Orgánico del Presupuesto
NICARAGUA	DGP Dirección General de Presupuesto Ministerio de Hacienda y Crédito Público	SIGFA Sistema Integrado de Gestión Financiera	Por Categoría Programática Por Fte. de Financiamiento Por Grupo de Gasto	Ley N° 51 Decreto No. 17 (11/03/97) Ley No. 453 (05/05/2003)
GUATEMALA	DTP Dirección Técnica del Presupuesto Ministerio de Finanzas	SIAF Sistema Integrado de Administración Financiera	Clasificación Institucional Clasificación Geográfica Clasific. por Fte. de Financiam. Clasificación Económica Clasificación por Objeto del Gasto Clasificación por Tipo de Gasto Clasific. por Finalidad y Función	Ley N° 101-97
HONDURAS	Dirección General de Presupuesto Secretaría de Finanzas	SIIF	Clasificación Institucional Clasificación por Grupo de Gasto Clasific. Categoría Programática	Ley Orgánica del Presupuesto

Anexo 5: Fuentes internacionales de gastos de defensa

Entre las fuentes más importantes destacan el FMI (a través de la publicación GFSY -Government Financial Statistics Yearbook-), Naciones Unidas (a través de su instrumento estandarizado para reportar gastos de defensa), el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres (a través de su publicación anual Military Balance) y el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (a través de un programa regular cuyos datos se publican en Internet).

Las referencias presentadas en el primer cuadro (última columna), permiten comenzar a distinguir las metodologías que emplea cada fuente para obtener su información. Vale la pena tener presente que estas fuentes no trabajan con la misma definición conceptual de defensa. A partir de ello, los alcances y coberturas difieren entre una y otra fuente, obstaculizando los ejercicios comparativos y generando confusión. SIPRI, por ejemplo, utiliza la definición de defensa de la OTAN. Esta definición incluye todos los gastos corrientes y de capital que se efectúan para financiar lo siguiente:

- Las fuerzas armadas (incluyendo las fuerzas en misiones de paz).
- Los ministerios de defensa y otras agencias gubernamentales comprometidas en proyectos de defensa.
- Las fuerzas paramilitares, cuando sean entrenadas, equipadas y estén disponibles para operaciones militares.
- Las actividades espaciales militares.

Este gasto contempla:

- 1) Personal
 - Todo gasto en personal actual (militar y civil)
 - Pensiones militares
 - Servicios sociales para el personal y su familia.
- 2) Operaciones y Mantenimiento
- 3) Adquisiciones
- 4) Investigación y Desarrollo militar
- 5) Construcciones militares
- 6) Ayuda militar (en el país donante)

Por tanto, se encontrarían expresamente excluidos los siguientes conceptos:

- 1) Defensa de naturaleza civil
- 2) Gastos corrientes para actividades militares previas.
 - Beneficios para veteranos
 - Desmovilización
 - Conversión de instalaciones de producción de armas
 - Destrucción de armas

COBERTURA	ORGANISMO	REFERENCIAS
TRANSFERENCIA DE ARMAS GASTOS DE DEFENSA	Fondo Monetario Internacional http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=397.0	Preguntas a los países según cuestionario basado en la COFOG
	Naciones Unidas (Reduction of Military Budgets) http://disarmament2.un.org/cab/milex.html	Información y clasificación entregada por los países miembros
	Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres (IISS) http://www.iiss.org/	OTAN para países OTAN y datos presupuestarios para no miembros. Uso de información pública
	Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI) http://projects.sipri.se/milex/mex_data_index.html	Se guía por la OTAN
	Agencia para el Control de Armamentos (ex-ACDA) EE.UU. www.state.gov	OTAN para países OTAN y datos presupuestarios para no miembros.
	Servicio de Investigaciones del Congreso EE.UU.	De los registros de "U.S. Foreign Military Sales"
	Naciones Unidas (Register of Arms Transfer)	Información y clasificación entregada por los países miembros

Fuente: Adaptación en base a CEPAL (2001)



Tomando como parámetro esta definición, SIPRI desagrega los presupuestos de defensa de los distintos países y procede a ajustarlos con adiciones o recortes, según corresponda, para homologarlos al estándar OTAN. De este modo, por ejemplo, en el caso argentino suma los presupuestos de la Gendarmería y la Prefectura Naval (fuerzas paramilitares) a su presupuesto de defensa, mientras que estas organizaciones se encuentran orgánica y funcionalmente en la cartera de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos. Por otro lado, sustrae al presupuesto de defensa argentino los retiros militares, cuando éstos sí forman parte del universo del gasto de defensa en ese país.

