



CALIDAD, EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA
DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA.

EL CASO DE BOLIVIA

DANIEL ATAHUACHI

• VERSIÓN PRELIMINAR •

AGOSTO 2006



Introducción.....	2
Capítulo 1.....	6
1.1. Análisis global del grado de transparencia de las políticas públicas.....	6
1.2. Análisis particular del grado de transparencia de la política de defensa.....	8
1.3. Encuadre histórico, cultural y valórico de la política de defensa	12
1.4. Desarrollo cuantificado de la política nacional de defensa: presupuesto de defensa expuesto de acuerdo a los distintos criterios de clasificación existente....	23
1.4.1. Evolución del presupuesto de defensa en Bolivia	23
1.4.2. La provisión de defensa y otros bienes públicos	29
Capítulo 2.....	32
2.1. Conceptos sobre presupuesto y transparencia presupuestaria.....	32
2.2. El proceso presupuestal en el sector público boliviano.....	33
2.2.1. Etapas de la administración presupuestaria en el sector público.....	34
2.2.2. Ámbito institucional	35
2.2.3. Ámbito legal.....	35
2.3. Etapas del ciclo presupuestario de defensa	37
2.4. Los actores. Ministerio de Defensa: análisis situacional.....	44
2.4.1. Información presupuestaria.....	45
2.4.2. Las fuentes de financiamiento del presupuesto de defensa.....	48
2.4.3. Asignación presupuestaria por grupos de gasto.....	48
2.4.4. Asignación presupuestaria por repartición.....	54
2.4.5. Estructura programática.....	56
2.4.6. Gastos reservados.....	58
2.4.7. Compras por excepción	60
Capítulo 3.....	62
3.1. Papel del Poder Ejecutivo en todas las etapas del presupuesto de defensa...	62
3.2. Papel del Parlamento en todas las etapas del presupuesto de defensa	65
3.3. Papel de la Sociedad Civil organizada en el control externo del presupuesto nacional de defensa.....	66
3.3.1. Las organizaciones no gubernamentales	66
3.3.2. Los "Comités de Vigilancia" en Bolivia.....	67
Capítulo 4.....	70
4.1. Conclusiones y recomendaciones	70
4.1.1. Conclusiones	70
4.1.2. Recomendaciones.....	72
Anexos.....	75

Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa

El caso de Bolivia

Daniel Atahuachi

Introducción

El presente documento tiene por objeto ofrecer un estado de situación sobre transparencia presupuestaria en el sector defensa. En efecto, en Bolivia, el estudio de esta temática constituye una de las áreas escasamente tratadas dentro las ciencias sociales. Por lo que, el objetivo inmediato es suministrar mayores conocimientos sobre qué tan transparente es el gobierno central en las prácticas presupuestarias en el área de defensa, buscando de esta manera contribuir al debate sobre la importancia de la transparencia presupuestaria y al consenso sobre la necesidad de avanzar hacia el diseño de una política de defensa nacional.

El presupuesto como elemento de las finanzas públicas tiene particular relevancia debido a que manifiesta un plan de gobierno en concreto y que, es a la vez, la expresión de un programa político manifestado en un actuar futuro. En él, se expresan de manera tangible los objetivos verdaderos, los compromisos y prioridades que tienen los gobernantes. Del análisis del presupuesto se puede concluir qué sectores ganan y qué sectores pierden realmente con la distribución de los recursos públicos. Además, devela el grado de eficiencia, eficacia y economía con que se realiza el gasto público. El análisis y la evaluación de la transparencia presupuestaria contribuyen al fortalecimiento de las instituciones democráticas, al Estado de Derecho, y permite identificar potenciales agentes económicos que promueven la corrupción.

De un modo general, la transparencia presupuestaria se define como aquella situación en la que existe un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestal, con irrestricta accesibilidad de información, oportuna, confiable, válida y verificable hacia el público en general (contribuyentes). La construcción de estadísticas, a partir de la información disponible, constituye uno de los pilares más importantes para la formulación de políticas públicas dirigidas a mejorar la actual situación institucional. En ausencia de estadísticas presupuestarias, conocimiento de la distribución del gasto según partidas presupuesta-

rias, gasto por funciones, etc., será casi imposible por lograr un sector público eficiente. Esta es una constante en Bolivia. Muchas veces la asignación presupuestaria a defensa a seguido una tradición rutinaria e incrementalista (presupuesto presente, es igual al presupuesto de la anterior gestión más un incremento por inflación).

Al momento de analizar la transparencia presupuestaria, se debe comenzar entendiendo que toda sociedad tropieza con el problema económico fundamental, de contar con recursos escasos para satisfacer necesidades múltiples e ilimitadas. Por tanto, se deben evitar posibles desvíos hacia la malversación de fondos y corrupción, que afecta la decisión de cuánto asignar a defensa u otro sector.

Lo anterior se hace mucho más evidente en los tiempos actuales en que, junto a un entorno mundial globalizado, las clásicas amenazas a la seguridad y las razones que una sociedad tiene para invertir en defensa han ido cambiando. Adicionalmente, el rol del sector público en la economía también ha cambiado, dejando de lado su papel activo dentro de la producción y concentrándose en ser un árbitro, regulador y facilitador. Sin embargo, el sector público juega un papel clave en la producción de los denominados bienes públicos; aquellos que, por su elevado costo medio inicial, carácter monopólico o imposibilidad de excluir a sus beneficiarios, solo pueden ser provistos por el Estado.

Las características especiales que tiene la defensa la sitúan dentro de este tipo de bienes; por tanto, en una sociedad sólo el sector público podrá producirla. Desgraciadamente, la rentabilidad de la defensa para una sociedad no es fácilmente previsible e identificable.

Precisamente debido al carácter intangible y la falta de una clara dimensión temporal de los beneficios de la defensa, se dificulta su medición y evaluación. Cabe mencionar también que, en algunos casos este sector ha sido un promotor principal de innovaciones en el campo tecnológico y de formación de capital humano. Sin embargo, a pesar de que existan beneficios de la defensa para una economía, en un entorno de relativa paz o en uno en que las amenazas a la seguridad actual o futura no sean fácilmente identificables, la inversión en este sector será susceptible a ser cuestionada.

El carácter nebuloso del manejo presupuestario de la defensa en general descansa sobre las palabras mágicas de “resguardo de la seguridad nacional”. Permite que su manejo sea conocido por algunos, en particular, el nivel ejecutivo del Ministerio de Defensa que recoge y centraliza toda la información pertinente al gasto militar bajo el velo de “carácter reservado”. Esta situación, genera un alto grado de asimetría en su administración y ejecución, aislando de sobremana el concurso de la sociedad civil, centros académicos profesionales,

organizaciones no gubernamentales, fundaciones y otras organizaciones sociales del país.

El déficit persistente del control ciudadano sobre la administración pública, se expresa como la insuficiente valoración del Estado hacia sus conciudadanos. Los derechos de ciudadanía son, en primer lugar, los deberes que debe asumir el Estado frente a sus miembros. A esto se añade, la pérdida cada vez más pronunciada y sesgada del control político sobre la Administración Pública, que son los rasgos que signan el panorama actual.

El ejercicio de la fiscalización ciudadana está acotada por una fuente de reivindicación social mayoritaria, la democracia, que asume que la ciudadanía se fortalece ejerciéndolo. El valor agregado que otorgan los sistemas democráticos, como sistema de gobierno, sin perjuicio de una fuente de legitimidad, es la de sentar las bases para una necesaria y permanente transparentación en sus quehaceres públicos. La adopción de políticas de transparencia en el manejo de los recursos fiscales y ordenamiento de las cuentas nacionales, son exigencia propia del sistema democrático. Así, las medidas y políticas de transparencia en el manejo de los presupuestos públicos y su fiscalización por la sociedad constituyen un imperativo fundamental.

Actualmente la centralización burocrática de la información estadística presupuestaria en defensa genera un vasto inventario de problemas: 1) carencia de una política de Estado en defensa que fije objetivos y metas a futuro; 2) falta de una política institucional que guíe el manejo de datos presupuestarios; 3) recursos humanos no especializados; 4) inexistencia de soportes informáticos en red; 5) inestabilidad de funcionarios públicos; 6) coexistencia de información presupuestaria ambigua o sin control; 7) uso exclusivo y endogámico de la información; 8) apropiación conceptual del gasto militar insuficiente; 9) ausencia casi absoluta de series y estudios temporales comparativos.

El manejo de este tipo de información, dada su falta de transparencia, fiscalización y control es proclive a la manipulación tanto corporativa como política. Bajo cánones del “secreto militar” o la “confidencialidad” es posible encubrir actos ilícitos de corrupción o favorecer la actuación no legal de funcionarios públicos en el terreno militar.

Actualmente, resulta difícil contar con datos desagregados, secuenciales e históricos a un mínimo nivel sobre el comportamiento presupuestario. Esto exige un riguroso entrenamiento de personal profesional con alta valoración de la estadística como disciplina científica y neutralidad funcionaria. Asimismo, se requiere, precisión conceptual de lo que realmente es el gasto militar, mecanismos de fiscalización, control y evaluación permanente, equipos y sistemas informáticos desarrollados en red.

En Bolivia todavía existe dificultad para trabajar adecuadamente en el desempeño fiscal de los gobiernos. La sociedad se ve acotada en su posibilidad de contar con información necesaria y oportuna que, no sólo facilitaría la elaboración de políticas públicas sino que, mejoraría cada vez más la gestión pública en el sector defensa. Dicho de otro modo, los contribuyentes, así como las instituciones científicas, carecen de los suficientes insumos para generar aportes y elaborar políticas institucionales, condición esencial que en el contexto de ineficiencia institucional es imperioso superar. De ahí la necesidad de conceder un alto grado de prioridad al proceso administrativo responsable del manejo estadístico e información presupuestaria, no sólo a escala nacional sino, también a escala internacional, como una política de promoción de las medidas de confianza mutua y paz.

En algunos casos coyunturales, los problemas mencionados se deben a un deficiente manejo de la información de las acciones y gastos del sector defensa hacia la sociedad. No obstante, algunos indicadores tales como la insuficiente inversión en activos reales, la poca competitividad de mercado de los sueldos del personal de la institución, la susceptibilidad del manejo político del presupuesto de defensa y otros, muestran que existen problemas estructurales que se deben resolver en el sector. Sin embargo, si el sector no define claramente sus objetivos y no lo plasma en una política de defensa nacional, que le de legitimidad, marque un norte a sus acciones y guíe sus gastos, entonces es previsible que no se podrán resolver ninguno de los problemas actuales y muy posiblemente se halle dentro de un proceso de crisis en un futuro cercano.

Es esencial diseñar una política pública que contribuya a promover el manejo, la producción, la difusión de las estadísticas e información presupuestaria en defensa. Sólo en la medida en que los datos se hagan públicos, será posible mejorar el desempeño de los órganos del sistema de las Fuerzas Armadas. Para superar las deficiencias anotadas, muchos países han optado por diseñar técnicas y metodologías de medición de gastos de defensa como es el caso de Argentina y Chile, que sirven de fomento a la confianza mutua y la paz. Estas constituyen estrategias complementarias que sirven para mejorar la calidad de la información. Además de ser instrumentos confiables para identificar la magnitud del problema, son una fuente valiosa para conocer la verdadera evolución de gastos, no sólo al nivel de grupos de gastos sino también, al nivel de los órganos que compone el sistema de defensa nacional. Esta es una técnica que explica de manera más objetiva el desempeño fiscal, puesto que identifica su magnitud, influencia geográfica y regional, ilustra las necesidades más apremiantes, identifica visiones sociales sobre la defensa territorial, y esclarecimiento de potenciales casos de corrupción.

Capítulo 1º

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

La transparentación del gasto público resulta necesaria para generar una nueva administración pública (new public management) o nuevo manejo gerencial (new management). Sin embargo, en el caso boliviano, el tratamiento de la transparencia presupuestaria en el sector público es uno de los temas escasamente abordados por la ciencias sociales. Esto obedece en parte la dificultad en el acceso o inclusive a la inexistencia de información, a la ausencia de especialistas sobre el tema, a un escaso tratamiento científico - objetivo de la cuestión, y a veces, a que se considera al tema de la transparencia presupuestaria como secundario. Sin embargo, la transparencia presupuestaria, tiene enorme relevancia para el presente y futuro desarrollo de las instituciones públicas, al ofrecer varias ventajas: favorece el apego a la ley, promueve el uso mesurado de los recursos públicos, reduce márgenes de discrecionalidad en el gasto y promueve la responsabilidad y ética profesional de las autoridades públicas. Bolivia y el resto de los países latinoamericanos requieren de este mecanismo para el fortalecimiento de sus democracias, además de un instrumento normativo e institucional sólido que se encargue de la transparencia presupuestaria.

Tener un conocimiento amplio y transparente de la evolución y situación actual de la ejecución presupuestaria a un mínimo nivel de los organismos de la administración central es un requisito preliminar para la definición de políticas públicas para poder satisfacer, a través de ella, los requerimientos vía asignación presupuestaria.

Bolivia, como cualquier sociedad, tropieza con el problema económico fundamental de contar con recursos escasos para satisfacer necesidades múltiples e ilimitadas. Esto afecta la decisión de cuánto asignar a los distintos sectores de la economía y genera controversias entre los administradores públicos cuando deben definir las prioridades esenciales de una sociedad y decidir cuánto gastar en defensa, educación, salud y otros. En muchos casos el criterio de rentabilidad política es el que prima en estas decisiones.

El presupuesto de los programas del sector social adolecen de la misma falta de transparencia que existe con el presupuesto de defensa y seguridad, pero en lugar de originarse en una presunta necesidad estratégica del secreto, en el caso del gasto social parecería deberse a un afán por evitar la rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos con el dinero público que se ha gastado. Esto ha conducido a una irracional asignación de recursos, donde las prioridades nacionales quedan totalmente relegadas. Por ejemplo, en los quince

últimos años se ha triplicado el presupuesto real asignado a seguridad pública y, sin embargo, las estadísticas oficiales muestran claramente que en ese mismo período el número de delitos se ha incrementado por cuatro. Según datos del Banco Mundial, el 60% del total de los bolivianos vive en la línea de la pobreza y la extrema pobreza afecta al 26% de la población.

El estudio del presupuesto, como elemento de las finanzas públicas, tiene particular relevancia debido a que manifiesta un plan de gobierno en concreto y que, es a la vez, la expresión de un programa político manifestado en un actuar futuro. En ella se expresa de manera tangible los objetivos verdaderos, los compromisos y prioridades que tienen los gobernantes. Del análisis del presupuesto se puede concluir qué sectores ganan y qué sectores pierden realmente con la distribución de los recursos públicos. Además, devela el grado de eficiencia, eficacia y economía con que se realiza el gasto público. Añadido a esto, el análisis y la evaluación de la transparencia presupuestaria reviste aún mucha mayor importancia, dado que, contribuye al fortalecimiento de las instituciones democráticas, al Estado de Derecho, y que permite a la vez ubicar a identificar a potenciales agentes económicos que promueve la corrupción.

Lo anterior se hace mucho más evidente en los tiempos actuales en que, junto a un entorno mundial mucho más globalizado, las clásicas amenazas a la seguridad y las razones que una sociedad tiene para invertir en defensa han ido cambiando. Adicionalmente, el rol del sector público en la economía también ha cambiado, dejando de lado su papel activo dentro de la producción y concentrándose en ser un árbitro, regulador y facilitador. Sin embargo, el sector juega un papel clave en la producción de los denominados bienes públicos; aquellos que, por su elevado costo medio inicial, carácter monopólico o imposibilidad de excluir a sus beneficiarios, sólo pueden ser provistos por el Estado.

Las características especiales que tiene la defensa la sitúan dentro de este tipo de bienes; por tanto, en una sociedad sólo el sector público podrá producirla. La rentabilidad de la defensa para una sociedad no es fácilmente previsible e identificable. Peter Feaver¹ señala que la institución militar se puede comparar a la bolsa de aire de un automóvil y existe primordialmente como una salvaguarda contra el desastre: siempre debe estar lista aunque no se llegue a utilizar.

La provisión de defensa será rentable o no dependiendo del país que se trate, de sus características económico-productivas, históricas, culturales y del entorno internacional estratégico en el que se encuentre. Sin embargo, se pueden citar dos ámbitos en que la defensa prueba su rentabilidad para una sociedad: contribución al logro de condiciones político-económicas estables dentro

¹ FEAVER, Peter D., "El control civil en pequeñas democracias: la contribución de la ciencia política", en CASAS ZAMORA, K., *Relaciones cívico-militares comparadas. Entendiendo los mecanismos de control civil en pequeñas democracias*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Costa Rica, 1998, pág. 69.

de una nación (seguridad intraestatal²) y mejores relaciones entre los estados (seguridad internacional). La seguridad intraestatal tiene que ver con procesos para manejar, monitorear y prevenir conflictos internos que afecten a la seguridad de los individuos, grupos y el gobierno; el respeto a los derechos humanos, las leyes vigentes e instituciones; y el dotar de condiciones de seguridad para la inversión y preservación del bienestar económico.

1.2. Análisis particular del grado de transparencia de la política de defensa

El problema del grado de transparencia de la política de defensa es necesariamente político. Se trata de una herramienta estratégica que sirve para lograr una función- objetivo: el logro del mantenimiento de la soberanía y protección integral del Estado contra posibles amenazas. Además, permite definir objetivos y metas a futuro para un desarrollo institucional sostenible. Bolivia, no ha podido emprender ni asumir uno de los grandes retos que le toca realizar, como es la elaboración de una política de defensa.

En Bolivia, la definición de una política de defensa, no sólo debería buscar cubrir el actual descuido existente en esta materia, sino que, debería procurar diseñar una organización coherente al esfuerzo social de la defensa, de manera que se puedan calcular las capacidades de los recursos, la transparencia de los mismos, así como también determinar los objetivos hacia donde está enfocada la defensa. Para la construcción de una política bajo esas características se hace necesaria la existencia de un conjunto de conocimientos y capacidades previas sobre la situación de la problemática, que se quiere mejorar, rectificar o cambiar, pero además se requiere de una vigorosa voluntad política como condición previa para la efectivización de la política de defensa.

Precisamente, la necesidad de diseñar una política de defensa moderna se halla inscrita en los propios desafíos que el Estado boliviano tiene y debe afrontar en el siglo XXI. No se puede dejar de observar el plano internacional para ubicar el contexto donde se discute el problema de la política de seguridad y defensa. Ha sido la propia dinámica internacional la que ha proporcionado el contexto para las actuales reformas económicas e institucionales que se desarrollan de manera local. El escenario mundial presenta enormes y dinámicos cambios, los mismos están marcados por cierto signo de incertidumbre que se percibe como parte de las propias amenazas. Dentro de esas transformaciones no se puede dejar de mencionar los acelerados cambios tecnológicos que se

² En Bolivia, las Fuerzas Armadas históricamente ha convivido con profundas contradicciones; de una institución cuyo objetivo formal es la defensa externa del país, pero que se ha desarrollado como un aparato de represión interna. Asimismo, uno de los mayores obstáculos en el proceso de consolidación democrática reside en el recurrente empleo de la coerción militar como método para superar el conflicto entre Estado y sociedad.

producen constantemente en los campos de la microelectrónica, la biotecnología, las telecomunicaciones y la propia informática, de manera que facilitan los procesos productivos y también permiten la construcción de la nueva tecnología militar cambiando la naturaleza, forma y función castrense. Las transformaciones ocurridas a partir del derrumbe del sistema bipolar diseñan un nuevo escenario geopolítico en proceso de formación, junto con la conformación de un sistema de bloques regionales de comercio generando un nuevo contexto de inter-relaciones comerciales entre los Estados

Como todo hecho histórico, los procesos de transformación mencionados también se mueven en una serie de contradicciones haciendo del presente y del futuro un lugar mucho más complejo que el transcurrido hasta el pasado reciente. El prodigioso avance tecnológico no regulado, ha tendido a agravar los sistemas ecológicos globales manteniendo el peligro del calentamiento de la atmósfera del planeta y la amenaza de la capa de ozono. Las modificaciones geopolíticas no han solucionado las demandas de democratización sino más bien han permitido el desarrollo de conflictos armados de carácter fronterizo, religioso y étnico en diversas partes del mundo y en diferentes escalas de intensidad. La ampliación de mercados también viene acompañada del refuerzo de barreras proteccionistas que conlleva la fragilidad de las economías de los países afectados por esas medidas, mientras al mismo tiempo el crecimiento global de las economías se produce al lado del decrecimiento de los puestos de trabajo creando grados crecientes de inequidad en temas básicos de salud y educación. Algunos de los temas de la actual agenda de seguridad internacional y regional inscriben las posibles amenazas, probabilidades y desafíos dentro del diagnóstico anterior.

Ante esta situación los gobernantes y las instituciones nacionales no pueden escapar a la responsabilidad de buscar respuestas posibles, además de auto determinativas, a un complejo contexto en formación. Algunos de los primeros pasos de una reforma estatal en Bolivia comenzaron a producirse como consecuencia de los cambios promovidos a partir de 1982 con el traspaso del poder político al control civil. Emblemáticamente, desde esa fecha, ha empezado a construirse un nuevo orden político, bajo control civil, que ha continuado modificándose, aunque de manera unilateral, hasta dar paso a la respuesta ciertamente economisista del Decreto 21060 en 1985.

De esa manera, las reformas económicas realizadas desde una perspectiva neoliberal se han enfocado inicialmente a resolver el problema fiscal, descuidando su transparentación, intentado avanzar dificultosamente hacia la ampliación de la economía a través de varios mecanismos como son los procesos de capitalización de las empresas públicas y la incorporación de Bolivia en los mercados regionales y subregionales. Las reformas institucionales han encontrado ciertas dificultades para progresar en la construcción de políticas nacionales, permitiendo reforzar el sistema electoral pero afectando el sistema de representación política. Mientras, la problemática social, por su parte, ha procurado prosperar a través de la sanción de la Ley de Participación Social, cuyos

alcances todavía no se llegan a precisar. Dentro de toda esa panorámica de reformas estatales, uno de los temas pendientes de la actual agenda política es la denominada “cuestión de la transparencia de los gastos militares”, cuya importancia, no sólo tiene consecuencias en el plano institucional de las Fuerzas Armadas, sino también en el plano del propio sistema democrático que se procura construir.

La economía boliviana está sumergida en una crisis económica, con una enorme deuda social, amplias mayorías sociales empobrecidas –en especial el sector indígena–, elevados niveles de desempleo, pugnas regionales por mayores recursos y con un sistema político autoritario. Por lo que, parte de la solución pasa por sanear las cuentas fiscales y de hecho transparentarlas para alcanzar su uso más eficiente. Los gastos de defensa se fundamentan en que, supuestamente, proveen a la nación un bien público: “seguridad”. Algo así como una póliza de seguros contra una posible agresión externa. ¿Se estará cumpliendo este cometido? ¿Cómo afecta el gasto en defensa en el desenvolvimiento de la economía? En este sentido, resulta necesario que el conocimiento público llegue también a esta área, comience a discutir la temática de la seguridad, y las implicaciones del costo de oportunidad que representa mantener las Fuerzas Armadas, más aún cuando los recursos son escasos. Este último sólo será posible si existe en este sector una total apertura de información pública hacia los ciudadanos.

Así, el presupuesto nacional y en especificidad el presupuesto en defensa, son fundamentalmente producto de las exacciones que realiza el Estado hacia sus conciudadanos. Por tanto, es deber de este en el marco de un Estado democrático, rendir cuentas sobre el manejo de dichos recursos. Sin embargo, en Bolivia, existe una centralización y monopolio reservado de la información sobre el manejo presupuestario militar, bajo el supuesto velo de “resguardo de la seguridad nacional”. Sin duda, esto atenta contra los valores básicos que deben imperar en democracia, como es el derecho a obtener de todo ciudadano una información transparente, oportuna, confiable y verificable de los recursos públicos. En el sector defensa, en particular, el Ministerio de Defensa es la única fuente estatal que administra la recepción de la ejecución presupuestaria de las Fuerzas Armadas, y se encarga del procesamiento de este tipo información bajo el velo de “carácter reservado”; sin ningún tipo de fiscalización social que discuta y evalúe el desempeño de este sector. Muchas veces lo que realmente se informa oficialmente al público no es, necesariamente, el costo real de la manutención de las Fuerzas Armadas. Es y ha sido una política constante de gobiernos dictatoriales y demócratas ocultar el costo real a la población. Bolivia no es la excepción. En efecto, varios gastos militares son realizados directamente por el Tesoro Nacional, que distorsionan el costo real del gasto militar.

El Ministerio de Defensa despliega esfuerzos mínimos que revelen la información pública verídica del gasto en defensa. De ahí que las estadísticas presupuestarias sean incompletas, es decir, no estén desagregadas a un mínimo nivel. La única información referente, es la que proporciona el Ministerio de

Hacienda a través del Viceministerio de Contaduría Pública, al publicar información parcial y agregada, que no siempre logra reflejar gran parte de los gastos militares. Además de ello, la información presupuestaria que se produce suele sesgarse o solaparse en las partidas de gasto demasiado generales.

Si el problema de la deficiencia de la información es reservado y promovido desde el Ministerio de Defensa, se hace aún mucho más difícil conseguir información a nivel de Fuerzas y de los cuarteles en lugares apartados.

Si se asume que toda política pública debe contar con una producción razonable y acceso expedito y sistematizado a la información, queda claro que su precariedad o ausencia induce a la improvisación o, cuando menos, al error. En el caso de la seguridad, territorio tan próximo a la ley y a la protección de los derechos humanos, la cuestión de la información es mucho más relevante que en otras áreas en las que se toman decisiones de carácter público. Cabe entonces destacar la sensible relación que se establece entre democracia, presupuesto e información. Desde esta perspectiva, la aplicación de políticas de seguridad externa tiene como principal escollo la falta de acceso eficiente, transparente y confiable a la información necesaria. Las políticas de desarrollo institucionales de las Fuerzas Armadas, actividades de coordinación o identificación de prioridades de organización, de vigilancia territorial, de profesionalismo suelen ser estériles o insuficientes en ausencia de información presupuestaria. Por lo mismo, la no transparencia en el manejo de datos tiene consecuencias negativas para el Estado de Derecho. No sólo se corre el riesgo de usar políticamente la información, sino atentar ilegalmente contra la soberanía del país.

En este contexto, parecería que los gastos militares tuviesen una especie de derechos adquiridos que se mantiene como conquistas presupuestarias a través del tiempo. Esto hace que su conocimiento sea difuso y atrabiliario. Por lo que, su inserción dentro una política de transparencia, y su posterior administración informativa requiere del más alto grado de profesionalidad, alta dosis de ética, alta valoración de la información estadística y neutralidad funcionaria. Por otro lado, se requiere precisión conceptual, mecanismos de fiscalización, control y evaluación permanente, equipos y sistemas informáticos desarrollados en red.

