



CALIDAD, EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA
DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA.

EL CASO DE URUGUAY

JULIÁN GONZÁLEZ GUYER (COORD.)
REINALDO ALONSO BERRUTTI
DIEGO GONNET IBARRA
BRUNO VERA

AGOSTO 2008

***Introducción******Capítulo 1º***

1. Análisis global del grado de transparencia de las políticas públicas.
2. Análisis particular del grado de transparencia con el cual el gobierno nacional diseña la política de defensa.
3. Encuadre histórico, cultural y valórico en el que está sustentada la política de defensa.
4. Encuadre público que brinda la política exterior del país a la política de defensa.
5. Desarrollo cuantificado de la política nacional de defensa: Presupuesto de defensa expuesto de acuerdo con los distintos criterios de clasificación existentes.

Capítulo 2º

1. Conceptos básicos sobre presupuesto y transparencia presupuestaria.
2. Etapas del ciclo presupuestario de defensa.

Capítulo 3º

1. Papel del Poder Ejecutivo en todas las etapas del presupuesto de defensa.
2. Papel del Parlamento en el plano de los presupuestos de defensa.
3. Papel de la sociedad civil organizada en el control externo del presupuesto nacional de la defensa.

Capítulo 4º

1. Conclusiones principales y recomendaciones correctivas del y hacia los organismos de la sociedad civil organizada

Conclusiones Generales del Trabajo***Referencias***

1. *Bibliografía*
2. *Fuentes Legales*
3. *Fuentes de Consulta en Internet*
4. *Índice de Cuadros, Tablas y Gráficos*

Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa

El caso de Uruguay

Mgster. Julián González Guyer (coord.)

Lic. Reinaldo Alonso Berrutti

Lic. Diego Gonnet Ibarra

Bach. Bruno Vera¹

Introducción

En Uruguay, el marco legal que rige la elaboración, aprobación, gestión, control y evaluación del presupuesto del sector defensa no difiere del que rige para los demás Ministerios e instituciones públicas. Tampoco existen diferencias sustantivas en cuanto a las posibilidades formales de supervisión y control parlamentario de la ejecución del gasto del Ministerio de Defensa Nacional. Lo mismo puede afirmarse respecto a las demás instituciones estatales responsables del control y auditoría tanto de la legalidad como la eficacia y eficiencia del gasto público. La única norma legal significativa que señala una diferencia entre el Ministerio de Defensa Nacional y el resto de la administración pública es el Art. 33 de la Ley N° 15.903, que ampara la posibilidad del secreto en el caso de compras de armamento.

Por lo tanto, puede afirmarse que el Ministerio de Defensa Nacional y las FFAA uruguayas no cuentan con ninguna prerrogativa significativa en lo referido a cuestiones de carácter presupuestal. En todo caso podría afirmarse que comparten los problemas de opacidad que presenta el tratamiento de todo el ciclo presupuestario como una manifestación particular de la escasa tradición de transparencia del Estado uruguayo.

En realidad, las particularidades que en tal sentido se han detectado en el ciclo del presupuesto de defensa nacional derivan principalmente de elementos de carácter político-institucional y hasta de cultura política, cuyos orígenes deben rastrearse en los procesos de construcción del estado y del sistema político uruguayos. Particularmente relevante, en tal sentido, es la *lejanía* que caracteriza a la relación de la sociedad uruguaya con sus Fuerzas Armadas. Dicha falta de atención -y la omisión política en el tratamiento y definición de los temas de defensa nacional que de ella deriva-, ambientan el virtual monopolio que las FFAA uruguayas han ejercido tradicionalmente en la definición, no sólo de las políticas militares sino de las políticas de defensa nacional en general.

El presente Informe de investigación se estructura en cuatro capítulos.

El primero sirve como introducción, presentando los principales lineamientos en materia de políticas públicas, explicitando el contexto histórico y cultural que sirve de marco para la política de defensa, los principales actores que intervienen en su diseño, así como los lineamientos de política exterior que dan marco a la política de defensa. Por último se incluye un análisis del

¹ Programa de Investigación sobre Seguridad Regional, Fuerzas Armadas, Política y Sociedad (PRISFAS) del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional de los últimos 5 años, acompañado de una memoria de los principales factores que incidieron en la evolución del sector.

En el segundo capítulo se delinean los conceptos básicos sobre presupuesto y transparencia presupuestaria, haciendo un recorrido por las distintas etapas del ciclo presupuestario de defensa y el papel que desempeña cada uno de los actores que participan en ellas.

En el tercer capítulo se presentan las principales conclusiones del trabajo sobre el papel del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, y la Sociedad Civil a lo largo de las distintas etapas de elaboración del presupuesto de defensa.

Finalmente, el capítulo cuarto incluye recomendaciones para mejorar la transparencia del presupuesto de la defensa, el nivel de conocimiento público sobre el sector y el grado de interés, participación e incidencia de la sociedad civil en esta política pública.

Capítulo 1º

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

- Evaluación global de los estándares y mecanismos con los que el gobierno nacional informa públicamente sobre el diseño, implementación y análisis de las diferentes políticas públicas.

Puede afirmarse que el Estado uruguayo no aplica sistemáticamente disposiciones generales sobre acceso de la ciudadanía a información pública. Ni siquiera existe una definición oficial del concepto de *transparencia*. En los hechos, cada agencia estatal decide el nivel de difusión que dará a los programas que lleva adelante, así como a los archivos y bancos de datos que genera y/o controla.

De esta forma, no existe un procedimiento estandarizado al cual puedan ceñirse las dependencias públicas al momento de informar sobre la gestión en sus distintos aspectos. Ello es coherente con una administración cuya cultura institucional nunca incluyó la transparencia como un valor significativo ni consideró que los ciudadanos posean el derecho a acceder a la información respecto a la gestión de los asuntos públicos.

Sin embargo, en los últimos quince años ha sido notoria la creación y desarrollo de portales electrónicos en los diferentes organismos estatales. Si bien la cantidad y calidad de la información allí ofrecida ha ido generalmente en aumento —en particular a partir del gobierno del Presidente Jorge Batlle (Partido Colorado, 2000-2005)—, usualmente carece de la sistematicidad y profundidad necesarias para permitir seguimientos comprensivos de las políticas desarrolladas. Es más, en muchos de ellos predomina un enfoque de comunicación social teñido de propaganda, por encima del concepto de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Por otra parte, para algunas políticas se han desarrollado sistemas de información y análisis más sofisticados y completos. A modo de ejemplo puede mencionarse que el Ministerio del Interior creó recientemente un Observatorio que publica periódicamente informes sobre criminalidad y seguridad pública. Al tiempo que en 2005 el Poder Legislativo instituyó —mediante ley 17.684— la función del *Comisionado Parlamentario para el sistema carcelario*, quien también elabora y publica análisis sobre los asuntos de su competencia. En otras áreas se han registrado iniciativas más o menos estables de parte de organizaciones del llamado “tercer sector” (ONG’s, instituciones académicas, etc.), que consiguen el aval de organismos estatales para monitorear determinadas políticas, como algunas referidas a salud pública, menores privados de libertad, etc. En todos estos casos, sin embargo, se trata de iniciativas sectoriales, relativamente excepcionales.

No obstante lo señalado, existen dos facetas significativas de la actividad estatal en la que se han realizado esfuerzos importantes por generar y publicar información relevante en forma sistemática, transparentando así la operativa estatal.

La primera de ellas apunta a centralizar y consolidar la información oficial sobre el gasto público, labor que dentro del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha llevado adelante la Contaduría General de la Nación (CGN)².

La segunda faceta, cuyos resultados son aun incipientes, es la generación y publicación de información sobre la gestión de recursos en la Administración Central. Nos referimos aquí a la incorporación de indicadores que permitan efectuar un análisis más detallado del desempeño del Estado, instrumentando un sistema de control por resultados³ y poniendo dichos

² Por mayores referencias sobre el papel que desempeña este organismo, ver el Punto 1 del Capítulo 3.

³ Durante el período del segundo gobierno de Sanguinetti (1995-2000) se avanzó en la creación de las condiciones para realizar un control por resultados de la gestión. En el presupuesto nacional 1995-1999,

datos al alcance de la ciudadanía. Sobre estos aspectos entraremos en profundidad más adelante (ver Punto 5 de este capítulo y Sección c), Punto 1 del Cap. 2).

Puede mencionarse en tal sentido que el actual andamiaje institucional del Estado uruguayo es resultado de un proceso imperfecto de construcción de un aparato burocrático-jerárquico weberiano, que desde la restauración democrática a mediados de la década de los '80 ha sido parcialmente reformado en pos de una gestión más eficaz y eficiente⁴. Con estas innovaciones se ha tratado de fortalecer la capacidad de control central del uso de los recursos financieros por medio del desarrollo de indicadores cuantitativos de evaluación de resultados. Esto se enmarca, en la preocupación por contener el gasto público y por aumentar la transparencia en su ejecución.

Finalmente, en lo que refiere a la evaluación⁵, la misma es identificada desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República (OPP) como una instancia ineludible en la búsqueda de una mejora del desempeño de la gestión de los recursos del Estado, pues: a) Constituye una herramienta que brinda consistencia al proceso de planificación y de formulación de políticas de mediano y largo plazo, b) Establece mayores niveles de transparencia respecto del uso de los recursos públicos y sienta las bases para un mayor compromiso con los resultados por parte de los jerarcas y mandos medios⁶.

En definitiva, aunque en la administración pública uruguaya existe un proceso de cambio en curso que incluye la incorporación del concepto de transparencia en la gestión del Estado, el mismo supone un cambio muy importante de cultura institucional y por tanto requerirá de un esfuerzo sostenido en el tiempo.

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

- Evaluación de los estándares y mecanismos con los cuales el gobierno nacional informa públicamente sobre su política nacional de defensa.
- Grado de involucramiento de los diferentes sectores de la sociedad civil en el diseño de dicha política de defensa.

En Uruguay no existe una referencia específica a la cual el público pueda recurrir para informarse sobre la política de defensa nacional y no existen antecedentes históricos de estándares y/o mecanismos formal ó informalmente establecidos para que el gobierno informe a la ciudadanía sobre su política nacional de defensa. Es más, la Ley Marco de Defensa Nacional que se discute en el Parlamento, es el primer antecedente en la historia democrática uruguaya de una norma en la que se explicitan los lineamientos de la política de defensa nacional. Ningún gobierno aprobó tampoco una Directiva de Defensa y/o de política militar.

Por otra parte, en Uruguay no existe un “Libro Blanco de la Defensa y por tanto las definiciones conceptuales que enmarcan la actividad del área, las capacidades militares así como las cifras del gasto de defensa del país u otras informaciones relevantes, deben ser construidas partiendo de una pluralidad de fuentes dispersas y poco accesibles a un público no especializado. De tal manera si generalmente las instituciones militares tienden a mantener en secreto el detalle de sus actividades, tampoco el Estado uruguayo posee tradición de transparencia en la gestión de las políticas públicas.

el 70% de los incisos ya había definido algún tipo de indicadores en todas sus UE. En la “Rendición de Cuentas” de 1998, se completó este proceso de confección de indicadores de gestión, y fue la primera elaborada en base a la lógica de control por resultados. (Narbondy y Ramos, 2001).

⁴ Narbondy y Ramos, 2001

⁵ *La evaluación de la gestión es la medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las UE's y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución* (“Guía Metodológica” OPP-CEPRE).

⁶ Redactado en base a la “Guía Metodológica” OPP-CEPRE.

En lo que hace al marco normativo se debe señalar que las definiciones contenidas en Constitución de la República y en las leyes orgánicas de las FFAA representan únicamente un marco muy genérico para la definición y gestión de las políticas públicas de defensa. De tal forma, desde que la Ley N° 15.808 del 24/04/1986 derogó las principales definiciones que consagraban la doctrina de la seguridad nacional en la *Ley Orgánica de las FF.AA.* (Decreto-Ley N° 14.157 de 05/04/1974), las definiciones doctrinarias sobre defensa nacional han sido *deducidas* por los Comandos Generales de cada una de las tres Fuerzas a partir de las escasas definiciones existentes en la legislación sobre la temática y de algunos principios de política exterior muy arraigado en las tradiciones políticas uruguayas⁷. Posteriormente, dichas elaboraciones doctrinarias fueron recogidas en publicaciones presentadas por los Ministros de Defensa Nacional, Dr. Juan Luis Storace -“*Bases para una Política de Defensa Nacional*” (1999)- y Prof. Yamandú Fau -“*La Defensa Nacional. Aportes para un Debate*” (2005) al finalizar sus respectivas gestiones⁸.

Sin embargo, dicha realidad tiende a modificarse con la “Ley Marco de Defensa Nacional”, donde están contenidas las principales definiciones políticas referidas al sector de la defensa. Ello contribuirá a otorgar mayor transparencia a esta política pública⁹.

En lo que refiere a la difusión y libre acceso del público en general a la información del área, puede señalarse que alguna información institucional puede obtenerse en las páginas web del Ministerio de Defensa Nacional y de cada una de las tres Fuerzas Armadas. Visto en perspectiva, debe señalarse que en los últimos diez años se ha verificado un avance importante en cuanto a la disposición de los mandos militares a transparentar muchos aspectos de la actividad de sus instituciones. Es significativo que este proceso no sea homogéneo en las tres Fuerzas y resulta notoria la diversidad de conceptos en tal sentido que se refleja en los contenidos de las diversas páginas web dentro del propio Ministerio de Defensa Nacional.

Específicamente en materia presupuestal, la información sobre el sector defensa se encuentra básicamente, junto a la de los demás Ministerios, en las páginas web de la OPP de Presidencia de la República y de la Contaduría General de la Nación, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas.

En definitiva, los niveles de transparencia con que se diseña la política de defensa son particularmente bajos. El involucramiento de la sociedad civil en dicho proceso de políticas es prácticamente nulo. Exceptuando algunas áreas puntuales que despiertan la preocupación de algunos grupos de interés muy focalizados (como por ejemplo la aviación civil y la meteorología), esta política pública se define y ejecuta con muy escaso conocimiento del conjunto de la ciudadanía.

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

- Evaluación del encuadre histórico, cultural y valórico, sobre el cual el estado nacional viene sustentando su política nacional de defensa.

En Uruguay predomina una generalizada percepción social respecto a la ineficacia -y aun inutilidad- de sus fuerzas armadas como instrumento de la defensa nacional. En este apartado se introducirán algunos elementos para explicar las razones históricas, valóricas y particularmente de cultura política que sustentan la noción de que *lo militar* posee una importancia secundaria, subordinada -incluso superflua- en la defensa nacional.

⁷ Sobre estos aspectos se profundizará en el punto 3 de este capítulo.

⁸ Algunos de los contenidos reproducidos aquí fueron originalmente producidos para el Proyecto “*Defensa Nacional, Democracia e Integración Regional*” del PRISFAS-ICP-FCS. También se reproducen conceptos e información contenidos en: Instituto Gutiérrez Mellado (2005: Uruguay).

⁹ Esto será analizado en mayor profundidad en el punto 4 de este 1° capítulo.

Como ya se estableció en el Capítulo anterior, hasta el envío al Parlamento del proyecto de Ley Marco de Defensa Nacional en febrero de 2008, las definiciones políticas referidas a la defensa nacional e incluso el propio concepto de defensa como función estatal, no habían sido nunca explicitados formalmente en Uruguay por sus organismos democráticos de gobierno a través de normas legales, Directivas Militares Presidenciales ó Ministeriales, Libros Blancos de Defensa, etc.

Sin embargo, ello no significa que Uruguay no haya tenido –o no tenga- una política de defensa nacional. Han sido principalmente las Fuerzas Armadas, al momento de diseñar sus planes militares, quienes la han elaborado a partir de ciertas definiciones constitucionales, eventuales orientaciones del Mando Superior¹⁰ e inferencias realizadas por los Estados Mayores Generales.

Al amparo de la *omisión civil/política*, los militares han ido construyendo un verdadero *cuerpo de doctrina* que, por la vía de los hechos, sustentó la existencia y las características de las Fuerzas Armadas, constituyéndose de hecho en política de defensa nacional.

El endémico *raquitismo institucional* que ha caracterizado a la estructura de dirección del Ministerio de Defensa Nacional¹¹, rasgo funcional al modelo de control civil instalado en Uruguay desde principios del siglo XX, creó las condiciones para que las Fuerzas Armadas desarrollaran un virtual monopolio de saberes y capacidades en la esfera de la defensa. Sin embargo, de manera no siempre explícita pero prácticamente unánime, para el sistema político y también para el *establishment* militar, la defensa nacional uruguaya ha tenido lo militar como un instrumento *cuasi-auxiliar*.

En tal sentido, resultó sintomático el consenso registrado respecto a dicha cuestión en el Debate Nacional sobre Defensa convocado en 2006 por el Ministerio de Defensa Nacional, primera oportunidad en la historia del país en la que la temática fue explícitamente puesta a la luz pública como un *asunto* de agenda pública. En efecto, en los documentos emanados del Debate Nacional se acordó una definición amplia del concepto de defensa nacional¹². Explícitamente se estableció que las Fuerzas Armadas –a las que se definió como el *instrumento militar de la defensa nacional*- constituyen el “...núcleo básico de la población responsable de la ejecución de las actividades militares de la defensa nacional”¹³.

Establecido así el significado del concepto de defensa nacional en Uruguay, corresponde establecer las razones que explican los rasgos fundamentales de su política de defensa, para luego resumir los valores más significativos sobre los que ella reposa.

Principales rasgos de las políticas de defensa, su construcción histórica

El territorio que desde 1830 se conoce con el nombre de República Oriental del Uruguay constituyó, desde tiempos coloniales, un *área en litigio*, un *territorio en disputa*. El control de la Banda Oriental -principalmente de sus puertos naturales- enfrentó primero a españoles y lusitanos, luego a porteños con brasileños. Entre tanto, la aspiración de auto-determinación que inspiró las luchas anti-coloniales de la escasa población asentada en los territorios ubicados al este del Río Uruguay, nunca fue mucho más allá de la reivindicación de cierta identidad propia y de su derecho al ejercicio de autonomía política. Primero, frente al Imperio Colonial Español y

¹⁰ La Constitución uruguaya consagra que el Mando Superior de las FFAA es el Presidente de la República actuando con el Ministro de Defensa Nacional o el Consejo de Ministros.

¹¹ En rigor, con la única excepción del Ministerio de Economía, convertido en virtual super-ministerio como consecuencia de la ola neo-liberal de los 80' y los 90', los Ministerios uruguayos no fueron concebidos ni tuvieron nunca las capacidades necesarias para elaborar y ejecutar políticas públicas.

¹² Por más información al respecto ver el punto 4 de este mismo capítulo, o consultar el Documento final de la Mesa Temática sobre Ley de Defensa N° 1, en el sitio web: www.mdn.gub.uy

¹³ Así fue establecido en los Documentos del Debate Nacional sobre Defensa del año 2006. http://www.mdn.gub.uy/public/027_mtd4final.pdf.

luego, en la etapa post-colonial, respecto de los grandes poderes regionales en pugna: las oligarquías de Buenos Aires y Río de Janeiro.

Existe un debate historiográfico respecto a la vocación independentista de la población de la entonces denominada Banda Oriental y del papel jugado por el célebre enviado de la Corona Británica, Lord Ponsomby, en la declaratoria de independencia política del estado uruguayo de la que se hicieron garantes los gobiernos de Buenos Aires, la Corte de Río de Janeiro y la Corona Británica. Más allá del mencionado debate, parece evidente que el Uruguay fue –al menos en una medida importante– producto de aquellas contiendas de los poderes regionales y mundiales por el dominio de su territorio. Aunque territorialmente pequeño y sin recursos significativos, sus puertos naturales fueron percibidos como estratégicos para el control del Atlántico Sur y el vasto *hinterland* de la cuenca del Río de la Plata, que alcanza hasta el Paraguay y parte de Bolivia, incluyendo las provincias argentinas ubicadas en las cuencas de los ríos Paraná y Uruguay y hasta una importante porción del actual estado brasileño de Río Grande do Sul.

La formalización del estado uruguayo como entidad soberana reconocida internacionalmente se produce entre 1825 y 1830¹⁴. Pero, recién a principios del siglo XX su gobierno logró efectivizar el monopolio de su autoridad en el conjunto del territorio del país¹⁵. Hasta ese momento y durante prácticamente setenta y cinco años de guerras civiles, los actores político-militares del Uruguay actuaron y definieron alianzas, simpatías y fidelidades con relativa prescindencia de unas fronteras poco definidas que, por otra parte, no correspondían a las tradiciones y los hábitos de sus pobladores.

Más allá de la institucionalización de las luchas políticas en Uruguay, la prolongación de la rivalidad argentino-brasileña por la hegemonía en América del Sur continuó marcando la política uruguaya hasta la década de los años 80' del siglo pasado. Es más, Uruguay aun no ha terminado de re-diseñar su política exterior y consecuentemente re-estructurar sus Fuerzas Armadas en respuesta al cambio de la realidad geo-estratégica sub-regional que representó la superación de la enemistad entre Brasil y Argentina, plasmada en los acuerdos de integración y la firma del Tratado de Asunción en 1991. A ello deben agregarse las recientes transformaciones políticas que se registran en América del Sur y cuya dilucidación en el mediano plazo aun resulta incierta.