En el caso de Naciones Unidas, el sistema de reporte estandarizado de gastos militares fue introducido por la Asamblea General en 1980.** En la resolución aprobatoria, la Asamblea recomendaba a todos los Estados Miembros hacer uso del instrumento de reporte e informar anualmente al Secretario General. El instrumento de reporte desarrolla su propia clasificación de gastos, tomando como bases las siguientes grandes categorías:

- Personal,
- Operaciones y Mantenimiento,
- Adquisición y Construcción, e
- Investigación y Desarrollo.

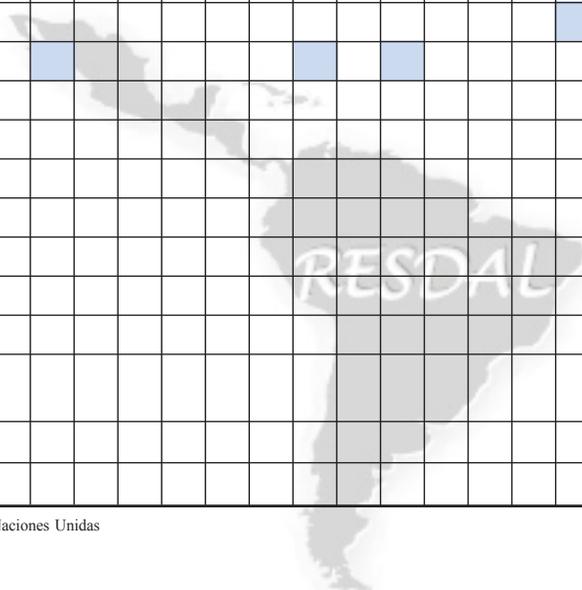
A continuación, se presenta un cuadro exponiendo por años la cantidad de países de América Latina que han cumplido en remitir sus informes. Cabe hacer notar que la sola participación (que es voluntaria), es considerada a nivel hemisférico como una medida de confianza mutua entre países, permitiendo reducir efectivamente la generación de percepciones distorsionadas de amenazas.

** Mediante Resolución 35/142B “Reducción de presupuestos militares”.



REPORTE	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	.00	.01	.02		
Argentina																								
Brasil																								
Chile																								
Bolivia																								
Paraguay																								
Uruguay																								
Perú																								
Ecuador																								
Colombia																								
Venezuela																								
Nicaragua																								
Guatemala																								
México																								
Honduras																								
Panamá																								
República Dominicana																								
El Salvador																								
Jamaica																								

Fuente: Elaboración propia en base a Naciones Unidas



Anexo 6: El Sistema de planeamiento, programación y presupuestación (S3P)

Recordando nuestro concepto de transparencia presupuestaria, que supone que la transparencia se perfecciona sólo cuando el documento presupuestario permite reflejar las decisiones políticas sectoriales, es conveniente mencionar un sistema que comparte en buena medida esa filosofía y que se ha aplicado extendidamente en los ministerios de defensa de muchos países: el sistema de planeamiento, programación y presupuestación, popularmente conocido como S3P.

El S3P puede considerarse algo más que una metodología de presentación del presupuesto o una mecánica de formulación del mismo. En rigor, se trata de un sistema integrado de planificación, gestión y control global de los recursos, que no se limita a asignar los fondos disponibles a objetivos ya preestablecidos, sino que pretende integrar dentro de sí tanto el establecimiento de los niveles de recursos necesarios, como la determinación de los objetivos prioritarios de la defensa nacional. Se puede decir que aspira a conectar secuencialmente y con coherencia lógica las distintas etapas y que su objetivo final es que el «presupuesto sea la expresión financiera del plan».