Existen serios conflictos de información presupuestaria concerniente al sector defensa, lo cual evita que se evalúe adecuadamente el desempeño fiscal de este sector. A falta de insumos de información, se inhabilita el accionar de las instituciones científicas, que bien podrían coadyuvar a través de aportes de investigación en la mejoría de políticas públicas favorables a este sector.

La adolescencia de la transparencia presupuestaria en defensa, a pesar de originarse en una presunta necesidad estratégica del secreto; parecería deberse más a un afán por evitar la rendición de cuentas sobre los resultados obte-

nidos con el dinero público que se ha gastado. Esto ha conducido a una irracional asignación de recursos, donde las prioridades nacionales de defensa quedan totalmente relegadas. Por ejemplo, en Bolivia se destinan cuantiosos recursos fiscales a la partida de “gastos reservados”; siendo beneficiados sólo un minúsculo grupo conformado por el Alto Mando Militar. De ahí que surjan gran parte de los problemas estructurales en las Fuerzas Armadas, como la insuficiente inversión en activos reales (incremento de la capacidad operativa), la profesionalización, etc. que merecen ser resueltos en el sector. A esto acompaña que el sector defensa no ha definido aún explícitamente sus objetivos y metas en una política de defensa nacional, que le dé legitimidad marque un norte a sus acciones como política de Estado y no de gobiernos coyunturales o de turno.

Resulta una necesidad prioritaria y fundamental para el diseño de una política de defensa nacional, contar con un conocimiento amplio de la evolución, situación actual y requerimientos del sector, a través del cual se conduzca hacia su modernización. En Bolivia, iniciar el diseño de esta política es sumamente importante, con el involucramiento y el consenso de toda la sociedad. Así, el establecimiento transparente del manejo presupuestario como componente de esta política, debe ser una información que contribuya a su uso eficiente, con mecanismos de difusión estadística, que permita levantar una radiografía sobre evolución y evitar posibles malas asignaciones o desvíos.

A nivel internacional, Naciones Unidas durante los últimos años ha iniciado una discusión académica sobre el gasto militar, pero que aún deja de lado la adopción de su transparentación como política de Estado. Por lo que, resulta necesario plantear, la necesidad de poner en la agenda del debate, la mayor apertura en la divulgación del gasto público militar, y una evaluación del mismo por parte de la sociedad civil y de los actores políticos, en función de los objetivos establecidos en el área de gestión pública de la defensa. A nivel regional, se tiene el caso más notorio como inicio a la transparentación de los gastos militares, y que además sirve como una medida de confianza mutua, el realizado por los gobiernos de Chile y Argentina que dieron a luz el documento sobre “Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa”, producido por la CEPAL, en el cual se hizo público una comparación de gastos militares (1996-1998) entre ambos países y la metodología utilizada en este ejercicio.

1.3. Encuadre histórico, cultural y valórico de la política de defensa

Octubre de 1982, con el retorno a la democracia y el restablecimiento del Estado de Derecho, es el punto de partida para realizar un análisis de encuadre histórico, cultural y valórico de la política implícita de defensa boliviana. A partir de esa fecha comienza una reforma del patrón de las relaciones cívico-militares. Después de esa fase, que ha permitido el retorno de los militares a

los cuarteles, se considera necesario continuar una serie de reformas en el campo militar, de manera que permitan profundizar el control civil sobre los temas de seguridad y defensa, dotando de responsabilidad, certidumbre y calidad a las políticas destinadas a las Fuerzas Armadas.

Esa primera fase, puede ser caracterizada como de limitación imperativa de las Fuerzas Armadas, que consiste en el conjunto de limitaciones en el comportamiento de la institución castrense impuesta por el bloque de normas constitucionales. En ese sentido, ha quedado establecida la subordinación de la institución militar al poder político emanado de elecciones, así como a las normas constitucionales. El fortalecimiento de la democracia representativa demanda que los administradores gubernamentales, como la propia sociedad civil participen en la revisión, construcción, evaluación, seguimiento y control de los temas de las agendas de seguridad y defensa, mejorando los logros democráticos alcanzados hasta el momento, completando los vacíos que los períodos de transición y las políticas de reformas estructurales posteriores han dejado pendientes.

Durante las últimas dos décadas, Bolivia se inserta en un proceso de democratización, creciente integración de vínculos políticos a nivel regional y subregional, intercambio comercial masivo, fuertes procesos de liberalización de sus economías, clima de estabilidad, paz y relativa seguridad. Además, es una de las pocas regiones del mundo que ha contribuido a la humanidad, por su abdicación a la nuclearización, al firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) –en especial por la abdicación Argentina y seguida por Brasil en septiembre de 1998-, que evitó tantas pesadillas para el género humano. A esto hay que añadir, el bajo nivel de los gastos militares de esta región comparado con el resto de las regiones del mundo.

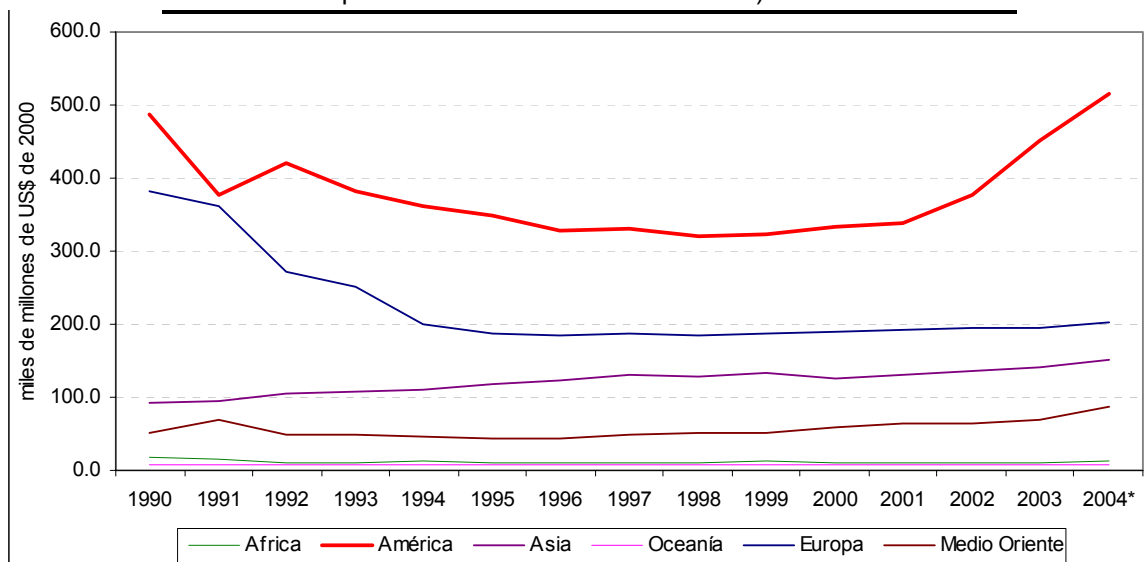
En efecto, la evolución del gasto militar a nivel continental, se observa (Ver gráfico No 1) que América ha gastado entre 1990 y 2004 en promedio aproximadamente \$US 400 mil millones (medidos a precios de constantes al año 2000). Constituyéndose de esta manera, como una de las regiones con mayor gasto militar. Sin embargo, del total del gasto militar de América, Estados Unidos tiene una participación del 96% y el resto de los países de América aporta con sólo el 4% de dicho gasto. Además, cabe hacer notar que a partir de los sucesos del 11 de septiembre del 2001, en Estados Unidos se produjo un quiebre abrupto en la tendencia del gasto militar, permitiendo que se asigne mayores recursos en la lucha contra el terrorismo. También, se observa que existe una tendencia al incremento del gasto en defensa en el resto de los continentes, haciendo prever una clara asistencia a la carrera de mayores márgenes de seguridad.

El gasto militar latinoamericano es menor comparativamente con el resto del mundo. Por lo que, es necesario subrayar que el nivel de conflictos bélicos en

esta área regional, es también más bajo que en el resto del mundo. Si excluimos a Colombia, probablemente seríamos la región más pacífica del planeta.

Gráfico No 1 Comparación gasto militar mundial y gasto militar en América Latina, 1990-2004

(En miles de millones de dólares americanos a precios y tipos de cambio constantes de 2000)



Fuente: Observatorio de Democracia y Seguridad (ODyS) a partir de los datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

* Dato preliminar.

Una de las conclusiones que se puede extraer de la situación de la última década es la declinación de los conflictos en América Latina producida como consecuencia de la democratización. Los procesos de integración comercial, liberalización de las economías y la diplomacia de cumbres regionales ha mejorado notablemente la cooperación en asuntos de seguridad en ausencia de un enemigo común. Por su parte, el fin de la Guerra Fría ha demostrado y puesto en cuestionamiento la debilidad y crisis del sistema de seguridad interamericano así como la falta de credibilidad del Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR), la inoperancia de la Junta Interamericana de Defensa (JID) y del Colegio Interamericano de Defensa (CID).

El fin de la Guerra Fría ha desempañado las asimetrías e intereses de seguridad que subsistieron entre los Estados Unidos y América Latina. Actualmente, la agenda de seguridad es más plural, diversa y expresa intereses no siempre comunes. Sin embargo subsiste, por parte de los Estados Unidos, una fuerte presión para prolongar su hegemonía en el hemisferio en correspondencia con el peso creciente de su poderío militar mundial.

Frente a los cuestionamientos a la legitimidad del sistema de seguridad interamericano, han surgido importantes iniciativas subregionales para mejorar el clima de confianza y superar los conflictos del pasado. Ese es el caso por ejemplo del Tratado de Seguridad Centroamericano que abandonó de facto la existencia del TIAR. Por su parte, en el cono sur también se han logrado avances sustantivos mediante la Declaración del MERCOSUR como Zona de Paz del que Bolivia forma parte. Este instrumento ha sido reforzado por otros acuerdos diplomáticos que tienen una notable influencia en la distensión militar subregional como por ejemplo la firma del Acuerdo sobre el MERCOSUR como Zona Libre de Minas Antipersonales y el Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional.

En la región se ha demostrado que las democracias son más proclives a gestionar la resolución de conflictos empleando a fondo la influencia de las cancillerías mediante enfoques cooperativos. La desmilitarización y pacificación de Centroamérica es un caso concreto. En América del Sur, la diplomacia directa y la diplomacia de cumbres ha permitido dar saltos cualitativos que se han traducido en la resolución pacífica y negociada de diferendos territoriales entre Chile y Argentina, Chile y Perú, Ecuador y Perú así como entre Venezuela y Guyana. Por otro lado, se ha avanzado también en la construcción de un clima de estabilidad militar, particularmente entre los países del MERCOSUR. El caso del control de armas, desmilitarización de la frontera y el desmontaje de proyectos nucleares entre Brasil y Argentina expresan lo mencionado.

La región ha transitado hacia contextos de cooperación militar impensable hace diez o veinte años. La diplomacia militar así como las Medidas de Fomento de Confianza Mutua entre las que se destacan las reuniones bilaterales de Altos Mandos, ejercicios combinados, intercambio de estudiantes militares y una activa agenda de debate sobre asuntos de seguridad están permitiendo una mayor comprensión y entendimiento entre las Fuerzas Armadas de la región. Las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, así como los ejercicios de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que se ejecutan periódicamente entre diversas Fuerzas Armadas también enriquecen y refuerzan la construcción de un clima de estabilidad militar multilateral.

Por su parte, la propia Organización de Estados Americanos (OEA) ha promovido un activo proceso de reforma institucional en materia de seguridad. En 1994, creó la Comisión de Seguridad Hemisférica para ponerse a tono con los avances que se estaban produciendo en la región. Este giro gravitante ha permitido que la OEA trate una nueva agenda de seguridad ajena a la que perduró durante la Guerra Fría. Actualmente, la OEA se encuentra empeñada en promover el desminado en Centroamérica, iniciativas para reducir el tráfico de armas de pequeño calibre, fomenta reuniones regionales sobre Medidas de Fomento de Confianza Mutua y, últimamente, tiene el mandato de revisar el marco conceptual de la seguridad para adecuarse a los nuevos tiempos.

Sin embargo y a pesar de los notables progresos alcanzados en materia de seguridad y cooperación en el hemisferio y en la región, subsiste un conjunto de problemas como los siguientes.

- Ausencia de un concepto común de seguridad que impide trabajar en un mejor clima de cooperación y entendimiento proactivo entre las Fuerzas Armadas.
- Existencia de viejos litigios y/o problemas territoriales irresueltos que impiden profundizar el proceso de integración.
- Esquemas de integración comercial todavía frágiles como el MERCOSUR o débiles institucionalmente como la Comunidad Andina de Naciones.
- Existencia aún de una marcada herencia de la Guerra Fría en las políticas exteriores y de Defensa que todavía subrayan hipótesis de conflicto y balances de poder.
- Subsistencia de diferencias en cuanto al empleo de la fuerza, el nivel de gasto militar, la transparencia y los procesos de modernización militar. En algunos casos la modernización militar incluye masivas adquisiciones militares que se asemejan a una carrera armamentista.
- Subsistencia de un marco de desconfianza entre los países de América Latina respecto a los Estados Unidos cuyos intereses no siempre concuerdan con los nuestros.

Más allá de los obstáculos señalados, América Latina enfrenta un conjunto de amenazas o riesgos a su seguridad y desarrollo regional. Su marginalidad estratégica frente a la configuración de bloques económicos impide negociar, en mejores términos, el intercambio de sus productos ante la protección de los mercados europeos y norteamericanos.

Esta marginalidad constituye una sensible vulnerabilidad para muchos países, como Bolivia, que no tienen economías de escala, con un comercio pobre y condiciones de competitividad internacional ciertamente lamentables debido a su precariedad en el uso de la tecnología y la educación de la población. La inseguridad proviene de la falta de una adecuada integración económica y comercial a los proyectos regionales. Al parecer, nuestra marginalidad económica con el tiempo puede convertirse en una verdadera amenaza a la estabilidad de la región, en tanto y en cuanto los problemas sociales internos amenacen im-

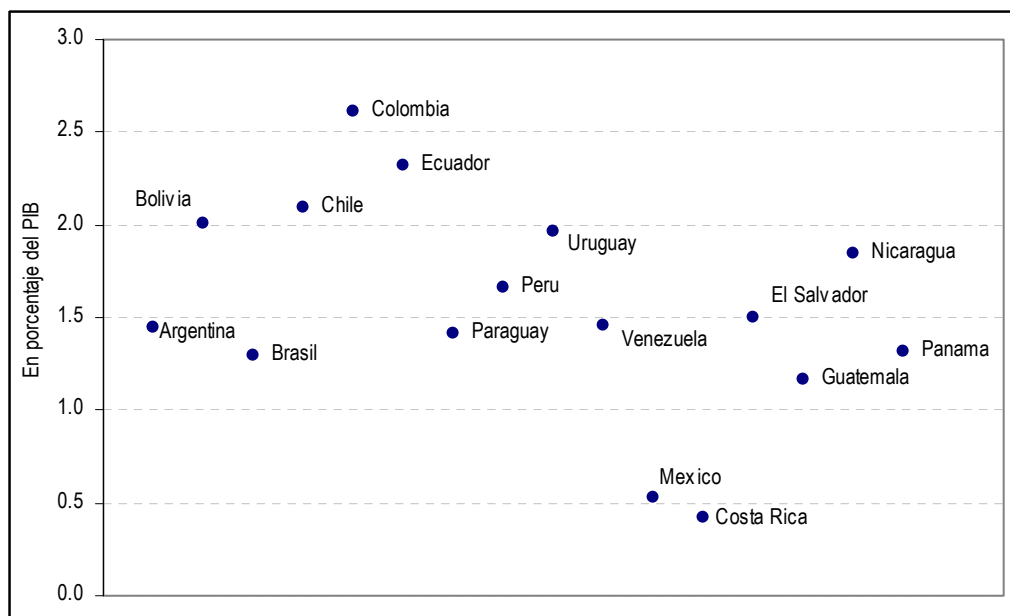
plosionar creando condiciones de ingobernabilidad y crisis en el sistema político. De ahí que resulta fundamental reforzar las condiciones democráticas para resolver conflictos internos en América Latina pero a su vez, mejorar los términos de intercambio comercial entre el Norte y el Sur que al parecer constituye el nuevo escenario de conflicto para el siglo XXI.

La globalización y la segmentación que ésta produce en nuestras economías tienen un duro impacto para la región. Si bien la globalización crea oportunidades para la inserción económica al mundo, las asimetrías tecnológicas, con la que se manejan la mayor parte de nuestros países, produce desventajas estructurales. Esto significa el incremento relativo de desigualdades socio-económicas intraregión e intranación lo que provoca turbulencias sociales que debilitan la democracia y la unidad nacional.

En este marco, el sector defensa dentro de las economías varía considerablemente. Utilizando datos del SIPRI, en los Gráficos No 2 y No 3, se puede ver que en los países latinoamericanos, el sector defensa como porcentaje del PIB varía en un rango que va desde un 0,4% (Costa Rica) hasta un 2,7% del PIB (Colombia). En el caso de Bolivia, este indicador se estima alrededor del 2% del PIB, siendo uno de los cuatro países que más gasta en defensa en relación al tamaño de su economía. Sin embargo, en términos absolutos Bolivia esta después de Paraguay, como el segundo país que menos gasta por este concepto.

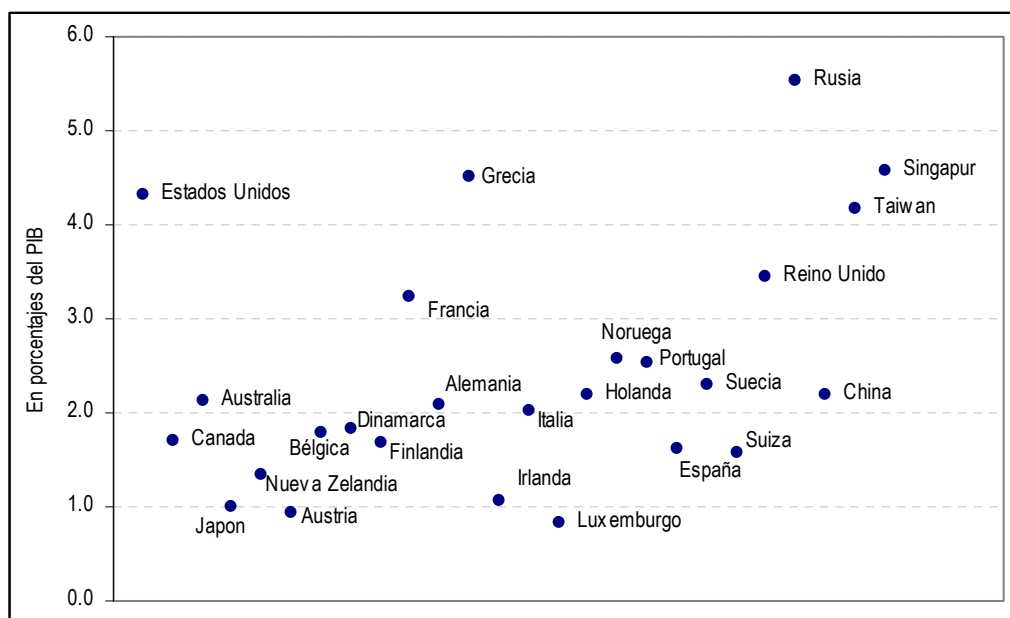
En los países industrializados, este rango es más amplio, desde 0,8% (Luxemburgo) hasta 5,5% del PIB (Rusia). En términos absolutos y reales, Estados Unidos es el país que más gasta a nivel mundial por este concepto, registrando para el año 2004 un monto de 487 mil millones de dólares constantes del año 2000. En Latinoamérica, Brasil es el país que más gasta en términos absolutos con un total de 10.4 mil millones de dólares constantes de 2000 en 2004. El nivel de gasto militar registrado para Bolivia en 2004, alcanzó la cifra de 180.3 millones de dólares constantes de 2000, es decir, un monto menor al 1.7% de lo que gasta Brasil.

Gráfico No 2
Esfuerzo de las economías latinoamericanas en defensa
(Promedio de los años 1990-2004)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

Gráfico No 3
Esfuerzo de las economías industrializadas en defensa
(Promedio de los años 1990-2004)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

Bolivia al sufrir pérdidas territoriales con todos sus vecinos desarrolló una constante percepción de desconfianza del país hacia ellos. Al mismo tiempo generó susceptibilidad entre éstos de que Bolivia pudiera alimentar nociones de reconquista territorial. Esta relación de suspicacia mutua se dio mayormente con Chile y Paraguay. La Guerra del Pacífico representó la pérdida territorial más importante para Bolivia, debido a que se le despojó de su acceso al Pacífico. En ese sentido, Bolivia mantuvo permanentemente un anhelo de recuperar su acceso al mar. Por otro lado, a pesar de que los territorios perdidos en la Guerra del Chaco no fueron de mayor importancia –al menos en términos relativos- el gobierno de Strossner en Paraguay mantuvo la hipótesis de que Bolivia podría intentar en cualquier momento recuperar sus territorios perdidos, manteniendo de este modo al país en un permanente estado de alerta y generando una situación de cohesión interna.

Por otro lado, se debe mencionar que la condición de país subdesarrollado no sólo provocó una situación de dependencia en el escenario internacional, sino que también brindó pocas oportunidades de formar un cuerpo diplomático capaz de mejorar la inserción internacional del país. A la vez, la falta de experiencia de nuestros gobernantes en materia de política exterior condicionó a Bolivia a ser, más que todo, un actor pasivo dentro del ámbito internacional. La situación socioeconómica del país puso como impedimento adicional que los gobernantes fijen prioridades en su agenda de gobierno.

De este modo, los temas relacionados con el desarrollo, reformas sociales, salud y educación fijaron en gran medida las agendas de gobierno otorgando poca importancia a la política exterior, salvo en algunos temas de especial importancia³. Por último, la condición de país turbulento e inestable, convirtió al país en un agente desestabilizador en la subregión. La relación con los países vecinos por tanto, tuvo como ingrediente el que el país sea visto como anti statu quo en la medida en que buscaba enmendar sus pérdidas territoriales del pasado.

Esta serie de factores determinó que la política exterior en Bolivia se haya regido mayormente por la agenda multilateral y por las prioridades norteamericanas en el país. Bolivia en ese sentido, no dejó de ser un actor receptivo en el ámbito regional, adhiriéndose a los distintos compromisos con poca capacidad propositiva.

Con respecto a las competencias de cada rama del gobierno en materia de política exterior, el Poder Ejecutivo es el principal responsable de la definición y ejecución de políticas. Nuestro sistema presidencialista otorga muchos más poderes al Ejecutivo que al Legislativo en la implementación de políticas de Estado. El Congreso, por otro lado, tiene la capacidad de fiscalización de las

³ Entre estos temas podríamos mencionar la mediterraneidad del país, la integración y en estas últimas décadas, el narcotráfico.

actividades del Ejecutivo, además de su capacidad “propositiva” en materia de política exterior.

En su esfuerzo de consolidar el poder civil sobre asuntos de seguridad y defensa, es también atribución del Congreso, de acuerdo al artículo 59 de la Constitución Política del Estado, el determinar el número de efectivos de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz. La Cámara de Diputados tiene a la vez la competencia de proponer el tamaño de la fuerza militar en tiempo de paz. Resulta interesante mencionar que en estos más de 20 años de democracia que vivió el país, el Congreso eludió este tema por completo, cediendo la responsabilidad de determinar el número de efectivos al Ministerio de Defensa Nacional. En materia de política exterior, el Congreso tiene también la atribución de aprobar los tratados internacionales a los que Bolivia se haya adherido⁴.

La Comisión de Relaciones Exteriores, Culto, Integración y Asuntos Interparlamentarios del H. Senado Nacional limita sus funciones a cuestiones básicamente procedimentales, como la designación de Embajadores en el exterior, el nombramiento de Cónsules Honorarios ante otros países en Bolivia, y la aprobación de tratados internacionales.

La autorización del ingreso de tropas extranjeras al país y, al tratarse la autorización de salida de tropas bolivianas a Angola para participar en Operaciones de Mantenimiento de Paz en 1999, suscitan debates en el parlamento.

En el contexto interestatal, la cuestión de la convivencia de buena vecindad y las buenas relaciones, sólo pueden construirse en la medida en que se apliquen medidas de fomento de confianza, o medidas de confianza mutua.

En esta perspectiva, Bolivia tiene como máxima expresión la consolidación de una paz perpetua, que permita el crecimiento y desarrollo nacional mediante la construcción de medidas de confianza mutua entre sus países vecinos.

Bolivia implementa medidas de confianza mutua de primera generación con Perú y Paraguay. En el caso del Perú, la primera reunión se inició el 8 de diciembre de 1978, sobre el Acuerdo de Cooperación para el afianzamiento de la Paz y Amistad, al respecto se lograron resultados como: el reglamento orgánico de las reuniones bipartitas, medidas prácticas para la cooperación y amistad, y un convenio de intercambio de información.

En la prosecución del anterior, se realizaron nueve rondas de conversaciones entre los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas de Bolivia y Perú, entre el

⁴ La aprobación de estos tratados es competencia del Congreso que a la vez concede al Poder Ejecutivo el depósito del instrumento de ratificación de dichos tratados.

período 1992 y 2000. Entre los resultados más sobresalientes, se tienen: la realización de ejercicios combinados, la participación de las Fuerzas Armadas en la preservación de la Amazonía e intercambio de información por intermedio de sus respectivos Comandos en la lucha contra el Narcotráfico, mejoramiento de la navegación en el río Madre de Dios y sus afluyentes, elaboración de cartillas de normas de comportamiento para los elementos militares de vigilancia fronterizos entre otros, el establecimiento de personal militar de inteligencia y el intercambio de médicos militares.

En el caso de Paraguay, las medidas datan desde 1994. Bolivia realizó con este país distintas reuniones entre las Fuerzas Armadas bolivianas con sus similares paraguayos, entre ellos se destacan: la cooperación interestatal logística tecnológica, intercambio de becarios militares, intercambio de información permanente mediante las conferencias especializadas y la elaboración de cartillas de normas y procedimientos de vigilancia militar fronteriza.

Con respecto a Paraguay, no se debe olvidar que debido al conflicto bélico con este país durante la Guerra del Chaco (1932-1935) -que provocó pérdidas territoriales para Bolivia- la política exterior boliviana se mantuvo distante con el vecino. Empero, las medidas iniciadas hasta ahora significan un gran avance en las relaciones bilaterales entre ambos países. De todas maneras conviene recalcar que las medidas de fomento de confianza de primera generación son pasos iniciales para la implementación de medidas más profundas que confirmen las intenciones de pacificación en la región.

Al mismo tiempo, el país vecino con quien Bolivia conserva una relación de paz pero en menor grado de amistad, es Chile a causa del tema pendiente respecto al enclaustramiento y arrebato de toda la costa marítima, sufrida en la Guerra del Pacífico (1979-1880). Por ello, Bolivia no ha realizado medidas de confianza mutua entre ambos países y es poco probable que estas se inicien hasta que se solucione el tema de la salida boliviana a su territorio marítimo heredado en el proceso fundacional de la república en 1825. Aún más, no existen relaciones diplomáticas entre Bolivia y Chile, sino sólo consulares, y sólo se mantienen algunas relaciones comerciales.