Una mirada de largo plazo permite afirmar que las políticas exterior y de defensa del Uruguay se construyeron en función de dos grandes variables básicas¹⁶. Por una parte, sus reducidas dimensiones geográficas y poblacionales en relación a los dos grandes vecinos y por otra, las propias características de su territorio. Ninguno de los dos factores favorece su defensa ante la hipótesis de invasión de fuerzas militares previsiblemente superiores. Es así que Uruguay nunca ha considerado verosímil la posibilidad de la defensa militar convencional de su territorio.

En base a ello, durante prácticamente todo el transcurso del siglo XX, los gobiernos de Montevideo condujeron sus relaciones regionales –y por tanto su política de defensa nacional– según lo que se conoció como el *principio del péndulo*, una verdadera *regla de oro* de la política exterior uruguaya durante el período. De tal manera, evitando la alianza permanente con cualquiera de sus dos poderosos vecinos y a través de una política exterior que tendió a *bascular* entre ambos poderes regionales, Uruguay buscó –y muchas veces logró– sacar provecho de la

¹⁴ Si bien en 1825 se concretó la expulsión de las tropas brasileñas, terminando el período de la Provincia Cisplatina, la Declaración de la Piedra Alta que en dicho año marcó el triunfo de la denominada Cruzada Libertadora, no contuvo una declaratoria de independencia que recién se concreta en 1830 con la Jura de la Constitución. Este particular proceso es interpretado de forma diversa por las grandes tradiciones políticas uruguayas por lo que no se ingresará en el asunto de fondo, cuya dilucidación permanece abierta.

¹⁵ Hasta 1904, en base a un pacto político, el gobierno colorado y la oposición blanca habían establecido una división del control político del territorio.

¹⁶ En el punto siguiente se señalarán algunos elementos vinculados a la matriz de cultura política de la sociedad uruguaya

rivalidad argentino-brasileña. Al tiempo, intentaba evitar el peligro de un eventual enfrentamiento militar entre sus dos grandes vecinos que podía acarrearle graves consecuencias.

Dicha estrategia regional se complementó con otras dos grandes *líneas maestras* de política exterior. En primer lugar, la defensa y la promoción del derecho internacional como principio rector de la convivencia internacional. Muy especialmente, el respeto a los principios de auto-determinación de los pueblos, de no-intervención en los asuntos internos de los estados y arreglo pacífico de controversias. En segundo lugar, la neutralidad militar en los grandes enfrentamientos bélicos del siglo XX que, sin embargo, no supuso el no alineamiento consecuente. Por el contrario, Uruguay constituyó un aliado económico-comercial y político-ideológico de Inglaterra durante la Primera Guerra Mundial y luego de las potencias *aliadas* durante la Segunda Guerra Mundial. De hecho, la temprana construcción de una especie de *incipiente sociedad de bienestar* desde las primeras décadas del siglo en Uruguay tuvo como principal base material, los recursos provenientes del abastecimiento a los ejércitos en ambas guerras mundiales y posteriormente a las tropas norteamericanas durante la Guerra de Corea.

Dicha orientación de política exterior tuvo continuidad con la Guerra Fría. En efecto, al tiempo de constituirse en aliado político-ideológico y militar de EEUU, Uruguay mantuvo sus relaciones político-diplomáticas, comerciales y culturales con la URSS y los demás países del Pacto de Varsovia y fue —en 1964— uno de los últimos países de América del Sur en romper relaciones con la Revolución Cubana.

De tal forma, desde antes de la Segunda Guerra Mundial, Montevideo cultivó una excelente relación con Washington en el marco del sistema interamericano. Así logró su respaldo político y obtuvo equipamiento, asesoramiento y entrenamiento para sus FFAA. Esta estrecha relación se fundó básicamente en las condiciones generadas por la difícil relación que los gobiernos uruguayos de la época mantuvieron con el gobierno peronista de la Argentina al que Washington consideraba un aliado de los países del *Eje* y definía como enemigo. Esta situación resultó decisiva en la construcción de su política de defensa.

De esa manera se comenzaban a configurar ciertos rasgos de larga duración de la dimensión militar de la política de defensa nacional uruguaya: un endémico desfinanciamiento, la dependencia de fuentes externas para sostener el funcionamiento y equipar sus FFAA y la consecuente tendencia a la dependencia doctrinaria.

Se crean entonces las condiciones para el desarrollo de un rasgo central de las relaciones civiles-militares del Uruguay contemporáneo: la omisión de los gobiernos en las definición explícita de las políticas militar y de defensa. Con ello resignaron sus potestades como dirección político-estratégica de una función estatal particularmente compleja y sensible. Se habilitó así en la práctica el virtual monopolio militar de las políticas referidas a las fuerzas armadas y la decisiva influencia militar en la definición de las políticas de defensa¹⁷. Dichos fenómenos son perfectamente coherentes con la *lejanía* que ha caracterizado la relación del conjunto de la sociedad con sus fuerzas armadas.

Un presupuesto de defensa destinado principalmente al pago de remuneraciones personales—generalmente poco generosas y para un personal siempre abundante¹⁸—, las condiciones para el surgimiento de mecanismos *ad hoc* que permitieran a las instituciones militares mejorar su operatividad, y adquirir equipamiento. Las fuentes externas de financiamiento resultaron relevantes para ello. En tal sentido, el primer gran proveedor fue el programa de asisten-

¹⁷ Carlos Real de Azúa en su seminal ensayo “Ejército y Política en el Uruguay” (Cuadernos de Marcha, 1970) señaló que las fuerzas armadas uruguayas de la primera mitad del siglo XX parecieron no tener función alguna pese a que los gobiernos siempre las consideraron como instrumento al servicio del orden interior.

¹⁸ Como se mostrará en la cuarta sección de este capítulo, ello no impidió que el presupuesto del Ministerio de Defensa, gestionado con escasa intervención civil, represente un porcentaje significativo del presupuesto estatal.

cia militar norteamericana. Actualmente lo son los reembolsos de Naciones Unidas por la participación de contingentes uruguayos en misiones de paz¹⁹.

En dicho marco debe inscribirse la importancia de la influencia externa en la doctrina, el equipamiento, las capacidades y hasta la estructura de las Fuerzas Armadas uruguayas²⁰. Es interesante entonces dar una breve noticia de la historia de la asistencia militar de EEUU al Uruguay.

Notas sobre la historia de asistencia militar de EEUU al Uruguay

Desde los años 40', aprovechando la política de cooperación militar de Washington a partir de la aprobación de la Mutual Security Act, la Aeronáutica Militar del Ejército uruguayo definió privilegiar su política de compras de equipamiento en EEUU. Abandonando el vínculo que había establecido con Inglaterra, Uruguay concreta por entonces una compra masiva de aeronaves militares a la Fuerza Aérea norteamericana. Creada en 1953, a partir del asesoramiento de una Misión Aérea norteamericana²¹, la Fuerza Aérea Uruguay se constituyó en la más poderosa de América del Sur en la primera mitad de década de los 50'. Además de asesorar en la creación de la Fuerza Aérea y entrenar a su personal, dicha misión se constituyó en el antecedente inmediato del Convenio de Asistencia Militar firmado entre Uruguay y EEUU también 1953.

Con la firma del "Plan de los Gobiernos de Uruguay y los EEUU para su Defensa Común"²², las fuerzas armadas uruguayas recibieron el equipamiento y el entrenamiento necesarios para constituirse en una "fuerza de tareas" al servicio del "Plan General Militar para la Defensa del Continente Americano", diseñado y sucesivamente actualizado por la Junta Interamericana de Defensa (JID)²³ según la recomendación aprobada en Washington por la IV Reunión de Consulta de Ministros de RR.EE de OEA (marzo-abril 1951): "...*encomendar a la JID que prepare (...) y mantenga al día (...) el planeamiento militar de a defensa común*"²⁴ La hipótesis de conflicto que ordenaba aquel plan militar era la invasión militar soviética en algún lugar de la región. De acuerdo al "Anexo A" del Plan militar secreto²⁵, las fuerzas armadas uruguayas, en su condición de *fuerza de tareas* al servicio del Plan de Defensa del Continente Americano se comprometió a cumplir como "responsabilidades principales" con la defensa de sus costas, de las líneas de comunicación marítimas en el área del Atlántico Sur y el Río de Plata bajo su jurisdicción y de su espacio aéreo.

Sin embargo, las fuerzas armadas uruguayas también se comprometían si ello era necesario, a asistir a EEUU en la defensa del Canal de Panamá y de las vías de comunicación marítimas y aéreas del Caribe. Los medios que Uruguay comprometía para cumplir tales tareas

¹⁹ También debe señalarse que las fuerzas armadas uruguayas poseen larga tradición de actividades económicas de muy diverso tipo, cuyo fin es recaudar recursos para financiar su funcionamiento.

²⁰ Mucho más autóctono resulta el despliegue territorial del Ejército, en tanto fue diseñado desde principios del siglo XX en función de la combinación del objetivo de control interior y de la hipótesis de conflicto con Argentina y Brasil. Dicho despliegue de fuerzas permanece esencialmente inalterado.

²¹ El Convenio para la contratación de una Misión Aérea de EEUU fue firmado en Washington el 4 de diciembre 1951 según en la Ley N° 11.572 del 14/10/1951.

²² A partir de ahora "Plan Militar secreto". Este documento entró en vigencia el 14 de octubre de 1953 y una copia del mismo, obtenida el 18/04/00 en los Archivos Nacionales de los EEUU por González Guyer, J. e incluido en su Tesis de Maestría en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay "La Política Exterior del Uruguay en el Ámbito de la Defensa. Toma de Decisión en un Tema Opaco", noviembre 2002. Disponible en la Biblioteca de Facultad de C. Sociales, Univ. de la República, Uruguay)

²³ Según figura en el "Plan Militar secreto" el "Plan General...", fechado el 27/04/51, posee el código C-05/2.

²⁴ Resolución III "Cooperación Militar Interamericana".

²⁵ El Anexo A del Plan especificaba los compromisos que los países firmantes asumían en la defensa militar del hemisferio.

fueron inicialmente un batallón de artillería anti-aérea, un escuadrón de bombarderos livianos y otro de cazas de combate²⁶.

De tal forma, el “Anexo A” del Plan militar secreto se constituyó en la verdadera “guía orientadora” de la asistencia militar norteamericana. El equipo militar cedido por EEUU a bajo la modalidad de “préstamo y arrendamiento”, el entrenamiento de personal y el asesoramiento técnico prestados por la Misión de cooperación militar con sus tres componentes – los llamados MAAG, instalados en el Comando General de cada una de las Fuerzas Armadas uruguayas – tuvo el objetivo de poner en condiciones al Uruguay de cumplir con las misiones establecidas en el mencionado “Anexo A” del “Plan de los Gobiernos...”. Fue así que en aquellos años el Ejército uruguayo creó primero un batallón de artillería anti-aérea²⁷, completamente equipado por EEUU, que más adelante equipó y entrenó a sus unidades de infantería²⁸. Posteriormente, en 1964, perfeccionó sus unidades de ingeniería militar dotándolas de maquinaria pesada²⁹. La Armada, por su parte, obtuvo unidades flotantes y se diseñó como una fuerza básicamente equipada y entrenada para el combate anti-submarino.

No es difícil establecer el vínculo entre tales desarrollos y las definiciones de la estrategia de seguridad nacional de EEUU durante la primera etapa de la guerra fría: la amenaza para el hemisferio la constituía una invasión militar convencional de la URSS y sus aliados en alguna zona de América Latina y el Caribe. Posteriormente, con el triunfo de la Revolución Cubana y ya establecidos el equilibrio nuclear del terror y la *coexistencia pacífica*, se adoptaron las nociones de “infiltración comunista” en la región y de “enemigo interno” en línea con la doctrina de la guerra anti-insurgente. Así se produjo la re-orientación de la doctrina de empleo de las unidades de infantería y se explica la importancia que se pasó a asignar al equipamiento y desarrollo de las unidades de ingeniería militar del Ejército³⁰. En el marco de la guerra contrarrevolucionaria, cuando las operaciones militares *other-than-war* adquirieron centralidad, esas capacidades se convertirían en instrumento de “acción cívica”.

Hasta que, en 1976, el Congreso norteamericano aprobó la *enmienda Koch* limitando la cooperación militar con los regímenes latinoamericanos acusados de violaciones a los derechos humanos, los tres MAAG que funcionaron en el marco de la Oficina de Cooperación Militar de la Embajada de EEUU de Uruguay, mantuvieron su actividad. Sin embargo, en el caso de la Armada esta presencia se mantuvo hasta una fecha bastante posterior. La importancia asignada en la estrategia militar norteamericana a las capacidades de lucha anti-submarina de las fuerzas navales justificaron probablemente la continuidad de la cooperación con la Armada

²⁶ Más tarde, cuando finalmente el gobierno del Gral. Juan D. Perón fuera derrocado por la denominada Revolución Libertadora, la modalidad de dicha misión fue alterada. En lugar de ceder modernos aparatos a la Fuerza Aérea Uruguaya, resultó menos costoso para EEUU promover la formación y el alistamiento de tripulaciones de pilotos de combate que estuvieran en condiciones, luego un breve período de entrenamiento en EEUU, para cumplir aquella misión en el Caribe. Así lo sugiere el Embajador Woodward, en su comunicación del 13/10/59 (González Guyer, J. 2002).

²⁷ Dicha unidad podría ser destinada, si EEUU lo requiriera, para asistir a las fuerzas militares norteamericanas en la defensa del Canal de Panamá.

²⁸ De acuerdo a la comunicación confidencial que el Embajador de EEUU en Uruguay, Robert Woodward, dirigió al Departamento de Estado el 13/10/59, EEUU había donado material que fue distribuido en 22 unidades de infantería de las cuatro regiones militares del Ejército uruguayo, en las se implementó un proyecto de organización y entrenamiento de grupos para conformar “el batallón de defensa hemisférica capaz de ser utilizado bajo un comando único”.

²⁹ La Ley de Presupuesto de 1964 autoriza el aumento de efectivos del Arma de Ingenieros para “... la manipulación de maquinaria especial recibida por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca” (Tomado del sitio web del Arma de Ingenieros del Ejército Uruguayo, consultado el 22/01/08, <http://www.ingenierosmilitares.org.uy/armaing/armaing7.htm#dpto>)

³⁰ En una comunicación del 06/05/59, caratulada como confidencial, el Embajador Woodward informa al Departamento de Estado su opinión positiva respecto al “pedido de equipamiento del Ejército uruguayo para sus Unidades de Ingenieros” por su utilidad para “trabajos militares, semi-militares y hasta civiles”. Meses después -13/10/59 (op.cit)- el Embajador también maneja la hipótesis de que el desarrollo de unidades de ingenieros militares podría ser funcional a que tropas uruguayas pudieran ser destinadas para cumplir misiones fuera del país. En efecto, por su carácter de unidades de apoyo, el riesgo de sufrir bajas en combate era menor. Así, aumentaba la probabilidad de que el gobierno y la sociedad uruguaya aceptaran tal eventualidad (González Guyer, J. 2002)

uruguay, cuya expresión más visible fue las Operaciones UNITAS. No ocurrió lo mismo en el caso del Ejército y la Fuerza Aérea. Las maniobras UNITAS resultaron ser las únicas maniobras militares combinadas, promovidas y financiadas por EEUU, en las que participó Uruguay y que no se interrumpieron con la enmienda Koch. Recién en 2006, por decisión del gobierno uruguayo, la Armada dejó de tomar parte en estas maniobras.

Si bien el Convenio de Asistencia Militar de 1953 continúa vigente y a su amparo se mantiene en funcionamiento la Oficina de Cooperación Militar en la Embajada de EEUU en Montevideo, actualmente las actividades de cooperación en lo estrictamente militar parecen escasas³¹. Las maniobras bilaterales periódicas combinadas de fuerzas de infantería y paracaidistas que se cumplieron hasta 2004 dejaron de realizarse. En cambio, los intercambios se han mantenido a nivel de los programas de cursos de capacitación y a través de maniobras combinadas multi-nacionales reales o virtuales, promovidas y financiadas por EEUU. Uruguay tampoco recibe, desde hace ya al menos tres décadas, ningún equipo militar significativo de origen norteamericano.

Dos décadas de orfandad y las Misiones de Paz de NNUU

Recién en los años 90' las Fuerzas Armadas uruguayas encontraron en las misiones de paz de Naciones Unidas una misión profesional e institucionalmente atractiva que además cuenta con niveles de aprobación social. Las misiones de paz se constituyeron, entonces, en nueva *fuerza ad hoc* de financiamiento, entrenamiento y re-equipamiento. También de legitimación institucional ante la sociedad y —ello no es menor— mecanismo complementario para mejorar los deprimidos ingresos personales de oficiales y personal subalterno³².

Quedó atrás un período de casi dos décadas de doble *orfandad* —de doctrina y de equipamiento— para las FFAA uruguayas. En dicho período ellas sufrieron también la *perplejidad estratégica* que generó la abrupta implosión de la URSS y el Pacto de Varsovia a fines de los años 80'. Por otra parte, recibieron el *impacto agregado* de la restauración institucional en 1985 y de una transición democrática que las devolvió gradualmente a sus misiones específicas en el marco del desprestigio acumulado por su actuación durante la dictadura. Ya en 2004, el triunfo del Frente Amplio en las elecciones presidenciales convirtió en Mando Superior de las FFAA al viejo *enemigo interno* de la guerra anti-insurgente de los 70' y 80'.

Conviene apuntar que, durante las dos décadas de *intemperie* que sufrieron, se registraron algunos fenómenos interesantes. Por una parte, como ocurrió en el resto de la sub-región, las Fuerzas Armadas aun en el rol de actores de gobierno, pudieron adquirir algunos equipos y sistemas de armas de procedencia principalmente europea. Además, por primera vez en la historia contemporánea³³, se vieron ante la necesidad de elaborar doctrina de forma más autónoma. Dicha diversificación de proveedores de equipos militares atenuó la dependencia tecnológica y doctrinaria uruguayo respecto a los EEUU aunque su carácter *variopinto* generó problemas de mantenimiento.

Con la restauración institucional de 1985 se inició un gradual, aunque por eso no menos drástico, proceso de recorte presupuestal³⁴. Los cada vez más menguados fondos no fueron acompañados por orientaciones gubernamentales. De hecho, el recorte presupuestal admi-

³¹ A partir de la asunción del gobierno del Presidente Tabaré Vázquez, la cooperación militar de EEUU, en el marco de la nueva estrategia del Comando Sur, se ha re-orientado hacia programas "humanitarios" y de fortalecimiento de capacidades locales de cooperación inter-agencial y civil-militar para enfrentar emergencias y catástrofes.

³² Este asunto se desarrolla más adelante. Más de 10% del personal del Ejército y algo menos de Armada y a Fuerza Aérea se halla desplegado en el exterior (datos de 2007-2008). Los reembolsos que por desgaste de equipamiento, etc. recibe Uruguay de parte de NNUU son administrados directamente y con escasos controles por el Comando General del Ejército y representan un volumen muy considerable en relación al presupuesto asignado a FFAA.

³³ En las primeras décadas del siglo XX, Uruguay contó con una Misión militar francesa, luego fue la etapa de influencia de EEUU.

³⁴ Esto se analiza en detalle en el capítulo dedicado al presupuesto.

nistrado por una cúpula militar profundamente comprometida con la dictadura y sin voluntad de re-estructurar seriamente las Fuerzas Armadas, condujo al virtual *colapso operacional* de mediados de los 90'.

El fuerte aporte de tropas que Uruguay ha venido realizando a las numerosas misiones implementadas por Naciones Unidas luego el fin de la guerra fría³⁵ refleja el nivel de sintonía objetiva de dicho fenómeno con las necesidades y carencias de sus Fuerzas Armadas. Una vez más, la realidad mundial generó la oportunidad de resolver los problemas más acuciantes de la institución militar sin que las autoridades políticas tuvieran que definir qué hacer con ellas. Este nuevo *mecanismo ad hoc* permitió a los gobiernos aflojar en cierta medida las tensiones de unas fuerzas armadas sin horizontes profesionales claros, con salarios en caída y mal equipadas. Todo ello sin necesidad de grandes erogaciones por parte del Tesoro público. De hecho, la masiva participación militar en misiones de paz permitió al sistema político continuar postergando la necesidad de encarar seriamente la cuestión de las dimensiones militares de política de defensa nacional.

Así, esta nueva misión auto-definida por los militares como *subsidiaria y de apoyo a la política exterior* de la República, adquirió una importancia desproporcionada por los volúmenes de personal y recursos que a ella se dedican³⁶. Mirada con perspectiva histórica, ella vino a suplir buena parte del déficit que generó el corte de la ayuda militar norteamericana de los 70', generó un mecanismo casi providencial para mejorar los ingresos del personal al tiempo que le abrió ciertos horizontes profesionales³⁷. Todo ello con el valor agregado de que se trata de una misión fuera de fronteras que, entre otras cosas, otorga cierto prestigio internacional al país y es bien valorado por la población.

Sin embargo, los resultados de una investigación de la Auditoría Interna de la Nación³⁸, amenazan con poner en cuestión la forma en que el Ejército ha administrado los pagos de Naciones Unidas. Más aun, la mencionada auditoría también puso en evidencia la existencia de actividades económicas que el Ejército no *blanquea* presupuestalmente y se gestionan de manera al menos poco transparente³⁹.