S 3 P

El S3P surgió del trabajo de un grupo de académicos nucleados en la corporación RAND y se aplicó por primera vez en 1963 en el Departamento de Defensa de los EE.UU., a instancias del entonces secretario Mc Namara. Por su propia naturaleza, esta nueva herramienta tenía para el Secretario de Defensa una utilidad extraordinaria, en su objetivo de centralizar el gran poder que tenían entonces las distintas fuerzas en la toma de decisiones



Operativamente podríamos resumir sus principios rectores en:***

· *Énfasis en la planificación*: El modelo clásico priorizaba la función de control sobre cualquier otra. El S3P supone un cambio en el énfasis dado a las distintas funciones presupuestarias, primando en mayor medida la función de planeamiento del gasto sobre las de gestión o control. Consecuencia directa de esta primacía es el cambio en la presentación del presupuesto, pasando de un presupuesto de *inputs* (o insumos) a uno de *outputs* (o productos).

· *Criterio económico*: La mecánica del S3P concede una enorme relevancia a la cuestión del costo, reduciendo el problema de la defensa a cómo garantizar el mejor uso de los fondos y recursos limitados de los que se dispone. Para ello es necesario estudiar las distintas alternativas, tanto desde el punto de vista de los objetivos a alcanzar, como desde la referencia al costo. El análisis económico no se considera un elemento más de la toma de decisiones, sino el elemento aglutinante de todos los demás y, en última instancia, el criterio decisivo.

· *Programación*: La principal innovación que presenta el S3P es un sistema de programación que permite interconectar el planeamiento con la presupuestación. Pero programar, en la filosofía del S3P, significa más que elaborar programas. Se trata en realidad de una voluntad que se materializa en un proceso firme y continuado de convertir en realidad un objetivo que se pretende alcanzar.

· *Racionalidad*: Todas la filosofía del S3P se basa en la búsqueda de la máxima racionalidad en la toma de decisiones, frente a la mera «intuición» o la «experiencia» que constituían las bases de funcionamiento del sistema tradicional. La cuestión fundamental para garantizar esa racionalidad es encontrar un criterio para guiar las decisiones. Como criterio principal se adopta el de elegir aquellas opciones que aporten la mejor relación entre valores positivos (objetivos a alcanzar) y valores negativos (costos).

***Ignacio Cosidó, *El gasto militar*, Eudema, Madrid, 1994.

- *Centralización*: La centralización de las decisiones es otra de las características fundamentales del S3P. Frente a la creciente interdependencia operativa de los distintos elementos de las FFAA, el sistema rompe con la autonomía de las fuerzas para planificar en forma conjunta el uso de los recursos, imponiendo una planificación central, basada en las misiones y no en la estructura orgánica.
- *Eficiencia*: La eficiencia es un común denominador, que implica tanto la estrategia como la tecnología y la economía, de forma que esos tres elementos no son consideraciones independientes, sino elementos interdependientes del problema del uso eficiente de los recursos.
- *Carácter deslizante*: El S3P se caracteriza no sólo por un sustancial alargamiento del horizonte temporal, sino por una idea de continuidad en los tres niveles de planeamiento, programación y presupuestación. Esta continuidad se manifiesta en el carácter cíclico de los procesos y en un sistema que va incorporando las modificaciones anuales en una programación plurianual.
- *Información*: Uno de los objetivos fundamentales que trata de alcanzar el S3P es que los responsables en la adopción de decisiones dispongan del máximo posible de información sobre las cuestiones relevantes en tiempo y forma. En definitiva, el problema de adoptar las decisiones más acertadas es cuestión de disponer de la información necesaria. En este sentido, los nuevos sistemas de presupuestación son en buena medida sistemas de gestión de la información. El S3P constituye, en esencia, una base de datos adecuada para el planeamiento de la política de defensa y para la gestión de los recursos asignados a la misma.
- *Cuantitativismo*: El modo de análisis impuesto por el S3P exige que todas las variables que intervienen en la adopción de las decisiones sean cuantificables. Si este hecho no plantea problemas irresolubles a la hora de medir los costos, si se convierte en un serio problema cuando lo que se trata de calcular es el grado de cumplimiento de determinados objetivos o, dicho de otro modo, el nivel de eficacia de los distintos componentes de las FFAA.