Por otro lado, con Argentina y Brasil, aún no se implementaron medidas, aunque con estos dos países Bolivia mantiene una relación bastante fluida. Sin embargo, cabe destacar que Bolivia y Argentina suscribieron en 1986 acuerdos de intercambio de información a partir de los agregados militares, intercambio de reglamentos, revistas y otras publicaciones. En 1997, se firmó un acuerdo de Protocolo para el fortalecimiento de la cooperación en materia de defensa y seguridad internacionales en el que ambos países se comprometen a promover la participación de sus tropas en Operaciones de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas de manera conjunta. En 2004, mediante un Memorandum de Entendimiento firmado por ambos gobiernos, se creó un Comité Permanente de Seguridad.

Con respecto a Brasil, en 1996 se suscribieron acuerdos de intercambio de información referida a la subversión, terrorismo y narcotráfico. En 1997, se establecieron acuerdos de intercambio de alumnos en las escuelas de inteligencia de ambos países, intercambio de observadores militares, patrullajes por la faja de frontera y otros entendimientos conjuntos de inteligencia.

La diplomacia de cumbres y los organismos multilaterales tradicionales se hicieron cargo en gran parte de la nueva agenda hemisférica. Sin embargo, el marco de seguridad está también inscrito en los diferentes instrumentos internacionales firmados predominantemente en el marco de la ONU y la OEA. Los instrumentos más importantes, que también definen el comportamiento boliviano en materia de preservación de la paz y seguridad, son:

- Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP)
- Tratado de Tlatelolco
- Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción
- Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción
- Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transparencia de minas antipersonales y sobre su destrucción, más conocida como Convención de Ottawa
- Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados
- Convención interamericana sobre transparencia en las adquisiciones de armas convencionales

Entre las principales declaraciones en el ámbito de la seguridad se pueden destacar:

- Declaración de Ayacucho, en el marco de la Comunidad Andina, donde los mandatarios declaran la unión de los pueblos, y sustentan la paz, la justicia, el bienestar y el derecho como objetivos supremos de sus relaciones internacionales.
- Compromiso de Mendoza suscrito por los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile, al que se adhirió el gobierno de Uruguay en el marco de la Comunidad Andina y la Declaración de Cartagena, firmada por los presidentes de los países del área andina, prohíben el desarrollo, producción, almacenamiento, adquisiciones y transferencias de armas de destrucción masiva de carácter químico y biológico.

1.4. Desarrollo cuantificado de la política nacional de defensa: presupuesto de defensa expuesto de acuerdo a los distintos criterios de clasificación existente

1.4.1. Evolución del presupuesto de defensa en Bolivia

En los últimos 26 años (1980-2005), la economía boliviana ha destinado en promedio un 2.4% de su Producto Interno Bruto (PIB) para su defensa. Considerando datos estadísticos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), en términos relativos, el esfuerzo de la economía boliviana en el sector defensa es ligeramente inferior al esfuerzo que realiza la economía de Chile. Este porcentaje es más alto que el promedio registrado para los países de América del Sur, que para los años mencionados llegó al 1.8%. Sin embargo, en términos absolutos (en millones de dólares), Bolivia se encuentra después del Paraguay como el segundo país que menos gasta en defensa en Sudamérica.

Como se puede apreciar en el Cuadro No 1, la participación de defensa dentro del gasto de la administración central ha caído desde un 32.6% en 1980 hasta un 4.0% en el 2005. Esta disminución en la participación de defensa respecto a otras funciones públicas, se puede explicar por las reformas aplicadas en el país antes de 1997, que han ocasionado un incremento en los gastos presupuestados por concepto de seguro y asistencia social.

Cuadro No 1
Bolivia: Indicadores de gasto público militar, 1980-2005
(En porcentajes)

Como porcentaje de:	1980	2005	Promedio 1980 – 2005
Producto Interno Bruto	6.3	1.62	2.4
Gasto de la administración central	32.6	4.00	13.1

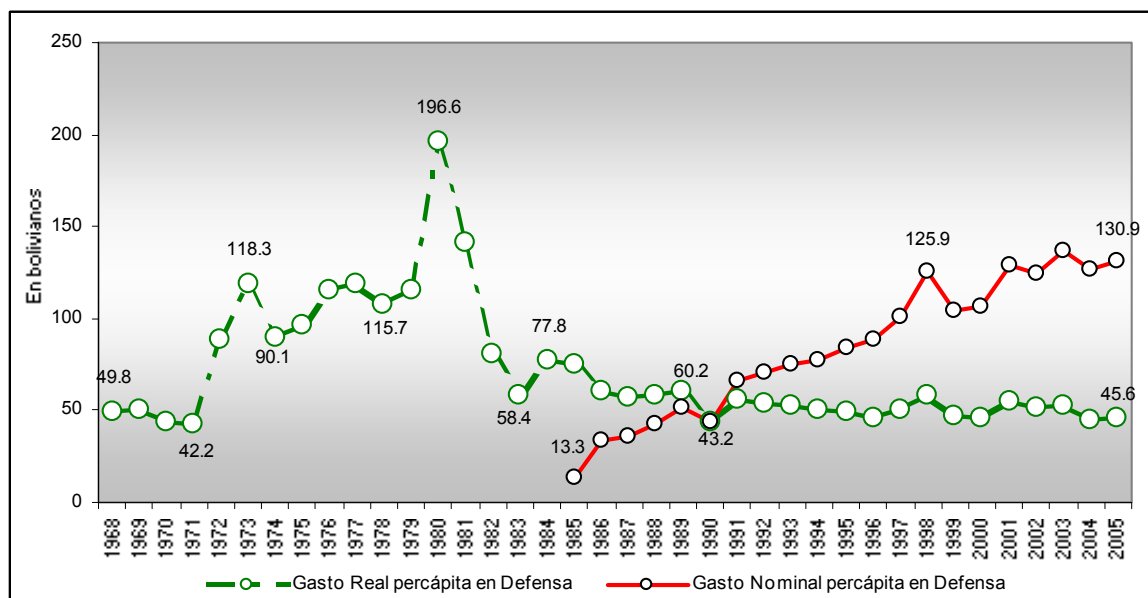
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Contaduría General del Estado.

Con base en las proyecciones de crecimiento de la población para el presente año y datos del Ministerio de Defensa Nacional sobre el personal de cuadros, se calcula para Bolivia una dotación de 1.2 militares (oficiales y suboficiales) por cada 1000 habitantes.

Por otro lado, el Gráfico No 4 presenta la evolución del gasto militar per cápita utilizando los datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda (1976, 1992 y 2001). Como se puede apreciar, en términos reales este indicador tiene una tendencia decreciente; es decir, a futuro se espera que anualmente se gaste menos en defensa por habitante. Cabe observar que en 1980, año de tensión política por la efervescencia de la dictadura militar, este indica-

dor se ha incrementado más que el promedio del período; debido a un significativo incremento en el presupuesto de defensa en 1980, se llegó a un máximo de gasto público militar de 196.6 bolivianos por habitante.

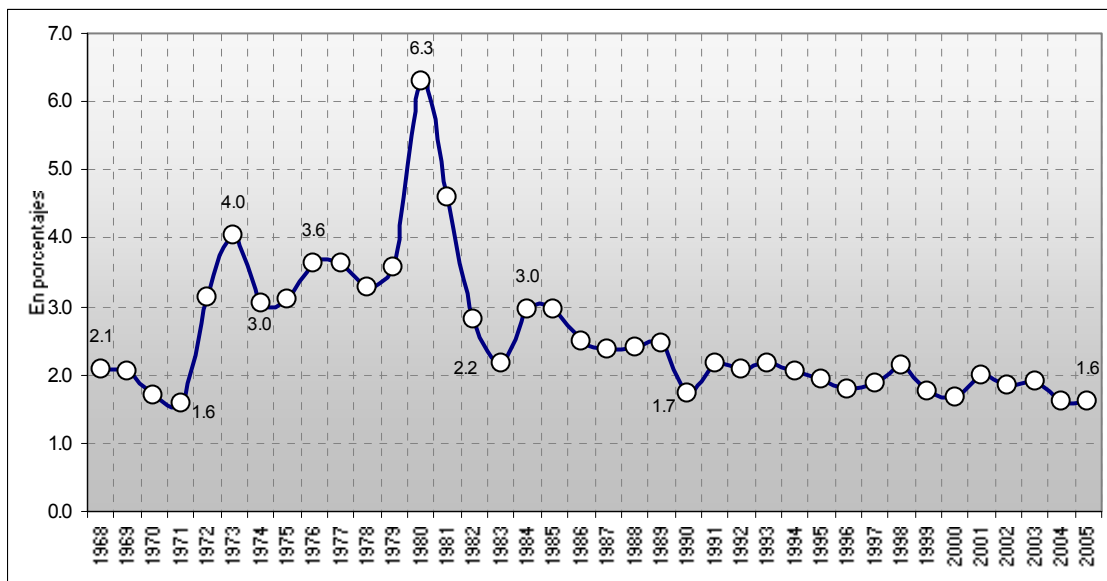
Gráfico No 4
Bolivia: gasto militar per cápita real y nominal, 1968-2005
(Expresado en bolivianos)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Contaduría General del Estado.

Sin embargo, esta tendencia se contrasta a nivel agregado analizando el esfuerzo de la economía en el sector defensa (ver Gráfico No 5). Si se consideran los años 1970 y 1971 como atípicos, la participación del sector en el PIB muestra también una tendencia decreciente. Para la presente gestión, la formulación del presupuesto público y las proyecciones de crecimiento de la economía, permiten prever que la participación del sector alcance uno de sus niveles más bajos.

Gráfico No 5
Bolivia: Presupuesto ejecutado en defensa, 1968-2005
 (Como porcentaje del PIB)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Contaduría General del Estado.

Sin embargo, esta reducción del esfuerzo nacional para la provisión de la defensa se podría considerar coherente con los niveles de gasto que se tiene en los países sudamericanos, el mismo que llega al 1,8% del PIB en promedio para la década de los 90⁵. Este indicador de referencia es aún menor si se considera el promedio ponderado para América Latina y el Caribe, que presentan Eugenio Lahera y Marcelo Ortúzar⁶, el mismo que para el primer quinquenio de la década de 1990 se calcula en 1.3% del PIB.

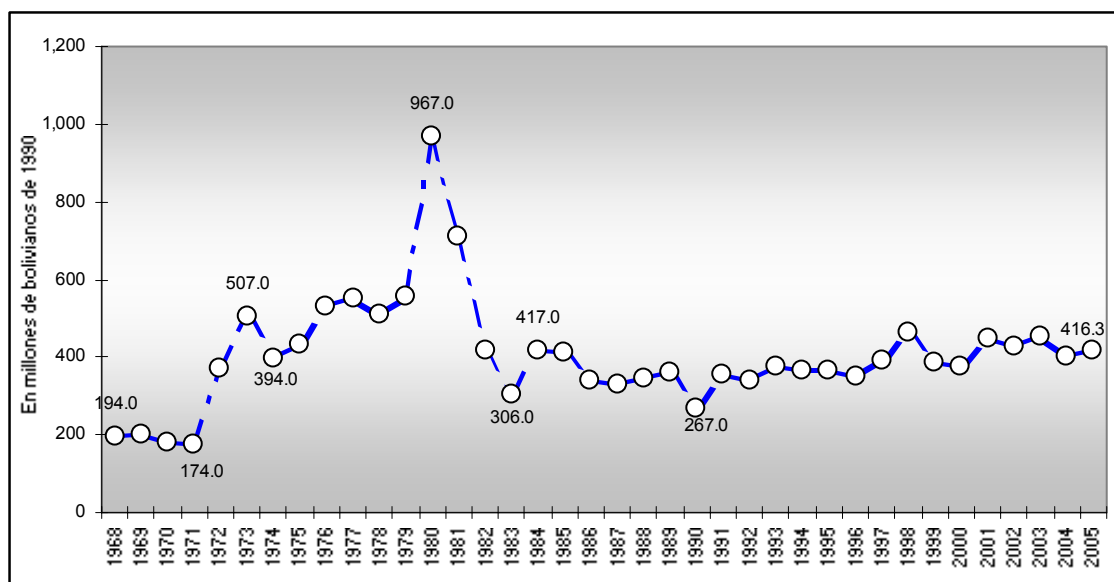
La asignación de recursos económicos al sector defensa presenta un comportamiento errático, que se explica en gran parte por los ciclos político-electorales del país. Como se puede apreciar en el Gráfico No 6, en el año inicial de cada gobierno el presupuesto de defensa se incrementa, pero posteriormente existe una tendencia a la baja. La asignación presupuestaria más baja en la década fue durante los años del gobierno de Paz Zamora. Durante el gobierno de Sánchez de Lozada, se dio un incremento inicial en los recursos asignados al sector; sin embargo, a lo largo de las gestiones, el presupuesto ejecutado en defensa creció en forma sostenida. En el actual gobierno, el presupuesto alcanzó a Bs. 416.3 millones medidos a precios de 1990, mostrando

⁵ Este dato es el promedio aritmético de la participación de defensa en el PIB para Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Para su cálculo se utilizaron los datos publicados en el sitio web (www.sipri.se) del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

⁶ Ver LAHERA, Eugenio y ORTÚZAR, Marcelo, "Gasto militar y el desarrollo en América latina" en *Revista de la CEPAL* No. 65, Agosto 1998, pág. 19.

una tendencia hacia la baja. Esta tendencia se explica por los bajos niveles de crecimiento que ha presentado la economía en su conjunto.

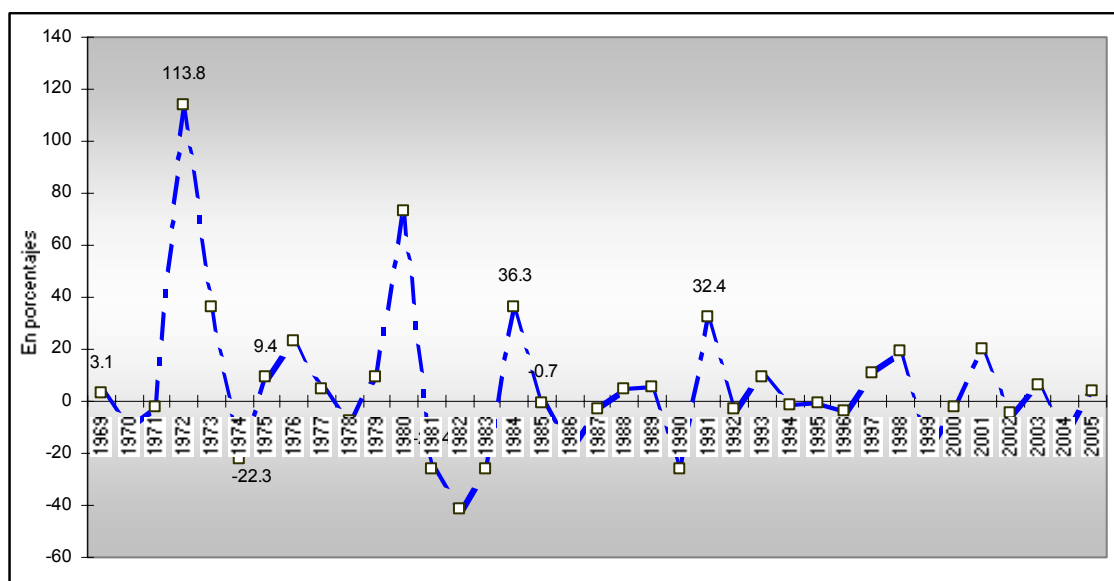
Gráfico No 6
Bolivia: presupuesto real ejecutado en defensa, 1968-2005
(En millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Contaduría General del Estado – Ministerio de Hacienda.

El comportamiento del presupuesto de defensa a lo largo del período de estudio, se puede apreciar también mediante su tasa de crecimiento. El Gráfico No 7 muestra tasas de crecimiento negativas al final de cada período gubernamental y elevadas tasas al principio. Los períodos en que se registra mayor variabilidad en este indicador son durante el gobierno de la dictadura Hugo Banzer y los gobiernos de Lidia Gueiler, Victor Paz y Jaime Paz Zamora. En el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, el nivel del presupuesto de defensa ha sido cíclico y con menores grados de incremento. En el gobierno democrático de Banzer (1997-2001), el presupuesto se incrementa con menores variaciones. Por lo que, la inestabilidad política de los últimos cinco años afectó más que negativamente al incremento del presupuesto militar.

Gráfico No 7
Bolivia: tasa de crecimiento del presupuesto
ejecutado en defensa, 1969-2005
 (Expresado en porcentajes)



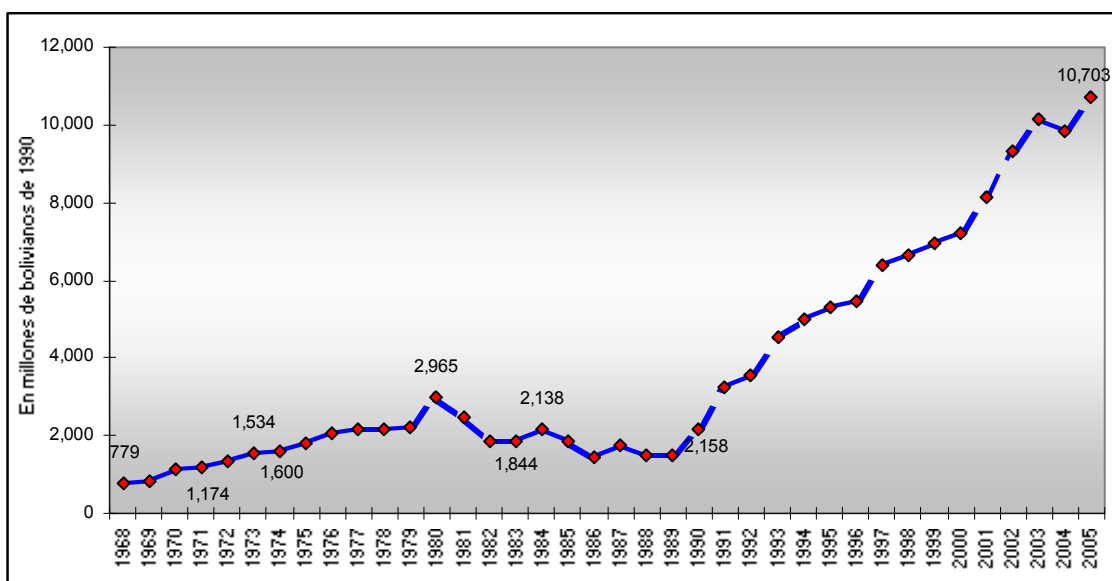
Fuente: Contaduría General del Estado – Ministerio de Hacienda.

Una revisión de los datos a un nivel superior, permite apreciar mejor la fuerte influencia política en el sector defensa. El presupuesto de la Administración Central, muestra un comportamiento que no es errático; más bien, es constantemente incremental (ver Gráfico No 8). Sin embargo, la evolución de esta variable también muestra la presencia de un ciclo político-electoral (ver Gráfico No 9), ya que a principios de cada gobierno la tasa de crecimiento del presupuesto presenta un máximo, para luego disminuir. Cabe destacar que, a diferencia de lo que ocurre en defensa, la tasa de crecimiento del presupuesto de la Administración Central es siempre positiva, excepto para los años 1981, 1982, 1985, 1986 y 1988.

Estos datos permiten inferir que al final de cada gestión gubernamental se sacrifica la participación de defensa en los gastos de la administración central para otorgar mayores recursos a sectores que posiblemente reditúen mejor en la próxima elección. Como se ve, la redistribución interna de recursos no afecta los niveles de gasto totales, sino los sectoriales. Esto afecta a defensa en cuanto a la planificación y continuidad de disponibilidad de recursos. Con base en este ciclo, los encargados de la presupuestación en el sector sólo podrían pensar en realizar inversiones mayores a principios de cada gobierno. Debiendo prever que en los restantes años de la gestión gubernamental los recursos serán menores. El comportamiento errático en el presupuesto de defensa, muestra también que existe una debilidad en el poder de negociación del presupuesto del sector, que puede ser explicada por la ausencia de una política de defensa definida, que condicione la continuidad en la disponibilidad de recursos para el sector.

Gráfica No 8
Bolivia: presupuesto ejecutado en la Administración Central,
1968-2005

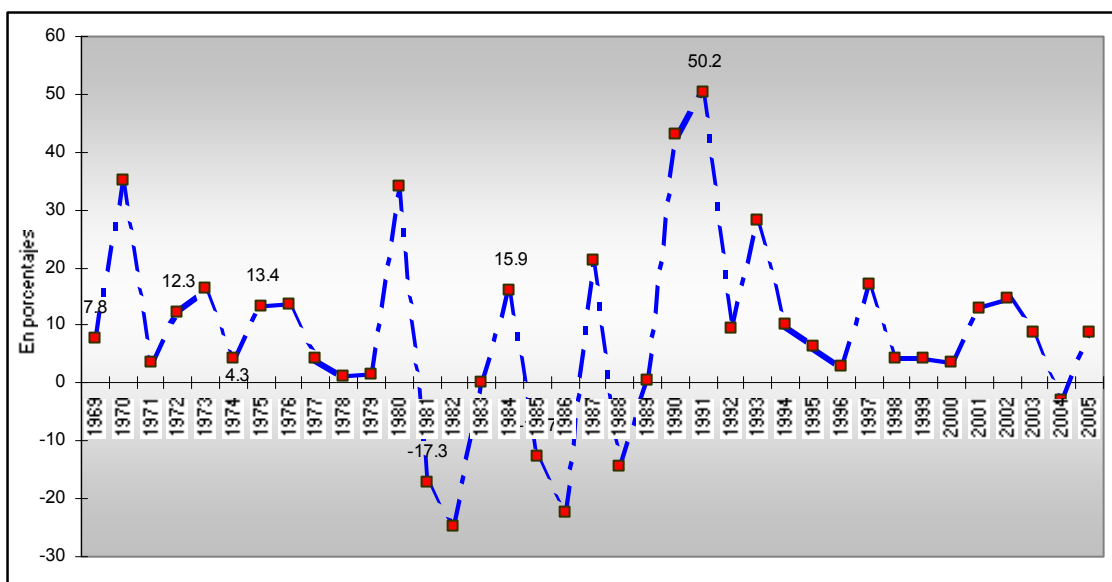
(Expresado en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Contaduría General del Estado – Ministerio de Hacienda.

Gráfico No 9
Bolivia: Tasa de Crecimiento del Presupuesto Ejecutado de
la Administración Central, 1969-2005.

(Expresado en porcentajes)



Fuente: Contaduría General del Estado – Ministerio de Hacienda.

1.4.2. La provisión de defensa y otros bienes públicos

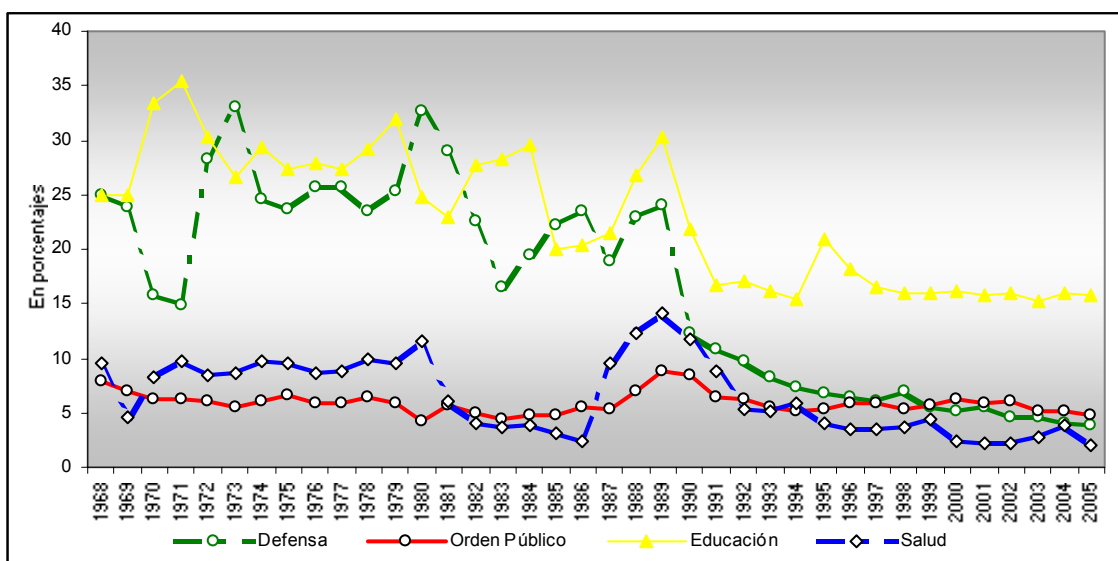
En este punto se analizará la evolución de la participación de los sectores defensa, educación, salud y orden y seguridad pública, dentro del presupuesto ejecutado de la Administración Central. Como se aprecia en el Gráfico No 10, la participación del presupuesto para la provisión de todos estos bienes públicos ha caído en el período de estudio.

En el caso de defensa, dicha participación se ha reducido desde el 25,3% en 1968 hasta llegar a 4% en el 2005. Un comportamiento similar ha registrado el sector salud, desde 9,8% hasta 2,0% entre 1968 y 2005 respectivamente, aunque no con una tendencia decreciente tan pronunciada como en defensa. Por otra parte, a excepción del período 1968-1990, los sectores educación, salud, orden público y seguridad, y defensa han presentado un comportamiento menos errático, con tendencia a la baja, registrando participaciones promedio de 22,6%, 9,2%, 8,4% y 18,5% respectivamente.

Entre 1968 y 1990, los sectores educación y defensa, fueron los sectores con mayor participación en relación a la Administración Central. Empero, entre 1990 y 2005 existe un proceso de quiebre desfavorable en cuanto a la asignación presupuestaria en sector defensa, educación y orden público (Policía), que pasan a ser los sectores prioritarios. Esto, se explica por el elevado grado de nivel de conflictividad social durante los últimos años, que costaron la salida de dos gobiernos constitucionales (Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003 y Carlos D. Mesa Gisbert en junio de 2005) y el incremento de la participación de los sectores de asistencia social, infraestructura y comunicaciones. Un análisis comparativo entre el año 1968 y el 2005, permite observar que se registra los porcentajes de participación más altos para educación y defensa, los Gráficos No 11 y No 12 permiten ver esta recomposición del presupuesto por funciones de la Administración Central.

Gráfico No 10
Bolivia: composición del presupuesto de la
Administración Central, 1968-2005.