Apuntes para comprender la particular “cultura de defensa” uruguaya

Como se desprende del apartado anterior, no es posible afirmar que la corporación militar en Uruguay haya *impuesto* una política de defensa nacional a las autoridades legítimas de gobierno. En todo caso, la forma en que se consagró históricamente el nivel de prerrogativas militares en los asuntos de la defensa es bastante más sutil. La modalidad que adoptada por el

³⁵ El Ejército, fuerza hegemónica y abrumadoramente mayoritaria en número de efectivos y capacidades, prácticamente monopolizó dicha participación. La Armada ha tenido un menor grado de participación, mientras la Fuerza Aérea lo ha hecho con mayores reticencias.

³⁶ Uruguay se ha constituido en uno de los mayores aportantes de tropas y observadores a Naciones Unidas y el que más aporta en relación a su población. En 2006-2007 el Ejército superó la cota del 10% de sus efectivos en el exterior, máximo establecido tradicionalmente para no afectar su misión fundamental. La Armada enfrenta problemas de personal al igual que la Fuerza Aérea.

³⁷ El asunto fue investigado en González Guyer, J., Gonnet, D. y Arbesún, R. (2007) “Defensa Nacional y Democracia. Defensa e Integración Regional, CSIC-ICP/FCS, Udelar, Montevideo(ver en www.fcs.edu.uy Investigación en Depto. de Ciencia Política)

³⁸ El gobierno que asumió en 2005 encomendó a la Auditoría Interna de la Nación (AIN) la realización de auditorías en todos los organismos públicos. Así, el organismo investigó la situación en el Ministerio de Defensa y por primera vez en la historia auditó al Comando General del Ejército, en particular la gestión de los fondos que NNUU pagó al Uruguay. También el Tribunal de Cuentas realizó una inspección de características similares. A ello se volverá más adelante en detalle.

³⁹ Aunque desconocidas por la opinión pública, el desarrollo de fuentes de financiamiento *ad hoc*, sin mayores controles por parte del Ministerio de Defensa y/o del de Economía, es un fenómeno de vieja prosapia en las Fuerzas Armadas. El mismo debe asociarse al tradicional modelo de control civil a la *uruguaya*: el sistema político tiende a no intervenir en los asuntos de las FFAA y le asigna presupuesto con un criterio incremental. Como resultado: las jerarquías militares –generalmente adictas al gobierno de turno– gerencian la defensa nacional con autonomía.

control civil/político de los militares en Uruguay promovió la generación de una amplia esfera de autonomía institucional. Ella ha resultado de la perversa combinación de *omisión político-gubernamental* con *activismo doctrinario militar* al que los años de dictadura (1973-1985) contribuyeron a reforzar.

Dicho modelo de relación entre gobierno e instituciones militares en Uruguay es en realidad un reflejo que corresponde perfectamente con las características de las relaciones establecidas a lo largo de la historia contemporánea entre la sociedad y sus fuerzas armadas. Por ello, es importante detenerse a analizar las razones de la actitud general predominante en la sociedad uruguaya ante las instituciones militares. No existen estudios que permitan fundamentar empíricamente la afirmación anterior, pero no parece aventurado establecer que la sociedad uruguaya *ha* tendido históricamente a observar a las FFAA y a *lo militar* en general con cierta distancia, escaso interés y hasta algún grado de rechazo o al menos aprehensión. Una *ajenidad* cuyas raíces deben rastrearse en la matriz liberal humanista que caracteriza la cultura política uruguaya predominante y que la dictadura de los años 70'-80' no hizo sino profundizar.

Al exponer los lineamientos de la política de relaciones internacionales y de defensa nacional del Uruguay se aludió a su proceso de gestación como estado independiente y a las consecuencias geopolíticas que el mismo tuvo para su desarrollo posterior. Así, se señaló cómo el tamaño y las características de su territorio, pero muy particularmente su ubicación entre Brasil y Argentina, los dos *gigantes* rivales sudamericanos tradicionalmente enfrentados, entre otras cosas, por la posesión de los territorios que hoy integran al Uruguay, contribuyeron a modelar su política exterior, al igual que su política de defensa nacional.

De tal forma, la *fatalidad histórico-geográfica* que ha signado al Uruguay como entidad estatal independiente, mediatizando su soberanía y limitando significativamente sus márgenes de autonomía, explica en buena medida la opción política por el apego al derecho internacional como principio rector permanente de su política exterior.

Allí podría ubicarse el *sustrato* en el que abrevia el escepticismo con que los uruguayos han valorado tradicionalmente la efectividad de las Fuerzas Armadas como instrumento de la defensa nacional. También el escaso nivel de atención que el sistema político ha dedicado a las dimensiones militares de la defensa nacional.

Sin embargo, dichos factores no parecen condición suficiente para explicar la *ajenidad* civil/política respecto los temas militares. Por ello conviene recordar las características de la sociedad uruguaya de las primeras tres décadas del siglo XX etapa en la que se construye la matriz cultural y política del Uruguay contemporáneo. De hecho, una sociedad relativamente próspera y apacible con un altísimo porcentaje de población llegada de Europa, se constituyó en cómodo *balcón*, desde el cual se siguieron con atención singular –y espanto– las terribles vicisitudes vividas durante la primera mitad del siglo XX, por una Europa a la que estaban ligados por lazos familiares muy directos y que además representaba su obligada referencia cultural.

En tal sentido conviene recordar que la neutralidad militar que Uruguay observó frente a las grandes guerras mundiales del siglo XX no tuvo correlato en lo político ni en lo comercial. Así, el beneficio comercial obtenido por el país como abastecedor de materias primas a los ejércitos, fue tan notorio como su carácter de importante aliado político de Washington en región. No obstante ello, Uruguay se negó a enviar tropas a Corea, pese a la fuerte presión ejercida en tal sentido por EEUU.

Si la Guerra Civil española y la Segunda Guerra Mundial tuvieron fuerte repercusión en la sociedad y los uruguayos fueron espectadores activos de aquellos acontecimientos, prevaleció una actitud general de rechazo a la guerra y una escasa disposición a que jóvenes uruguayos arriesgaran sus vidas en lugares lejanos. Desde la institucionalización política a principios del siglo XX, el deber ciudadano de participar en la defensa no pasó nunca de un nivel puramente retórico.

Dichas referencias, necesariamente breves, deben ser relacionadas a algunos rasgos difusamente generalizados en la sociedad uruguaya: el anti-militarismo, el pacifismo, la notable tendencia a la resolución de los conflictos sociales y políticos según una lógica transaccional y de negociación que se expresa muchas veces casi como un *horror a los antagonismos*. Así, raramente en Uruguay los asuntos políticos y sociales se dirimen siguiendo lo que podría denominarse *lógica bélica*, según la cual los conflictos se resuelven por la vía de la *eliminación del otro*.

El último de los rasgos señalados –el espíritu de conciliación política– puede asociarse no sólo al humanismo liberal y universalista que tiñe fuertemente a la sociedad uruguaya, sino al carácter de *país de cercanías*, como definió Carlos Real de Azúa (1984) al Uruguay del siglo XX. Una sociedad pequeña –también pacata y recatada–, cuyos tradicionales niveles de integración social han dado lugar a una densa trama de relaciones y vínculos personales, en cuyo seno los lazos de conocimiento y los compromisos personales atenúan el conflicto y facilitan la negociación. Dicho “espíritu”, arraigado en las elites uruguayas, también *tiñe* la política exterior del Uruguay.

Finalmente, el pacifismo y el anti-militarismo uruguayos deben asociarse al *sello del primer batllismo*⁴⁰ en los inicios del siglo XX, etapa matricial en la construcción del Uruguay contemporáneo. En dicho período se cierra el cruento siglo XIX signado por las guerras civiles. La división del país en dos *bandos* pervive todo el siglo XX, pero el enfrentamiento se institucionaliza, consolidándose bajo la forma de dos partidos políticos; colorado y blanco. El influyente patriciado ilustrado montevideano logra imponer su visión del mundo, liberal y universalista, con fuertes rasgos humanistas. Profundamente imbuido del positivismo sometió a un exitoso *disciplinamiento* cultural a una sociedad en la que prevalecían valores y costumbres propias de la sociedad rural tradicional⁴¹. La pacificación y *civilización* de las luchas políticas expresa en buena medida dicho éxito.

El proceso de institucionalización política del país, cuya viabilidad se apoyó en la derrota militar de las *montoneras blancas* en manos del ejército gubernamental colorado en 1904, posibilitando el monopolio de la violencia física en todo el territorio nacional y su pacificación, permitió un gradual ordenamiento y racionalización de la producción ganadera, base de la economía uruguaya. Estuvieron creadas así las condiciones para la construcción de una temprana *sociedad de bienestar* o mejor: un estado *asistencial, providente, y anticipador de demandas*, como lo describió Fernando Filgueira (1989:11), apoyado en la intuición previa de Juan Rial.

Este período de relativa bonanza económica y desarrollo socio-cultural que, con altibajos y diversas alternativas se prolongó hasta los años 50', las elites uruguayas procesaron la construcción de una economía urbana a partir de un país vacío, de economía ganadera, y alimentado demográficamente por una fuerte corriente inmigratoria europea. Aquella etapa constituye referencia obligada en la memoria colectiva uruguaya y marca fuertemente su imaginario.

El aporte de los inmigrantes anarquistas y socialistas que José Batlle y Ordóñez cooptó e incorporó a su proyecto, contribuyó a profundizar el *solidarismo social* sumando ciertas expresiones de *obrerismo* y algunos elementos del espíritu libertario, a su doctrina política. Aunque Batlle no tuvo empacho en apelar a las armas para imponer su proyecto político y organizar un ejército que garantizara la permanencia de su partido en el gobierno, el batllismo como corriente de pensamiento liberal, universalista y humanista, contribuyó a la difusión de ideas pacifistas y anti-militaristas en una sociedad en la que, además, existían condiciones para ello.

En conclusión, la política exterior y de defensa nacional del Uruguay debe interpretarse a partir de su condición de estado geográficamente pequeño, rodeado por los dos gigantes sudamericanos. Por otra parte, las características del proceso de construcción estatal y nacional explican el casi-endémico descuido del instrumento militar como herramienta

⁴⁰ Esta etapa, en la que se dibujan los rasgos básicos que definen cultural y políticamente al Uruguay, estuvieron dominados por la figura de José Batlle y Ordóñez, Presidente de la República entre 1903-1907, y luego 1911-1915.

⁴¹ El fenómeno ha sido estudiado particularmente por el historiador José Pedro Barrán.

para garantizar su integridad territorial, preservar su soberanía y proteger sus recursos, así como la opción tradicional por la política exterior como instrumento principal de la defensa nacional.

Finalmente, debe señalarse que no es posible establecer correlación alguna entre el esfuerzo en defensa nacional de Uruguay y el de sus países vecinos. Si bien el Ministerio de Defensa, como se verá más adelante, representa un porcentaje significativo del presupuesto y del PBI de Uruguay, desde fines de los años 40' y principios de los 50', con el gran auge de su Fuerza Aérea, su política de defensa ha tenido claramente una postura no-ofensiva.

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

- Formas en que la política exterior del país acota y da contexto a la política de defensa.

El instrumento militar constituye un instrumento de política exterior, en la medida que las actividades desarrolladas por las FF.AA. en relación con actores extranjeros son parte integral de las relaciones internacionales del país. Pese a ello, en Uruguay el Ministerio de Relaciones Exteriores (M.RR.EE.) ha prestado escasa atención a la dimensión militar de la política exterior, mientras las Fuerzas Armadas han desarrollado una verdadera *diplomacia militar paralela*. En efecto, las relaciones internacionales de cada una de las tres Fuerzas se han desarrollado de manera autónoma, con bajos niveles de control efectivo por parte del Ministerio de Defensa Nacional y escasa interacción con el M. RR.EE.

Las definiciones contenidas en la Ley Marco de Defensa Nacional crean condiciones para revertir dicha tradición, según la cual el M.RR.EE. no se ha ocupado de las cuestiones de seguridad y defensa que comprendían a su área de competencia y de hecho los militares desarrollaron sus políticas de relaciones internacionales con relativa independencia y baja supervisión de las autoridades del MDN.

Es así que, y tal como se ha visto en el punto anterior (3), en el Uruguay ha habido históricamente una separación entre los lineamientos de la política exterior y la actividad del sector de la defensa. Esto en el sentido de que la primera no ha fungido como orientadora de la defensa nacional. Esta desconexión, contribuyó a generar vacíos normativos y conceptuales y ambientar niveles de autonomía de las jerarquías militares en la elaboración y ejecución de políticas. A partir del actual gobierno y la revisión iniciada en el sector de la defensa se dibuja una voluntad política novedosa orientada a reformular la interrelación entre las dos áreas.

El encuadre normativo de la proyección estratégica⁴²

Como se señaló anteriormente (punto 2 de este capítulo) en Uruguay no existen normas legales que definan explícitamente los grandes lineamientos de la política de defensa nacional y las argumentaciones conceptuales que orientan dicho sector. En la práctica, las mismas han sido definidas por las jerarquías militares a partir de principios generales contenidos en la Constitución, Leyes Orgánicas de las FF.AA., convenios internacionales suscritos por el país, etc. Posteriormente, aunque no siempre explícitamente, dichas definiciones han sido reforzadas por el MDN.

El proyecto de Ley Marco de Defensa Nacional rompe una larga tradición en dicho sentido y parece señalar un nuevo rumbo de mayor protagonismo del sistema político en la defini-

⁴² Las siguientes líneas se basan, con modificaciones parciales, en el trabajo de Gonnet Ibarra, Diego (coord.); Alonso, R.; Perdomo, S.; y Rumeau, D. *"Sistematización comparativa del marco jurídico de la Defensa. Argentina, Brasil, Chile, España y Uruguay"*. Trabajo de Consultoría realizado para el PNUD. (2006). También fue utilizada información recabada del sitio web del MDN concerniente al "Debate Nacional Sobre Defensa" (www.mdn.gub.uy – link "Debate Nacional").

ción de estas cuestiones, procurando asumir de manera más activa la responsabilidad de conducción de las FF.AA.

Puede entonces afirmarse que el sector defensa en Uruguay se encuentra en un momento de “transición”, pues conviven actualmente una realidad -institucional y doctrinaria, una estructura de fuerzas, etc.-, fruto de un siglo de vigencia del anterior modelo de relaciones civil-militares, con las disposiciones que eventualmente introducirá la Ley Marco de Defensa Nacional. Resta aun la implementación de un conjunto de transformaciones que, aunque implícitas en la mencionada ley, no han sido explícitamente definidas.

Ante esta situación, en que conviven dos marcos de referencia, se ha optado por un doble ejercicio: la descripción de *lo realmente existente* y el análisis de los contenidos de *lo proyectado* según las definiciones contenidas en la Ley Marco de Defensa Nacional. Dado que ella surgió del Debate Nacional sobre Defensa, se utilizarán los documentos allí aprobados así como las actas de las sesiones de la Comisión de Defensa Nacional del Senado de la República en las que el Ministro de Defensa expuso los contenidos y significados de la Ley.

Por otra parte, para el análisis de lo “realmente existente” se han utilizado principalmente dos publicaciones del Ministerio de Defensa: “Defensa Nacional. Aportes para un Debate” de 2005 y “Bases para una Política de Defensa Nacional” de 1999. La segunda fue producto de un ejercicio de elaboración de un grupo de asesores ministeriales en el Instituto de Estudios Jurídicos de Defensa (INJUDE) y el primero recopila definiciones adoptadas básicamente por los Comandos Generales de las FF.AA.

Objetivos y principales Lineamientos de la Defensa:

1. Lo “realmente existente”: el marco anterior al “Debate Nacional Sobre Defensa”

En “Aportes para un Debate” (MDN, 2005) se definen los “objetivos de la defensa nacional”, que se clasifican como “permanentes” y “coyunturales”.

Objetivos Permanentes: Proteger la soberanía, integridad territorial, independencia, honor y paz de la República, su Constitución y Leyes; la vida e integridad de sus habitantes y su identidad cultural; el sistema de gobierno republicano democrático representativo, el Estado de Derecho, así como el desarrollo económico y social del país.

Objetivos coyunturales: Profundizar las relaciones de cooperación, fomentando la confianza mutua y la amistad con los países de la región, en especial con los integrantes del MERCOSUR.

Estrategia de Defensa: En relación a la estrategia de defensa del país, se señala que “...el Uruguay debe adoptar una postura estratégica defensiva. A este objetivo coadyuvan la diplomacia preventiva y la disuasión, entendiéndose por tal, a la percepción que tiene el oponente de que el costo potencial de mantener una determinada línea de acción sobrepasa las ganancias que espera obtener. Es decir, que el costo militar y político le resulta inaceptable”. (MDN, 2005).

Este concepto fue desarrollado también en el documento de 1999: “Nuestra Política de Defensa se basa en unas FF.AA. de estructura y tamaño adecuados para asegurar efectos razonablemente disuasorios, y en un servicio exterior que actúe preventivamente para la obtención de una solución pacífica de las controversias que eventualmente se puedan presentar, en el marco de una adecuada y oportuna estrategia de anticipación. En particular se considera de especial importancia el mantenimiento de una presencia muy activa de nuestros representantes en los distintos foros, a efectos de proyectar internacionalmente la imagen del Uruguay como país soberano, respetuoso del Derecho Internacional y del Estado de Derecho, y contribuyente permanente, dentro de sus posibilidades, a la paz y seguridad internacionales” (MDN, 1999).

Incluso el éxito de la actual estrategia militar de Defensa contra agresiones por parte de fuerzas convencionales de otros países reside en buena medida en que esa proyección internacional pueda ser capitalizada captando rápidamente el rechazo de la comunidad internacional a la mencionada agresión.

De acuerdo a la línea de acción que como vimos enmarca al país como un actor pacífico en la región, es que la estrategia de defensa nacional uruguaya incluye como uno de sus pilares centrales el concepto de **diplomacia preventiva** (*“La Defensa Nacional, Aportes para el Debate”*, MDN-2005).

De hecho, se asigna al Ministerio de RR.EE. un rol central en la actividad de defensa. Como parte de sus competencias generales, definidas por el Dec. 574/974, el M.RR.EE., entiende sobre cualquier asunto de política exterior, incluidos los relacionados con la defensa⁴³.

El Documento *“Bases para una Política de Defensa Nacional”* (MDN, 1999), señala que son principios fundamentales de la Política Exterior nacional: *“(...) el respeto de los tratados, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, el respeto del derecho internacional, la solución pacífica de controversias, el uso de la fuerza sólo como defensa ante la agresión, y la libre determinación de los pueblos”*.

El libro *“Aportes para un Debate”* (MDN, 2005) incluye un capítulo donde se analizan los “Escenarios de la Defensa”. Allí se define como *“(...) principios tradicionales de la política exterior de la República, en particular al de rechazo del empleo de la fuerza... contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado... la solución pacífica de controversias, el respeto de las normas de Derecho Internacional y el apoyo a los principios e instituciones consagradas en la Carta de las Naciones Unidas”*. Se afirman así dos importantes definiciones político/estratégicas: a) la vocación no agresiva del país y sus Fuerzas Armadas; b) el hecho de que la estrategia de defensa se concreta esencialmente a en dos ámbitos, el diplomático y el militar.

Se asigna (al menos formalmente) a las FF.AA. un rol importante también en el ámbito diplomático, a través de dos tipos de actividades: las realizadas por las agregadurías militares acreditadas en distintas representaciones diplomáticas y *“...el despliegue de efectivos en Misiones de Paz”*. (MDN, 2005).

Se argumenta que *“...los agregados militares acreditados en distintas representaciones diplomáticas... son una clara demostración del fenómeno de la confianza mutua, considerada por nuestro país, como elemento clave para la consolidación de relaciones transparentes con la Comunidad Internacional”*. (MDN, 2005).

Por otra parte, la identificación de las amenazas que corresponde neutralizar militarmente, la determinación de su probabilidad de ocurrencia y gravedad, las definiciones sobre hipótesis de conflicto, organización y doctrina de empleo sobre las que se preparan los aparatos militares son elaboradas directa e independientemente por cada una de las Fuerzas. La elaboración de estas definiciones es una atribución que la ley no define. En ausencia de definiciones políticas del poder civil, las Fuerzas han formulado una proyección de la defensa en consideración de la **ubicación estratégica** del Uruguay en la región.

En tal sentido, el Ejército Nacional ha elaborado una construcción teórica según la cual nuestro país *“ocupa una posición calificada en este hemisferio por la riqueza de sus suelos y su posición estratégica colocado sobre el flanco Atlántico... representando la cuña de ingreso a la Cuenca del Plata y al llamado “oro transparente o azul”* (los recursos hídricos del Acuífero Guaraní).

⁴³ Dec. 574/994 de 1974 *“Al M.RR.EE. corresponde lo concerniente a: (2º) Las relaciones con los Estados extranjeros y organismos internacionales y lo atinente a cuestiones internacionales en materias atribuidas a otros Ministerios”*.

Uruguay sería en el MERCOSUR el “Estado gozne” que debe soldar el eje conformado por las dos grandes potencias sudamericanas” (Brasil y Argentina). En este marco de integración regional, “la vieja apreciación del vecino como adversario y eventual amenaza, se ve reemplazada (aunque no claramente definida) por otra ecuación, esto es: “sus riesgos serán ahora también los nuestros”... para estos países, la complementación que se logra con una agenda común de defensa, permite un resultado sinérgico, en donde se ven potenciadas las capacidades de los integrantes del bloque regional... Es posible visualizar por ciertos hechos tales como la participación de los países integrantes del bloque en el Operación MINUSTAH, las reuniones en que han participado los Ministros de Defensa y los Comandantes de los Ejércitos, que se está transitando en el camino de una integración más amplia y profunda”.

Para la Fuerza de Tierra el Estado debería visualizar prospectivamente la situación desde el punto de vista estratégico y se debería realizar un adecuado análisis geopolítico que nos permitiera estar preparados para enfrentar un potencial escenario global de fuertes intereses regionales y mundiales por los recursos naturales... considerando aspectos tales como la definición de una agenda común (en el marco del MERCOSUR) de asuntos de seguridad y defensa, el desarrollo de capacidades y la interoperabilidad de los encargados de desarrollar las políticas de defensa, las que no deberán limitarse a los asuntos militares⁴⁴.

2. Las Modificaciones Introducidas en la Ley Marco de Defensa Nacional

Tal como lo hemos visto anteriormente en este trabajo⁴⁵, la historia del Uruguay contemporáneo, ya desde los primeros años del S XX, marca que tanto las políticas de defensa nacional, como los asuntos referidos a cuestiones militares o de las FF.AA., han tendido a no ser integradas a la agenda de debate público.

A partir de 2005, se produjo un punto de inflexión en los temas referidos a defensa y FF.AA., en cuyo marco el gobierno, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Universidad de la República (UdelaR) promovió el denominado *Debate Nacional sobre Defensa*⁴⁶ con el fin de iniciar un proceso de reforma del sector defensa. De este Debate el Ministerio de Defensa tomó insumos para elaborar la *Ley Marco de Defensa Nacional* (PLD).

Se analizan a continuación las definiciones conceptuales más relevantes que se introducen en dicha Ley. Para ello se usarán los documentos aprobados por las MTD del Debate Nacional sobre Defensa y las actas de las dos sesiones de la Comisión de Defensa del Senado de la República⁴⁷ en las que el Ministro de Defensa Nacional, Dr. José Bayardi, expuso los contenidos de la Ley.

Veamos ahora las innovaciones más relevantes:

- ❖ Se define la Defensa Nacional, distinguiéndola de la defensa militar y estableciendo, a su vez, la creación de un *Sistema de Defensa Nacional* (SDN). En tal sentido se señala que: “La Defensa Nacional comprende el conjunto de actividades -civiles y militares- dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad de nuestro territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitu-

⁴⁴ Extractado del “Aporte del Ejército Nacional a la Mesa Temática de Debate N° 2- Defensa Nacional y Política Exterior del Estado”. Material de Apoyo MTD 2, disponible en el link “Debate Nacional” del sitio web: www.mdn.gub.uy

⁴⁵ Ver Cap. I, Punto 3: *Enquadre histórico, cultural y valórico que sustenta la política de defensa.*

⁴⁶ El proceso incluyó la realización de dos seminarios, uno de carácter internacional y otro nacional y el trabajo en cinco “Mesas Temáticas de Debate” (MTD), con un total de 20 sesiones, realizadas entre los meses de junio y setiembre del año 2006. Las MTD se conformaron con representantes de la sociedad civil, el Estado, académicos, especialistas en la temática y las instituciones militares, por medio de los Comandos Generales de las tres Fuerzas (Ejército, Armada Nacional y Fuerza Aérea).

⁴⁷ En las fechas 24/03/2008 y 31/03/2008. Estos documentos están disponibles en la página web del poder legislativo: www.parlamento.gub.uy

ción y las leyes; generando las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población” (Art. 1).

El Documento Final de la MTD 1 (La Defensa Nacional: Definición)⁴⁸, aprobado el día 20/07/06 estableció que la Defensa Nacional: *“Constituye un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía. Es una función básica, esencial, permanente e indelegable del Estado... constituye una política pública de competencia del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo”.*

El documento antes referido le confirió los siguientes *Objetivos*:

- ✓ Contribuir a generar las condiciones necesarias para alcanzar el bienestar presente y futuro de la población
- ✓ Salvaguardar la soberanía, independencia e integridad territorial así como los recursos estratégicos del país y a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución y las leyes.
- ✓ Enfrentar eventuales amenazas, gestionar riesgos y/o reducir las vulnerabilidades del país que afecten los valores, principios e instituciones consagrados en la Constitución de la República.

Según el Ministro de Defensa Nacional, Dr. José Bayardi: *“En el proceso del Debate Nacional quedó claro el conceptualizar la Defensa más allá de lo estrictamente militar... (en la definición de la misma) dentro de los objetivos clásicos, como la soberanía, la independencia y la integridad territorial, destaca la incorporación de la preservación de los recursos estratégicos, que es algo que ha venido sucediendo de manera creciente en otros marcos jurídicos y legales a nivel mundial. Asimismo, destaca el que todas las actividades civiles o militares que se desarrollen con esta finalidad deben encuadrarse en el marco constitucional y legal”*⁴⁹.

En lo que hace a la relación entre los ciudadanos y la Defensa, el Ministro Bayardi señala que se ha considerado la Defensa *“...como un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía. El deber lo ejercen los ciudadanos, obviamente, en las formas y términos que se establecen en la Constitución y en las leyes. Garantizamos a todos el derecho a la defensa, en el marco de una sociedad abierta, y se lo exigimos como derecho y compromiso al ciudadano. Eso hace a la definición que le queremos dar a la defensa, lo que está resumido en los artículos 1º y 2º”*⁵⁰.

El Documento Final de la MTD 1 estableció al respecto que: *“Con el fin de clarificar el compromiso de la ciudadanía con la Defensa Nacional, se recomienda la redefinición de los marcos legales que involucran los sistemas de reservas militares, ajustándolos al escenario nacional e internacional... (y) crear mecanismos que potencien la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las tareas del Sistema Nacional de Emergencias con una base de inserción territorial”.*

- ❖ Por otra parte, la ley marco establece que la defensa militar, constituye uno de los instrumentos de la defensa. En tal sentido, el Art. 17 define que las FF.AA. como instrumento militar de la defensa nacional: *“(...) son el núcleo básico de la población responsable de la ejecución de las actividades militares de la defensa nacional”*⁵¹.

⁴⁸ Este documento, al igual que todos aquellos vinculados al “Debate Nacional Sobre Defensa” están a disposición del público en el sitio web del MDN (www.mdn.gub.uy), accediendo por medio del link “Debate Nacional”.

⁴⁹ Acta “Comisión de Defensa del Senado”: 31/03/08.

⁵⁰ Acta “Comisión de Defensa del Senado”: 31/03/08. Por otra parte, el art. 25 de la Ley Marco plantea que el PE ha de establecer los criterios relativos a la preparación y disponibilidad de los recursos humanos y materiales no propiamente militares para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional en situaciones de grave amenaza o crisis, considerando para su aplicación lo dispuesto en el artículo 35 de la Constitución de la República y los mecanismos de cooperación y coordinación existentes entre los diferentes Poderes Públicos, dando cuenta al Poder Legislativo.

⁵¹ Dentro del PLD, bajo el Título II “Ministerio de Defensa Nacional”, se consigna que la: *“Armada Nacional, el Ejército Nacional y la Fuerza Aérea Uruguaya: Ejecutarán los actos militares de la defensa nacio-*

El Documento Final de la MTD 1, estableció al respecto la misma redacción. Mientras que en el Documento Final de la MTD 4 (FF.AA.: Componente Militar de la Defensa), acordado el día 21/09/06 se resaltó que: *“La conducción de la defensa militar de la República es competencia del Poder Ejecutivo a través del MDN. A fines instrumentales, para atender las necesidades de la defensa militar y a los efectos del gobierno, comando, administración y movilización de las FF.AA. en toda la extensión de la soberanía y de la jurisdicción del Estado, la ley establecerá los ámbitos espaciales de competencia y responsabilidad de cada Fuerza”*.

Se indicó a continuación que: *“Cada uno de los componentes de las FF.AA. (Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea Uruguaya) se constituye como la rama organizada, equipada, instruida y entrenada para ejecutar los actos militares que imponga la Defensa Nacional, sola u operando conjuntamente con las demás Fuerzas”*.

El Documento Final de la MTD 4 consignó que: *“Las tareas relacionadas con el orden interno son competencia del Ministerio del Interior y no son misiones específicas de las FFAA, a excepción de las que preceptivamente la ley establezca. En casos de grave e imprevista conmoción interior, y cuando los organismos competentes del Estado se vean desbordados, el Mando Superior podrá disponer, comunicando al Poder Legislativo y estando a la decisión de éste (Art. 168 inc. 17 de la Constitución), que las FFAA actúen en apoyo a los organismos correspondientes”*. La MTD 4 también definió como **misiones sustantivas** aquellas cuyo objetivo es dar cumplimiento al **cometido fundamental de las FFAA.**, que es: *“...la ejecución de los actos militares dirigidos a defender la soberanía, independencia e integridad territorial así como los recursos estratégicos del país y contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución y las leyes”*.

Para el Ministro de Defensa Nacional, *“...la política militar de defensa habrá que reglamentarla para cumplir con el marco legal, sobre todo en lo relativo a la adecuada y eficaz preparación para enfrentar una agresión militar. Esto no se desarrolla en el proyecto de ley porque es una ley marco que posteriormente deberá adecuarse a las necesidades... el PE y el PL - entre otros actores- deberán discutir qué tipo de preparación se necesita y qué armamento y logística se requieren”*⁵².

- ❖ En otro orden, y en referencia a la inserción internacional del país, se reafirma la adhesión del Uruguay a los principios de no intervención, respeto por la autodeterminación de los pueblos, y solución pacífica de controversias, así como también se resalta que la política de defensa militar uruguaya sólo está asociada al ejercicio de la legítima defensa. En la misma línea se inscriben también las declaraciones favorables a fortalecer la colaboración con los países de la región, explorando las posibilidades de profundizar la cooperación y las medidas de confianza mutua con los mismos. (Arts. 3 y 4 del PLD).

En la MTD 2 (Política Exterior y Defensa) se discutió: *“...en qué medida ambas políticas públicas (Exterior y de Defensa) deben estar subordinadas una a la otra, y/o complementarse. También se analizó cuán compatibles son los principios rectores de una y otra, tal como han sido aplicadas hasta ahora en el país. En este sentido, en particular se debatió largamente el tipo de estrategia de defensa militar que el país debía impulsar, a la luz no sólo de sus necesidades y posibilidades, sino de los principios de Política Exterior que históricamente ha reivindicado”*⁵³.

nal, en el marco de la Constitución de la República y las leyes, de conformidad con la política de defensa nacional”. Su cometido fundamental es la defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial, así como los recursos estratégicos del país que determine el CODENA y contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución y las leyes. El Art. 19 del PLD habla de la “conjuntez” y menciona al respecto: *“La composición, dimensión y despliegue de las FF.AA., así como su organización y funcionamiento se inspirará en el criterio de eficiencia conjunta, unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola Fuerza”*.

⁵² Acta “Comisión de Defensa del Senado”: 31/03/08..

⁵³ Gonnet Ibarra, Diego (coord.); González Guyer, J.; Alonso, R.; Perdomo, S.; Rumeau, D. (2006, b).

Así, en los puntos 1 y 2 del documento aprobado se acordó la adopción de los principios históricos de la Política Exterior uruguaya como **principios que también deben orientar la política de defensa**, estos son los siguientes:

- ✓ Estricto respeto a la autodeterminación de los pueblos / no intervención en los asuntos internos de los Estados.
- ✓ Preferencia por el arreglo pacífico de las controversias internacionales.
- ✓ Observancia del derecho internacional vigente para la República
- ✓ Máxima adhesión al multilateralismo en el ámbito de la seguridad internacional

En relación a la **estrategia de defensa militar del país**, y en consonancia con estos principios, se estableció que ella debe ser de carácter **defensivo y/o no agresivo**. Esto es, que la apelación al recurso militar se habilita sólo en ejercicio del derecho de legítima defensa, fundamentalmente frente a una agresión armada consumada o inminente (Punto 5).

También se consignó la necesidad de “...promover y desarrollar aquellos mecanismos de seguridad internacional basados en la cooperación y la promoción de la confianza mutua”.

Por otra parte, y reafirmando lo expresado en el Art. 6 de la Constitución de la República, se señaló la necesidad de “...otorgar atención prioritaria a los vínculos con los Estados y pueblos latinoamericanos...”. Se agregó que “...los países vecinos y el MERCOSUR representan el marco estratégico de alianzas más estrecho de la República...”, y que las relaciones de cooperación con esos países “...deben representar una prioridad”.

Al respecto consigna Bayardi: “Ratificamos que establecemos la acción diplomática como primer instrumento que el país debe utilizar para la solución de sus conflictos. Esto ha estado presente en nuestra evolución histórica como país y pensamos que en una ley que determina un marco general, es necesario consagrar una definición. Además, reivindicamos el derecho de legítima defensa que establece la Carta de las Naciones Unidas y, en el marco de éste, como país nos reservamos el recurso de la fuerza para los casos de agresión efectiva o inminente, sin perjuicio de utilizar todos los medios disuasorios y preventivos que puedan ser adecuados”⁵⁴.

- ❖ En lo que hace a la re-estructura del que ha pasado a ser denominado como “Sistema de Defensa Nacional” (SDN), se destaca la propuesta de supresión de algunos órganos, como por ejemplo la *Junta de Comandantes en Jefe* (JCCJ) y el *Estado Mayor Conjunto* (ESMACO), previéndose la creación de otros, como el *Consejo de Defensa Nacional* (CODENA) y el *Estado Mayor de la Defensa* (ESMADE). Asimismo, se señala que los integrantes del SDN serán: a) El Poder Ejecutivo⁵⁵; b) El Poder Legislativo; c) El Consejo de Defensa Nacional (CODENA). Siendo de destaque que la figura del primer mandatario adquiere un papel de gran relevancia en materia del ordenamiento de la defensa, al centrarse en su figura importantes funciones estratégicas y organizativas, que se trasladan inclusive al plano operativo militar.

En el Documento Final de la MTD 1 se recomendó la creación del CODENA, lo cual se plasmó luego en el Art. 10 del PLD. El cual establece que: “El CODENA constituye un órgano asesor y consultivo del Presidente de la República en materia de defensa. Estará integrado por el Presidente de la República, quien lo presidirá, por los Ministros de Defensa Nacional, Interior y Relaciones Exteriores”. A ello se agrega, que este órgano se reunirá a instancias del Presidente de la República, quien podrá invitar a participar a otras autoridades nacionales. De esta

⁵⁴ Acta “Comisión de Defensa del Senado”: 31/03/08.

⁵⁵ Al Poder Ejecutivo, se le asignan importantes cometidos: “a) Determinar la política de defensa y sus objetivos; b) Dirigir la Defensa Nacional; c) Ejercer el Mando Superior de las Fuerzas Armadas; d) Convoacar y presidir el Consejo de Defensa Nacional (CODENA); e) Adoptar las medidas pertinentes para solucionar las situaciones de crisis que afecten a la defensa; f) Tomar a su cargo la dirección político-estratégica de las operaciones militares en casos de uso de la fuerza; g) Establecer las directivas para las negociaciones exteriores que afecten a la política de defensa”. (Arts. 8, 9 y 25 del PLD)

forma, el CODENA pasará a ocupar un lugar neurálgico dentro del Sistema Nacional de Defensa, constituyéndose en un espacio de coordinación, articulación, y sobre todo, resolución.

Por su parte, el Art. 26 establece que *“...en tiempo de conflicto armado y durante la vigencia del estado de guerra, el sistema de disponibilidad permanente de recursos será coordinado por el CODENA”*. Con esta disposición se le otorga a dicho Consejo la facultad de coordinar los elementos y recursos necesarios en los casos de conflictos armados en desarrollo.

Precisa Bayardi en torno a este tema, *“Lo que se hizo en el proyecto de ley es sistematizar algunas de las funciones que emanan del marco constitucional... la dirección político-estratégica siempre es y debe ser del mando político”*⁵⁶. Estrictamente sobre el CODENA precisó el Ministro que dicho órgano, *“...es integrado por el Presidente de la República porque se quiere que esté en la discusión del proceso de asesoramiento...para que los procesos de discusión y de asesoramiento sean dinámicos. El Presidente será quien tome las decisiones de naturaleza política, y cuando se trate de temas de naturaleza militar, deberá tener incorporados a los mandos militares, al Jefe del ESMAD, si lo tuviéramos o, en caso contrario, a los Jefes de cada una de las Fuerzas”*⁵⁷.

El Inciso C del Art. 16 del PLD, señala que el ESMAD *“Es el órgano de asesoramiento ministerial, encargado de asesorar, coordinar y supervisar las actividades de las FF.AA., bajo las directivas de la política de defensa militar...”*. Con la creación de este órgano, se otorga a las FF.AA. un espacio institucionalizado, dentro de un ordenamiento claro desde el punto de vista jerárquico, desde donde aportar su punto de vista en las cuestiones que hacen a sus competencias más específicas, y se deja la conducción política del sector en otros ámbitos, donde la preeminencia es civil (CODENA). Esto supone un avance en la delimitación de funciones y en la identificación transparente y efectiva de las potestades, competencias y funciones que comprenden a cada actor dentro del “Sistema de Defensa Nacional”.

Acerca del ESMAD, el Ministro Bayardi señaló que: *“Este órgano está concebido como un órgano de asesoramiento ministerial en materia militar. No está en la línea de mando, pero asesora al Ministro en el análisis y valoración de los escenarios estratégicos futuros en materia militar y elaboraría la planificación logística de las FF.AA. a nivel ministerial, particularmente en lo referido al sistema de armas, de comunicaciones, equipamiento y nueva tecnología. Asimismo, coordina las actividades de las FF.AA., bajo las directivas de la política de defensa militar. El Jefe de ESMAD será un Oficial Gral. en actividad o retiro, designado por el PE”*⁵⁸.

Por otra parte, Bayardi añadió: *“...estoy de acuerdo en seguir avanzando en un accionar conjunto de las FF.AA. y en que se deberá derivar en el ESMAD la línea de mando de las FF.AA., (organismo que contará con) un Jefe del ESMAD, un Cte. del ESMAD y un Comando de Acción Conjunto, (y al cual) quedarán subordinados los Jefes de cada una de las Fuerzas en el futuro. (...) El Cte. en Jefe de cualquiera de las FF.AA., ya sea el Ejército, la Fuerza Aérea o la Armada, tiene la responsabilidad y la misión de tener alistada a la Fuerza, de la cual es Cte., para que se pueda utilizar en operaciones de naturaleza militar, que eventualmente pueden no ser comandadas por él; en un escenario conjunto se nombrará un jefe del comando del teatro de operaciones al que cada una de las Fuerzas deberá aportar los recursos que pida”*⁵⁹.

- ❖ Con respecto al MDN, la Ley Marco consigna que el mismo tiene por: *“atribución y competencia básica la conducción política de aquellas áreas de la defensa nacional que las leyes y el Poder Ejecutivo en el marco de sus facultades determinen y en particular todo lo relacionado con las Fuerzas Armadas”* (Art. 14). Asimismo, se indican las “áreas básicas de competencia” del MDN, siendo las mismas: a) La Política de Defensa; b) La Administración General. (Arts. 14

⁵⁶ Acta “Comisión de Defensa del Senado”: 31/03/08.

⁵⁷ Acta “Comisión de Defensa del Senado”: 31/03/08.

⁵⁸ Acta “Comisión de Defensa del Senado”: 31/03/08.

⁵⁹ Acta “Comisión de Defensa del Senado”: 31/03/08.

al 16 del PLD). En cuanto a las funciones del MDN, el art. 15 expresa: *“Ejercer la gestión administrativa, financiera, jurídica y establecer los criterios de gestión de los recursos humanos, tanto civiles como militares de todas las Unidades y dependencias que lo componen. A tales efectos puede emplear personal de origen civil o militar indistintamente, siguiendo el criterio de adecuación y conveniencia para el servicio a prestar”*.

En el PLD se establece además, que el MDN estará dirigido por el Ministro de Defensa Nacional que tiene como cometidos, además de los asignados por la Constitución de la República, los siguientes: actuar con el Presidente de la República en todo lo inherente a la Defensa Nacional; la preparación, dirección, ordenamiento y ejecución de la política de Defensa Nacional; la obtención y gestión de los recursos humanos y materiales para ello; la dirección superior y administración de las FF.AA., en aquello que no se reserve directamente el PE, e integrar como miembro permanente el CODENA.

En el Documento Final de la MTD 3 (MDN: Competencias y Lineamientos de un Diseño Institucional), acordado el día 24/08/06 fueron señaladas las atribuciones y competencias del MDN con la misma redacción que recoge el PLD en su artículo 14. A lo cual se agregó que la conducción política incluye: *“a) la planificación estratégica, b) la generación de la doctrina de empleo y despliegue de las FF.AA., c) los lineamientos en educación militar y d) la implementación misma de la Política de Defensa Militar”*.

Se precisó a su vez que el MDN *“...deberá ser responsable de la gestión administrativa, financiera y del establecimiento de los criterios de gestión de los recursos humanos, tanto civiles como militares en todas las unidades ejecutoras bajo su dependencia, así como también de la conducción y supervisión de todas las actividades que cumplen las FF.AA.... siendo de su competencia la determinación –dentro del marco normativo vigente- de los mecanismos de control que estime convenientes a tales efectos. A todos estos efectos y paulatinamente, el MDN deberá potenciar el desarrollo de nuevas capacidades institucionales a través una estructura organizativa acorde y que disponga de los recursos necesarios”*.