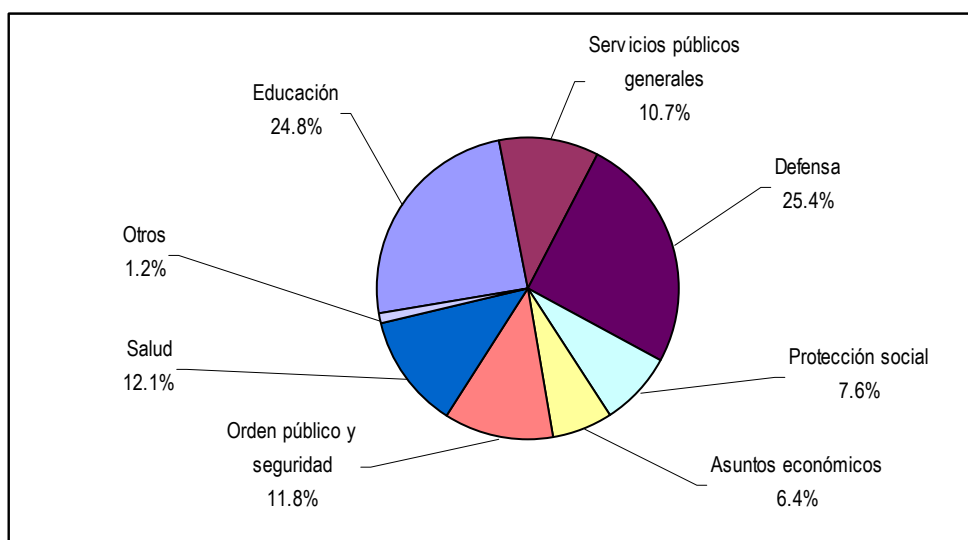
(Expresado en porcentajes)



Fuente: Contaduría General del Estado – Ministerio de Hacienda.

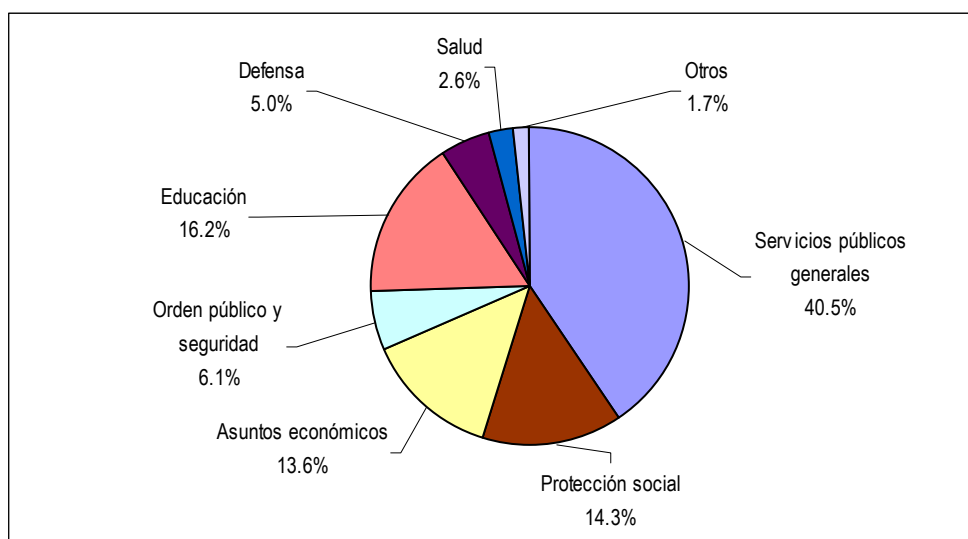
Gráfico No 11
Bolivia: composición del presupuesto de la
Administración Central, 1968.

(En porcentajes)



Fuente: Contaduría General del Estado – Ministerio de Hacienda.

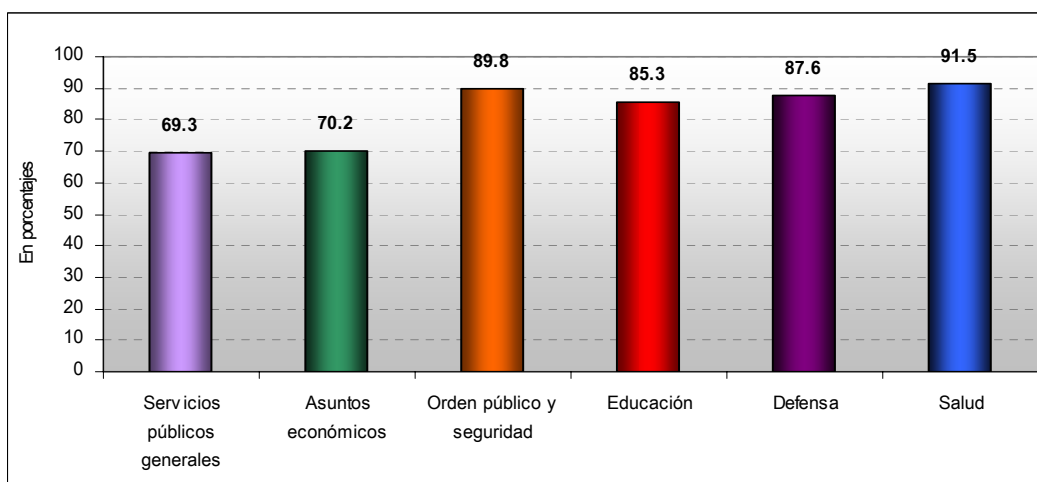
Gráfico No 12
Bolivia: composición del presupuesto de la
Administración Central, 2005
 (En porcentajes)



Fuente: Contaduría General del Estado – Ministerio de Hacienda.

En relación a los otros sectores de la administración central, salud es el que presenta el mayor porcentaje de ejecución presupuestaria en el período 1968 y 2005, que en promedio fue de 91.5% (ver Gráfico No 13). Esta cifra representaría por un lado, que la planificación realizada en el sector es cuasi acertada; y/o, que el ciclo económico que tiene el presupuesto y su carácter limitado hacen que su formulación se tenga que cumplir estrictamente. Por otro lado, defensa entre 1968 y 2005, ha ejecutado en promedio el 87.6% de su asignación presupuestaria.

Gráfica No 13
Bolivia: ejecución presupuestaria según funciones, 1968-2005
 (Expresado en porcentajes)



Fuente: Contaduría General del Estado – Ministerio de Hacienda.

Capítulo 2º

2.1. Conceptos sobre presupuesto y transparencia presupuestaria

El presupuesto es un acto mediante el cual se prevén los ingresos y gastos estatales y se autoriza estos últimos para un período futuro determinado, que generalmente es de un año⁷. Desde otro punto de vista, puede sostenerse que el presupuesto es un plan de gobierno y que es la expresión de un programa político manifestado en un actuar futuro. Según Neumark el presupuesto es “un resumen sistemático y cifrado, confeccionado en períodos regulares, de las previsiones de gastos y de las estimaciones de ingresos previstos para cubrir dichos gastos⁸.”

El presupuesto en el sector público, involucra los planes, políticas, programas, proyectos, estrategias y objetivos del Estado. Son el medio más efectivo de control del gasto público y en ellos se contempla las diferentes alternativas de asignación de recursos para gastos e inversiones. Es un plan de acción dirigido a cumplir una meta prevista, expresada en valores y términos financieros que debe cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones previstas, y se aplica a cada centro de responsabilidad de la organización pública.

Los presupuestos son una herramienta muy importante dentro las finanzas públicas porque ayudan a minimizar el riesgo en las operaciones de la organización pública. Por medio de ellos se mantiene el plan de operaciones del sector público en unos límites razonables. Sirven como mecanismo para la revisión de políticas y estrategias, y direccionarlas hacia los objetivos propuestos. Facilitan que los miembros de la organización pública comprendan la política y administración de la institución. Cuantifican en términos financieros los diversos componentes de su plan total de acción. Las partidas del presupuesto sirven como guías durante la ejecución de programas de personal en un determinado período de tiempo, y sirven como norma de comparación una vez que se hayan completado los planes y programas.

La principal función de los presupuestos se relaciona con el control financiero de la organización pública. El control presupuestario es el proceso de descubrir qué es lo que se está haciendo, comparando los resultados con sus datos presupuestados correspondientes para verificar los logros o corregir las diferencias. Los presupuestos pueden desempeñar tanto roles preventivos como correctivos dentro de la organización pública, siempre y cuando se dé una situación de transparencia.

⁷ DUVERGER, Maurice, *Hacienda Pública*, Ed. Casa editorial Bosch, Barcelona, 1980, pág. 56.

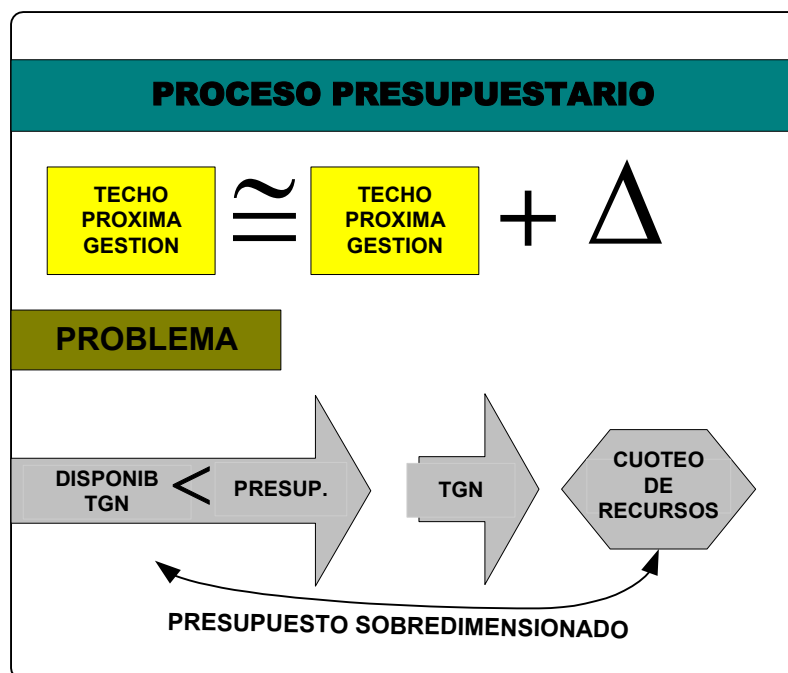
⁸ NEUMARK, Fritz, *Teoría y Práctica Presupuestaria*, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1961, Tomo I, pág. 34.

La transparencia presupuestaria se define como aquella situación en la que existe un marco normativo y prácticas claras y legales en el proceso presupuestal, con perfecta e irrestricta accesibilidad de información, oportuna, confiable, válida y verificable hacia el público en general. Por lo que, el proceso presupuestal permite crear un importante soporte informativo y su posterior uso científico. Esta información estadística, sin duda constituye uno de los pilares más importantes que sirve de insumos para la formulación de futuras políticas públicas, dirigidas a mejorar la situación institucional. En ausencia de estadísticas presupuestarias, conocimiento de la distribución del gasto según partidas presupuestarias, gasto por funciones, etc., generar una respuesta para lograr un sector público eficiente será casi imposible.

2.2. El proceso presupuestal en el sector público boliviano

Tradicionalmente en Bolivia, lo que se realiza y se ha venido realizando, es que el Ministerio de Hacienda envía techos presupuestarios a todas las entidades para que ellas planifiquen sus actividades. Por ejemplo, cada año se envía un techo al Ministerio de Salud, al de Defensa, al de Educación, etc. El techo que se envía tiene que ver necesariamente con el presupuesto de la gestión anterior. Es decir, para un año, el presupuesto equivale al techo de la gestión anterior, más la tasa de inflación, la tasa de devaluación del tipo de cambio y algún otro tipo de incremento tradicional. Así por ejemplo, la siguiente gráfica muestra aquello que tradicionalmente se ha venido practicando en el Ministerio de Hacienda.

Bolivia: Proceso presupuestario de rutina incremental



Fuente: Presupuesto y lógica distributiva, Pág. 80. La Paz, 1999. Elaboración propia.

Por lo tanto, el seguimiento de esta actitud rutinaria y tradicionalista lo que hace es repetir las prioridades de los años anteriores, en lugar de actualizar y analizar nuevas prioridades. Esto ocurre en el caso del presupuesto de defensa, donde se envía un techo basado en el presupuesto de la gestión anterior.

Entre otros aspectos, el presupuesto de una gestión es aprobada en la misma gestión. Por ejemplo, el Presupuesto General de la Nación (PGN) de esta gestión (2005) fue aprobado recién en febrero de 2005. Así la norma ha sido aprobar inclusive a veces el presupuesto incluso en abril o mayo. Esta situación, sin duda alguna, ocasiona desorden no solamente en las Fuerzas Armadas o en defensa, sino en todo el sector público. Pues, empezar el año sin saber cuál es el presupuesto es complicado pues implica trabajar pensando en aquellos presupuestos que tienen mayor posibilidad de ser aprobados y en aquellos que no.

2.2.1. Etapas de la administración presupuestaria en el sector público

El proceso de administración presupuestaria boliviano contempla cuatro etapas:

- i) Formulación: En esta etapa se definen los estados económicos del sector público según las directrices de formulación presupuestaria. Se debe conservar el siguiente balance entre ingresos y egresos:

INGRESOS	EGRESOS
Renta Interna	Educación
Renta Aduanera	Salud
Comunicaciones	Vivienda
Consular	Seguridad, otros
Regalías	Subsidios y Transferencias
Déficit Presupuestario	Inversión autónoma

- ii) Ejecución: Es el registro de todas las operaciones presupuestarias de acuerdo a los clasificadores y según las asignaciones presupuestarias. Esta etapa se basa en objetivos y cronogramas determinados, sus reportes se concentran en gastos y saldos.
- iii) Control: Esta etapa es complementaria a la anterior. Su finalidad es evitar que las operaciones presupuestarias sobrepasen los montos asignados.

- iv) Evaluación: Consiste en el análisis de resultados y cumplimiento de objetivos propuestos. Los resultados de esta etapa pueden servir de base para la elaboración del presupuesto de la siguiente gestión.

2.2.2. *Ámbito institucional*

El Sector Público en Bolivia se compone de dos grandes ramas: el sector público no financiero y el financiero (ver Esquema No 1). Dentro del primero, se encuentran el gobierno y las empresas públicas no financieras. Al interior del gobierno, se encuentran el gobierno central, los gobiernos territoriales y las instituciones de seguridad social. El gobierno central, a su vez está compuesto de la administración central y de las instituciones descentralizadas sin fines empresariales. La administración central se conforma por la Presidencia, Vicepresidencia, Ministerios, Poderes Legislativo y Judicial, Tribunal Fiscal de la Nación, Corte Nacional Electoral, Contraloría General de la República, Ministerio Público de la Nación y el Consejo Supremo de Defensa Nacional.

En el presente trabajo, se analizan los datos de defensa considerando la administración central como el agregado de referencia (denominador) para realizar las comparaciones, cálculos de participación y otros.

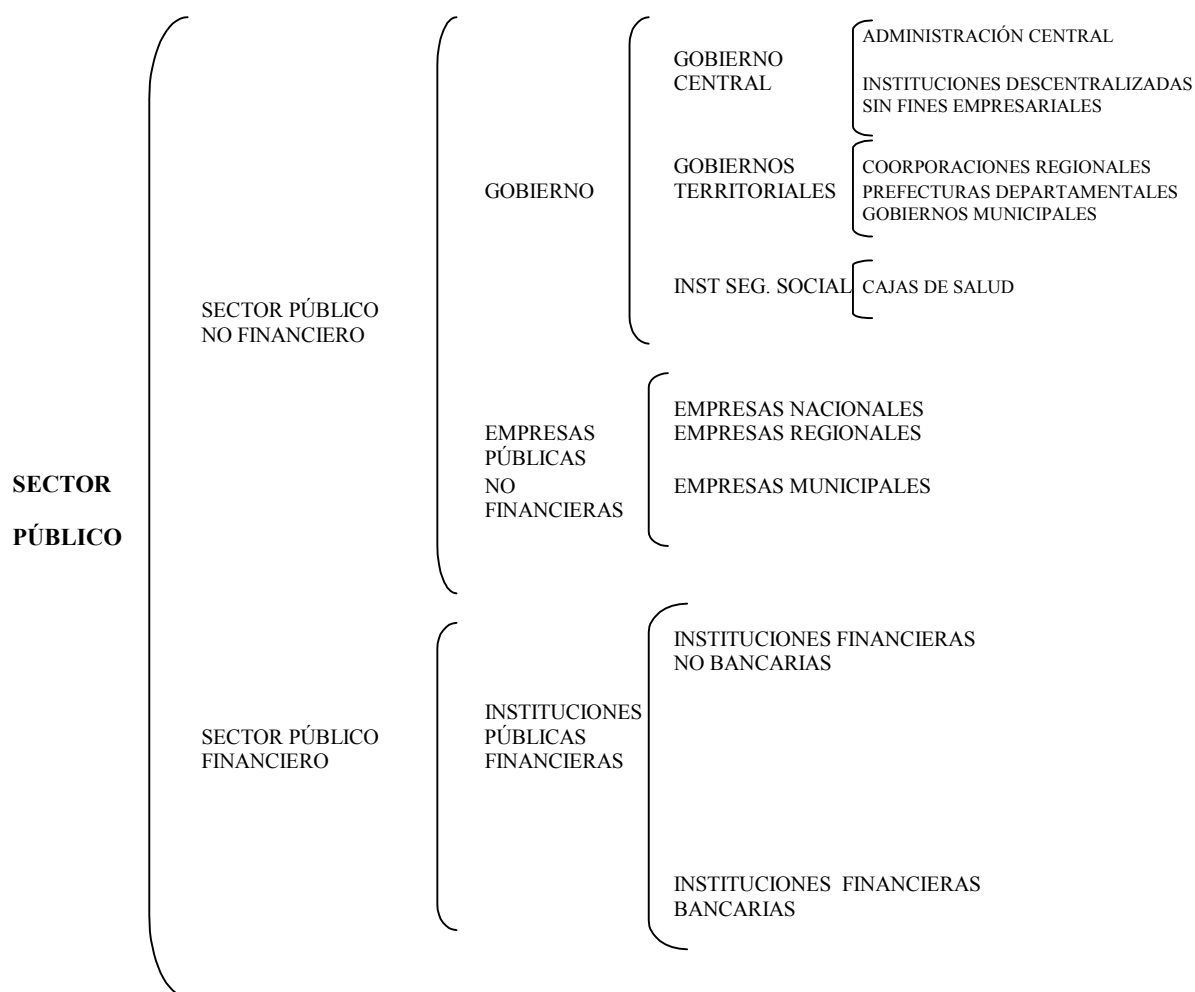
2.2.3. *Ámbito legal*

El artículo 59 (numeral 3) de la Constitución Política del Estado (CPE), que trata de las atribuciones del Poder Legislativo determina que este poder fijará para cada gestión financiera los gastos de la Administración Pública, previa presentación del Proyecto de Presupuesto por el Poder Ejecutivo. Esta disposición se aplica en todas las entidades del sector público en concordancia a Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental.

El Ministerio de Hacienda es el órgano rector del Sistema de Presupuesto, responsabilidad que se establece en el artículo 24° de la ley 1788 del 16 de septiembre de 1997 de Organización del Poder Ejecutivo: el Ministerio de Hacienda es la autoridad fiscal y órgano rector de los Sistemas de Programación de Operaciones, Organización Administrativa, Presupuesto, Administración de Personal, Administración de Bienes y Servicios, Tesorería y Crédito Público, Contabilidad Integrada, así como del Sistema de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

El artículo 8 de la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental indica que el presupuesto se elaborará en función de las prioridades de la política de gobierno. En el caso de entidades como el Ministerio de Defensa Nacional, sus gastos deberán estar sujetos a la disponibilidad de recursos y condiciones de financiamiento impuestas. Un aspecto importante, es que estas entidades no pueden transferir recursos presupuestados para inversión a gastos de funcionamiento.

Esquema No 1
Estructura del Sector Público



Fuente: Elaboración propia con datos de la Contaduría General del Estado. Área de Estadísticas Fiscales. Clasificador institucional de la gestión 2004.

Asimismo, el artículo 22 de las Normas Básicas del Sistema de Presupuesto, aprobado por Resolución Suprema 217095 del 4 de julio de 1997 señala que entre los instrumentos operativos de este sistema se encuentran los clasificadores presupuestarios, ya que las entidades necesitan contar con medios

operativos para elaborar el anteproyecto. El Ministerio de Hacienda tiene la atribución de elaboración de dichos clasificadores.

El Presupuesto General de la Nación se promulga mediante la Ley Financial⁹, y es de carácter obligatorio a partir de su promulgación y publicación para su cumplimiento.

La descripción del ámbito legal del proceso presupuestario se puede analizar de mejor manera situando las normas existentes en los procesos de formulación, análisis y control de presupuestos.

2.3. Etapas del ciclo presupuestario de defensa

El proceso de formulación, elaboración y aprobación del Presupuesto General de la Nación de una gestión fiscal se debe iniciar entre las 30 primeras sesiones ordinarias del Congreso. Este proceso aunque es variable en el calendario, se inicia generalmente en el mes de septiembre y conlleva los siguientes pasos:

1. La formulación se inicia con la aprobación que el Poder Ejecutivo, a través del Consejo de Ministros, realiza de la política presupuestaria (propuesta por programas y actividades).
2. Posteriormente la formulación aprobada se pasa al Ministerio de Hacienda, que debe aprobar las directrices, los clasificadores presupuestarios y realizar una estimación de los ingresos (por concepto de renta aduanera, interna, de comunicaciones, consular y regalías) de la administración central y el resto del sector público.
3. Con estos insumos, el Ministerio de Hacienda da a conocer los techos presupuestarios con los que las distintas entidades deberán preparar los anteproyectos de presupuesto.
4. En la etapa de elaboración el Ministerio de Hacienda envía documentación relativa a la formulación presupuestaria y brinda asesoramiento para la preparación de los presupuestos institucionales. El presupuesto por programas de cada institución se elabora en cada ente público.

⁹ En esta gestión se aprobó el presupuesto mediante la Ley 2041 con un monto total de bs. 31.437.521.749.

5. Posteriormente, (entre los meses de septiembre y octubre) las instituciones del sector público envían sus presupuestos propuestos al Ministerio de Hacienda, que los revisa, agrega y consolida en un presupuesto para el sector público.

Los presupuestos institucionales se elaboran sobre la base del techo presupuestario y deben ser compatibles con las directrices presupuestarias. Se presentan adjuntando la siguiente documentación:

- a) Memoria de cálculo
 - b) Convenios o disposiciones legales que respalden los créditos y donaciones
 - c) Documentación para el servicio de la deuda
 - d) Documentación de transferencias a recibir y otorgar
6. Una vez elaborado el presupuesto consolidado para el sector público, el Ministerio de Hacienda envía este documento al Consejo de Ministros para su aprobación por el Poder Ejecutivo (aproximadamente en el mes de octubre) y posterior envío al Poder Legislativo.
 7. El proyecto de presupuesto enviado al Congreso, según el artículo 147 de la Constitución Política del Estado tiene un plazo de sesenta días para ser revisado y observado. Si al término de este plazo los proyectos no han sido aprobados, los mismos tendrán fuerza de ley.
 8. La revisión del proyecto de presupuesto va inicialmente a la comisión pertinente de la Cámara de Diputados. La elaboración y presentación del informe al plenario se debe realizar en una sesión ordinaria. La Cámara de Diputados realiza seminarios y reuniones de brigadas para el debate y la posterior aprobación del proyecto de presupuesto.
 9. El informe de la Cámara de Diputados y el proyecto de presupuesto es posteriormente enviado a la presidencia del Senado, cuya Comisión de Hacienda, Política Económica y Crediticia analiza y evalúa el proyecto. Posteriormente la Cámara de Senadores elabora y presenta el informe al plenario. Esta instancia también realiza seminarios y reuniones de debate para la posterior aprobación del presupuesto.

10. El Presidente de la República promulga la aprobación del presupuesto como Ley General de la Nación aproximadamente en diciembre.
11. El presupuesto se ejecuta con el inicio del periodo fiscal (el primer día de enero) y se envían los estados financieros al 31 de diciembre del período anterior por las instituciones de Contaduría, Contraloría y Poder Legislativo. Se procede a realizar el presupuesto del siguiente año, dándose el cierre del período fiscal el 31 de diciembre.

Los instrumentos principales son:

- i) Programa de Operaciones Anual (POA). Es un instrumento de planificación de corto plazo y de gestión. Se utiliza para la toma de decisiones en todos los niveles de una entidad pública. Su proceso de elaboración debe ser participativo y debe estar ajustado en función al techo presupuestario asignado por el Ministerio de Hacienda, a la estimación de ingresos propios, otros ingresos y créditos aprobados.

La Ley 1178 (SAFCO), la Resolución Suprema 216784 (de las Normas básicas del Sistema de Programación de Operaciones, SPO), el reglamento específico del SPO de cada institución y las directrices de formulación presupuestaria se constituyen en la base legal del POA.

En su formulación, el POA debe considerar los planes y estrategias gubernamentales de desarrollo, un análisis de la situación y el entorno, los objetivos de la entidad para la gestión y se deben especificar los programas que permitan lograr estos objetivos. El POA puede ser reformulado si se realizan modificaciones presupuestarias, cambios en el techo presupuestario y si los resultados y evaluación determinan cambios.

- ii) Directrices de Formulación Presupuestaria. Son lineamientos y procedimientos generales para la elaboración de los proyectos de presupuestos institucionales de las diferentes entidades públicas. Las directrices definen responsabilidades, pautas para la formulación, codificación y sugieren instrumentos para la elaboración de un presupuesto. Su base legal está constituida por la Ley 1178 de administración y control gubernamentales.

Por ejemplo, entre otras disposiciones, las directrices para esta gestión establecen que la aprobación de los anteproyectos se efectuará a nivel

de las Categorías de Programas y Proyectos de Inversión. Para la codificación e instrumentos se utilizan 8 dígitos: los dos primeros dígitos identifican a Programas, el segundo par identifica los Subprogramas, el tercer par de dígitos se utiliza para Proyectos, y el último par de dígitos para identificar las Actividades. Para esto se utilizan el Sistema de Formulación Presupuestaria (SFP) y el Sistema Sobre Inversiones (SISIN) elaborados por el Ministerio de Hacienda.

Las directrices también presentan pautas para la elaboración de presupuestos específicos como los de recursos, gastos, servicios personales, bienes y servicios, gastos de capital, deuda pública y transferencias.

- iii) Clasificadores Presupuestarios. Son normas para la formulación y registro de la ejecución presupuestaria de un año determinado. Asimismo, se constituyen en medios operativos para la elaboración del presupuesto.

Su marco legal está en la Ley 1178 de administración y control gubernamental indica que el presupuesto se realizará en función de las prioridades de la política de gobierno, montos y fuentes de recursos financieros para cada año, para lo cual es necesario emitir los clasificadores presupuestarios. De igual forma, el artículo 22 de las normas básicas de presupuesto, aprobado por R.S. 217095 del 4 de junio de 1997, señala que entre los instrumentos operativos de este sistema se encuentran los clasificadores presupuestarios, ya que las entidades necesitan contar con medios operativos para elaborar el anteproyecto, siendo atribución de elaboración de clasificadores del Ministerio de Hacienda.

Estos instrumentos se clasifican en:

- Clasificador Institucional
- Clasificador de Recursos por Rubros
- Clasificador por Objeto de Gasto
- Clasificador de Fuentes de Financiamiento
- Clasificador de Organismos Financiadores
- Clasificador Departamental
- Clasificador Provincial
- Clasificador de Gobiernos Municipales
- Clasificador de Sectores Económicos
- Clasificador de Sub-sectores Económicos
- Clasificador de Actividades Económicas Específicas

Con base en el artículo 146 de la Constitución Política del Estado (CPE), el Poder Ejecutivo, debe determinar las normas destinadas a la elaboración y la presentación de los proyectos de presupuestos para todo el sector público. Asimismo, según el artículo 105 de la CPE, en Consejo de Ministros, deberá fijar las prioridades y los lineamientos generales de la política presupuestaria, incluyendo los niveles financieros máximos (techos presupuestarios), estos mismos servirán como directrices para la formulación de los anteproyectos de los presupuestos de los organismos públicos.

Una vez fijadas las prioridades y los lineamientos, se envían a las entidades del Sector Público que elaboran su respectivo anteproyecto de presupuesto reflejado en la Programación Operativa Anual, de acuerdo a las normas, instrucciones y dentro de los plazos que establece el Ministerio de Hacienda por intermedio del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

Las entidades del Poder Ejecutivo, presentan sus requerimientos presupuestarios (anteproyectos) al Ministerio de Hacienda, el que por intermedio de su Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, tiene a su cargo la revisión, el análisis y la realización de ajustes. El Ministerio de Hacienda consolida esta información y elabora el proyecto del Presupuesto General de la Nación (PGN) de una determinada gestión, para lo que se toman en consideración los lineamientos de la Política Presupuestaria y los anteproyectos de los organismos públicos (según el Título II, Capítulo V, artículo 11 de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo).

El mencionado proyecto de Ley debe ser aprobado por el Poder Ejecutivo en reunión de Ministros, tal como dispone la CPE en su artículo 105: “La cuenta de inversión de las rentas que el Ministro de Hacienda debe presentar al Congreso llevará la aprobación de los demás Ministros en lo que se refiere a sus respectivos despachos”. Dicho proyecto de Ley debe ser remitido por el Presidente de la República al Poder Legislativo dentro de las primeras treinta sesiones ordinarias del Congreso (artículo 96, inciso 7 y artículo 147 de la CPE). Este proyecto contiene los supuestos o parámetros macroeconómicos que ya han sido definidos con anterioridad a través del programa financiero.

El proceso presupuestal en el sector defensa comienza aproximadamente a principios del mes de septiembre, en que el Ministerio de Defensa manda un oficio a cada Fuerza para que se elaboren los anteproyectos de POAs y presupuestos. Las Fuerzas Armadas disponen de cerca de un mes para elaborar sus POAs. Cada Fuerza planifica sus gastos en función a su estructura, número de efectivos, el reclutamiento proyectado, y otras necesidades identificadas. Este proceso se realiza en función a la política del Comandante de cada Fuerza.

La Dirección de Administración Financiera (DAF) de cada Fuerza consolida los POA's respetando los objetivos de cada unidad funcional. Una vez elabora-

do este anteproyecto, es aprobado por el Director de cada DAF y posteriormente por el Comandante de cada Fuerza.

El anteproyecto de POA y su presupuesto adjunto se remite al Ministerio de Defensa Nacional, en el que se analiza y se compara con los requerimientos de las otras instituciones del sector. Los representantes de cada Fuerza exponen sus POAs y presupuesto a una Comisión Revisora del Ministerio de Defensa. Ésta última está compuesta por el Ministro de Defensa, el asesor económico, el Director de la Dirección General de Asuntos Administrativos y el jefe de la Unidad Financiera del Ministerio. Los responsables de las DAF discuten con la Comisión sus requerimientos y aprueban conjuntamente el POA y presupuesto.

Una vez que el Ministerio de Hacienda envía el techo presupuestario (aproximadamente en octubre) al Ministerio de Defensa Nacional, este ajusta su formulación presupuestaria en función a dicho monto y presenta el anteproyecto definitivo a Hacienda.

Posteriormente, el Ministerio de Hacienda consolida los presupuestos presentados por todas las instituciones del sector público y realiza las correcciones necesarias a los anteproyectos presentados. Este proyecto de presupuesto se remite luego al Consejo de Ministros del Poder Ejecutivo, quienes lo revisan y formulan correcciones; posteriormente, el presupuesto corregido se envía a la presidencia del Senado, cuya Comisión de Hacienda, Política Económica y Crediticia lo analiza y evalúa. Finalmente, el Presidente de la República promulga la aprobación del presupuesto, aproximadamente en diciembre, como Ley General de la Nación (denominada Ley Financial).

Como se puede observar, la toma de decisiones presupuestarias en defensa se realiza de manera muy similar a la de otras instituciones del sector público. A nivel general, este proceso no considera las particularidades de cada sector. Así, el tratamiento que se da a defensa es similar al de educación o salud. Sin embargo, cada uno de estos sectores tiene sus particularidades; por tanto, las políticas públicas aplicadas en cada uno de ellos deberían considerar dichas particularidades. Una asignación presupuestaria que no incorpore y desconozca los requerimientos de cada sector puede ser muy perjudicial para la planificación y aplicación de políticas en dicho sector.

En el caso específico de defensa, y como se verá posteriormente en el análisis económico de los presupuestos asignados al sector, este hecho afecta negativamente reflejándose en presupuestos con marcadas variaciones en función a momentos político-electorales. A nivel presupuestario se caracteriza por tener un nivel de asignación que solo se puede destinar al mantenimiento de la estructura, condiciones y capacidades existentes.

Esta forma y el comportamiento de la asignación presupuestaria a defensa, demuestra por un lado, el desconocimiento del funcionamiento del sector por parte de los planificadores centrales; y por otro lado, la indefinición o ausencia de objetivos claros en el sector.

La importancia de contar con un instrumento formal que respalde los requerimientos de asignación presupuestaria se hace evidente en esta etapa de planificación de los gastos y en la asignación de recursos económicos. Así, la definición de una política de defensa, que precise la misión, objetivos, estrategias y metas para el sector en un horizonte temporal definido, se convierte en el primer requisito para poder exigir una coherencia en la asignación de recursos públicos a defensa.

Según el artículo 59, incisos 3 y 11 de la CPE, el Poder Legislativo tiene la facultad de realizar modificaciones al proyecto del Presupuesto General de la Nación (PGN) presentado por el Poder Ejecutivo. Asimismo, el Congreso Nacional tiene un plazo de 60 días para considerar el proyecto de Ley del PGN. Si en el plazo indicado el proyecto de Ley no hubiera sido aprobado, éste automáticamente se convierte en Ley de la República, según el artículo 147 de la CPE.

El presidente del Congreso Nacional recibe del Poder Ejecutivo el proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación y lo envía al Presidente de la Cámara de Diputados (Cámara de Origen), quien instruye a la Comisión de Hacienda de dicha Cámara el análisis del proyecto de Ley.

La Comisión de Hacienda a través de sus Comités de Presupuesto, Política Tributaria y Contraloría realiza un análisis de carácter sistémico, integral e institucionalizado. Esta Comisión realiza un informe y lo presenta para su consideración al Plenario de la Cámara de Diputados.¹⁰

Una vez aprobado el proyecto de Ley por la Cámara de Diputados es enviado al Presidente de la Cámara de Senadores (Cámara Revisora), la que a su vez lo remite a la Comisión de Hacienda para que realice enmiendas o modificaciones al proyecto de Ley aprobado por la Cámara de Diputados; esta emite otro informe para ser considerado por el Plenario.

Si el Senado Nacional introduce modificaciones al proyecto, el mismo vuelve a la Cámara de Diputados que se pronuncia por la aceptación o rechazo de las mismas. Si estas modificaciones se aceptan, el proyecto se sanciona como Ley de la República y se devuelve al Poder Ejecutivo para su promulgación; por el contrario si las modificaciones son rechazadas por mayoría absoluta en la

¹⁰ El Centro de Investigaciones del Congreso (CICON) apoya esta labor con información relevante, e informes técnicos, a más de participar en reuniones técnicas previas a la elaboración del informe final.

Cámara de Diputados, las dos Cámaras deben reunirse en sesión de Congreso, a convocatoria de cualquiera de sus presidentes para deliberar sobre el proyecto de Ley (según el artículo 76 de la CPE).

De acuerdo al artículo 76 de la CPE, el Presidente de la República tiene el derecho al veto constitucional y puede observar, en un plazo de 10 días, las modificaciones realizadas por el Congreso. Sin embargo, el veto presidencial puede ser declarado infundado por el Parlamento con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión de ambas Cámaras. En este caso, tal como norman los artículos 77 y 78 de la CPE, el Presidente de la República está obligado a promulgar la Ley que aprueba el PGN en los siguientes 10 días. Si el Poder Ejecutivo tuviera la necesidad de ampliar o modificar el PGN, deberá seguir los pasos descritos anteriormente.

Según el artículo 59, inciso 22 de la CPE, el Parlamento es el ente facultado para el seguimiento y control de la ejecución presupuestaria. Esta norma indica que son atribuciones del Poder Legislativo ejercer a través de las comisiones de ambas Cámaras, la facultad de fiscalización sobre las entidades autónomas, autárquicas, semiautárquicas y sociedades de economía mixta.

A lo largo del período de ejecución presupuestaria de todas las entidades públicas, las Comisiones de Hacienda con el apoyo del Centro de Investigaciones del Congreso (CICON), dirigen y coordinan las tareas correspondientes de fiscalización de cada Cámara. El CICON emite reportes trimestrales acerca de la ejecución del PGN y los diputados pueden pedir al CICON información sobre cualquier entidad pública con fines de fiscalización.

De igual manera, al final de cada gestión, la Administración Central manda al Congreso la ejecución presupuestaria del período y presenta el Balance General del Estado. Asimismo, la Contraloría General de la República recoge la información y procede a realizar los estados financieros del Presupuesto General de la Nación ejecutado. Este informe es presentado a la Cámara de Diputados y luego se remite a la Comisión de Hacienda donde se emite un informe de Gestión del Presupuesto Ejecutado; y finalmente, este informe es revisado en Plenario de las dos Cámaras, donde es aprobado.

2.4. Ministerio de Defensa: análisis situacional

El estudio económico comparativo del sector defensa, a nivel agregado, permite evaluar su importancia relativa en relación a otros sectores que forman parte del sector público. Complementariamente a este tipo de análisis, es necesario realizar un análisis de estado situacional presupuestario sobre el propio Ministerio de Defensa, que permita entender la transparencia presupuestaria, la

eficiencia del manejo interno, la estructura, componentes principales de gasto, y otros aspectos constitutivos del sector. Sin duda, dicho análisis sirve en parte para conocer aspectos de la distribución presupuestaria y su administración, pero que también es una base que sirve para poder formular políticas públicas de desarrollo en el sector defensa así como para recrear un escenario prospectivo.

Cabe recalcar que es muy difícil poder hacer apreciaciones de eficiencia en cuanto al manejo de recursos económicos destinados al sector defensa dado el velo del secretismo con el que se maneja el gasto militar.

En primer lugar, en Bolivia las decisiones en cuanto a gastos en defensa tienen bases de eficacia política antes que de eficiencia económica, dado que se maneja bajo cánones tradicionales de politización, clientelismo y prebendalismo. En segundo lugar, se debe tomar en cuenta que existen aspectos histórico-culturales y de entorno (vecinal, regional y mundial) que condicionan lo que una sociedad considera adecuado gastar en defensa en un momento determinado del tiempo. Por lo que, también resulta evidente que una sociedad no puede prescindir de una fuerza armada, ya que el vivir en un escenario libre de amenazas a su seguridad es una utopía. Por tanto, la evaluación de la eficiencia con la que se usan los recursos económicos en el sector debería estar respaldada por una política de defensa nacional claramente definida dentro de un marco temporal presupuestario; es decir, se necesita contar con un diagnóstico inicial del sector, la definición de objetivos a futuro y la capacidad de la sociedad de invertir en el sector para evitar su obsolescencia.

Este acápite presenta un análisis del gasto público militar al nivel del Ministerio de Defensa. En primer lugar, se exponen algunas consideraciones necesarias en cuanto a la transparencia presupuestaria e información estadística que se dispone y las fuentes de la misma. Luego se hace un análisis de las características internas del gasto público militar, respecto a la evolución de la asignación de recursos al sector por fuente de financiamiento, y grupos de gasto.

2.4.1. Información presupuestaria

En Bolivia, existen dos instituciones públicas responsables del registro y mantenimiento de la información pública del gasto público militar. Una se realiza dentro del Ministerio de Defensa Nacional, y el órgano encargado es la Dirección General de Asuntos Administrativos. El otro ente público que lleva el registro de estos datos es la Dirección de Estadísticas Fiscales de la Contaduría General Pública del Estado, que depende del Ministerio de Hacienda. Entre otros, los reportes de formulación y ejecución presupuestaria que está última Dirección proporciona pueden ser por entidad gubernamental y grupos de gas-

to generales o por función que cumple el sector público (defensa, educación, salud y otros).

Sin embargo, tal como se puede apreciar en el Cuadro No 2, existen diferencias significativas en las cifras que ambas instituciones reportan para el presupuesto comprometido del Ministerio de Defensa Nacional.

Cuadro No 2
Bolivia: Ministerio de Defensa Nacional, 1990-2005
Presupuesto comprometido
 (En bolivianos)

Gestión	Ministerio de Defensa Nacional	Contaduría General del Estado	Diferencia
1990	n.d.	372,463,428	n.d.
1991	n.d.	439,702,369	n.d.
1992	482,446,463	472,725,721	9,720,742
1993	540,376,835	403,586,533	136,790,302
1994	558,753,649	569,395,933	-10,642,284
1995	624,776,154	632,359,653	-7,583,499
1996	696,119,053	679,571,086	16,547,967
1997	853,732,688	619,991,619	233,741,069
1998	928,745,805	1,127,822,563	-199,076,758
1999	857,155,928	882,795,802	-25,639,874
2000	901,202,020	934,428,602	-33,226,582
2001	961,857,508	1,065,536,806	-103,679,299
2002	1,041,154,224	1,044,761,786	-3,607,562
2003	1,083,876,832	1,177,944,274	-94,067,442
2004	1,146,671,321	1,190,783,096	-44,111,774
2005	1,180,625,176	1,194,750,650	-14,125,474

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. Dirección General de Administración y Presupuestos. Contaduría General del Estado. Área de Estadísticas Fiscales.
 n.d.: Dato No Disponible

Los responsables de la administración de esta información citan que existen diversas razones que explicarían dichas diferencias. En el desarrollo de la presente investigación, no ha sido posible encontrar las causas exactas de estas diferencias; pero se ha determinado que el origen de las mismas no es el mismo en cada gestión. Por un lado, existen transacciones que no son registradas en el sistema del Ministerio de Defensa, pero sí en el de la Contaduría. Algunas de estas transacciones incluyen los créditos que el Tesoro General de la Nación (TGN) destina a la compra de equipos o material bélico para el sector de defensa y que son desembolsados directamente por el TGN. Estos créditos, en

algunos casos, pueden ser pagados a través de la emisión de Bonos del Tesoro. Asimismo, no se registran en el Ministerio de Defensa los recursos que el TGN desembolsa directamente a instituciones descentralizadas¹¹. Igual tratamiento se le da a la información presupuestaria de la Unidad Técnica Operativa de Apoyo y Fortalecimiento (UTOAF). Por otro lado, ambas instituciones no siempre tienen las mismas fechas de cierre de reportes, y esto hace que los datos registrados varíen.

Estas diferencias en la información presupuestaria causan problemas; en primer lugar, para el análisis de la información presupuestaria, y en segundo lugar generan cuestionamientos en cuanto a la transparencia presupuestaria y de la misma cualidad estadística de información.

Las causas que se mencionan anteriormente para explicar estas diferencias llevarían a pensar que el dato de la Contaduría sería siempre mayor al del Ministerio de Defensa. Sin embargo, como se observa en el Cuadro No 2, estas diferencias tienen un comportamiento errático. Los años que más llaman la atención son 1993 y 1995 en los que el Ministerio de Defensa registra datos que son 34% y 37% respectivamente superiores a los reportados por la Contaduría: Asimismo, en 1998 la Contaduría reporta una cifra 21% mayor que la del Ministerio de Defensa, y así sucesivamente los posteriores años. Un factor que dificulta poder encontrar las causas de estas diferencias, es que los datos no están centralizados y los responsables del manejo de la información hacen un seguimiento parcial de ésta; asimismo, algunas veces no se puede acceder fácilmente a los reportes por el tipo de sector y las susceptibilidades que ocasiona el inquirir acerca de información de gastos y uso de recursos, bajo el velo del carácter reservado que predomina en esta institución.

De igual manera, al no poder contar con datos únicos, el análisis microeconómico de este sector se dificulta. A nivel macroeconómico es posible realizar un análisis, puesto que se requieren sólo datos generales para hacer comparaciones del gasto que se realiza en defensa respecto a la administración central y a otros sectores. Los datos de la Contaduría son los más indicados para este análisis. En cambio, para el análisis de la composición interna de los gastos en defensa la fuente más indicada es el Ministerio de Defensa Nacional. Los problemas de no contar con una fuente única de datos se evidencian mucho más al tratar de realizar análisis comparativos de los grupos de gasto por institución, al hacer el seguimiento de las asignaciones presupuestarias anuales y al evaluar el peso del sector en la economía y el sector público. En el presente trabajo, al abordar el análisis interno de los gastos en el sector defensa se utilizan

¹¹ A nivel descentralizado se tienen las siguientes instituciones que pertenecen al sector defensa: Registro Internacional de Buques, Servicio Nacional de Aerofotogrametría de la Fuerza Aérea, Servicio Nacional de Hidrografía Naval, Servicio Geodésico de Mapas, Fondo de Apoyo para Reconstrucción en Caso de Desastres, Comando de Ingeniería del Ejército, Corporación del Seguro Social Militar, Escuela Militar de Ingeniería. Son también parte del nivel descentralizado las empresas públicas: COFADENA, CORGEPAL, Transporte Aéreo Boliviano, Empresa Naviera Boliviana y el Complejo Agroindustrial Buena Vista.

algunas informaciones proporcionadas por la Dirección General de Administración y Presupuestos del Ministerio de Defensa Nacional.

2.4.2. Las fuentes de financiamiento del presupuesto de defensa

Al ser la defensa un bien público, una gran parte, sino la totalidad, de su presupuesto es financiado por recursos públicos. Este sector no tiene fines de lucro y es la decisión de la sociedad en su conjunto, mediante su contribución en el pago de impuestos, la que financia las actividades destinadas a proveer defensa.

Los reportes de ejecución presupuestaria del Ministerio de Defensa Nacional registran tres fuentes de ingreso de recursos: el Tesoro General de la Nación, Cuentas Internas y, en algunos años anteriores por los servicios prestados por el Avión Beechcraft. Finalmente, el avión sufrió un accidente y fue llevado a Canadá, desde entonces constituye un gasto para el sector defensa.

La fuente de ingresos más importante es el Tesoro General de la Nación. Durante el período de estudio ha financiado en promedio un 99% del presupuesto de Defensa. Sin embargo, cabe mencionar que los ingresos por fuentes internas o de captación de recursos propios han ido creciendo en importancia a lo largo de la década del 90 y el siglo que empieza. Las denominadas cuentas interna incluyen los ingresos por: venta de libretas, servicio premilitar, ventas extraordinarias de bienes e inmuebles y la prestación de servicios varios. Esta fuente ha incrementado su participación desde el 0.41% en 1992 hasta niveles mayores al 2% en los últimos años. Los ingresos por servicios prestados con el avión Beechcraft se registran recién desde 1999, y en ese mismo año sufrió el accidente.

2.4.3. Asignación presupuestaria por grupos de gasto

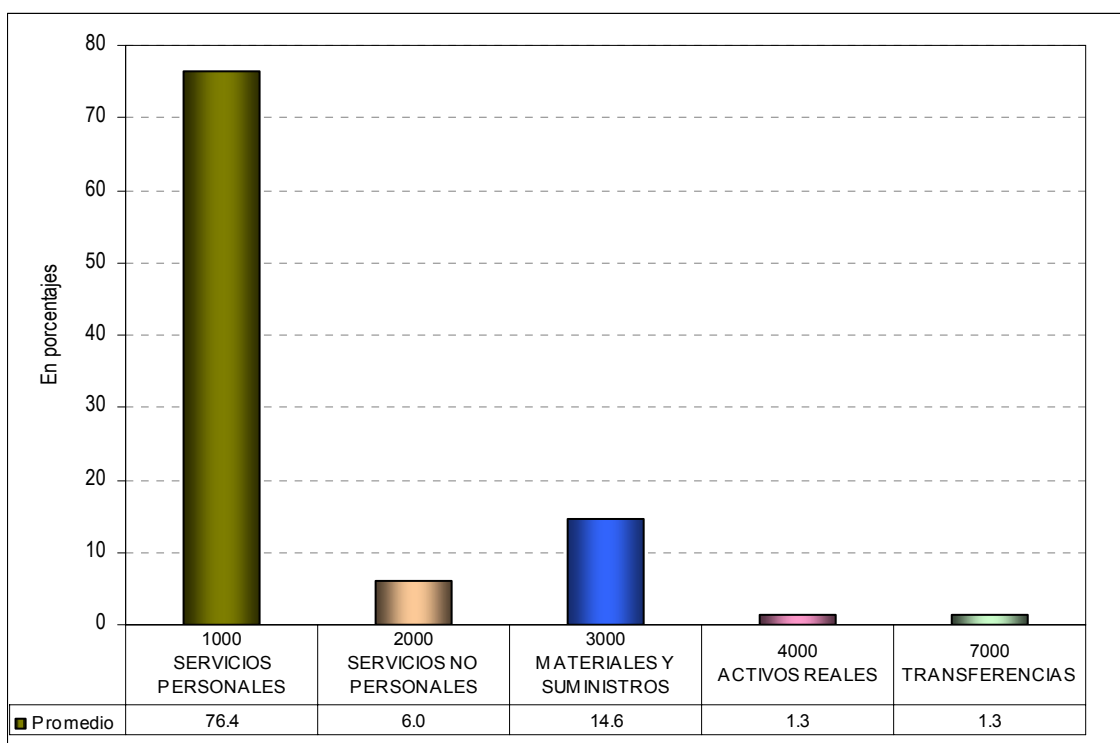
La distribución del presupuesto del sector defensa por grupos de gasto (ver Gráfico No 14 y Cuadro No 3) muestra que aproximadamente más de tres cuartas partes del mismo (76.4%) se destinan al pago de servicios personales. El restante 24% del presupuesto se divide en gastos de materiales y suministros (14.6%), servicios no personales (6%), gastos en activos reales (1,3%) y transferencias (1,3%).

La estructura del gasto del presupuesto de defensa evidencia algunas características del sector y pone en relieve algunas debilidades del mismo. Se puede considerar como un rasgo característico del sector, que el gasto militar

concentre un porcentaje alto en el pago de servicios personales. Es muy difícil concebir una fuerza armada sin un número razonable de efectivos, a menos que se opte por una Fuerzas Armadas profesionales que utilice tecnología de punta. Inclusive en el supuesto caso de que las Fuerzas Armadas de un país utilicen intensivamente equipo y tecnología, los pagos por concepto de personal seguirían siendo altos pero no en esa misma proporción, ya que requerirían de personal altamente especializado, que costaría en promedio menos. Aún con esa consideración, se puede calificar el gasto en personal (76%) en el sector defensa boliviano como excesivamente alto. Esto debido a que el sector se ve imposibilitado a invertir con el 24% restante del presupuesto en otros rubros.

Los gastos destinados al pago de servicios no personales (6%) y materiales y suministros (14.6%) se pueden clasificar como gastos fijos según la estructura y cantidad de personal actual. Por tanto, el sector dispone solamente de aproximadamente 3% de su presupuesto anual para destinar, entre otros, a gastos en inversión de activos reales (equipos, maquinarias, edificios y otros). Esta inflexibilidad evidente en la estructura de gastos del sector se convierte en un obstáculo y es un factor que no le permitirá salir de la obsolescencia en el tiempo. De igual manera, el hecho de que el sector no pueda invertir en activos reales hace que su personal de cuadros sea susceptible a perder capacidad profesional por no disponer de equipos, maquinarias e infraestructura necesaria que contribuyan a su capacitación y actualización. Asimismo, si se mide la capacidad operativa de una fuerza armada con relación a sus posibles amenazas, en el caso boliviano, ésta iría disminuyendo al no poder renovar e invertir en activos reales. Así, cualquier reforma que intente cambiar esta estructura de gasto del sector deberá comenzar por el grupo de servicios personales, ya que es el que condiciona la mayoría de los otros gastos.

Gráfico No 14
Bolivia: Presupuesto comprometido en defensa según grupo de gasto
Estructura promedio 1992 -2005
 (En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. Dirección General de Administración y Presupuestos.

Cuadro No 3
Bolivia: Presupuesto comprometido en defensa
Según grupos de gasto, 1992-2005
 (En porcentajes)

GRUPOS	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1000 SERVICIOS PERSONALES	76.8	72.8	78.0	77.6	77.9	69.7	67.9	78.3	80.2	77.4	79.3	78.9	76.4	78.2
2000 SERVICIOS NO PERSONALES	4.9	6.5	6.6	7.0	5.6	5.4	5.4	5.7	6.2	6.9	5.5	6.2	5.8	6.2
3000 MATERIALES Y SUMINISTROS	16.2	17.1	12.7	13.0	15.1	16.9	20.9	13.4	12.7	12.4	12.0	11.7	16.7	13.4
4000 ACTIVOS REALES	0.1	0.6	1.7	1.5	0.7	0.7	3.4	2.1	0.7	1.2	2.3	1.8	0.6	1.4
6000 SERV.DEUDA PUB.Y DISM.OTROS PASIVOS	1.3	2.4								1.3		0.3	0.2	

7000 TRANSFERENCIAS	0.6	0.6	0.9	0.9	0.7	7.2	2.3	0.4	0.2	0.8	0.9	1.1	0.3	0.8
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

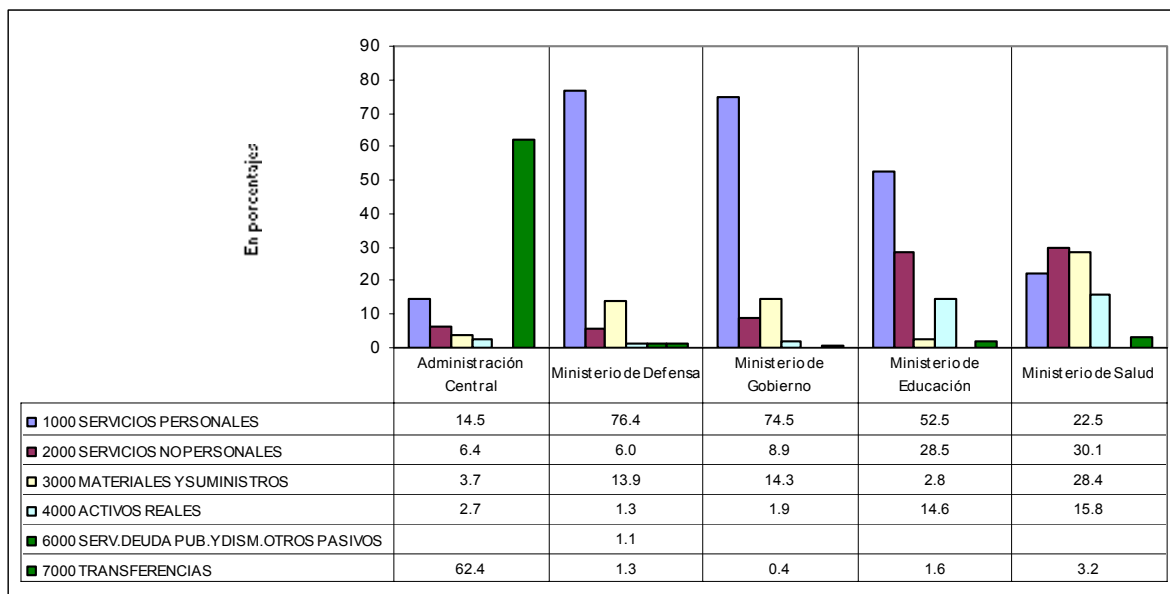
Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. Dirección General de Administración y Presupuestos.