- ❖ Por otra parte, la decisión de integrar contingentes militares en operaciones de paz se prevé que esté siempre sujeta a un cuidadoso análisis caso por caso realizado bajo responsabilidad compartida de los Ministerios de Defensa y RR.EE. Esto está planteado en el Art. 23 del PLD, que consigna lo siguiente: *“El despliegue de contingentes militares fuera de fronteras no debe afectar el cumplimiento de la misión fundamental de las FF.AA.”*.

El Documento Final de la MTD 2, señaló sobre este aspecto que: *“...para la estrategia de inserción internacional del país las diversas actividades que realizan militares uruguayos en el ámbito internacional, así como los vínculos de cooperación que se establecen con Fuerzas extranjeras...deben ser siempre evaluados, lo que exige una mayor planificación y coordinación en el trabajo entre MDN y el Ministerio de RR.EE.”* Así, en el punto 12 de este documento se estableció que: *“...las Agregadurías de Defensa y Militares de las Embajadas de la República, así como otros representantes militares del país en el exterior, deben guardar estricta correspondencia con las prioridades que defina el Poder Ejecutivo con el asesoramiento del MDN, el Ministerio de RR.EE. y otros ámbitos institucionales involucrados”*.

En lo referente a operaciones de paz, se adoptaron definiciones muy precisas, consignadas en los puntos 7, 8 y 9. Se afirmó que la participación de contingentes nacionales en estas operaciones *“...constituye una decisión soberana (que debe favorecer) la promoción de los intereses nacionales en el ámbito internacional, la práctica de medidas de confianza mutua y... (Las) relaciones de cooperación y respeto entre los diferentes actores de la comunidad internacional”*. Y constituye también *“...un instrumento de la política exterior de la República”*. Se acordó que *“...el MDN deberá garantizar que el despliegue de contingentes militares fuera de fronteras no afecte el cumplimiento de las misiones fundamentales asignadas a las Fuerzas Armadas”*.

- ❖ El art. 24 de la Ley Marco define que *“La participación de Fuerzas o efectivos militares nacionales en actividades reales o virtuales de carácter combinado con fuerzas militares de otros Estados debe guardar coherencia con las necesidades de la defensa militar del país y su política exterior”*⁶⁰.

En el Documento Final de la MTD 2, se resaltó la relevancia estratégica que tiene la participación de las FF.AA. uruguayas en actividades junto a FF.AA. extranjeras. Y se señaló que: *“Tal relevancia requiere que esa participación sea cuidadosamente planificada en cada caso, que se expliciten los objetivos que se persiguen, y que su pertinencia sea debidamente evaluada por el Parlamento”*. Así, en el punto 10 se establece que *“La participación de fuerzas militares uruguayas en actividades reales y/o virtuales de carácter combinado con fuerzas militares de otros Estados debe guardar coherencia con las necesidades de la defensa nacional militar del país”*, señalándose a continuación los objetivos que las mismas procuran, los cuales han sido recogidos por el PLD.

A su vez, en el citado documento se explicita la necesidad de control parlamentario de estas actividades, y se incluyen definiciones que podrían oficial de reglamentadoras de la disposición constitucional que señala que *“compete a la Asamblea General autorizar la salida de tropas nacionales al exterior, y la entrada de tropas extranjeras a territorio nacional”*. (Art. 85, Num. 11). En efecto, se sostiene que *“Para garantizar la necesaria transparencia..., sería conveniente que al inicio de cada período legislativo el Poder Ejecutivo presente al Parlamento un cronograma anual fundamentado de los ejercicios militares reales y/o virtuales proyectados con Fuerzas de otros Estados...”*.

En opinión del Ministro de Defensa, *“...de esta manera cada vez que el PE envíe un proyecto al Parlamento, deberá expresar en qué fundamenta el nivel de participación en el marco de ejercicios para los cuales se solicita autorización”*⁶¹.

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

- Exposición del presupuesto de la defensa nacional de los últimos 5 años, de acuerdo con los distintos criterios de clasificación (por categoría programática, por objeto del gasto, por finalidad y función, etc.). Breve memoria de los principales factores que incidieron en la evolución presentada.

Introducción

La presente sección, respaldada por el Anexo respectivo, ofrece y analiza datos sobre ejecución presupuestal en el sector defensa en Uruguay. En este sentido, se plantean dos objetivos específicos. Primero, describir la evolución de los más importantes indicadores del volumen del gasto y sus principales componentes. Segundo, en atención al problema de la transparencia en el proceso presupuestario, indicar el nivel de accesibilidad de los datos aquí presentados así como las carencias detectadas en la información disponible.

Para alcanzar dichos objetivos, la sección se divide en cuatro partes.

En la primera se presentan las fuentes e indicadores utilizados.

⁶⁰ Los objetivos de la participación en las referidas actividades son: “a) Intercambiar experiencias y conocimiento de doctrinas de empleo diferentes; b) Propiciar el conocimiento y entrenamiento profesional en la utilización de tecnologías y sistemas de organización diversos; c) Profundizar en el conocimiento de fortalezas y debilidades de diferentes sistemas; d) Desarrollar las capacidades propias para la acción combinada y combinada-conjunta; e) Potenciar las medidas de confianza mutua”.

⁶¹ Acta “Comisión de Defensa del Senado”: 31/03/08.

En la segunda se ofrece una breve reseña de la evolución del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional (en adelante, MDN) en el período 1961-2007. En efecto, si bien la descripción y análisis estarán centrados en los últimos seis años para los cuales se dispone de datos oficiales completos, resulta indispensable contextualizarlos mostrando las tendencias de más largo plazo que anteceden al tramo 2002-2007.

A modo de adelanto vale señalar que se evidencian claramente entre 1961 y 2007 dos tendencias. Una de crecimiento fuerte del gasto del MDN, hasta 1981 y otra de caída casi ininterrumpida hasta 2007. En ambos casos, los cambios de gobierno sólo generaron variaciones en los ritmos en que se desarrollan dichas tendencias, sin revertirlas nunca en forma sostenida. No obstante, a nivel general la variable política es particularmente significativa en tanto en varios períodos los cambios en el presupuesto del MDN han estado claramente disociados de la evolución del PBI y del conjunto del gasto público. Es decir, fueron producto de decisiones gubernamentales que alteraron su peso relativo dentro de la economía uruguaya.

En la tercera parte se muestran los datos sobre presupuesto ejecutado por el MDN en términos absolutos –corrientes y constantes–, como porcentaje del gasto público y como porcentaje del producto nacional para el período 2002-2007. También se brindan algunas explicaciones sobre su evolución coyuntural y su relación con las tendencias de más largo plazo. Al respecto puede adelantarse que, al menos en lo relativo al volumen del gasto, las variaciones en esa coyuntura no difieren sino que se enmarcan claramente en la tendencia de disminución post-dictadura.

Finalmente, la cuarta parte se dedica a observar la distribución del gasto al interior del Ministerio así como su composición en el quinquenio 2002-2006. Se analiza el peso relativo de las inversiones, gastos de funcionamiento y retribuciones personales. Se muestra qué organismos y programas de actividad lo ejecutan. Se indica cuáles son los principales objetos del gasto de funcionamiento y los proyectos de inversión.

Parte I. Nota sobre fuentes e indicadores

En relación a las fuentes vale aclarar que, a menos que se especifique lo contrario, los datos sobre ejecución presupuestal aquí aportados fueron producidos por la Contaduría General de la Nación (CGN), dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas encargada de centralizar y consolidar la información oficial sobre presupuesto público.

La CGN elabora anualmente informes detallados, con un nivel de desagregación que llega hasta el de clasificación del gasto por objeto y de las inversiones por proyecto (Ver Parte IV en esta sección), de cada “Programa de actividades” inserto en los diferentes “Incisos” en que se ordena el presupuesto nacional (Ver **cuadro I**)⁶². También se indican allí las fuentes de financiamiento utilizadas.

Estos informes se incluyen como anexos a las leyes de Presupuesto (quinquenal) y de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal (anual) mediante las cuales el Poder Legislativo da el visto bueno a los presupuestos públicos ejecutados en el ejercicio anterior, y proyectados para el siguiente. Los informes correspondientes a los años 2000 a 2007 están disponibles al público a través del sitio web de Contaduría: www.cgn.gub.uy.

⁶² Aclaraciones sobre la terminología utilizada en el Presupuesto Nacional: En el caso de la Administración Central, los “Incisos” coinciden con Ministerios. A manera de ejemplo, el MDN es el Inciso 03 del Presupuesto Nacional. Cada Inciso lleva adelante “Programas”, esto es, una serie de acciones orientadas a uno o más objetivos estratégicos. En el caso del MDN, el Programa 002 corresponde al Ejército Nacional y el 003 a la Armada Nacional. Al mismo tiempo, a la mayoría de los Programas les corresponde una o más Unidades Ejecutoras encargadas de concretarlo. En el caso del MDN las UE coinciden con los principales organismos bajo su órbita (Ver Cuadro III). La referencia a los “Programas” como forma de presentación del presupuesto público fue establecida por la Constitución (Art. 108) desde 1967.

Los datos desde 1961 a 1999 provienen del “*Estudio de la evolución presupuestal (1961-1994)*” elaborado por CGN en el año 1995 y de una reedición y ampliación parcial de dicho trabajo, producida en 2006, denominada “*Distribución del gasto presupuestal (1974-2005)*”. El primer trabajo incluye el detalle anual de presupuesto público ejecutado según la clasificación por “incisos”, desagregando la información también por rubros (funcionamiento e inversiones).

El documento de 1995 nunca fue publicado oficialmente ni está disponible en bibliotecas. El acceso de los autores del presente informe a una copia se dio a través de contactos con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (en adelante OPP) de Presidencia de la República. En cambio, el trabajo de 2006 fue publicado y está disponible en formato impreso en las oficinas de CGN, aunque presenta datos con un nivel de agregación mucho mayor.

Cuadro I: Principales Incisos del Presupuesto Nacional

Incisos	Denominación	
01	Poder Legislativo	
02	Presidencia de la República	
03	M. Defensa Nacional	
04	M. del Interior	
05	M. Economía y Finanzas	
06	M. Relaciones Exteriores	
07	M. Ganadería, Agricultura y Pesca	
08	M. Industria, Energía y Minería	
09	M. de Turismo	Administración Central
10	M. Transporte y Obras Públicas	
11	M. de Educación y Cultura	
12	M. de Salud Pública	
13	M. de Trabajo y Seguridad Social	
14	M. de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	
15	Hasta 2005: M. Deporte y Juventud. Luego, M. Desarrollo Social (L.17.866)	
16	Poder Judicial	
17	Tribunal de Cuentas	
18	Corte Electoral	
19	Tribunal de lo Contencioso Administrativo	
25	Administración Nacional de Educación Pública	Organismos del Art. 220 de la Constitución ⁶³
26	Universidad de la República	
27	Instituto Nacional del Niño y el Adolescente	
20	Desembolsos Financieros del Estado	
21	Subsidios y Subvenciones	
22	Transf. Financieras a Seguridad Social	
23	Partidas a Replicar	
24	Diversos Créditos	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN

Por su parte, la OPP publica desde 1998 reportes que combinan información de ejecución presupuestal básica, resultados de gestión –según un sistema de indicadores que se desarrolla desde hace casi 10 años, pero que aún evidencia problemas importantes– y datos sobre recursos humanos de los diferentes organismos de la Administración Central (Incisos 02 a 15). Los mismos están disponibles en www.pmcgp.opp.gub.uy. No obstante, la información financiera allí ofrecida es más escueta y su presentación varía de año a año, por lo que se hace difícil construir series de tiempo en base a ellos.

⁶³ Organismos que elaboran su propio proyecto de presupuesto.

En suma, el sitio web de CGN proporciona acceso fácil, libre y gratuito a un conjunto importantísimo de datos sobre presupuesto público ejecutado desde el año 2000 en adelante. En cambio, el acceso directo a información oficial de años anteriores no es un procedimiento previsto ni frecuente y depende en gran medida de la buena voluntad de los funcionarios de Contaduría.

Por otra parte, vale la pena hacer una rápida referencia a los dos principales sistemas de indicadores que podrían servir para observar el presupuesto público dedicado a defensa, así como justificar la elección de uno de ellos.

El primero de esos sistemas es la *Clasificación funcional del gasto*, confeccionada por CGN siguiendo los criterios establecidos por el Fondo Monetario Internacional. (CGN, 2006:15). Dicha clasificación agrupa las transacciones que realiza el Estado según las funciones que se pretenda cumplir con ellas: A) *Servicios públicos gubernamentales*; B) *Servicios comunitarios y especiales*; C) *Servicios económicos*; D) *Otras funciones*. Dentro del grupo A se encuentra el subgrupo *Servicios de defensa*. Según CGN, “Este ítem comprende la administración, supervisión y gestión de los asuntos de defensa militar y civil. No se incluyen (...) la administración y gestión de escuelas y academias militares cuyos planes de estudios son análogos a las instituciones civiles, las que se incluyen en el ítem de educación, tampoco se incluyen la administración y gestión de hospitales (...) así como tampoco (...) los planes de pensiones para el personal....”. (CGN, 2006:6).

Los valores correspondientes a *Servicios de Defensa* entre los años 2002 y 2006 se presentan en la serie 2 de los **cuadros IV** (pesos constantes) y **V** (dólares corrientes). No obstante, para el grueso de la descripción y análisis aquí presentado se optó por el segundo sistema de indicadores, que agrupa las transacciones según el organismo (Inciso) que las haya efectuado y el *programa de actividades* en el cual se enmarcan. El referente pasa así a ser el gasto ejecutado por el MDN y sus dependencias, sin importar a qué función se dedique.

Cuadro II: Programas y principales Unidades Ejecutoras del Inciso 03, Ministerio de Defensa Nacional

Nº Prog.	Nombre Programa de Actividades	Nº U.E.	Nombre Unidad Ejecutora
001	Administración Central MDN	03.01	Dir. Gral. Secretaría
002	Ejército Nacional	03.03	Dir. Nac. Inteligencia de Estado
003	Armada Nacional	03.04	Comando Gral. Ejército
004	Fuerza Aérea	03.18	Comando Gral. Armada
005	Adm. Y Control Aviatorio y Aeropor- tuario	03.23	Comando Gral. Fuerza Aérea
006	Salud Militar	03.33	Dir. Nac. Sanidad de las FF.AA.
007	Seguridad Social Militar	03.34	Dir. Gral. de los Servicios
009	Investigaciones y Estudios Meteorolo- gicos	03.35	Serv. Retiros y Pensiones de las FF.AA.
801	Reducción Cometidos No Prioritarios	03.39	Dir. Nac. de Meteorología
805	Reducción Cometidos No Prioritarios	03.40	Dir. Nac. de Comunicaciones ⁶⁴
<i>Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN.</i>		03.41	Dir. Nac. de Aviación Civil e Infraestruc- tura Aeronáutica (DINACIA)

Tal elección se sustenta en dos razones. La primera, que el nivel de desagregación de la información disponible referente a destino del gasto y fuentes de financiamiento es mucho

⁶⁴ La Dirección Nacional de Comunicaciones fue transformada en Unidad Reguladora, dependiente de la Presidencia de la República, desde el punto de vista funcional. Sin embargo, los funcionarios de la ex U.E. del MDN siguen percibiendo sus retribuciones a través de dicho Ministerio.

mayor en el sistema por Incisos que en la clasificación funcional, lo que permite observaciones más afinadas.

La segunda, que el MDN uruguayo y las propias FF.AA. albergan organismos con funciones y/o desarrollan un gran número de tareas no estrictamente relacionadas con la defensa militar. Al mismo tiempo, ocho de las diez principales *Unidades Ejecutoras* en que se organiza el Ministerio son dirigidas por oficiales militares en actividad designados en sus cargos por el Ministro, a propuesta de los respectivos Comandantes en Jefe de las FF.AA.⁶⁵. Hasta noviembre de 2005 sólo una de ellas contaba con un director civil. Por ello entendemos conveniente que todo análisis del funcionamiento del sector defensa en Uruguay tenga en cuenta y problematice tanto la cuestión de la multiplicidad de funciones adoptadas como el hecho de que la mayoría de estas dependencias sean dirigidas por militares.

Por otra parte, también se manejan aquí datos sobre número de personal y salario promedio del MDN. En el caso del personal, se construyó una serie que va desde 1976 hasta 2007, en base a dos fuentes principales: entre 1976 y 1993 se reproduce la serie construida por Selva López (1995, Anexo Cuadro 5). De 1997 hasta 2005 se utilizan datos producidos por el Área Gestión Pública de Presidencia de la República. En ambos casos se alude a “cargos efectivamente ocupados” y no meramente al total de cargos establecidos en las leyes de Presupuesto y Rendición de Cuentas. Lamentablemente, no se pudo acceder a series confiables anteriores a 1976, o a datos de los años 1994-1996 ni 2006 – 2007.

Sobre salario (mensual) promedio se manejan dos series. La primera, elaborada por Selva López (1995, Anexo Cuadro 5), va de 1976 a 1993 e incluye también información sobre salario promedio en ANEP y en el total del gobierno. La segunda, que va de 1997 a 2005, fue calculada dividiendo el monto anual destinado a pagar retribuciones personales del MDN sobre el total de cargos ocupados y luego sobre 12, para obtener la cifra mensual. Esa diferencia en su construcción hace que cualquier comparación entre ambas deba ser relativizada.

Al mismo tiempo, dada la enorme disparidad salarial a la interna de las FF.AA. así como el importante nivel de retribuciones no monetarias que recibe el personal militar, ambas series deben ser consideradas sólo como descripciones indicativas, no exactas, de la evolución de sus ingresos. Definitivamente es este un tópico que requiere un importante esfuerzo de recolección de información primaria, todavía pendiente.

Parte II. Contexto histórico: Evolución del presupuesto del MDN en el período 1961-2007

Como se indicó en la introducción de esta sección, para comprender los cambios en el presupuesto del MDN en los últimos 6 años resulta imprescindible tener presente su evolución en un período más extenso, identificando tendencias de mediano y largo plazo. La información disponible permite comenzar esa revisión en el año 1961. Por otra parte, en algunos cuadros se incorporan los valores para el Ministerio del Interior (Inciso 04) y Educación Pública (Incisos 25 y 26), de forma de dar una idea aproximada de las prioridades de los diferentes gobiernos en relación a otras funciones sensibles del Estado uruguayo⁶⁶.

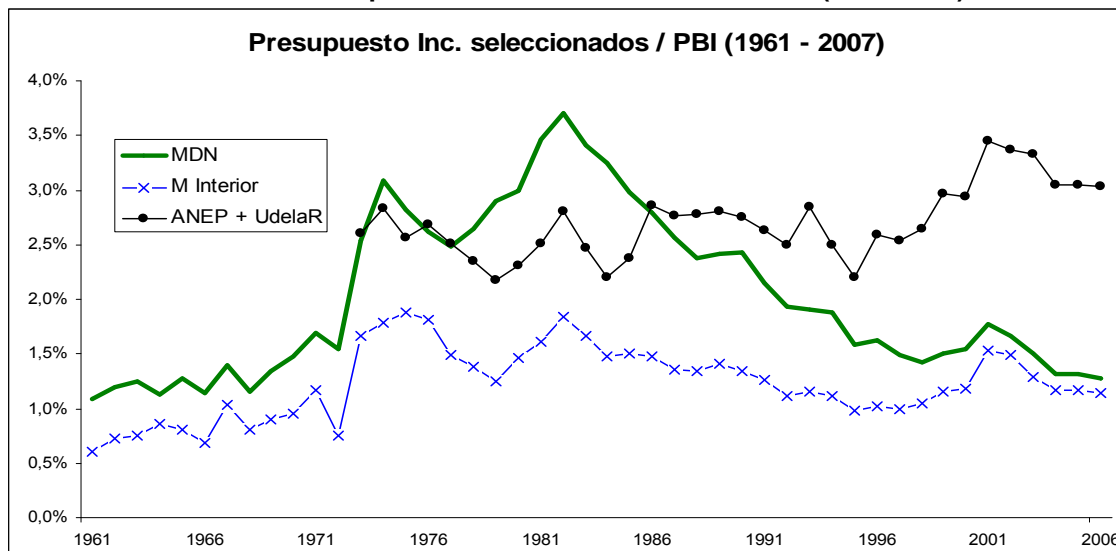
Los gráficos presentados a continuación permiten distinguir claramente dos etapas donde las tendencias del presupuesto del MDN son notoriamente contrapuestas. Considerando valores anuales a precios constantes, es evidente un período de muy rápido crecimiento, aun-

⁶⁵ Así lo determina el Dec. Ley 14.157, Orgánica de las FF.AA., Arts. 30 y 31.

⁶⁶ Considerados en conjunto, la Administración Nacional de Educación Pública (Inciso 25: primaria y secundaria) y la Universidad de la República (Inciso 26) representan casi la totalidad del presupuesto en educación pública. 1973 es el primer año en que aparecen unificados los datos de presupuesto de primaria y secundaria, en virtud de la creación del Consejo Nacional de Educación, mediante la Ley 14.101. En 1985 se crea la ANEP, mediante la Ley 15.739. Para simplificar se hará siempre referencia al Inc. 25 como ANEP.

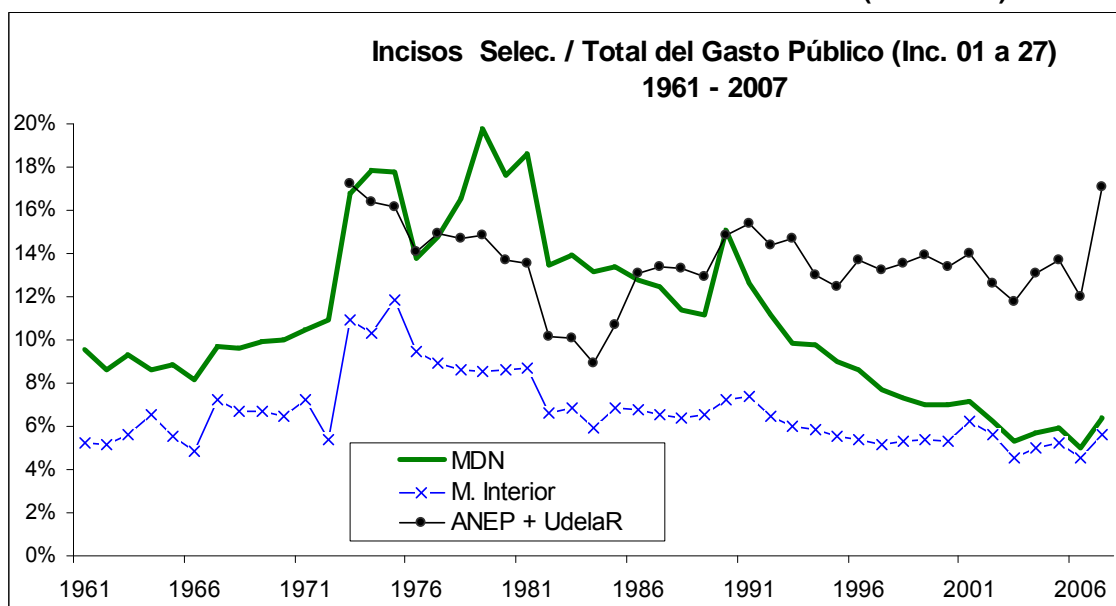
que con alguna fluctuación, desde 1961 –particularmente desde 1969– y hasta 1981. Y a partir de 1982 otro de caída casi continua hasta 2007.

Gráfico I: Presupuesto incisos seleccionados / PBI (1961-2007)

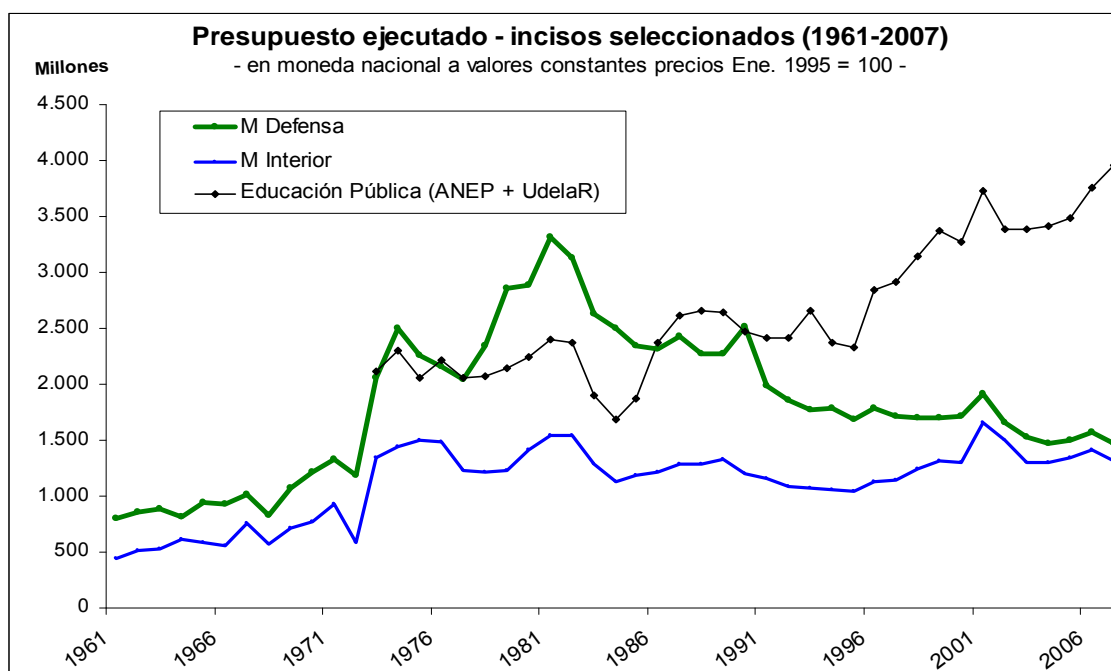


Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN sobre presupuesto anual ejecutado por Inciso; y de BCU sobre PBI, expresados en moneda nacional a precios Ene.1995 = 100, deflactados por promedio anual del Índice de Precios al Consumidor de INE.

Gráfico II: Incisos seleccionados/ Total del Gasto Público (1961-2007)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN sobre presupuesto anual ejecutado por Inciso, en moneda nacional a precios Ene. 1995 = 100, deflactados por promedio anual del Índice de Precios al Consumidor de INE.

Gráfico III: Presupuesto ejecutado incisos seleccionados (1961-2007)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN sobre presupuesto anual ejecutado por Inciso, en moneda nacional a precios Ene. 1995 = 100, deflactados por promedio anual del Índice de Precios al Consumidor de INE.

En el **gráfico III** se refleja cómo el gasto correspondiente al MDN comenzó a crecer marcadamente en la segunda mitad de los años 60', en lo que puede interpretarse *a priori* como una respuesta del gobierno al aumento de la conflictividad social y política de la época⁶⁷. En efecto, el presupuesto anual se triplicó en los siete años que van desde 1968 (\$U 822,8 millones) al primer año de la dictadura, 1974 (\$U 2.495,5 millones), denotando el carácter explosivo de esa tendencia al alza.

Con el afianzamiento del gobierno cívico-militar ese movimiento se agudizó. Considerando valores agrupados, durante el quinquenio final de la dictadura (1981-1985) se produjo el mayor nivel de ejecución en la historia, más que triplicando el del lustro 1961-1965 (+222,98%).

También resulta notorio que la vuelta de los gobiernos electos, a partir de 1985, aparejó la reversión clara y definitiva de la tendencia al alza. Así, en términos reales el gasto ejecutado en el quinquenio 2001-2005 representó sólo un 58,2% del ejecutado entre 1981 y 1985.

⁶⁷ Gobiernos: **1962-1966:** P. Ejecutivo colegiado, con mayoría del Partido Nacional. **1967-1971:** P. Ejecutivo "unipersonal", Jorge Gestido (fallecido) / Jorge Pacheco Areco, Partido Colorado. **1972-1973:** Juan M. Bordaberry, Partido Colorado, dio un golpe de Estado disolviendo las Cámaras el 27-06-73 y se mantuvo al frente del gobierno cívico militar hasta el 12-06-1976. **Hasta 1984,** gobierno cívico militar. Alberto Demichelli (12-06 al 1-09-76) y Aparicio Méndez (1-09-76 al 1-09-81) oficiaron como Presidentes, aunque el gobierno era ejercido por organismos colegiados militares. Entre setiembre de 1981 y febrero de 1985, Tte. Gral. (R) Gregorio Álvarez. **1985-1989:** Julio M Sanguinetti, Partido Colorado (elección con candidatos y partidos proscritos). **1990-1994:** Luis A. Lacalle, Partido Nacional. **1995-1999:** Julio M. Sanguinetti, Partido Colorado. **2000-2004:** Jorge Batlle, Partido Colorado. **2005-(2009):** Tabaré Vázquez, Frente Amplio.

Cuadro III: Detalle evolución real del presupuesto del MDN por quinquenios

Etapas I: CRECIMIENTO	1961-1965	66-70	71-75	76-80	81-85
1. MDN En millones \$U (Precios Ene. 1995)	4.306	5.050	9.329	12.287	13.908
2. Variación % respecto quinquenio anterior		+ 17,27	+ 84,73	+31,71	+13,19
3. Total ejecutado / quinquenio 1961-1965 (en %)	100	117,27	216,64	285,33	322,98
Etapas II: CAÍDA	81-85	86-90	91-95	96-00	01-05
1. MDN En millones \$U (Precios Ene. 1995)	13.908	11.814	9.083	8.601	8.095
2. Variación % respecto quinquenio anterior	+13,19	-15,06	-23,11	-5,31	-5,88
3. Total ejecutado / quinquenio 1961-1965 (en %)	322,98	274,34	210,94	199,73	187,98
4. Tot. Ejec. /quinquenio mayor gasto (1981-1985) (en %)	100	84,94	65,31	61,84	58,20

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN

Vale la pena en este punto ofrecer algunas explicaciones tentativas acerca del por qué y el cómo de estas dos etapas.

En relación al por qué y haciendo foco en la década de 1960 pueden anotarse dos apreciaciones. Primero, la ausencia casi absoluta de tensiones en las relaciones internacionales del país que hicieran pensar en la necesidad de apelar al instrumento militar para solucionarlas. Segundo, en referencia al estado de las relaciones civiles militares de la época, parece claro que los partidos políticos mayoritarios (Colorado y Nacional) ejercían todavía un importante nivel de control subjetivo sobre las FF.AA., básicamente a través de mecanismos de cooptación partidaria de la oficialidad. Es decir, las FF.AA. no aparecían en esa época como un grupo con intereses políticos demasiado diferentes de los de los elencos gobernantes ni con capacidad de obtener, contra la voluntad de dichos elencos, aumentos tan significativos en su presupuesto.

De esta manera, el motivo principal de la explosión del gasto en defensa en los años 1960' parece encontrarse en la opción adoptada por gobiernos civiles electos. En un escenario de conflictividad social y polarización política en aumento, parte de la dirigencia política veía en las FF.AA. un instrumento válido para resolver, al menos parcialmente, tales problemas. Y para ello el instrumento debía ser reforzado.

Efectivamente, a comienzos de la siguiente década un Presidente civil electo encargó a las FF.AA. la "conducción de la lucha anti-subversiva"⁶⁸. Y dos años más tarde otro Presidente electo aprobó la disolución de las Cámaras, plegándose a unas FF.AA. que ya entonces sí mostraban claramente su capacidad e intención de insubordinarse a las cúpulas partidarias. El gobierno cívico militar no haría más que profundizar la tendencia al alza del gasto del MDN hasta 1982, si se consideran valores anuales, o hasta 1985, si se consideran quinquenios.

Referente a los rubros en que creció el gasto del MDN —el cómo— lamentablemente no se cuenta con datos anteriores a 1975. Sí está claro que existió un importantísimo aumento del número de funcionarios militares y civiles del MDN. En 1960 existían alrededor de 12.800 efectivos militares, al tiempo que en 1976 el MDN contaba con 36.019 cargos ocupados. Esa cifra siguió creciendo hasta alcanzar los 40.637 funcionarios en el último año de la dictadura, 1984, lo que significa un aumento de casi 13% en nueve años⁶⁹.

Al mismo tiempo, aunque sólo se manejan datos a partir de 1976, es posible especular con que también el salario real de los militares haya crecido en la década de los 60' y principios de los 70'. A manera de ejemplo, el salario promedio creció un 28% entre 1976 y 1980, año en que se registra el valor máximo de la serie 1976-1993. (Selva López, 1995).

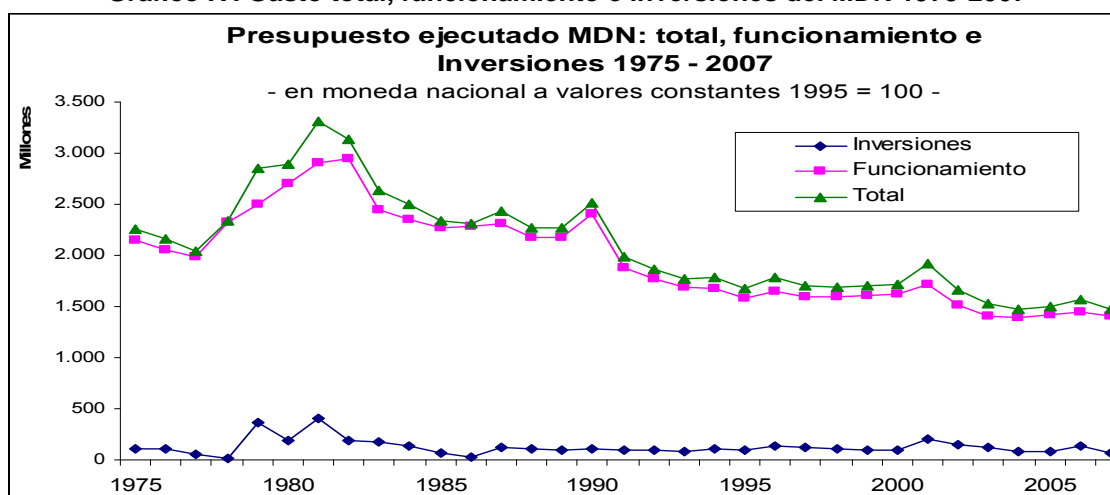
⁶⁸ Decreto 566/71 de setiembre de 1971, bajo la presidencia de Jorge Pacheco Areco, Partido Colorado.

⁶⁹ Datos de 1960 tomados de J. González (2005), los posteriores, de S. López (1995: Anexo, Cuadro 5). Debe tenerse presente que la cifra de 1960 no incluye al personal civil del MDN y las FF.AA.

Si bien mediante la información disponible no se puede cuantificar exactamente el impacto del gasto en retribuciones personales sobre el total del presupuesto del MDN, está claro que el fuerte incremento del salario real promedio entre 1979 y 1983 y de los cargos ocupados entre 1981 y 1984, explican buena parte del aumento de los gastos hacia el final de la “etapa de crecimiento”.

Vale señalar también que a partir de la aprobación en 1974 de la Ley Orgánica de las FF.AA. se promovió un mayor desarrollo de varios organismos dedicados a prestar servicios de salud, vivienda, bienestar social, etc. a los funcionarios del Ministerio y sus familias⁷⁰. Estos servicios, no estrictamente vinculados a la actividad militar, también pasaron desde entonces a engrosar los gastos de funcionamiento, adquiriendo una enorme importancia relativa que en algunos casos se mantiene hasta la actualidad. **(Ver Parte IV en esta sección).**

Gráfico IV. Gasto total, funcionamiento e inversiones del MDN 1975-2007



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE y CGN.

En referencia a la etapa posterior a 1985 todos los ítems analizados cayeron tendencialmente, aunque a ritmos notoriamente diferentes.

En el caso del personal del MDN, se observa una disminución sustancial, de 4.617 funcionarios entre 1984 y 1986. La cifra siguió cayendo en forma sostenida hasta estabilizarse, a partir de 1992, en el entorno de los 32.000 funcionarios. Vale decir que en su mayor parte esta reducción se llevó a cabo sin despidos ni cambios sustantivos desde el punto de vista de la estructura general de las FF.AA. y del Ministerio⁷¹.

Al igual que el resto de los salarios públicos, el salario real promedio militar cayó significativamente hasta 1992, como consecuencia de los procesos recesivos e inflacionarios de mediados de los 80' y principios de los 90'. Una segunda serie de datos disponible –construida

⁷⁰ Pueden mencionarse entre otros, los servicios de: Retiros y Pensiones, Tutela Social, Viviendas y Dirección Nacional de Sanidad de las FF.AA. (creado en 1908 como Serv. de Sanidad Militar). (Ver S. López, 1995: 52 y ss.). Al mismo tiempo se debe tener presente que muchos otros Ministerios y empresas públicas uruguayas han desarrollado en su interior programas que ofrecen prestaciones y beneficios sociales sólo a su propio funcionariado.

⁷¹ En general se optó por dos mecanismos de reducción. En el caso del personal subalterno, no se completaron las vacantes a medida que se generaban, suprimiendo luego esos cargos. El ejemplo más significativo en este sentido parece ser la Ley N 16.170 (Arts. 89 y ss.), de Presupuesto 1990-1995, mediante la cual el gobierno de Luis A. Lacalle eliminó más de 6.400 cargos vacantes del personal subalterno, que no habían sido cubiertas por el gobierno anterior. En el caso de los oficiales, se permitió su permanencia dentro de la Fuerza hasta la edad de retiro obligatorio, generando la figura de los “Cargos fuera de cuadro”. Es decir, el personal ascendía –generalmente hasta Coronel y jerarquías equivalentes– aunque no existieran vacantes en el grado siguiente. Así se “contempló” la situación del importante número de oficiales excedentarios que ingresaron a las Fuerzas durante la dictadura.

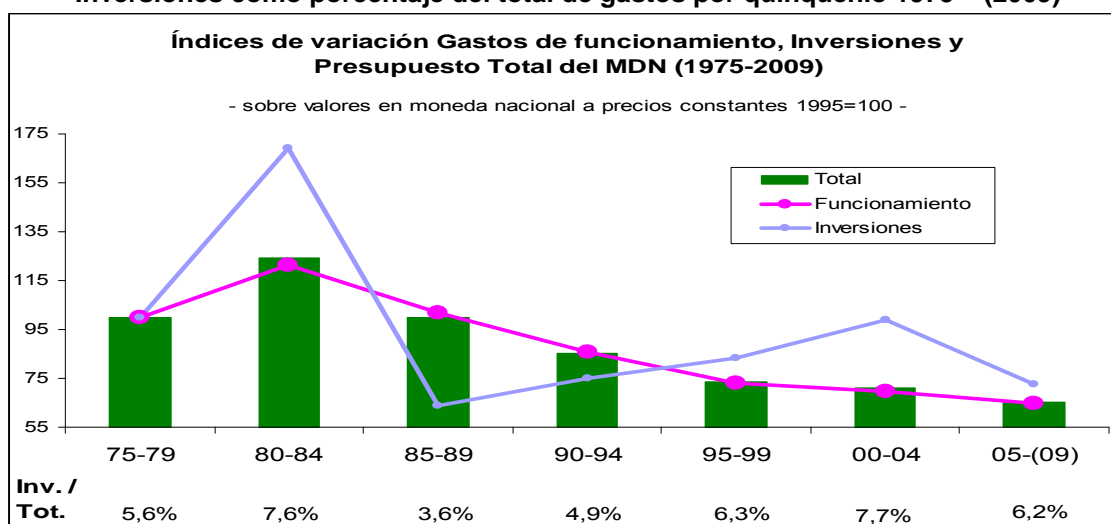
en forma diferente— indica que el referido salario creció entre 1997 y 2001, cayó durante los dos años siguientes y se recuperó levemente en 2004 y 2005, aunque se mantiene muy por debajo del nivel alcanzado durante la dictadura⁷².

En suma, considerando valores quinquenales, el conjunto de gastos de funcionamiento del MDN disminuyó constantemente desde la primera mitad de los 80'. **(Ver Gráfico V)**

Las inversiones, por su parte, cayeron bruscamente durante el primer gobierno electo (1985-1989), crecieron durante los tres siguientes períodos de gobierno y de continuar el actual ritmo de ejecución habrán caído hacia el final del gobierno del Frente Amplio a un nivel similar al de 1990-1994.

Al respecto vale hacer notar que —según se muestra en la fila de datos inserta al pie del **Gráfico V**— considerando quinquenios, las inversiones nunca han alcanzado el 8% del presupuesto ejecutado por el MDN. Esta cifra da cuenta de una debilidad histórica, compartida con el resto del aparato estatal y que en el caso de las FF.AA. explica en buena medida los graves problemas de operatividad evidenciados actualmente. Resulta interesante entonces remarcar que, al menos para el período en que se cuenta con datos, en este aspecto la composición del presupuesto del MDN no muestra diferencias significativas entre la dictadura y los gobiernos electos: el nivel de inversión siempre ha sido sumamente bajo.

Gráfico V. Índices de variación de gasto total, funcionamiento e inversiones de MDN / Inversiones como porcentaje del total de gastos por quinquenio 1975 – (2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE y CGN. **Referencias:** Base 1975-1979=100. Para calcular la evolución esperada al final de 2009 se multiplicó por 5 el promedio de los valores ejecutados entre 2005 y 2007. Incluye porcentaje del total dedicado a inversiones. (última línea).

Hasta aquí se describió y explicó rápidamente la trayectoria del presupuesto del MDN entre 1961 y 2007. A continuación se analizará con mayor detenimiento la evolución en la coyuntura 2002-2007.

Parte III. Evolución del presupuesto del MDN 2001 – 2007

Para comenzar el análisis del período 2002-2007 es necesario destacar que esta coyuntura está marcada por dos hechos extremadamente significativos en la historia económica y política del país.

⁷² Datos 1976-1993, de S. López, 1995. Datos 1997-2005, elaboración propia en base a información de CEPRE-OPP, INE y CGN.

El primero, el colapso del sistema financiero nacional en el año 2002, que se expandió al conjunto de la economía, determinando una fuerte devaluación de la moneda nacional, disparando un importante proceso inflacionario y acelerando la caída del PBI iniciada en 1999⁷³. En suma, entre 2002 y 2003 se encuentra el punto culminante de la que ha sido catalogada por muchos especialistas como “...la crisis económica más importante de la historia moderna del Uruguay”. (Pellegrino y Vigorito, 2005: 6).

El segundo hecho a destacar fue el contundente triunfo electoral del Frente Amplio (FA) en las elecciones de octubre de 2004, que significó que por primera vez en la historia el gobierno nacional no fuera desempeñado por los Partidos Colorado y/o Nacional.