Como se puede observar en el Cuadro No 3, la estructura del presupuesto por tipo de gasto no presenta fluctuaciones significativas a lo largo del tiempo. Los años excepcionales en que el gasto en personal ha representado menos del 70% del total han sido 1997 y 1998 que, por los mayores recursos destinados a Defensa Civil (contabilizados dentro de transferencias y materiales y suministros), han reducido la participación de los otros grupos. Cabe también hacer notar que, en esos años se han registrado incrementos significativos en la asignación presupuestaria al sector. Este aumento de recursos, se ha destinado a una mayor adquisición de materiales y suministros (Grupo 3000) y transferencias (Grupo 7000) principalmente en el Ministerio de Defensa y Defensa Civil.

Se debe tener presente que la estructura de gastos del sector defensa es muy difícil de comparar con otros sectores o inclusive con otros países¹². Por un lado, porque la definición del gasto militar no es la misma, así por ejemplo, en muchos países algunos gastos militares figuran como gastos sociales, cuando realmente corresponden a gastos militares. Por otro lado, los requerimientos de defensa de una sociedad son totalmente distintos a los de otra dependiendo de condiciones culturales, el momento histórico en que se encuentre, la capacidad de gasto del sector público, el desenvolvimiento de toda la economía, entorno internacional y otros. Asimismo, la estructura de un sector determinado está altamente condicionada por el tipo de servicio público que se trate. En el caso de Bolivia, como se puede apreciar en el Gráfico No 15, la provisión de servicios públicos tiene una estructura de gasto distinta dependiendo del servicio que se trate. Así, aunque en montos diferentes, para la gestión 2005, el sector salud registra un elevado porcentaje de su presupuesto en servicios no personales y resulta proporcionalmente distribuido. En cambio, los Ministerios de Defensa, Gobierno y Educación concentran sus gastos en pagos a personal.

¹² Entre los pocos casos que se tiene información desagregada del gasto en defensa, Colombia gasta el 73% en pago a personal, 16% en gastos de operación y 11% en inversión. Aunque el gasto en personal es similar al de Bolivia, el caso colombiano es una realidad totalmente distinta en cuanto a requerimientos de defensa. Ver GIHA, Riveros y SOTO VELASCO, "El gasto militar en Colombia: Aspectos macroeconómicos y macroeconómicos", en *Revista de la CEPAL* N° 69, Diciembre 1999.

Gráfico No 15
Estructura presupuestaria por grupo de gasto,
 (en promedio 1992-2005)

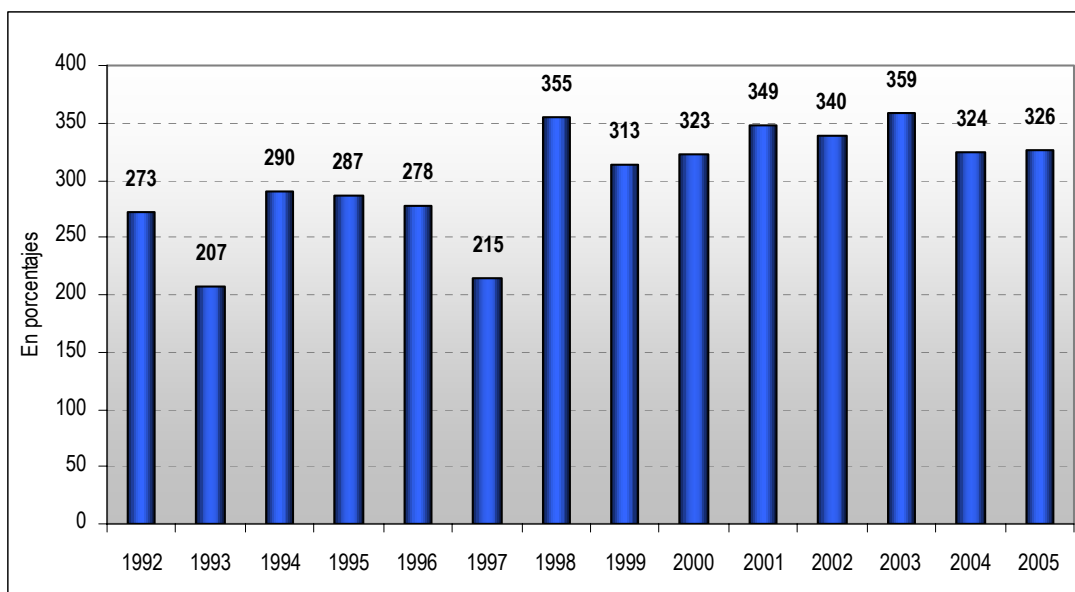


Fuente: Contaduría General del Estado. Área de Estadísticas Fiscales.

En los Gráficos No 16 y No 17 se puede apreciar la evolución del presupuesto del sector por grupos de gasto. En términos reales, el gasto en servicios personales ha variado entre 1992 y 2005 desde 273 a 326 millones de bolivianos de 1990. La gestión 1998 es la que registra un significativo incremento del presupuesto (Ver Gráfico No 16) y, como se vió anteriormente, los mayores recursos se destinaron a los grupos 1000 y 2000. En las gestiones 2004 y 2005 se asignaron menores recursos (en términos reales) al pago de servicios personales. Estos recursos se destinaron a una mayor compra de materiales y suministros (grupo 3000) por parte del Ministerio de Defensa (ver Cuadro No 3). Esta última repartición gastó 20.9% en la partida del grupo 3000 el año 2005.

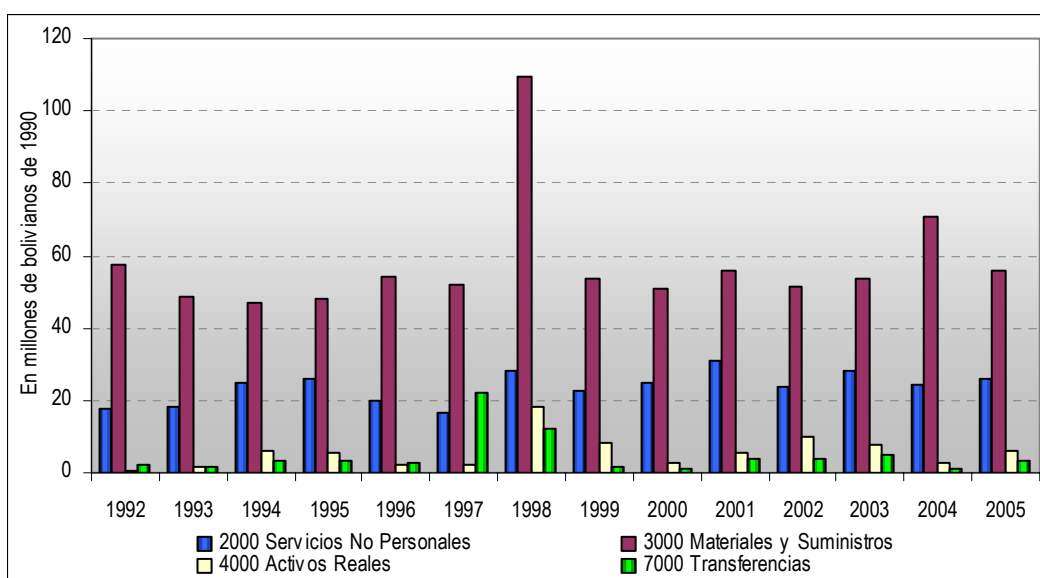
A nivel de gasto, en la partida 3000, el Ministerio de Defensa en las distintas gestiones realiza compras cada vez mayores, referidas a prendas de vestir (partida 333), calzados (partida 334), material y equipo de guerra (partida 385), otros repuestos y accesorios (partida 398) y otros materiales y suministros (partida 399).

Gráfico No 16
Evolución del presupuesto comprometido - Grupo 1000
 (en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. Dirección General de Administración y Presupuestos.

Gráfico No 17
Evolución del presupuesto comprometido – Grupos 2000 – 7000
 (En millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. Dirección General de Administración y Presupuestos.

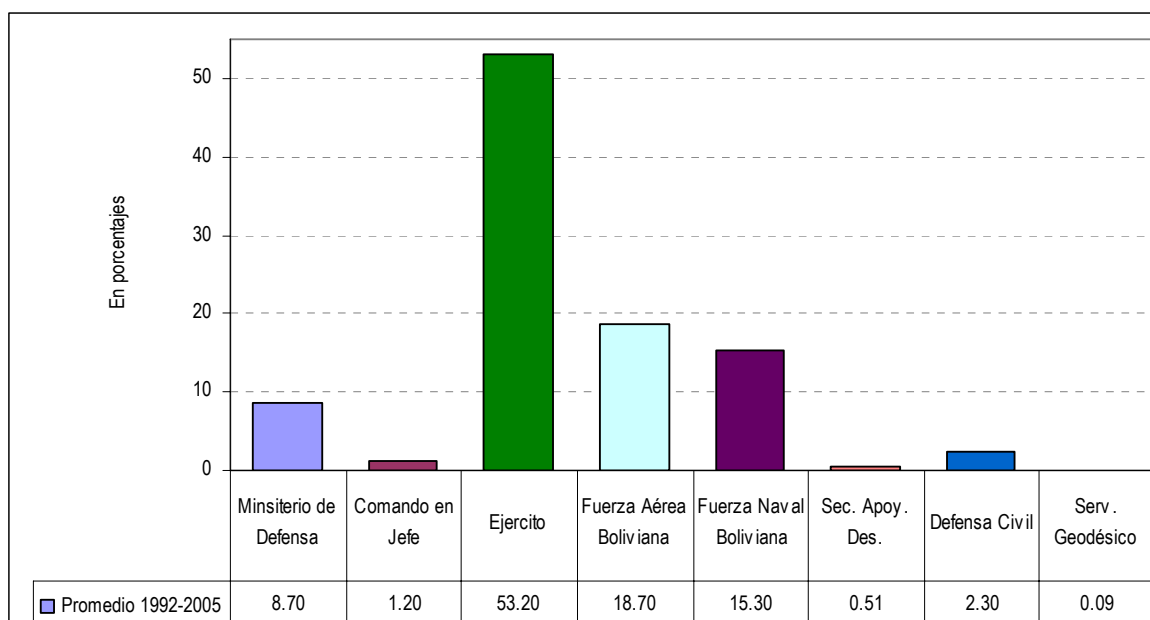
2.4.4. Asignación presupuestaria por repartición

Las reparticiones que dependen del presupuesto de recursos públicos que administra el Ministerio de Defensa Nacional son: Ejército, Fuerza Aérea Boliviana (FAB), Fuerza Naval Boliviana (FNB), Comando en Jefe, Defensa Civil, Secretaría de Apoyo al Desarrollo, Servicio Geodésico y el propio Ministerio de Defensa.

Como se vio en el punto anterior, casi la totalidad de los recursos que financian las actividades del sector provienen del Tesoro General de la Nación. Los ingresos provenientes de otras fuentes, a nivel repartición, son utilizadas por el Ministerio de Defensa, que emplea el 99% de los recursos de la fuente “Cuentas Internas”.

En cuanto a la distribución, la mayor parte del presupuesto se reparte en las tres Fuerzas Armadas, que en conjunto utilizan el 87% del presupuesto de defensa (ver Gráfico No 18). En el período de estudio, se destinó anualmente en promedio un 53% del presupuesto total al Ejército, un 19% a la FAB y un 15% a la FNB. El restante 13% del presupuesto es utilizado por el Ministerio de Defensa (8%) y las otras reparticiones (5%).

Gráfico No 18
Presupuesto comprometido por repartición
Estructura promedio 1992 – 2005
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Defensa Nacional. Dirección General de Administración y Presupuestos.

En términos relativos, se evidencia un comportamiento poco flexible en cuanto a la distribución del presupuesto por repartición. En 1997 y 1998, Defensa Civil ha recibido un mayor porcentaje del presupuesto total del sector debido a las acciones de prevención y atención de desastres naturales causados por el fenómeno climatológico “El Niño” y los terremotos en Cochabamba. En la gestión 1998 también se registra dentro del presupuesto la compra del avión Beechcraft, destinado al apoyo de las acciones de Defensa Civil.

Gran parte de la participación del Ministerio de Defensa en el presupuesto se debe a una mayor disponibilidad de recursos en cuentas internas por el Servicio Pre-Militar y al significativo aumento de recursos del Tesoro General de la Nación utilizados por el Ministerio.

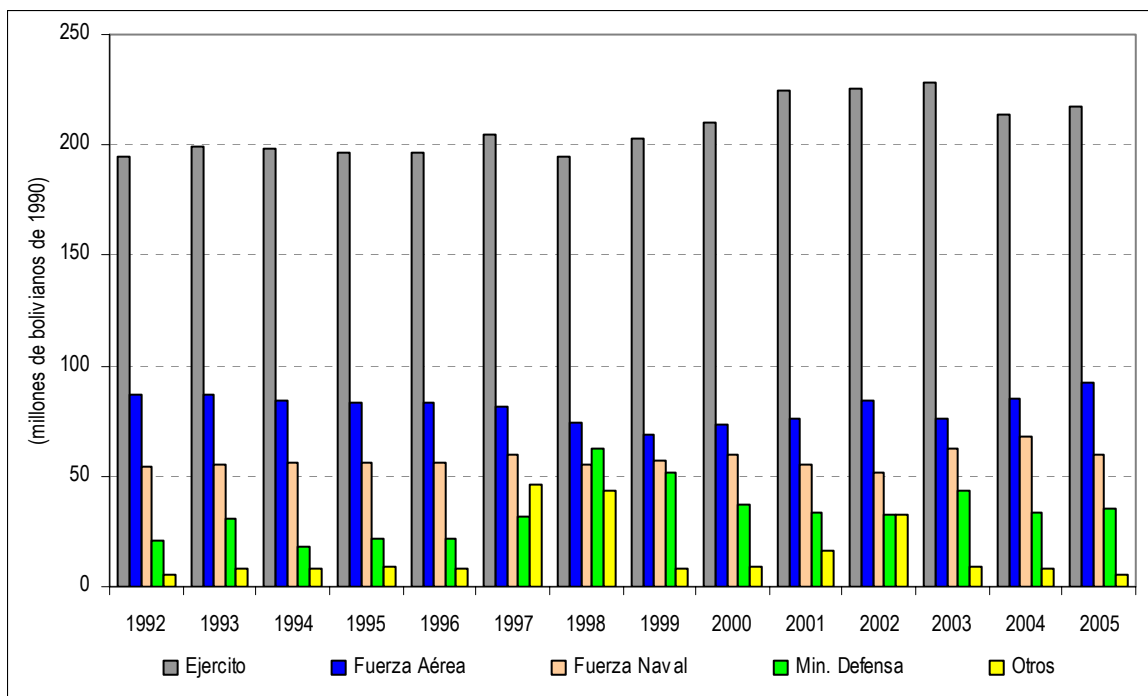
El análisis de la participación en términos relativos de cada repartición en el presupuesto debe ser complementado con uno que considere la evolución de su participación absoluta en términos reales (es decir con referencia a precios de un año base). Lo anterior es necesario a fin de verificar si el cambio en la estructura del presupuesto puede ser considerado solamente coyuntural. De igual manera, los datos que se reportan en el sistema de presupuestos del Ministerio muestran una asignación presupuestaria creciente para las tres Fuerzas. Sin embargo, al realizar el análisis en términos reales se comprobará si es que dicha asignación ha sido efectivamente mayor o menor.

El presupuesto comprometido a defensa muestra una tendencia decreciente en los años 1999 a 2000. Sin embargo, en las gestiones 1997 y 1998 se han registrado montos significativamente más altos en el presupuesto asignado. Los datos del sistema del Ministerio de Defensa Nacional (Dirección Administrativa Financiera) muestran que el presupuesto en 1997 se ha incrementado respecto al de la gestión anterior en aproximadamente el 16% (desde 365 hasta 423 millones de bolivianos de 1990). En 1999 el presupuesto cae hasta 388 millones de bolivianos de 1990, cifra que aún está entre las más altas del período de estudio. En cambio, en 2000 este indicador cae en aproximadamente 1% respecto al año anterior (hasta 387.9 millones de bolivianos de 1990), recuperándose el mismo durante los próximos años.

Al observar los datos por repartición (ver Gráfico No 19) se evidencia una inequitativa distribución del crecimiento (en términos reales) de la asignación presupuestaria a las tres Fuerzas. El caso más notorio es el de la Fuerza Aérea, su participación creció más que levemente entre 1992 y 2005, de 87 a 93 millones de bolivianos de 1990 respectivamente. En otras palabras, la Fuerza Aérea recibió en la gestión 2005 cuasi el mismo tratamiento presupuestario que en 1992. De la misma manera, el presupuesto destinado a la Fuerza Naval, siguió una tendencia de crecimiento similar, que fue de 54 a 60 millones de bolivianos de 1990 entre 1992 y 2005 correspondientemente. Sin embargo, los presupuestos destinados al Ejército tuvieron un crecimiento de 195 a 118 millones de bolivianos de 1990, entre 1992 y 2005 comparativamente.

En cuanto a las otras reparticiones, a lo largo del período de estudio, se nota claramente una tendencia creciente en la asignación de recursos al Ministerio de Defensa, especialmente en los años de gobierno del General Hugo Banzer (1997-2001). Esta repartición ha tenido una mayor participación relativa en el presupuesto desde 5.6% en 1992 hasta 8.6% en 2005 y una asignación real notoriamente más alta desde 20 millones en 1992 hasta 35 millones de bolivianos de 1990 en la gestión 2005 (ver Gráfico No 19). Este incremento de los recursos para la burocracia del sector se ha financiado, en parte, con recursos anteriormente asignados a las Fuerzas Armadas.

Gráfico No 19
Evolución del presupuesto comprometido por repartición, 1992-2005
 (en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. Dirección General de Administración y Presupuestos.

2.4.5. Estructura programática

Para fines de programación, registro presupuestario y reporte, los gastos del sector se clasifican en programas, que se constituyen de subprogramas y estos últimos de actividades y proyectos.

A nivel reparticiones, en el programa 00 (Conducción Administrativa Institucional) se encuentran: el Ministerio de Defensa, Comando en Jefe y las tres

Fuerzas Armadas. En cuanto a la administración presupuestaria, en el programa 00, se administran los gastos del Grupo 1000 para todos los programas. Los gastos de los grupos 2000-7000 se administran en cada programa.

Sin embargo, existen diferencias con la clasificación que la Unidad de Programación y Organización Administrativa de Ministerio de Defensa Nacional reporta como la estructura programática para el presupuesto de Defensa Nacional. Este ente reconoce siete programas:

Programa	Denominación
11	Ministerio de Defensa
12	Comando en Jefe
13	Ejército
14	Fuerza Aérea
15	Fuerza Naval
16	Viceministerio de Apoyo al Desarrollo Integral
17	Defensa Civil

A su vez estos programas se pueden clasificar en quince subprogramas:

Subprograma	Denominación
01	Abastecimiento y entrenamiento de tropas
02	Funcionamiento y abastecimiento
03	Servicios básicos de apoyo
04	Servicios logísticos
05	Capacitación profesional
06	Operaciones especiales
07	Construcciones e infraestructura
08	Potenciamiento
09	Producción-Investigación y desarrollo
10	Relaciones públicas nacionales e internacionales
11	Compromisos devengados
12	Reservas
13	Transferencias
14	Equipamiento

15	Emergencia Nacional
----	---------------------

2.4.6. Gastos reservados

El sector defensa, por sus características especiales tiene asignada la partida 261 (Gastos Específicos de la Administración Central) para cubrir sus gastos reservados. Los clasificadores presupuestarios del Ministerio de Hacienda señalan que los recursos de la partida 261 son créditos destinados a cubrir gastos reservados¹³ y que se extienden a cuatro carteras de Estado o reparticiones estatales, como ser: la Vicepresidencia de la República, Ministerios de la Presidencia de la República, Ministerio de Gobierno y Ministerio de Defensa Nacional.

Este tipo de gastos tiene un tratamiento contable especial por parte de la Contraloría General de la República. Generalmente, son utilizados en actividades propias de cada sector que, por su naturaleza estratégica, no pueden ser respaldadas fácilmente por informes contabilizables.

Como se puede apreciar en el Cuadro No 4, el Estado boliviano ejecutó, entre 1990 y 2003, Bs. 1.467.6 millones por concepto de la partida de gastos reservados. De las cuatro carteras de Estado, el grueso de los gastos reservados ésta concentrado en el Ministerio de Gobierno (90.8% del total), le sigue Defensa (8.4%), y el resto lo ejecutan la Presidencia y Vicepresidencia.

Es decir, lo anterior en otras palabras, nos señala que del total de Bs. 1.467.6 millones, Bs. 1.332.8 millones se destinaron al Ministerio de Gobierno, Bs. 123.7 millones a Defensa y Bs. 11 millones al Ministerio de la Presidencia y Vicepresidencia. De manera general, se observa que el comportamiento de los gastos reservados en la década democrática boliviana de los años 1990 y en los primeros años del siglo XXI, sigue una tendencia al crecimiento constante. Así, del total ejecutado en estos trece años analizados (1990-2002), los gastos reservados crecieron de Bs. 32 millones en 1990 hasta alcanzar la cifra de Bs. 136.2 millones en 2003, de acuerdo a estadísticas oficiales provenientes de la Contaduría General del Estado. Lo que representa un crecimiento del 325% en este lapso de tiempo. Este perfil histórico de crecimiento de gastos reservados revela de manera verídica y dramática el universo del descontrol, falta de transparencia, y el desenfreno de gastos de millones de bolivianos, que se viene realizando en tiempos de democracia boliviana.

¹³ En Bolivia aún no existe una definición específica sobre lo que es Gasto Reservado. Además, el monto de su asignación, uso y fiscalización no está normado.

Cuadro No 4
Gastos Reservados en Bolivia
Ministerio de la Presidencia, Vice Presidencia, Gobierno y Defensa,
1990-2003
 (En bolivianos)

AÑO	PRESIDEN- CIA	VICEPRESI- DENCIA	GOBIERNO (SEGURIDAD INTERNA Y OR- DEN PUBLICO)	DEFENSA	TOTAL
1990	153,295.2	102,533.2	28,018,400.7	3,751,618.3	32,025,847.4
1991	171,000.0	67,760.0	33,304,647.5	4,030,360.2	37,573,767.7
1992	220,000.0	36,261.0	37,912,538.0	4,126,188.0	42,294,987.0
1993	228,500.0	30,000.0	66,804,895.5	4,039,101.8	71,102,497.3
1994	671,896.0	42,000.0	68,156,273.6	5,140,725.0	74,010,894.6
1995	1,043,500.0	54,000.0	88,660,288.8	9,757,500.0	99,515,288.8
1996	1,658,000.0	58,500.0	99,430,473.0	9,965,000.0	111,111,973.0
1997	2,527,925.1	84,000.0	121,258,879.0	10,680,000.0	134,550,804.1
1998	646,200.0	208,000.0	119,295,247.0	10,675,000.0	130,824,447.0
1999	600,000.0	192,000.0	131,959,498.1	10,950,000.0	143,701,498.1
2000	600,000.0	192,000.0	144,692,516.5	12,092,931.2	157,577,447.6
2001	400,000.0	128,000.0	142,678,907.9	12,496,164.8	155,703,072.7
2002	385,423.0	122,949.1	128,000,000.0	12,851,842.0	141,360,214.1
2003p	333,766.4	106,279.3	122,658,930.0	13,170,006.1	136,268,981.9
TOTAL	9,639,505.7	1,424,282.6	1,332,831,495.6	123,726,437.4	1,467,621,721.3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Contaduría General del Estado. Área de Estadísticas Fiscales.

*P: Preliminar.

En defensa, en el período de estudio el presupuesto asignado a esta partida varió desde un 0,8% hasta un 1,5% de su presupuesto total. Asimismo, la principal fuente de financiamiento de esta partida son los recursos provenientes del Tesoro General de la Nación.

Así, el sector defensa destina parte su presupuesto a la partida de gastos reservados. Las entidades que ejecutan los gastos reservados dentro la estructura de este sector son cinco: el propio Ministerio de Defensa, el Comando en Jefe de las FF.AA., y los Comandantes Generales de Ejército, Fuerza Aérea y Fuerza Naval.

Por el sólo control y disposición discrecional de los gastos reservados, no es casual que al interior de las Fuerzas Armadas los ascensos militares a gene-

ralatos se constituyan en un verdadero “campo de batalla”, para luego ocupar tales cargos castrenses estelares. Así, durante los últimos 13 años, esos cinco cargos han sido ocupados por 49 ciudadanos afortunados: 10 Ministros de Defensa y 39 (generales y almirantes). Es decir, 49 ciudadanos que se distribuyeron y se beneficiaron de la suma de Bs. 1.467.6 millones sin ningún tipo de fiscalización¹⁴.

Dentro la estructura del uso discrecional de la partida 261, el Ministro de Defensa recibe gastos reservados por mes de Bs. 245.000, sin ningún tipo de fiscalización. Se desconoce el uso que se asigna a este tipo de gasto puesto que no existe ningún tipo de descargo fiscal.

Cuadro No 5
Ministerio de Defensa y Fuerzas Armadas: Distribución de
Gastos Reservados según Mes y Año – Gestión 2000
 (En Bolivianos)

Cargo	Gastos Reservados por Mes (En bolivianos)	Gastos Reservados por Año (En bolivianos)
Ministro de Defensa	245,000	2,940,000
Comandante en Jefe de las FFAA	220,000	2,640,000
Comandante de Ejército	170,000	2,040,000
Comandante de la Fuerza Aérea	160,000	1,920,000
Comandante de la Fuerza Naval	160,000	1,920,000
TOTAL	955,000.00	11,460,000.00

Fuente: Elaboración propia, elaborado a partir de los datos del Periódico Semanario Pulso No 198, del 2005.

2.4.7. Compras por excepción

Las compras por excepción se amparan en el Decreto Supremo No. 28271, de fecha de 28 de julio del 2005 que modifica el Decreto Supremo No. 27328 de fecha de 31 de enero del 2004.

El artículo 33, de referido D.S. legaliza la modalidad de uso excepcional que permite a la Máxima Autoridad Ejecutiva contratar bienes, obras y servicios ge-

¹⁴ Esto aunque, a pesar de que el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas no admitan la existencia de esta partida, estos están registrados oficialmente en la Contaduría de la República.

nerales, sin recurrir a la licitación pública ni a la obtención de cotizaciones o propuestas, únicas y exclusivamente en los siguientes casos:

- a) Contratación de entidades públicas que estén capacitadas para prestar el servicio, ejecutar la obra o producir el bien, cuando no existan empresas comerciales legalmente constituidas, que puedan ofrecer los bienes y obras y prestar los servicios generales requeridos.
- b) Contratación por emergencia nacional, departamental y municipal declarada conforme a la Ley No. 2140 de 25 de octubre de 2000, de reducción de riesgos y Atención de Desastres.
- c) Contratación de terceros por incumplimiento de contrato, en caso de requerirse los bienes, obras o servicios generales en forma imposter-gable, por decisión de la máxima autoridad ejecutiva. En este caso, se deberá considerar necesariamente a quienes hubiesen participado en el proceso de contratación presentando un propuesta que haya cumplido con los requerimientos de la entidad, siempre que mantengan las mismas condiciones de su propuesta y que la diferencia en precio con respecto a la propuesta inicialmente adjudicada no sea superior al diez por ciento (10%). En caso de no poder cumplir con las condiciones establecidas la entidad deberá efectuar un nuevo proceso de contratación.
- d) Contratación de bienes o servicios generales cuya fabricación o suministro sea de exclusividad de un único proveedor, siempre que no puedan ser sustituidos por bienes o servicios generales similares. No se aceptará el criterio de único proveedor cuando existan alternativas al producto o marcas genéricas.
- e) Contratación de armamento y sistemas de comando, control y comunicaciones para las Fuerzas Armadas, por razones de seguridad y defensa nacional.
- f) Adquisición de obras de arte.
- g) Suscripción a periódicos, revistas y publicaciones especializadas.
- h) Compra de alimentos frescos y perecederos, cuando no sea posible recurrir a la licitación ni a la obtención de cotizaciones o propuestas.
- i) Compra de semovientes por selección, cuando se trate de ejemplares con características especiales.

Este es uno de los sectores menos transparentes y con más estigma de corrupción en el Ministerio de Defensa, dado que en la adquisición de bienes por excepción se supone un mayor volumen de gastos que se efectúa en el sector defensa. Por ejemplo, en la gestión 2005, justo en el período de transición del gobierno de Carlos Mesa hacia Rodríguez Veltze, el Ministerio de Defensa, adquirió telas y carpas militares por un valor de Bs. 16 millones (Ver Anexo B), sin licitación pública, cuando el caso sí lo ameritaba.

Capítulo 3º

3.1. Papel del Poder Ejecutivo en todas las etapas del presupuesto de defensa

Dentro el Poder Ejecutivo se tiene al Presidente de la República que está considerado de manera constitucional como el Capitán General de las Fuerzas Armadas¹⁵. Tiene bajo su competencia 25 atribuciones como parte de sus responsabilidades de Jefe de Estado.

En una de sus atribuciones estratégicas a nivel de proposición, la normatividad existente señala que el Presidente de la República debe poner en consideración del Congreso Nacional los siguientes cuatro aspectos que tienen importancia con la temática militar:

- 1) Presentar ante el Legislativo el presupuesto del sector de manera que considere las necesidades de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz o de Guerra¹⁶.
- 2) Poner en consideración del Poder Legislativo, para su aprobación, el número de efectivos de las Fuerzas Armadas, propuesto por el Comando en Jefe, a través del Ministerio de Defensa Nacional¹⁷.
- 3) Proponer al Senado, en caso de vacancia, ascensos a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División, de Brigada, a Almirante, Vicealmirante, Contraalmirante de las Fuerzas Armadas de la Nación con informe de sus servicios y promociones¹⁸.
- 4) Solicitar al Poder Legislativo, a pedido del Ministro de Defensa y requerimiento del Comandante en Jefe, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República, determinando el tiempo de su permanencia, así como la salida de tropas nacionales¹⁹.

En un primer nivel de definición es responsabilidad del primer mandatario de la nación el determinar, precisar y concretar la política de seguridad y defensa nacional, de acuerdo a una planificación estratégica desarrollada en base a un presupuesto militar, por las instancias especializadas. Este primer nivel supone varios tipos de relación de carácter interno y de carácter externo al Poder Ejecutivo. Las relaciones del Presidente de carácter interno son aquellas

¹⁵ Constitución Política del Estado, artículo 97.

¹⁶ El presupuesto del Sector de la Defensa esta consignado dentro del Presupuesto General de la Nación y esta comprendido dentro de las atribuciones del presidente en la Constitución Política del Estado, artículo 96, inciso 7.

¹⁷ Constitución Política del Estado, artículo 207; Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, artículo 21, inciso b).

¹⁸ Constitución Política del Estado, artículo 20 y 96.

¹⁹ Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, artículo 43.

articulaciones realizadas por el Presidente con el Alto Mando de las Fuerzas Armadas y con el Consejo Supremo de la Defensa Nacional (COSDNA), los cuales son presididos a su vez por el propio Presidente de la República. En un segundo nivel denominado de proposición supone una instancia de relacionamiento directo entre el Presidente de la República con el Congreso Nacional donde la Constitución Política tiene fijados, tal como se ha señalado más arriba, cinco temáticas posibles como son la declaratoria de guerra, el tránsito de tropas extranjeras, la fijación del número de efectivos, la aprobación de ascensos y la aprobación del presupuesto del sector. No está demás mencionar que en este nivel el Presidente no define sino que tan sólo sugiere, formula o presenta los cinco temas señalados al Congreso Nacional para su consideración, aprobación o rechazo.

El Ministerio de Defensa como componente del Ejecutivo, es la cabeza del sector defensa y cuenta con 17 atribuciones principales de las cuales destacamos tres de ellas por el relacionamiento directo con el Congreso Nacional. La importancia de mencionar dichas atribuciones consiste en que las mismas configuran otra forma de relacionamiento con el Congreso Nacional. Esas atribuciones son las siguientes:

- 1) Elaborar el Presupuesto de defensa tomando en cuenta las prioridades de las Fuerzas Armadas: Ejército, Naval y Aéreo.
- 2) Planificar, organizar, dirigir y supervisar las operaciones de Conscripción, Reclutamiento y Licenciamiento; Movilización y Desmovilización total o parcial y organizar el Registro de Conscripción. Planificar, organizar, y supervisar la Defensa Civil en el Territorio Nacional²⁰.
- 3) Planificar la participación de las Fuerzas Armadas en el Desarrollo Nacional, en coordinación con los Ministerios correspondientes para su funcionamiento²¹.

Se hace necesario en este punto hacer referencia a las prerrogativas, tanto generales como específicas, destinadas a los Ministros de Estado que están fijadas en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo. En lo que respecta al Ministro de Defensa se pueden indicar las siguientes 5 atribuciones:

- 1) Proponer al Presidente de la República, en el área de su competencia, políticas, estrategias, acciones y proyectos de normas legales, así como programas operativos, presupuestos y requerimientos financieros²².
- 2) Transmitir a las Fuerzas Armadas de la Nación las instrucciones presidenciales en el orden político administrativo. Elaborar el Presupues-

²⁰ *Idem*, artículo 22, inciso d) y e).

²¹ *Idem*, artículo 22, inciso f)

²² Ley 1788, Capítulo IV, artículo 10, inciso e); también DS 24855, artículo 5.

to de las Fuerzas Armadas de la Nación y representarlas ante los poderes públicos.

- 3) Velar por la disciplina militar y, a través de los tribunales correspondientes, por la Justicia Militar.
- 4) Coordinar las tareas administrativas del Ejército, Fuerza Aérea y Fuerza Naval bolivianas y realizar acciones de Defensa Civil. Apoyar al Desarrollo Integral y promover el potenciamiento de las áreas de frontera. Realizar acciones dirigidas a la defensa del medio ambiente en coordinación con el Ministro de Desarrollo Sostenible y Planificación.
- 5) Precautelar los intereses fluviales y lacustres, y promover los derechos marítimos de la Nación²³.

Como se observa claramente, sobre todo en las dos primeras atribuciones, es responsabilidad del titular del Ministerio de Defensa la capacidad de proposición de una serie de mecanismos como ser políticas, el presupuesto de defensa, estrategias, acciones dentro del área de competencia del Ministerio como es la defensa nacional. Para ello, se requiere que la labor de los Ministros de Defensa supere los niveles de rutina y de trabajo burocrático que tradicionalmente han desarrollado. Lo que se debe procurar es buscar salidas encaminadas a la generación de mecanismos creativos, entre los que se puede mencionar la creación de unidades estratégicas para el diseño, análisis y monitoreo de políticas que supongan un rediseño del propio Ministerio de Defensa y de la actual estructura de las Fuerzas Armadas.

De las atribuciones mencionadas resalta por su importancia la responsabilidad que asume el Ministro de Defensa en la elaboración del presupuesto de las Fuerzas Armadas. Este presupuesto es remitido al Presidente de la República para que a su vez, como fue señalado analizando el nivel de proposición, ponga en consideración del Congreso Nacional el Presupuesto General de la Nación que incluye el sector de la defensa. Lo que interesa remarcar es el criterio técnico-estratégico que debe primar en el Ministerio de Defensa a la hora de definir los requerimientos necesarios para el mantenimiento de la defensa. La correcta determinación del presupuesto de defensa en los rubros de gastos corrientes y de inversión puede constituirse en un buen indicador para saber qué orientación tiene una política de defensa.

Precisamente como señala un texto especializado en presupuestos²⁴ para la “teoría democrática” unas de las piedras angulares constituye la separación de poderes, asignando al Poder Legislativo el papel de control del Poder Ejecutivo. La forma como se realiza este control no debiera ser realizada de una manera cerrada, sino de manera amplia y abierta para que del mecanismo ingre-

²³ DS 24855, Capítulo V, artículo 11, Ministro de Defensa.

²⁴ PETREI, Humberto, *Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 1997.

sos-gastos del Estado sea conocido por todos los actores. Ello debe implicar transparencia, independencia y eficacia en el manejo de esos recursos que se consideran públicos y que abarca los gastos de defensa.

3.2. Papel del Parlamento en todas las etapas del presupuesto de defensa

Las funciones específicas de los parlamentos cambian de un ordenamiento político a otro. De ese ordenamiento se derivan las estructuras y las propias atribuciones de cada Parlamento. La Carta Magna boliviana señala 22 atribuciones para el Poder Legislativo, dentro de las cuales se pueden remarcar las siguientes 15 prerrogativas por su vinculación al tema que tratamos. Entre ellas se puede resaltar la tercera y la quinceava prerrogativa que están referidas a la fijación de los presupuestos sectoriales y a la potestad de vigilancia y control sobre las entidades públicas:

- 1) Dictar leyes, abrogarlas, derogarlas, modificarlas e interpretarlas.
- 2) A iniciativa del Poder Ejecutivo, imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar su carácter nacional, departamental o universitario, así como decretar los gastos fiscales.
- 3) Fijar, para cada gestión financiera, los gastos de la Administración Pública, previa presentación del proyecto de presupuesto por el Poder Ejecutivo.
- 4) Considerar los planes de desarrollo que el Poder Ejecutivo pase a su conocimiento.
- 5) Autorizar y aprobar la contratación de empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado, así como los contratos relativos a la explotación de las riquezas nacionales.
- 6) Autorizar la enajenación de bienes nacionales, departamentales, municipales, universitarios y de todos los que sean de dominio público.
- 7) Aprobar anualmente la cuenta de gastos e inversiones que debe presentar el Ejecutivo en la primera sesión de cada legislatura.
- 8) Aprobar los tratados, concordatos y convenios internacionales.
- 9) Ejercitar influencia diplomática sobre actos no consumados o compromisos internacionales del Poder Ejecutivo.
- 10) Aprobar, en cada legislatura, la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz.
- 11) Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República, determinando el tiempo de su permanencia.

- 12) Autorizar la salida de tropas nacionales del territorio de la República, determinando el tiempo de su ausencia.
- 13) A iniciativa del Poder Ejecutivo, crear y suprimir empleos públicos, señalar sus atribuciones y fijar sus emolumentos.
- 14) Crear nuevos departamentos, provincias, secciones de provincia y cantones, así como fijar sus límites, habilitar puertos mayores y establecer aduanas.
- 15) Ejercer, a través de las Comisiones de ambas Cámaras, la facultad de fiscalización sobre las entidades autónomas, autárcticas, semiautárcticas y sociedades de economía mixta²⁵.

3.3. Papel de la Sociedad Civil organizada en el control externo del presupuesto nacional de defensa

La capacidad de las organizaciones de la sociedad civil en el ejercicio del control presupuestario en defensa es casi inexistente. No existe un incentivo desde el propio Estado en la promoción de la discusión de los asuntos de la fiscalización del presupuesto público nacional. A esto hay que agregar, la escasa existencia de especialistas en tema de la economía de defensa, más propiamente dicho, expertos en presupuesto de defensa y su respectiva fiscalización.

Asimismo, referirse al "control social" del presupuesto del sector defensa produce ciertas inflexiones, porque se trata de abordar un tema sin los insumos informativos necesarios, debido fundamentalmente a la poca transparencia presupuestaria.

Así, el problema del control del tema presupuestario por parte de los ciudadanos resulta ser un caso aún no abordado con seriedad y responsabilidad, siendo una de las principales deficiencias que adolece el propio Estado boliviano. Más al contrario, esta cultura tradicional de no fiscalización ciudadana debe ser abordada por todas las organizaciones sociales vivas del país; organizaciones no gubernamentales, universidades, centros de investigación académica, centrales obreras departamentales, comités cívicos, partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, pueblos originarios entre otros.

3.3.1. Las organizaciones no gubernamentales

En Bolivia, como en otros países de América Latina, las ONG's son importantes. Se estiman que existen 400 de estas organizaciones, entre grandes,

²⁵ Constitución Política del Estado, artículo 59.

pequeñas, y muy pequeñas. En general, ellas tienen muchas virtudes de influencia y no pocas debilidades. Entre sus grandes virtudes, muchas veces realizan acciones propias del Estado y, otras veces, tratan de influir en las acciones del mismo. La ausencia de éste en determinadas áreas, promueve que las ONG's actúen en ellas. Entre sus debilidades se encuentran la escasa disponibilidad de recursos económicos y acervos técnicos limitados.

Las actividades de las ONG's en Bolivia están orientadas principalmente al sector agrícola. Así por ejemplo, dentro del esquema de ajuste estructural, al plantear el retiro del Estado de la actividad crediticia y al quitarle al IBTA²⁶ la función de extensión agrícola, el gobierno de Bolivia esperó contar con el apoyo de las ONG's para realizar estas funciones. Posiblemente, hizo una estimación demasiado grosera de sus posibilidades, puesto que algunas ONG's efectivamente asumieron funciones que les asignaba el Estado, pero muchas de ellas manifestaron su imposibilidad de hacerlo. Por otra parte, salvo pocas excepciones, la mayor parte de las ONG's tienen espacios muy reducidos de acción y oferta de servicios poco variadas para el resto: educación, salud, justicia entre otros.

En la década de 1990, muchas ONG's crecieron mucho y sin control, asentándose dentro del sector de la intermediación financiera orientada a los pobres del área urbana y también a la población rural. Más aún, seguía siendo insuficiente y preocupante el escaso acceso al crédito de la mayor parte de la población boliviana.

Por lo anterior, se puede observar que en Bolivia las actividades de las ONG's todavía no se han orientado al sector defensa, mucho menos a un seguimiento de la transparencia presupuestaria del mismo. Empero, su concurso podría contribuir a enriquecer al debate de los temas inherentes a seguridad para que se vuelvan temáticas de interés público.

3.3.2. Los "Comités de Vigilancia" en Bolivia

Uno de los sectores más activos en materia de control social en Bolivia lo constituyen los "Comités de Vigilancia" (CV), pero que están vinculados directamente a los municipios. Así, el mayor grado de formalización otorgado al control social en Bolivia está compuesto por dichos comités, donde, aunque sólo para el espacio municipal, el diseño institucional contempla:

- i) un órgano especial cuya legitimidad es jurídicamente reconocida por el Estado y cuyas atribuciones son asignadas legalmente.

²⁶ Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria.

- ii) que actúa en representación de sujetos sociales específicos.
- iii) que dispone de recursos expresos, respaldados por la normativa jurídica, para hacer prevalecer el control social.

El caso boliviano presenta, a su vez, otra singularidad: los sujetos sociales habilitados para ejercer el control social son un cierto tipo de organización social, aquellas de base territorial.

En efecto, bajo un contexto singular, signado por un esfuerzo de fortalecimiento y de democratización de los espacios municipales, en el año 1994, la Ley de Participación Popular reconoce personalidad jurídica a las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales, denominadas genéricamente "Organizaciones Territoriales de Base" (OTB). Por lo tanto, tienen atribuciones implícitas para controlar y fiscalizar el manejo y asignación de los recursos.

La personalidad jurídica otorga a la organización la legalidad que requiere, siempre y cuando haya cumplido los requisitos legales, capacidad de actuar y participar ante cualquier instancia pública o privada, para demandar o hacer valer sus derechos y contraer obligaciones. Entre tales derechos figura el de "proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades de la comunidad", "representar y obtener la modificación de acciones cuando sean contrarias al interés de la comunidad", "proponer cambio o ratificación de las autoridades educativas y de salud en su territorio cuando exista un motivo justificado" y "pedir informes a su gobierno municipal sobre el uso del dinero de la Participación Popular y pronunciarse sobre ello".

Sin embargo, tal como lo disponen las normas, las OTB no ejercen necesariamente en forma directa tales derechos, sino a través de una figura especial elegida por aquellas, y que también dispone de personería jurídica, el "Comité de Vigilancia". Este es definido como "el organismo que articula a las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales con el Gobierno Municipal; articula también las demandas de la población con la Planificación Participativa Municipal. Representa a la población y ejerce el control social".

De hecho, la composición y las atribuciones del Comité de Vigilancia son definidos de manera precisa por la ley. Destacan, en cada caso, varias cuestiones. Primero, en lo que respecta a la composición, se estipula que los candidatos deben ser postulados por una OTB de la jurisdicción municipal respectiva ("según usos y costumbres"), pero además que deben ser miembros de la OTB con personalidad jurídica que lo postula. En sí, el Comité de Vigilancia se conforma por un representante de cada cantón o distrito de la jurisdicción muni-

pal, elegido por las OTB. Una vez elegidos, los miembros deben, a su vez, acreditar su representación ante el Concejo Municipal correspondiente.

Con respecto a sus atribuciones, la Ley de Participación Popular es también precisa, reconociéndoles las de "vigilar que los recursos municipales de Participación Popular sean invertidos en la población urbana y rural, de manera equitativa..."; "controlar que no se destinen en gastos corrientes del Gobierno Municipal más del 15% de los recursos de la Participación Popular" y "pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de la Participación Popular, y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuados por el Gobierno Municipal". Sin embargo, de acá derivan dos tipos de roles distintos atribuidos a los Comités de Vigilancia. Uno (vinculado a la primera atribución), de agregadotes y promotores de las demandas sociales en el proceso de planificación municipal, y otro, de control social, que, a su vez, engloba al primero. Por otra parte, normas legales posteriores atribuyen funciones a los Comités de Vigilancia en los campos de la salud y la educación, que incluyen, entre otras, la participación en los directorios tanto de unidades específicas como de entes locales. Ahora bien, en lo que compete a los recursos de que disponen los Comités de Vigilancia para desarrollar su rol de control social sobre los gobiernos municipales, las disposiciones legales son taxativas: se les otorga la posibilidad de que se ejerzan una sanción colectiva sobre el Gobierno Municipal, que se expresa en la suspensión de los recursos de la participación popular.

Se supone que el proceso de Planificación Participativa Municipal constituye uno de los instrumentos que tiene el Comité de Vigilancia para ejercer su rol de articulador social entre el Gobierno Municipal y la comunidad. Este proceso tiene varias etapas que incluyen: diagnóstico participativo; elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, (PDM) (cada cinco años); y elaboración y aprobación del Plan Anual Operativo, (PAO). La propuesta del PAO y su presupuesto debe ser aprobada por el Concejo Municipal, previo pronunciamiento del Comité de Vigilancia en consulta con las organizaciones y asociaciones comunitarias. Por otra parte, se supone que al finalizar cada año de gestión, el Gobierno Municipal debe elaborar un informe sobre el cumplimiento del PDM, en torno al cual debe pronunciarse el Comité de Vigilancia. Con base en el informe aprobado por el Concejo Municipal y las observaciones del Comité de Vigilancia, se debe modificar el PDM.

Por sus cualidades, este tipo de proceso de control social puede hacerse extensivo al sector defensa. Uno de sus méritos radica en que posibilita la fiscalización y asignación eficiente de recursos públicos, con la perspectiva de avanzar hacia una transparentación. Asimismo, a esto se debe acompañar de un conjunto de normativas que permitan el fortalecimiento del concurso de la sociedad civil en la fiscalización adecuada del manejo presupuestario de defensa. Sin duda, esto realmente sería una decisión acertada no solamente en beneficio propio de la institución castrense, sino también para el conjunto de la sociedad.

Capítulo 4º

4.1. Conclusiones y recomendaciones

4.1.1. Conclusiones

- La definición del problema de la seguridad y defensa es necesariamente político puesto que se trata de temas esenciales que se refieren a la situación de protección integral del Estado y, en tanto que, toda reforma institucional supone una nueva redistribución del poder institucional.
- El Parlamento no ha podido desarrollar funciones de control político, que guarda relación con la capacidad para interpelar, proponer e informar.
- La búsqueda de soluciones y posterior definición de las políticas de defensa se hace necesaria la aplicación del “diálogo democrático” donde gobierno, partidos políticos, especialistas, medios de comunicación y la propia opinión pública contribuyan, en un marco de equidad, a reflexionar desde sus respectivas experiencias sobre la temática militar.
- En Bolivia existe un mínimo grado de transparencia presupuestaria en el sector defensa bajo el velo del “carácter reservado” que se tiene por no comprometer la seguridad del Estado. Esto permite que las Fuerzas Armadas se conduzcan y se caractericen por una gestión ineficiente en la administración de los recursos públicos.
- Las consecuencias de la falta de transparencia presupuestaria de defensa tiene un trasfondo económico: concentración de riqueza nacional en pocas manos, como ser, en el Alto Mando Militar (constituido por el Ministro de Defensa y Comandantes de Fuerza). Prueba de ello se encuentra en el manejo de los gastos reservados. Por lo que, se profundizan las brechas de la desigualdad e inequidad en la distribución del presupuesto en relación a los cuadros de Oficiales, Suboficiales y Sargentos de menor rango.
- Existe un fomento a la cultura del secreto en el manejo presupuestario de defensa. Por lo que, a la Contraloría le resulta difícil transparentar el destino final de los recursos asignados a la institución armada.

- En Bolivia aún no existe una definición del gasto militar, lo que restringe que se tenga una información del costo real del mantenimiento del aparato militar.
- En Bolivia todavía no existe una política de defensa, que fije objetivos y metas a futuro sobre el accionar de las Fuerzas Armadas de manera que la asignación presupuestaria sea conducente al logro de una eficacia, transparencia, eficiencia y economía en la gestión financiera de la misma.
- Las Fuerzas Armadas como institución gozan de ciertos privilegios excepcionales y ventajas que le otorga la propia ley, como ser la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación (LOFA), que en su artículo No 98 le otorga el carácter secreto e inviolable del manejo de la documentación clasificada. Además, el Decreto de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nro. 27329 reafirma que el ámbito militar se considerará información clasificada y cuya revelación originaría un riesgo para la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático.
- En Bolivia existe un pronunciamiento civil mínimo sobre el gasto militar debido a la ausencia de información detallada, restringiendo su fiscalización permanente.
- En contratos de adquisición de armas y equipos militares, se incurren en grandes negociados en complicidad con proveedores. Los Altos Jefes Militares, cometen actos de corrupción en malversar los recursos del presupuesto de defensa. Una prueba de ello son, las adquisiciones por excepción, que está amparada por el D.S. No. 27328 Art. 33.
- A las Fuerzas Armadas siempre se ha otorgado ciertos privilegios excepcionales al margen del secreto militar, donde la impunidad es una práctica cotidiana en la actividad castrense. De hecho, el control social carece de competencia y facultades normativas para intervenir en la fiscalización de los recursos de defensa, en procura de conocer los actos ilegales.
- En las Fuerzas Armadas no se practica el principio de equidad en la distribución de recursos. La organización vertical autoritaria de las Fuerzas Armadas dificulta la realización de las auditorías correspondientes por la Contaduría para organizar una información transparente y sistemática, que posteriormente sea puesta a disposición del público.

- El secreto militar está institucionalizado y legalizado definitivamente según el Artículo 120 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación (LOFA).
- Las Fuerzas Armadas se benefician de los gastos reservados del sector defensa. Del total de estos recursos, la institución armada recibe un mayor porcentaje que se distribuyen entre los miembros del Alto Mando Militar.
- En Bolivia, existe una casi total ausencia del control social dirigido al manejo y transparentación del presupuesto de defensa. Asimismo, el Ministerio de Defensa realiza mínimos esfuerzos por crear capacidad de respuesta social sobre su desempeño financiero.
- Los ingresos propios y servicios varios de las Fuerzas Armadas, no son objeto de auditaje interno, ni externo. Mucho menos, pueden salir a la luz pública para su respectiva evaluación, valoración social y ejercicio de la libertad.
- La eficacia expresada por los distintos gobiernos para desarrollar las reformas económicas, políticas y sociales también debe procurar presentar respuestas ante las insuficiencias y vacíos mostrados hasta el momento en el campo de la política de defensa. No se trata de militarizar veladamente toda una suerte de problemas que no corresponden a las instancias militares, creando incertidumbres profesionales y disputas institucionales entre los espacios militar y policial; tampoco se trata de recortar ciegamente el presupuesto al sector defensa sin garantizar la operabilidad de las Fuerzas Armadas, así como un trato salarial decoroso al personal militar.
- La sociedad civil, se debe procurar superar las valoraciones ideológicas del pasado para dar paso a la reflexión mesurada sobre temas tales como la vulnerabilidad defensiva del país, sobre la capacidad defensiva necesaria con relación al tamaño y presupuesto apropiado para las Fuerzas Armadas, sobre la forma como los gobiernos manejan el tema de la política militar, o bien sobre la manera que sus puntos de vista sean incorporados en el proceso decisorio de los temas de defensa.