El FA asumió el gobierno en 2005 habiendo anunciado como su prioridad absoluta de corto plazo atender la “emergencia social” que se gestó durante los años 90’ y se agudizó con la crisis de 2002, caída del empleo y redistribución regresiva del ingreso mediante. A mediano plazo se enfatizaba la necesidad de fortalecer las áreas de educación y salud pública. Para ello sería necesario, entre otras medidas, redirigir parte del presupuesto hacia el área social.

Parece interesante entonces evaluar las repercusiones de ambos hechos sobre el presupuesto público en general y el del MDN en particular, teniendo en cuenta, en este último caso, la preexistente tendencia a la baja iniciada a principios de los años 80’. En otras palabras, la interrogante central en este punto pasa a ser en qué medida el gasto en defensa continuó o cambió la tendencia que venía desarrollando desde el fin de la dictadura. Y en qué medida eventuales cambios pueden asociarse a los dos eventos que *a priori* marcan esta coyuntura.

Cuadro IV Indicadores del presupuesto del sector defensa en Uruguay (2002-2007)

- Valores en millones de pesos uruguayos a precios constantes de ene 1995 -

Nº	Título Serie	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	MDN-UY	1.664	1.531	1.477	1.507	1.562	1.474
2	Servicios DEFENSA	1.281	1.338	1.290	1.313	1.373	
3	Gasto Público Total	26.803	28.776	26.103	25.497	31.034	23.159
4	Gasto Público sin Inc. 20	21.995	20.867	19.938	20.314	25.541	19.326
5	Inversión Pública	1.750	1.875	1.784	1.610	2.028	2.025
6	PBI	100.290	101.622	111.876	114.559	123.049	
7	MDN / Gasto Público Total	6,21%	5,32%	5,66%	5,91%	5,03%	6,36%
8	Serv. Defensa / G. Público	4,78%	4,65%	4,94%	5,15%	4,42%	
9	MDN /PBI	1,66%	1,51%	1,32%	1,32%	1,27%	
10	Serv. Defensa / PBI	1,28%	1,32%	1,15%	1,15%	1,12%	
11	Inversión MDN	149,39	120,69	82,40	81,73	129,21	70,88
12	Costo Personal MDN	1.035,56	939,41	953,29	997,62	1.021,32	1.031,25
13	Otros Gastos Func. MDN	479,18	470,64	441,43	427,34	411,27	371,38
14	Cargos Ocupados	31.843	31.747	31.769	31.550		
15	Serv. Personales / Cargos (miles de \$U)	32,52	29,59	30,07	31,62		

Fuente: elaboración propia en base a datos de INE, CGN, BCU, OPP y S. López (1995)

⁷³ El peso uruguayo se devaluó frente al dólar en un 89,63%, pasando de \$14,38 a \$ 27,17 por dólar entre enero y diciembre de 2002, según datos del Banco Central del Uruguay. El Índice de Precios al Consumo acumuló en el mismo período un aumento del 25,94% según datos del Instituto Nacional de Estadística. El PBI por habitante se redujo un 30% entre 1999 y 2002, según Pellegrino y Vigorito. (2005:6).

Cuadro V: Indicadores del presupuesto del sector defensa en Uruguay (2002-2007)

- Valores en miles de Dólares USA a precios corrientes -

Nº	Título Serie	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	MDN-UY	203.500	168.865	174.708	221.054	245.936	256.934
2	Servicios DEFENSA	156.589	147.642	152.626	192.583	216.223	
3	Gasto Público Total	3.277.577	3.174.425	3.087.309	3.740.770	4.886.826	4.038.184
4	Gasto Público s/ Inc. 20	2.689.653	2.301.983	2.358.239	2.980.348	4.027.022	3.369.761
5	Inversión Pública	213.976	206.809	210.979	236.220	319.317	353.045
6	PBI	12.264.049	11.210.543	13.232.157	16.807.399	19.376.433	
7	MDN / Gasto Público Total	6,21%	5,32%	5,66%	5,91%	5,03%	6,36%
8	Serv. Defensa / G. Público	4,78%	4,65%	4,94%	5,15%	4,42%	
9	MDN /PBI	1,66%	1,51%	1,32%	1,32%	1,27%	
10	Serv. Defensa / PBI	1,28%	1,32%	1,15%	1,15%	1,12%	
11	Inversión MDN	18.268	13.314	9.746	11.990	20.346	12.360
12	Costo Personal MDN	126.635	103.632	112.751	146.366	160.827	179.817
13	Otros Gastos Func. MDN	58.597	51.919	52.211	62.697	64.762	64.757
14	Cargos Ocupados	31.843	31.747	31.769	31.550		
15	Tipo cambio (\$U por 1USD)	21,279	28,159	28,669	24,198	23,988	23,421

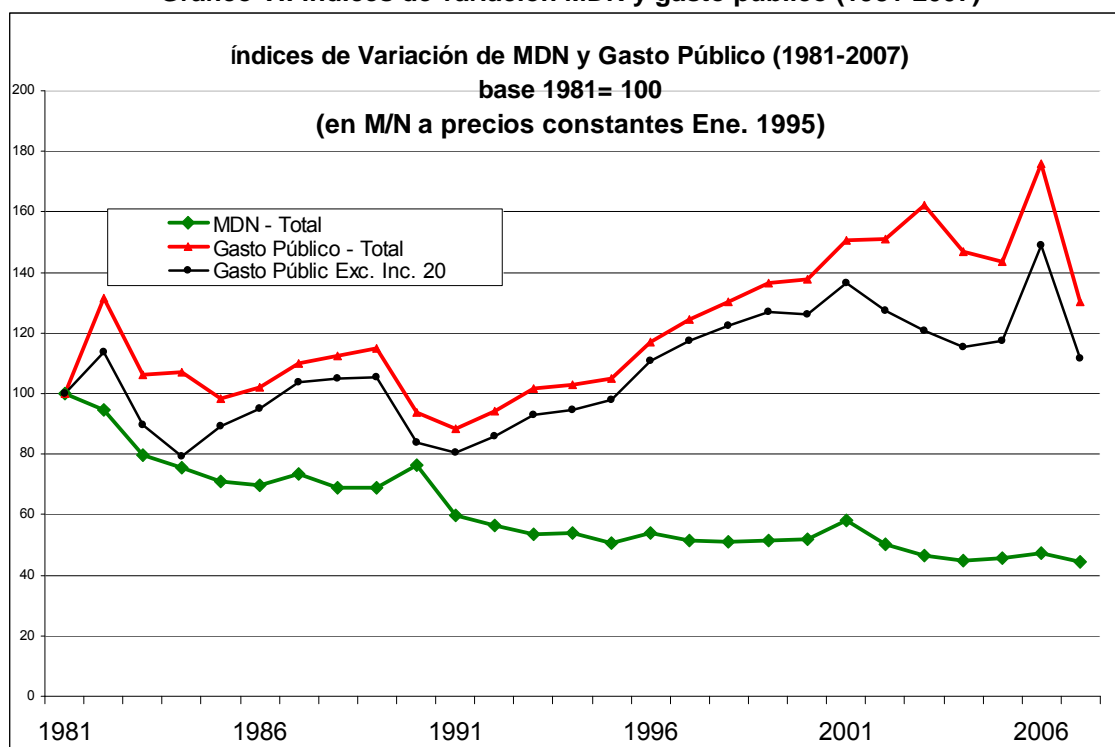
*Fuente: elaboración propia en base a datos de INE, CGN, BCU, OPP y S. López (1995)*2001 – 2004. Efectos de la crisis económica

Es preciso entonces comenzar analizando los efectos de la “crisis económica de 2002”. *A priori* podría esperarse, en primer lugar, que en términos reales cayeran tanto el gasto público como el dedicado al MDN. Y en segundo lugar, que en este último la caída se hiciera efectiva fundamentalmente mediante el recorte de las inversiones, que en principio parece ser un rubro “políticamente más elástico” que el de costos del personal. Esto es, que en períodos de crisis podría ser políticamente menos costoso reducir inversiones que reducir el número de personal contratado o sus salarios.

En contra de esas primeras expectativas, el **Gráfico VI** permite observar cómo el conjunto del gasto público (línea roja) creció en términos reales en pleno *crack financiero* en los años 2002 y 2003, al tiempo que en 2004 fue apenas menor al ejecutado en 2001 (-2,37%). La línea negra, que representa al total del gasto público pero sin incluir los intereses y gastos asociados a la deuda pública (Inciso 20) ofrece una explicación a esa paradoja. En efecto, sólo dichos gastos crecieron significativamente durante la crisis.

En cambio, en términos agregados los demás Incisos del presupuesto nacional cayeron un 15,45% entre 2001 y 2004, debido fundamentalmente a que el ejecutado en términos corrientes aumentó pero a un ritmo marginal en relación al ascenso del nivel general de precios.

Resulta pertinente resaltar entonces que el gobierno uruguayo optó por seguir cumpliendo con sus compromisos de deuda aún a costa de que en términos reales se produjeran drásticas disminuciones del resto del presupuesto, agravando el efecto de corto plazo de la crisis sobre la economía nacional.

Gráfico VI: Índices de variación MDN y gasto público (1981-2007)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN e INE.

En lo referente al gasto del MDN, en 2001, primer año de ejecución del presupuesto aprobado por el gobierno del Dr. Jorge Batlle (Partido Colorado, 2000-2004), medido en términos reales el mismo fue superior (en un 7,37%) al del primer año del presupuesto del gobierno anterior, 1996⁷⁴. Este hecho no ocurría desde 1981. No obstante, entre 2002 y 2004 el presupuesto del MDN volvió a caer, a un promedio del 8,22% anual, hasta alcanzar su valor más bajo desde 1973 hasta entonces. (Ver **Gráfico III**).

La segunda parte de la hipótesis planteada apuntaba a que la caída se produciría fundamentalmente a través de la reducción de las inversiones. Para verificarla, el siguiente cuadro (VI) muestra la variación en los componentes del gasto ejecutado por el MDN en moneda nacional y en dólares estadounidenses a precios corrientes, así como en moneda nacional a precios constantes (1995=100).

Si se observan los valores expresados en pesos corrientes, la hipótesis manejada efectivamente se cumple. El único componente del gasto del MDN que acumuló pérdidas entre 2002 y 2004 es el rubro inversiones. A manera de ejemplo, éstas eran un 38,94% menor en 2004 en relación a 2001. El gasto en "Servicios Personales" creció ininterrumpidamente, al punto que en 2004 era casi un 24% mayor a 2001. El resto de los gastos de funcionamiento cayeron en forma importante en 2002 pero se recuperaron durante los dos años siguientes, siendo en 2004 un 14,6% mayor que en 2001. Así, el saldo total del MDN fue positivo, acumulando un crecimiento de 969 millones de pesos corrientes entre 2002 y 2004.

No obstante, la lectura cambia cuando se tienen en cuenta los valores en dólares. La brusca depreciación del peso uruguayo en 2002 y 2003 explica que el total ejecutado del MDN haya caído en 2004 a poco más de la mitad (53,17%) de su valor en 2001. Nuevamente, aque-

⁷⁴ Recuérdese que los topes de ejecución presupuestal para el año en que asume un nuevo gobierno están predefinidos por la Ley de Presupuesto quinquenal y las Leyes de Rendición de Cuentas (ajustes anuales) aprobadas por el gobierno anterior. Durante ese primer año los "recién llegados" sólo tienen la opción de bajar los gastos en una o más áreas mediante la no ejecución del total de fondos presupuestados.

llos que en 2001 representaban un mayor porcentaje del total ejecutado son los que explican la mayor parte de la caída en términos absolutos acumulada hasta 2004. Así, como muestra el **Cuadro VI**, la disminución en “Servicios Personales” representa más de la mitad de las pérdidas totales (55,91%), poco menos de un tercio (30%) corresponde a “Otros gastos de funcionamiento” y sólo un 14,08% de la caída se explica por la evolución de las inversiones. No obstante ello, se debe tener presente que la pérdida de poder adquisitivo de la moneda nacional frente a la extranjera afecta de forma mucho más significativa algunas áreas de funcionamiento que requieren insumos valorados en dólares, –como el mantenimiento de buques, aeronaves y sistemas de armas– así como las inversiones, que en su mayoría se pagan en moneda extranjera.

Por otra parte, los valores expresados en moneda nacional a precios constantes ofrecen una tercera lectura complementaria. Ellos evidencian fundamentalmente los efectos generados por el desfasaje entre la evolución de las asignaciones determinadas anualmente por el gobierno por un lado y la inflación por otro. En este sentido, la caída del total del MDN en 2004 respecto a 2001 fue también muy notoria: - 22,9%. Otra vez, la evolución del rubro “Servicios Personales” explica cerca de la mitad de las pérdidas acumuladas (46,67%), mientras que la disminución en “Otros Gastos de funcionamiento” e Inversiones representan respectivamente el 30,22% y 23,12%.

Cuadro VI: Resumen cambios presupuesto MDN 2001 - 2004

En M/N a precios corrientes (millones)					Variación	Como % de
	2001 (A)	2002 (B)	2003 (C)	2004 (D)	acumulada (E)	Var. total (F)
Total MDN	4.375	-45	+3 80	+ 634	+ 969	100,00%
Inversiones	458	-69	-83	-178	-330	-34,05%
Serv. Personales	2.611	+ 84	+ 307	+ 621	+ 1.012	104,47%
Otros Gastos						
Func.	1.306	-60	+ 156	+ 190	+ 286	29,56%

En millones de dólares USA a precios corrientes					Variación acumu-	Como % de
	2001 (A)	2002 (B)	2003 (C)	2004 (D)	lada (E)	Var. total (F)
Total MDN	329	-125	-160	-154	-439	100,00%
Inversiones	34	-16	-21	-25	-62	14,08%
Serv. Personales	196	-69	-92	-83	-245	55,91%
Otros Gastos						
Func.	98	-40	-46	-46	-132	30,00%

En M/N a precios constantes 1995 = 100 (millones)					Variación	Como % de
	2001 (A)	2002 (B)	2003 (C)	2004 (D)	acumulada (E)	Var. total (F)
Total MDN	1.916	-252	-385	-439	-1.076	100,00%
Inversiones	200	-51	-80	-118	-249	23,12%
Serv. Personales	1.144	-108	-204	-190	-502	46,67%
Otros Gastos						
Func.	572	-93	-102	-131	-325	30,22%

Fuente: Elaborado por PRISFAS-ICP-FCS en base a datos de CGN, INE y BCU. **Referencias:** (A) Valores ejecutados en 2001. (B) (C) (D) Diferencia entre ejecutado en años 2002, 2003 y 2004 respectivamente, respecto a año 2001. (E) Suma B + C + D. (F) Variación acumulada en cada rubro como porcentaje de variación acumulada total.

Los datos presentados hasta aquí permiten tener una idea exacta acerca de los mecanismos mediante los cuales se produjo la caída del gasto del MDN, así como de cuáles de sus componentes resultaron más afectados.

En relación a los mecanismos, el “recorte directo” tuvo una importancia mucho menor a la “no indexación” del presupuesto del MDN. En efecto, expresados en términos reales los recortes explican sólo el 11,95% de la caída global del MDN, de los cuales 9,82% corresponden a

disminuciones en las Inversiones y 2,13% al recorte directo aplicado en 2002 a “otros gastos de funcionamiento”. (Ver **Cuadro VII**)

Cuadro VII. Caída del gasto del MDN acumulada entre 2002 y 2004, en relación a valores de 2001 (M/N a precios Ene. 1995 = 100)

	\$U (1995)	Como % del Total
Recortes directos	-128.627.121	11,95%
Pérdidas por no indexación	-947.858.651	88,05%
Total pérdidas en términos reales	-1.076.485.772	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE, CGN y BCU

Como ya se indicó, Inversiones fue efectivamente el único rubro que recibió recortes directos en los tres años posteriores a 2001 y el que, por ende, más cayó en relación a su propio valor inicial. Pero el hecho de que el mecanismo de reducción más importante fuera el de no indexación, sumado al peso mayoritario del rubro Servicios Personales hacen que la segunda hipótesis planteada sólo sea una verdad a medias. En realidad, la caída del presupuesto del MDN en términos reales se explica fundamentalmente por la pérdida de valor de las retribuciones pagas a sus funcionarios y de los demás gastos de funcionamiento.

2005 -2007. Gobierno del Frente Amplio

Se pasará ahora a analizar la evolución del presupuesto del MDN a partir del acceso del Frente Amplio al gobierno. Para ello resulta útil plantear nuevas hipótesis de trabajo. Por un lado, la recuperación del nivel de actividad económica a partir de 2004 generaba la expectativa de un aumento general del gasto público. Por otro, como se indicó más arriba, a partir del discurso electoral del nuevo gobierno resultaba esperable que se otorgara prioridad al “gasto social”, con la posible pérdida de peso relativo del MDN en el conjunto del gasto público.

En relación a la primera cuestión, debe señalarse que el comportamiento del gasto total en términos reales desmiente dicha hipótesis. Por el contrario, cayó levemente en 2005, creció en forma importante en 2006 (22,16%) y volvió a caer en 2007 por debajo de su nivel de 2004. Así, la variación promedio en esos tres años fue de -2,40%. Sin duda la marcada preocupación del Ministerio de Economía y Finanzas por mantener controlado el nivel de inflación puede explicar en buena medida dicha evolución, en un contexto de crecimiento de la actividad económica y de la recaudación fiscal.

En cambio, la segunda hipótesis planteada sí parece confirmarse. El **Cuadro VIII** muestra el peso relativo de los diferentes Incisos en el total del gasto público durante el gobierno del Dr. Batlle (2000-2004) y de los primeros tres años de Presidencia del Dr. Vázquez (2005-2007). Allí puede apreciarse que en este segundo período se redistribuyó un 7,69% del gasto total. Prácticamente la mitad de ese porcentaje corresponde al Inciso 24, Diversos Créditos, donde se consignan gastos por actividades muy disímiles como programas de salud y bienestar promovidos por Presidencia de la República, pagos por algunos juicios contra el Estado, hasta los proyectos de asistencia técnica a la reforma del Estado.

De los siguientes 6 Incisos más favorecidos, 5 están encargados de ejecutar el grueso del gasto en políticas sociales –en sentido amplio– del gobierno uruguayo: MIDES (programas de asistencia contra la pobreza y la exclusión social), ANEP (educación primaria y secundaria), M. Turismo y Deporte, Universidad de la República y M. Salud Pública. Aún dentro de ese grupo existió una clara concentración a favor de MIDES y ANEP, que recibieron más de un tercio del total redistribuido. En el extremo opuesto, las transferencias financieras a las distintas “Cajas” de pensiones y jubilaciones y el Ministerio de Defensa Nacional fueron los Incisos de mayor caída en términos relativos. Disminuyeron 5,85 y 0,55 puntos porcentuales del Gasto Público Total respectivamente.

Cuadro VIII: Composición del gasto público por Incisos durante gobiernos de Dr. Batlle (2000 – 2004) y Dr. Vázquez (2005-2007)

Número Inciso	Nombre Inciso	% sobre Total Gasto Público		
		(a) 2000-2004	(b) 2005-2007	(b – a) Variación
24	Diversos créditos	10,79%	14,63%	3,84%
15	MDJ / M. Desarrollo Social (1)	0,19%	1,89%	1,70%
25	AN Educación Pública	10,35%	11,30%	0,95%
5	M. Economía y Finanzas	1,75%	1,97%	0,22%
9	M. Turismo y Deporte	0,15%	0,31%	0,16%
26	Universidad de la República	2,58%	2,73%	0,16%
12	M. Salud Pública	5,69%	5,84%	0,15%
1	Poder Legislativo	1,50%	1,64%	0,14%
21	Subsidios y Subvenciones	1,28%	1,38%	0,11%
16	Poder Judicial	1,36%	1,47%	0,11%
7	M. Ganadería, Agricultura y Pesca	1,21%	1,31%	0,09%
27	Instituto del Niño y el Adolescente Uruguay	1,68%	1,72%	0,04%
8	M. Industria, Energía y Minería	0,18%	0,20%	0,02%
17	Tribunal de Cuentas	0,14%	0,15%	0,01%
23	Partidas a reaplicar	0,00%	0,00%	0,00%
19	Tribunal Contencioso Administrativo	0,04%	0,04%	0,00%
14	M. Vivienda, Ord. Territ. Medio Ambiente	1,67%	1,66%	-0,01%
11	M. Educación y Cultura	1,16%	1,14%	-0,02%
18	Corte Electoral	0,38%	0,32%	-0,07%
13	M. Trabajo y Seguridad Social	0,77%	0,69%	-0,08%
6	M. Relaciones Exteriores	1,35%	1,27%	-0,08%
10	M. Transporte y Obras Públicas	2,95%	2,82%	-0,13%
2	Presidencia de la República	0,94%	0,74%	-0,20%
4	M. Interior	5,32%	5,08%	-0,24%
20	Intereses y Gastos Deuda Pública	18,62%	18,16%	-0,45%
3	M. Defensa Nacional	6,25%	5,70%	-0,55%
22	Transferencias a Seguridad Social	21,70%	15,85%	-5,85%
01 a 27	Total	100,00%	100,00%	0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN e INE. **Referencias:** Para cada período se sumaron los valores anuales expresados en pesos constantes de 1995, deflactados por IPC-INE, y se dividieron sobre el total ejecutado. (1) En 2005 el Ministerio de Deporte y Juventud se fusionó con el de Turismo generando el Ministerio de Turismo y Deporte (Inciso 09). El Inciso 15 pasó a identificar al nuevo Ministerio de Desarrollo Social, creado ese mismo año. Así, en el período 2000-2004 los valores corresponden al MD y J, mientras que posteriormente corresponden al MIDES.