4.1.2. Recomendaciones

- Se debe normar la transparencia presupuestaria en el sector defensa a través de una “Ley Fiscal de Transparencia Presupuestaria”.

- Se debe normar los “Gastos Reservados” a fin de transparentar su asignación, destino final concreto y posterior fiscalización (poniendo atención a su carácter de secreto de Estado).
- Flexibilizar, sensibilizar y humanizar institucionalmente las rigideces de organización vertical autoritaria en las Fuerzas Armadas a fin de lograr la transparentación del manejo del presupuesto de defensa, en beneficio de la seguridad y soberanía nacional, y que estos coadyuven a los objetivos nacionales.
- Se debe diseñar los mecanismos institucionales, como ser, la creación de un “Consejo Nacional de Ciudadanos de Transparencia Presupuestaria”, para esta única función, conformado por reconocidos notables, de manera tal, que sean elegidos por el voto ciudadano, y de esta manera alcancen amplio respaldo y consenso en cuanto a legitimidad y representatividad para hacer prevalecer su función. Además, deben gozar de plena confianza y credibilidad, para que tengan suficientes atribuciones constitucionales y que sirva para ampliar su competencia en la fiscalización del presupuesto de defensa.
- El Estado debe promover una cultura de transparencia absoluta del manejo presupuestario de defensa, según los criterios de equidad, igualdad y justicia, que permita acceder y difundir la información pública, como respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión.
- En el contexto internacional, Bolivia debe avanzar hacia el diseño de una metodología estandarizada del gasto militar con sus países vecinos, como una medida para avanzar en las medidas de confianza mutua.
- Diseñar un estudio de Economía de la Defensa, como una doctrina que trata sobre la maximización de la transparencia de los gastos de defensa, encontrando beneficios con fines pacíficos al servicio de la sociedad civil.
- Promover la reflexión de la sociedad civil acerca de la transparencia en la defensa.
- Evitar que el secretismo militar se trastoque en un poder excepcional inalienable de las Fuerzas Armadas que atenta contra la dignidad de la sociedad civil.

- Hacer de la planificación transparente y productiva, una práctica que permita la modernización de las Fuerzas Armadas. Fomentar una cultura de capacidad de respuesta institucional con fines pacíficos al servicio de la sociedad civil.
- Desde el Ministerio de Defensa, se deben promover políticas para avanzar hacia la modernización de la vida institucional.

ANEXOS

Anexo A

Clasificador presupuestario por objeto del gasto

(Gestión 2006)

10000 SERVICIOS PERSONALES

Gastos por concepto de servicios por el personal permanente y no permanente, incluyendo el total de remuneraciones; así como los aportes al sistema de previsión social y otras previsiones.

11000 Empleados Permanentes

Remuneraciones al Personal regular de cada organismo.

12000 Empleados no Permanentes

Gastos para remunerar los servicios prestados para personas sujetas a contrato en forma transitoria o eventual, de acuerdo con las necesidades de cada organismo también incluye los gastos por remuneraciones al personal declarado en comisión por acogerse al beneficio de la renta de vejez.

13000 Previsión Social

Gastos por concepto de aportes patronales a las entidades que administran el Seguro Social Obligatorio.

14000 Otros Aportes

Erogaciones por concepto de aportes no clasificados anteriormente y que no constituyen aportes de previsión social.

15000 Previsiones para incremento de Gastos en Servicios Personales

Gastos para constituir previsiones con el fin de atender modificaciones emergentes del incremento salarial.

20000 SERVICIOS NO PERSONALES

Gastos para atender los pagos por la prestación de servicios de carácter no personal al uso de bienes muebles e inmuebles, así como por

su mantenimiento y reparación. Asimismo, incluye servicios profesionales y comerciales, además devolución de impuestos. Dichos servicios pueden ser prestados por personas naturales o jurídicas y por organismos públicos o privados.

21000 Servicios Básicos

Gastos por comunicaciones y servicios necesarios para el funcionamiento de los organismos, proporcionados o producidos por empresas del sector público o privado.

22000 Servicios de Transporte y Seguros

Erogaciones por transporte de bienes, tanto del interior como del exterior del país. Incluye gastos de pasajes y viáticos para funcionarios y otras personas autorizadas por autoridad competente, así como por contratación de seguros para personas, equipos, vehículos, muebles, inmuebles, instalaciones y otros.

23000 Alquileres

Gastos por alquileres de bienes muebles, inmuebles, equipos, maquinarias y otros.

24000 Mantenimiento y Reparaciones

Créditos destinados a la conservación de edificios, equipos, vías de comunicación y otros bienes de uso público; ejecutados por terceros.

25000 Servicios Profesionales y Comerciales

Gastos por servicios profesionales de asesoramiento especializado, estudios y análisis de tipo económico, además de comisiones y gastos bancarios, excepto los relativos a la deuda pública; asimismo, se incluyen gastos por servicios sanitarios, médicos, sociales, de lavandería, publicidad e imprenta, ejecutados por terceros.

26000 Otros Servicios no Personales

Gasto por conceptos referidos a las siguientes partidas: gastos específicos, gastos judiciales, derechos sobre bienes intangibles, otros servicios no personales.

27000 Impuestos Indirectos

Gastos destinados al pago al Estado que realizan las entidades públicas y privadas por la producción, venta compra o utilización de bienes y servicios que se cargan a los costos de producción o comercialización, de acuerdo con disposiciones legales en vigencia.

28000 Regalías

Créditos destinados al pago al Estado por la explotación de recursos agropecuarios, yacimientos mineros, petrolíferos y otros.

29000 Tasa Multas y Otros

Créditos destinados al pago al Estado por concepto de tasas, derechos, multas, intereses penales y otros.

30000 MATERIALES Y SUMINISTROS

Comprende la adquisición de artículos, materiales o bienes que se consumen o cambien su valor durante la gestión en las entidades del Sector Público. Se incluyen los materiales que se destinan a conservación y reparación de bienes de capital.

31000 Alimentos y Productos Agroforestales

Gastos por conceptos de bebidas y productos alimenticios, manufacturados o no, incluidos animales vivos para consumo y para experimentación, aceites, grasas de animales y vegetales, forrajes y otros alimentos para animales, además comprende productos agrícolas, ganaderos de silvicultura, caza y pesca.

32000 Minerales

Gastos por concepto de adquisición de minerales sólidos, metálicos y no metálicos, excepto combustibles, petróleo crudo y sus derivados.

33000 Textiles y Vestuario

Gastos para la compra de ropa de trabajo, vestuario para orfanatos y hospitales, uniformes, adquisición de calzados, hilados de hilo, telas de lino, algodón, seda, lana, fibras artificiales y tapices, alfombras, toallas, sacos de fibras y otros artículos conexos de cáñamo, yute, etc. para usos generales.

34000 Productos de Papel, Cartón e Impresos

Papel y cartón en sus diversas formas y clases, impresos y publicaciones, periódicos y revistas, etc.

35000 Productos de Cuero y Caucho

Gastos destinados a la compra de cueros en sus distintos tipos (no vestimenta) elaborados o semielaborados en forma de tientos, correas, suelas y demás formas empleadas en distintos usos, cauchos en sus distintas producciones, sea en plancha, trozos o bajo forma de caños, neumáticos, tubos, etc. y caucho en bruto.

36000 Productos Químicos, Combustibles y Lubricantes

Gastos para la adquisición de sustancias químicas, petróleo, y combustibles, lubricantes, etc. que realizan las instituciones públicas.

37000 Productos de Minerales no Metálicos y Plásticos

Gastos para la adquisición de cemento, cal y productos elaborados con arcilla, vidrios, loza, porcelana, cemento, asbesto, yeso y plástico destinados al consumo y/o procesamiento en las empresas e instituciones estatales y también a la construcción o mantenimiento de obras en el sector público.

38000 Productos Metálicos

Comprende la compra de productos siderúrgicos férricos y no férricos, de estructuras metálicas acabadas, material y equipo de guerra, herramientas menores y otros productos metálicos.

39000 Productos Varios

Gastos en productos de limpieza, material deportivo, utensilios de cocina y comedor, instrumental menor médico quirúrgico, útiles de escritorio, de oficina y enseñanza, materiales eléctricos, repuestos y accesorios en general.

40000 ACTIVOS REALES

Gastos para la adquisición de bienes duraderos, constitución de obras por terceros, compra de maquinaria o equipo y semovientes. Se incluyen los estudios y proyectos para inversiones realizados por terceros, considerando además los activos intangibles.

41000 Inmobiliarios

Gastos para la adquisición de bienes inmuebles. Comprende la compra de terrenos, edificios y otros tipos de activos afines.

42000 Construcciones

Gastos para financiar construcciones nuevas y complementarias, que signifiquen incremento de valor, comprendiendo: utilidades sanitarias, hospitales, edificios para oficinas, viviendas, penitenciarias, edificaciones para escuelas y colegios, restaurantes, almacenes, galpones. Comprende los costos por obras que pueden ser de tierra, pavimento o asfalto; trabajos de plataformas, cortes, obras de arte, alcantarillados, pasos, puentes y túneles, colocación de balasto; construcción de obras aeroportuarias, incluyendo el edificio terminal, pistas de aterrizaje, calles de carreteo, y el cerco con malla olímpica; obras urbanísticas como ser: apertura de calles, avenidas urbanas, muros de contención, plazas, parques, paseos, jardines, monumentos, campos deportivos, teatros al aire libre, zoológicos y otras efectuadas en embalses, diques para almacenamiento de agua con fines de riesgo, energía eléctrica, obras para riego, y otras destinadas a la producción industrial petrolera y minera.

43000 Maquinaria y Equipo

Gastos para la adquisición de maquinarias, equipos y aditamentos que se usan o complementan a la unidad principal comprendiendo: maquinaria y equipo de oficina, de producción, equipos agropecuarios, industriales, de transporte en general, energía, riego, frigoríficos, de comunicaciones, médicos, odontológicos, educativos y otros.

44000 Semovientes y otros Animales

Gastos destinados a la adquisición de ganado de diferentes especies y todo tipo de animales adquiridos con fines, de reproducción o de trabajo.

45000 Otros Activos Fijos

Otro tipo de activos fijos no contemplados en las partidas anteriores.

46000 Estudios y Proyectos para Inversión

Gastos para contratación de estudios realizados por terceros, tales como: la formulación de proyectos, realización de investigaciones y otras actividades técnico profesionales, cuando corres-

ponda incluir el resultado de estas investigaciones al activo institucional.

47000 Activos Intangibles

Gastos destinados a la adquisición de derechos para el uso de bienes, activos de la propiedad industrial, comercial, intelectual y otros. Asimismo, incluye la adquisición de programas de computación.

48000 Compra de Bienes Muebles Existentes (usados)

Asignaciones destinadas a la adquisición de bienes inmuebles usados en el mercado nacional y que, por lo tanto, forma ya parte del capital productivo del país.

50000 ACTIVOS FINANCIEROS

Gastos que tienen por objeto la concesión de préstamos, colocación de fondos en títulos y valores de la deuda o el incremento del patrimonio de instituciones nacionales o extranjeras. Incluye también la asignación de créditos para incrementar los restantes activos financieros.

51000 Compra de Acciones y Participaciones de Capital

Aportes de capital directo que generen participación patrimonial o mediante la adquisición de acciones u otros valores representativos del capital de instituciones públicas, privadas e internacionales, radicadas en el país o en el exterior.

52000 Concesión de Préstamos a Corto Plazo al Sector Público no Financiero

Prestamos directos a corto plazo concedidos al sector público no financiero.

53000 Concesión de Préstamos a Largo Plazo al Sector Público no Financiero

Prestamos directos a largo plazo concedidos al SPNF. Incluye colocaciones en anticréticos.

54000 Concesión de Prestamos al Sector Público Financiero y a los Sectores Privado Externo

Prestamos que se conceden al sector público financiero y a los sectores externo y privado. Incluye colocaciones en anticréticos.

55000 Compra de Títulos y Valores

Adquisición de títulos y valores representativos de deudas.

56000 Incremento de Anticipos Financieros, Activos diferidos y Cartas de Crédito

Asignación de recursos para incrementar el saldo de los anticipos financieros y activos financieros diferidos durante un período.

57000 Incremento de Disponibilidades

Asignaciones de recursos para incrementar los saldos en caja, banco y las inversiones temporales.

58000 Incremento a Cuentas por Cobrar

Asignación de recursos para incrementar el saldo de las cuentas por cobrar durante un período, como consecuencia de políticas financieras determinadas.

59000 Incrementos de Documentos y Efectos a Pagar

Asignación de recursos para incrementar el saldo de la cuenta documentos y efectos a cobrar.

60000 SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA Y DISMINUCION DE OTROS PASIVO

Asignación de recursos para atender el pago de amortización, intereses, comisiones de corto plazo y largo plazo con residentes (Deuda Interna) y no residentes (Deuda Externa); la disminución de cuentas a pagar de corto plazo, gastos devengados no pagados, disminución de depósitos de Instituciones Financieras, documentos y efectos a pagar; pasivos diferidos y conversión de la deuda.

61000 Servicio de la Deuda Pública Interna

Gastos destinados para atender el servicio de la deuda pública con residentes en el país. Incluye amortizaciones, intereses y comisiones.

62000 Servicio de la Deuda Pública Externa

Gastos destinados para atender el servicio de la deuda pública a corto plazo con no residentes en el país. Incluye amortizaciones, intereses y comisiones.

63000 Disminución de Cuentas a Pagar a Corto Plazo

Asignación de recursos para disminuir las cuentas a pagar a corto plazo.

64000 Disminución de Cuentas a Pagar a Largo Plazo

Asignación de recursos para disminuir las cuentas a pagar a largo plazo.

65000 Gastos devengados no Pagados

Asignación de recursos destinados a cubrir gastos devengados a ejercicios anteriores que no han sido cancelados. Se utiliza solamente en entidades de la Administración Central.

66000 Disminución de Depósitos de Instituciones Financieras

Asignación de recursos para disminuir los depósitos de instituciones financieras.

67000 Disminución de Documentos y Efectos a Pagar

Asignación de recursos para disminuir el saldo de la cuenta documentos y efectos a pagar a corto plazo.

68000 Disminución de Otros Pasivos

Asignación de recursos para disminuir los saldos de los pasivos diferidos a corto plazo y largo plazo.

69000 Conversión de la Deuda Pública

Débitos que se originan por cambio de la estructura de la deuda.

70000 TRANSFERENCIAS

Gastos que corresponden a transacciones que no suponen contraprestación en bienes o servicios y cuyos importes no son reintegrados por beneficiarios.

71000 Transferencias Corrientes al Sector Privado

Transferencias corrientes que se otorgan al sector privado de la economía.

72000 Transferencias al Sector Público no Financiero por Participación en Tributos

Transferencias corriente que se acuerdan con organismos del sector público y que tienen su origen en el sistema tributario vigente.

73000 Transferencias al Sector Público no financiero por subsidios o subvenciones

Transferencias corrientes que se acuerdan con los diferentes organismos del sector público no financiero por concepto de subsidios y subvenciones, de acuerdo con las disposiciones legales específicas o por acto administrativo o del gobierno.

74000 Transferencias Corrientes al Sector financiero

Transferencias que se acuerdan con el Sector Público Financiero, Bancario y no Bancario, destinadas a fomentar el déficit en sus operaciones.

75000 Transferencia de Capital al Sector Privado

Transferencias que tienen por finalidad financiar programas específicos de conversión de las personas naturales o jurídicas.

77000 Transferencias de Capital al Sector Público no Financiero por Subsidios y subvenciones

Subsidios o subvenciones que se acuerdan al SPNF, para financiar sus gastos de capital.

78000 Transferencias de Capital al Sector Público Financiero

Transferencias de capital otorgados a Instituciones Públicas Financieras, Bancarias y no Bancarias para financiar gastos específicos de capital. En caso de que las transferencias de capital no tengan una finalidad específica predeterminada, se considerarán como "Acciones y Participaciones de capital".

79000 Transferencias al Exterior

Transferencias al Exterior que se realizan a favor de gobiernos extranjeros, organismos internacionales o cualquier otro beneficiario del exterior.

90000 OTROS GASTOS

Gastos que, en principio se utilizan en los entes descentralizados y que, en determinadas circunstancias, pueden utilizarse en la administración central del Estado y no contempladas en los grupos, sub-grupos y partidas anteriores. Los conceptos que se incluyen, no necesariamente originan egresos financieros, pero en todos los casos, representan gastos o costos del organismo.

91000 Intereses de Instituciones Públicas Financieras

Gastos por intereses ocasionados por las operaciones regulares de las instituciones financieras: tales como los intereses que pagan los bancos a los ahorristas.

92000 Impuestos directos

Impuestos sobre la renta la Patrimonio, a la utilidades y las ganancias de capital de los organismos del sector público

93000 Depreciación y Amortización del Ejercicio

Gastos por la depreciación de los bienes del activo fijo, así como los cargos por amortización de los activos intangibles.

94000 Beneficios Sociales

Son previsiones y provisión de fondos para cubrir futuros pagos pro concepto de beneficios emergentes de disposiciones legales vigentes, en la empresas e instituciones del sector público sujetas a la Ley General Trabajo.

95000 Reservas técnicas

Son cargos que deben influir en el resultado económico del período considerado y que no generan pagos durante el mismo. Se determina en función de calculo actuarial. Por ejemplo, las reservas matemáticas obligatoriamente deben constituir las instituciones de seguro o las reservas que deben realizar las instituciones de seguridad social para poder cubrir pagos de jubilaciones, pensiones, etc., en futuros ejercicios.

96000 Otras Pérdidas

Otras pérdidas no contempladas en las cuentas anteriores que suelen ocurrir en las instituciones como ser: pérdidas por operaciones cambiarias.

97000 Descuentos, Bonificaciones y Devoluciones

Representan apropiaciones para atender los descuentos, bonificaciones y devoluciones que se realizan por la venta de bienes o servicios.

98000 Patentes

Créditos destinados al pago de tributos por la realización de actividades económicas dentro de la jurisdicción municipal.

99000 Disminución del Patrimonio

Apropiaciones realizadas por la institución para atender la disminución de su patrimonio

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, “Clasificadores Presupuestarios - Gestión 2005”, La Paz – Bolivia, 2005, págs. 73 – 108.

Anexo B
Cuadro descriptivo: compras por excepción y directa
Gestión 2005

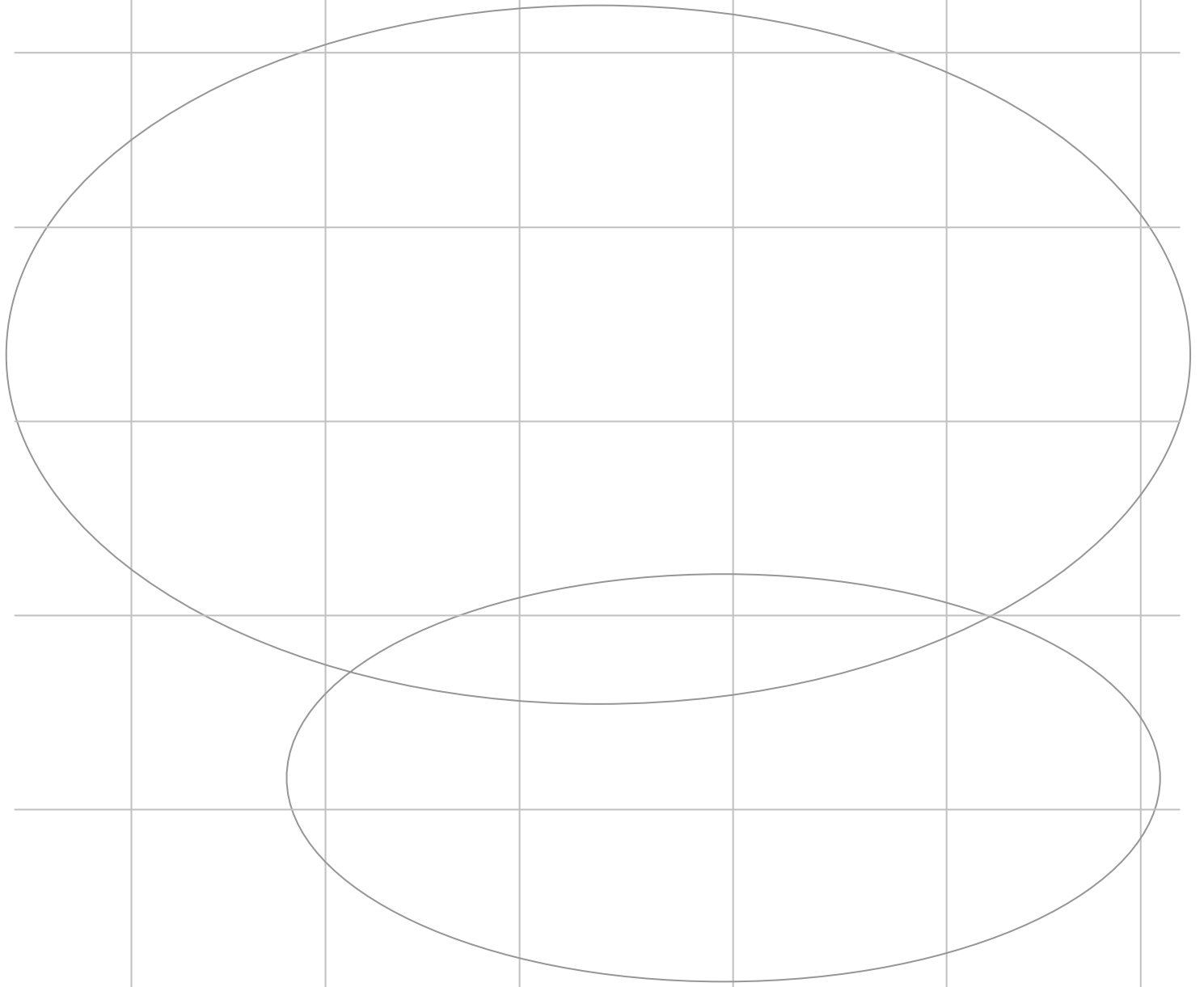
Nro	Empresa	Fecha y Número de Contrato	Artículo	Unidad/ Medida	Cantidad	P/Unitario	P/ Total	F/ Entrega/ Según Contrato	F/ Entrega/ Efectiva	Observaciones
	San Juan	13/12/2005(203A)	Harina	Quintales	22,389	128.00	2,865,792.00	15/12/05		
	Orellana	04/05/2005(133)	Arroz	Quintales	4,363	167.60	731,238.80	10/05/05		
	A y B Internacional	11/03/2005(095)	Tela camuflada Rip Stop verde	Metros	187,260	17.50	3,277,050.00	11/03/05	01/06/05	Cumplido
	W.K.C.	17/11/2005(200)	Espadas contralmirantes	Unidades	3	2,572.62	7,717.86	30/11/05	21/11/05	Cumplido
		17/11/2005(200)	Espada Oficial FNB	Unidades	38	2,232.84	84,847.92	30/11/05	21/11/05	Cumplido
		17/11/2005(200)	Sable Oficial FAB	Unidades	23	2,079.13	47,819.99	30/11/05	21/11/05	Cumplido
		17/11/2005(200)	Sable Oficial EJTO.	Unidades	128	2,062.95	264,057.60	30/11/05	21/11/05	Cumplido
	A y B Internacional	06/06/2005(142)	Tela verde fajina	Metros	152,100	19.50	2,965,950.00	15/06/05	15/06/05	Cumplido
	Guabira	07/11/2005(199)	Azúcar	Quintales	21,894	148.75	3,256,732.50	20/11/05	17/11/05	Cumplido
	Austerlitz Import Export	11/11/2005(199A)	Cuchillos Bayonetas	Unidades	200	315.12	63,024.00	21/11/05		
	Fernando Morales V.	03/11/2005(197)	Arroz	Quintales	4,435	168.00	745,080.00	10/10/05	10/10/05	Cumplido
	Molino Andino	26/08/2005(183)	Harina	Quintales	16,168	132.00	2,134,176.00	29/08/05	30/08/05	Cumplido
		26/08/2005(183)	Fideo	Quintales	4,435	163.00	722,905.00	29/08/05	27/08/05	Cumplido
0	Guabira	26/08/2005(182)	Azúcar	Quintales	4,711	146.00	687,806.00	29/08/05	08/09/05	Cumplido
1	Yuan Tung	18/10/2005(194)	Medias de lana	Pares	64,610	6.50	419,965.00	17/11/05	10/11/05	Cumplido
2	Cofadena	18/09/2005(192A)	Pistolas calibre 9 mm	Unidades	425	2,086.26	886,660.50	16/11/05		
3	Guabira	12/05/2005(132)	Azúcar	Quintales	2,633	143.00	376,519.00	12/05/05	11/05/05	Cumplido
		12/05/2005(132)	Azúcar	Quintales	700	139.00	97,300.00	12/05/05	09/05/05	Cumplido
		12/05/2005(132)	Azúcar	Quintales	1,300	131.00	170,300.00	12/05/05	11/05/05	Cumplido
4	A y B Internacional	06/06/2005(144)	Carpas individuales (2 hojas)	Unidades	16,000	638.00	10,208,000.00	09/09/05	24/08/05	Cumplido
	TOTAL	Bs.					30,012,942.17			

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Defensa Nacional – Dirección Administrativa y Financiera. Las compras de armamento y sistemas de comunicación, están enmarcados en el D.S. No. 27328 Art. 33 y su reglamento. Las compras de carácter urgente excepcional directa, se hallan al amparo del Art. 33 de la Ley 1178.

Acerca de RESDAL

La Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) fue creada en 2001 con la misión de promover la institucionalización de las funciones estatales de seguridad y defensa en el marco de la democracia en América Latina, mediante el fortalecimiento de las capacidades civiles.

Su actividad se centra principalmente en la promoción de la colaboración entre instituciones e individuos dedicados al tema en toda la región, la organización de visitas de asistencia a diversos países, el debate y la investigación sobre las relaciones cívico-militares, seguridad y defensa. Todo ello se concentra además en el website RESDAL (<http://www.resdal.org.ar> / <http://www.resdal.org>), cuyo objetivo es brindar al usuario un recurso accesible para obtener información, conocer y aprender sobre este campo, y contactarse con instituciones y especialistas.



RESDAL
website:

<http://www.resdal.org.ar>
<http://www.resdal.org>

Email:

consultas@resdal.org.ar

Secretaría
Ejecutiva:

SER en el 2000
Av. Corrientes 1785 5to. J
(C1042AAD) Buenos Aires
Argentina