Nuevamente conviene aquí hacer foco en la evolución del presupuesto del MDN y sus principales componentes expresados en moneda nacional y dólares a valores corrientes, así como en moneda nacional a valores constantes.

En el primer caso, el total del MDN aumentó ininterrumpidamente, acumulando entre 2005 y 2007 un crecimiento equivalente al 40,72% de su valor en 2004. Las retribuciones personales explican el 85,43% de ese aumento, las inversiones el 10,24% y los demás gastos de funcionamiento sólo un 4,32%. Las inversiones fueron el rubro que más creció en relación a su valor inicial, fundamentalmente debido a un importante “pico” registrado en 2006.

En virtud del significativo proceso de apreciación de la moneda nacional frente al dólar, acentuado a partir de 2005, el crecimiento medido en esta última moneda resulta mucho más

impactante⁷⁵. El total del MDN aumentó a un promedio de 14,09% anual. Las retribuciones personales explican el 74,45% del crecimiento total, los demás gastos de funcionamiento el 17,81% y las inversiones sólo el 7,74%.

Finalmente, expresado en moneda nacional a valores constantes, el presupuesto del MDN creció un 2% en 2005, un 3,66% en 2006 y cayó un 5,66% al siguiente año, de tal forma que su valor en 2007 fue el más bajo registrado desde 1973. Con todo, en los tres años referidos el saldo acumulado en relación al valor de 2004 es levemente favorable.

La evolución de los rubros fue dispar. Las inversiones cayeron menos de un 1% en 2005, treparon sorprendentemente en 2006 (+ 58%) y disminuyeron fuertemente al siguiente año, regresando a un nivel bastante inferior al de 2004. El saldo neto de esos tres años fue positivo y explica casi un tercio del crecimiento acumulado por el MDN en el periodo.

Los restantes dos rubros siguieron tendencias absolutamente opuestas entre sí. Por un lado, las retribuciones personales crecieron a un ritmo promedio de un 2,6% anual y en 2007 fueron un 8% mayor a las de 2004. Por otro, los demás gastos de funcionamiento cayeron alrededor de un 3% los primeros dos años y un 9,69% en 2007.

Cuadro IX: Resumen cambios presupuesto MDN 2004 - 2007

En M/N a precios corrientes (millones)					Variación	Como % de
	2004 (A)	2005 (B)	2006 (C)	2007 (D)	acumulada (E)	Var. Total (F)
Total MDN	5.008,70	+ 340,36	+ 890,81	+1.008,96	+ 2.240,13	100%
Inversiones	279,41	+ 10,73	+ 208,66	+ 10,07	+ 229,45	10,24%
Serv. Personales	3.232,46	+ 309,30	+ 625,46	+ 979,04	+ 1.913,79	85,43%
Otros Gastos Func.	1.496,83	+ 20,33	+ 56,70	+ 19,86	+ 96,88	4,32%
En millones de dólares USA a precios corrientes (millones)					Variación	Como % de
	2004 (A)	2005 (B)	2006 (C)	2007 (D)	acumulada (E)	Var. Total (F)
Total MDN	174,71	+ 46,35	+ 71,23	+ 82,23	+ 199,80	100%
Inversiones	9,75	+ 2,24	+ 10,60	+ 2,61	+ 15,46	7,74%
Serv. Personales	112,75	+ 33,61	+ 48,08	+ 67,07	+ 148,76	74,45%
Otros Gastos Func.	52,21	+ 10,49	+ 12,55	+ 12,55	+ 35,59	17,81%
En M/N a precios constantes 1995 = 100 (millones)					Variación	Como % de
	2004 (A)	2005 (B)	2006 (C)	2007 (D)	acumulada (E)	Var. Total (F)
Total MDN	1.477,12	+ 29,57	+ 84,68	-3,60	+ 110,65	100%
Inversiones	82,40	-0,68	+ 46,81	-11,52	+ 34,61	31,28%
Serv. Personales	953,29	+ 44,33	+ 68,03	+ 77,96	+ 190,33	172,01%
Otros Gastos Func.	441,43	-14,09	-30,16	-70,05	-114,29	-103,29%

Fuente: Elaborado por PRISFAS-ICP-FCS en base a datos de CGN, INE y BCU. *Referencias:* (A) Valores ejecutados en 2004. (B) (C) (D) Diferencia entre ejecutado en años 2005, 2006 y 2007 respectivamente, respecto a año 2001. (E) Suma B + C + D. (F) Variación acumulada en cada rubro como porcentaje de variación acumulada total.

Síntesis: Evolución durante la coyuntura 2002-2007 y relación con tendencia post-dictadura

Al comienzo de este apartado se había planteado como interrogante central conocer en qué medida el gasto en defensa entre 2002 y 2007 había continuado o cambiado la tendencia desarrollada desde principios de los años 80'. Y en qué medida eventuales cambios podían asociarse con la "crisis de 2002" y la llegada del Frente Amplio al gobierno.

⁷⁵ La cotización promedio anual del dólar USA (compra) pasó de \$U 28,67 en 2004 a \$U 23,42 en 2007, según datos del Banco Central del Uruguay.

Por lo tanto, habiendo explorado ya con relativo detenimiento los cambios registrados en el presupuesto del MDN en el período 2002-2007, vale la pena en este punto sintetizarlos y ponerlos en perspectiva en relación a las tendencias de largo plazo previamente descriptas. En relación al Producto Bruto Interno, el presupuesto del MDN cayó en forma significativa desde el 1,77% en 2001 hasta un 1,32% en 2004.

Ese ritmo de disminución es casi idéntico al registrado entre 1982 y 1998, que llevó el valor de un máximo histórico de 3,71% a 1,43%. Esto es, es compatible con la tendencia post-dictadura, que sólo se había revertido brevemente entre 1999 y 2001. En 2005 se repitió la cifra del año anterior y en 2006 cayó nuevamente a 1,27%, el menor valor desde 1968. (Ver **Gráfico I**)

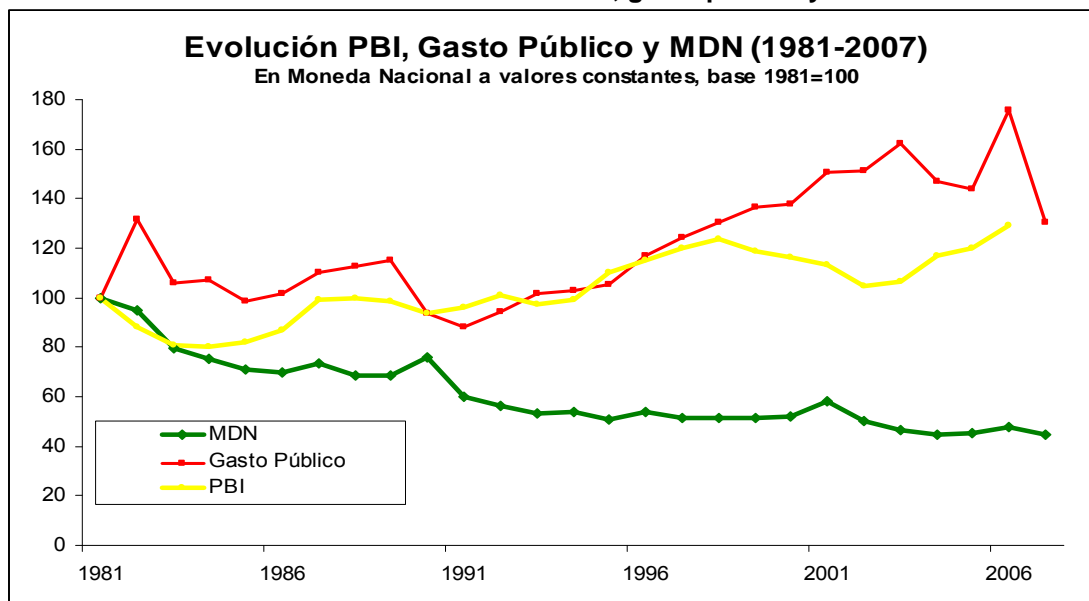
En relación al total del gasto público, el registro fue sólo ligeramente diferente. La razón cayó en 2002 y 2003 hasta 5,32%. Esto es, evolucionó a un ritmo similar al registrado en forma casi ininterrumpida entre 1990 y 2000, cuando pasó del 15,11% al 7%. En cambio, creció en 2004 y 2005, cayó en 2006 a su mínimo histórico en la serie 1961-2007 (5,03%) y creció nuevamente en 2007 llegando al 6,37%. Cabe agregar que desde 1997 en adelante los valores han sido inferiores al mínimo registrado antes de la dictadura: 8,14%, en 1966. (Ver **Gráfico II**)

La evolución del presupuesto ejecutado en moneda nacional a precios constantes en la coyuntura 2002-2007 también es muy similar. La caída de 2001 a 2004 fue acelerada (-8% anual promedio) y sobrevino luego de unos 8 años de relativa estabilidad. Como ya se indicó, el presupuesto creció levemente en 2005 y 2006 para caer nuevamente en 2007 al valor mínimo desde 1972. De lo dicho hasta aquí puede concluirse que los eventos coyunturales considerados no alteraron significativamente la evolución de largo plazo del volumen del gasto real del MDN.

Como ya se indicó en la Parte II, éste ha seguido un camino siempre descendente desde comienzos de la década de 1980. Además, mientras la caída en el último tramo de la dictadura puede asociarse con relativa facilidad a las respectivas disminuciones del PBI y el gasto público fruto de la “crisis de la deuda”, a partir de la “restauración democrática” la evolución del presupuesto del MDN se disoció casi completamente de esas dos variables.

En efecto, como lo ilustra el **Gráfico VII**, a partir de los años 1990’ el PBI y el gasto público crecieron casi constantemente –hasta 1998 y 2003 respectivamente– al tiempo que el presupuesto del MDN prosiguió su caída.

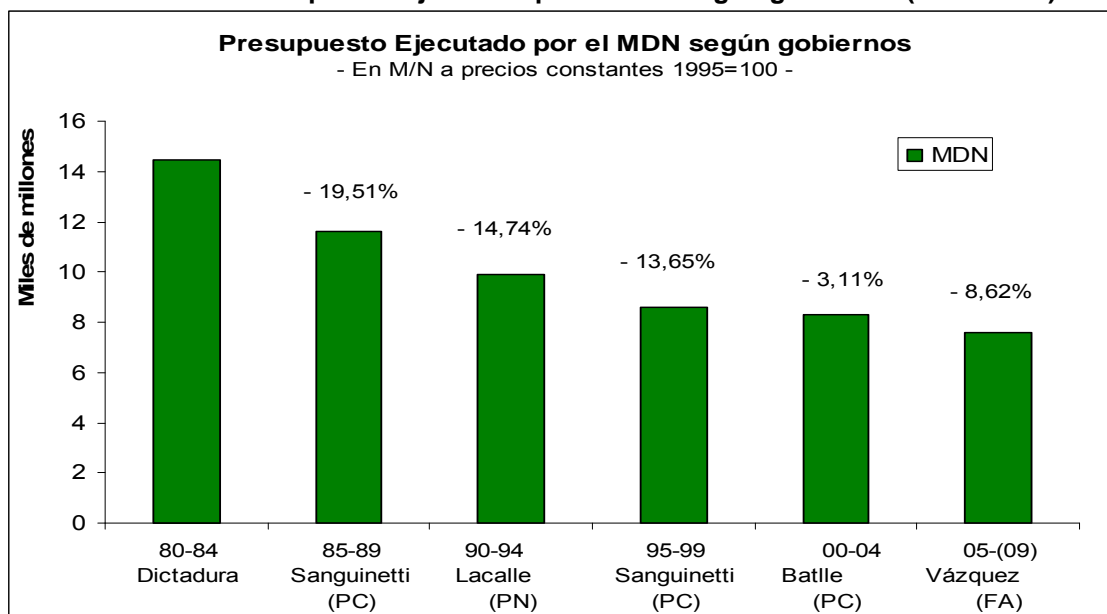
Gráfico VII: Índices de variación del PBI, gasto público y MDN 1981-2007



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE, BCU y CGN.

Esos datos evidencian que en la post dictadura ha existido una clara voluntad política de bajar el presupuesto de defensa, predominante en los tres principales partidos políticos nacionales que conformaron –en distintas proporciones– los cinco gobiernos electos a partir de 1985⁷⁶. Así, la única diferencia que se registra entre dichos gobiernos en relación al volumen del gasto en defensa es el ritmo al que han dejado que disminuya. En este sentido, el decrecimiento fue cercano al 20% en el primer gobierno de Julio M. Sanguinetti (Partido Colorado), y del 14,74% y 13,65% en los dos gobiernos siguientes. Se enlenteció significativamente durante el gobierno de Jorge Batlle (Partido Colorado, - 3,11%) pero, de mantenerse el mismo promedio de ejecución de 2005-2007, habrá alcanzado el - 8,62% al final del gobierno de Tabaré Vázquez. (Ver **Gráfico VIII**)

Gráfico VIII: Presupuesto ejecutado por el MDN según gobiernos (1980–2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN e INE. **Referencias:** Para estimar el gasto total hacia el final del gobierno del Frente Amplio se multiplicó por 5 el promedio anual ejecutado entre 2005 y 2007.

La disminución posterior a 1984 ha sido entonces extremadamente significativa, sea cual sea el indicador que se analice. También queda claro que el Ministerio de Defensa ha sido francamente relegado en comparación a otros incisos del presupuesto nacional. Incluso se ha reducido la superioridad que históricamente mantuvo respecto al Ministerio del Interior. Es el Ministerio de Defensa el que ha sufrido la mayor caída en términos absolutos y relativos.

No resulta extraño entonces que cuando desde el MDN y desde las propias Fuerzas Armadas se discute su situación económica –generalmente en instancias de negociación presupuestaria–, se evoque mediante estos mismos indicadores las fuertes y sucesivas reducciones aplicadas por los gobiernos post-dictatoriales. Sin embargo, esas afirmaciones deberían complementarse con otras que surgen al considerar la evolución a partir de 1961.

En primer lugar es necesario remarcar que, contrariamente a lo que podría esperarse en base a las ya referidas históricamente bajas percepción de amenaza militar externa y escasa visibilidad pública de los asuntos de defensa en Uruguay, el MDN ha recibido un nivel de atención muy considerable desde el punto de vista presupuestal durante el conjunto del período analizado, aún de parte de gobiernos civiles.

⁷⁶ Excepto en el caso del Frente Amplio, ninguno de los partidos que ganó la Presidencia en este período obtuvo mayoría absoluta en el Poder Legislativo, por lo que los cuatro primeros gobiernos post dictadura funcionaron en base a distintas coaliciones establecidas entre los partidos Colorado y Nacional.

Así, como indica el **Cuadro X**, el MDN ejecutó el 10,6% del gasto público acumulado entre 1973 y 2007, constituyéndose en el Inciso de mayor gasto exceptuando los servicios de deuda pública (Inciso 20)⁷⁷. A modo de comparación, la suma de los Incisos 25 y 26, dedicada a educación pública primaria, secundaria y universitaria, representó el 13,32% de dicho total.

Cuadro X: Presupuesto acumulado 1973 – 2007 (a precios constantes de 1995)		
	Total ejecutado M/N (miles de millones)	% Tot. Gasto Público (1973 – 2007)
MDN	73,64	10,60%
M. Interior	45,24	6,51%
M.I. + MDN	118,88	17,11%
ANEP + UdelaR	93,04	13,39%
Inc. 20 Intereses y servicio deuda	101,78	14,65%
Gasto Público (1973-2005)	694,94	100 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN sobre presupuesto anual ejecutado por Inciso, en moneda nacional a precios Ene. 1995 = 100, deflactados por promedio anual del Índice de Precios al Consumidor de INE. No se cuenta con datos anteriores a 1973 para ANEP y UdelaR.

Además, la referida disminución se ha efectuado sobre un presupuesto que hacia fines de la dictadura se encontraba en sus máximos históricos y que, como se dijo, superaba a cualquiera de los demás ítems del presupuesto nacional, exceptuando el Inciso 20⁷⁸. Así, como lo indica el **Cuadro XI**, en el quinquenio 2001-2005 el presupuesto del MDN todavía era claramente superior al de 1961-1965 en términos reales y como porcentaje del PBI, al tiempo que había perdido peso relativo en relación al total del gasto público.

Cuadro XI: Resumen presupuesto MDN 1961 – 2005, quinquenios seleccionados			
M/N a precios 1995=100	1961 - 1965	1981 - 1985	2001 - 2005
Índice MDN	100	323	188
Índice Gasto Público	100	201	279
Índice PBI	100	114	148
MDN / PBI	1,19%	3,37%	1,51%
MDN / Gasto Público	8,98%	14,43%	6,04%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN y BCU. Valores en moneda nacional a precios constantes Ene. 1995 = 100, deflactados según promedio anual IPC, expresados en millones.

Resulta innegable que actualmente las FF.AA. evidencian severos problemas salariales, en particular entre el personal subalterno y los grados más bajos de la oficialidad. También que su nivel de operatividad se ha comprometido a niveles extremos y que su eficacia para enfrentar amenazas militares es insuficiente. De hecho, parece existir un importante desfasaje entre los recursos financieros que provee el Poder Ejecutivo y las tareas asignadas y/o asumidas por las FF.AA., así como respecto de la forma en que estas las llevan adelante.

⁷⁷ Todo esto sin que se consideren aún los significativos montos que a partir de 1992 han ingresado al Ministerio por concepto de reembolsos de personal y equipo militar aportados a operaciones de paz desarrolladas por ONU, tema que se analizará al final de esta sección.

⁷⁸ Dicho esto sin desconocer la difícil situación salarial de buena parte del funcionariado de las Fuerzas Armadas y los graves problemas de operatividad que genera el históricamente bajo nivel de inversión en el sector.

Ahora bien, se postula aquí que sería un error definir como causa única y/o principal de tales distorsiones el volumen de la pérdida presupuestal post-dictadura del MDN. Primero, porque algunas de las tendencias más negativas en el gasto de las FF.AA., –como el bajísimo nivel de inversiones o la sobre-dimensión de los cuadros de oficiales superiores–, tuvieron su origen antes de la dictadura o incluso se agravaron durante ese período, cuando los planificadores militares controlaban directamente el presupuesto público⁷⁹.

Segundo, porque quizá más pernicioso que el volumen de la caída ha sido el cómo se ha llevado adelante. En efecto, a modo cierre de la sección y al mismo tiempo de adelanto de una dinámica que se analizará en el capítulo final de este informe, debe señalarse que en ausencia de directivas políticas cada Fuerza definió autónomamente la manera de *absorber* las sucesivas restricciones decididas por el Ministerio de Economía y Finanzas. Un proceso de estas características conduce inevitablemente a privilegiar intereses corporativos por encima de las necesidades o intereses generales, produciendo finalmente las distorsiones recién señaladas.

Parte IV. Composición y distribución del gasto al interior del MDN 2002-2006

Como se indicó en la introducción, la última parte de esta sección pretende dar una visión sinóptica de la distribución del gasto al interior del MDN y su composición en la actualidad. Para ello se muestra qué programas de actividad lo ejecutan, así como el peso relativo de las inversiones, gastos de funcionamiento y retribuciones personales. Se indica cuáles son los principales proyectos de inversión y los principales objetos del gasto de funcionamiento. Finalmente se mencionan las fuentes de financiamiento utilizadas.

El período de referencia en este caso es el quinquenio 2002-2006, último para el que se cuenta con datos oficiales publicados. En cada caso se analiza la suma del presupuesto ejecutado –por programa, rubro, etc.– entre los años 2002 y 2006. Los valores se expresan en dólares USA corrientes, para facilitar su comparación internacional. Aunque no se analizarán aquí, deben tenerse presentes las importantes variaciones en el tipo de cambio que ocurrieron en ese lapso, ya anotados más arriba. (Ver Serie 15 **Cuadro V**)

Distribución del gasto dentro del MDN

En el **Cuadro XII** se presentan los *Programas de actividades* del MDN ordenados según su participación en el presupuesto. En primer lugar, surge claramente la diferencia en la dimensión de los primeros seis programas, que acumulan el 97,69% del gasto, en relación a los restantes 5. Dentro de esos seis primeros, resalta el Ejército Nacional, con una participación del 40,91%.

La siguiente singularidad está dada por el volumen del presupuesto asignado al Programa “Salud Militar”, similar incluso al que recibe la Fuerza Aérea. Dicho programa es ejecutado por la Dirección Nacional de Sanidad de las FF.AA., la cual administra el Hospital Central de las FF.AA., así como algunos centros de atención primaria en la zona metropolitana. La DNSFFAA está dirigida siempre por un General de Ejército en actividad y los puestos más importantes de gerencia son usualmente ocupados por oficiales en actividad. La mayor parte de su personal médico y técnico tiene “estado militar”⁸⁰.

Sanidad Militar se ha convertido en un servicio médico de enorme desarrollo, tanto por el número de usuarios como por el espectro de servicios médicos que proporciona. A ella accede el conjunto de los funcionarios del MDN (civiles y militares) y sus familias, así como los beneficiarios del sistema de retiros y pensiones militares y sus familias. Ese conjunto represen-

⁷⁹ A modo de ejemplo puede señalarse que la relación Inversión / total del gasto incluso mejoró notoriamente después de 1985.

⁸⁰ Es decir, entre otras particularidades, ostenta grado militar y está sometido a justicia y disciplina militar.

taba en 2006 un 4,7% de la población del país, es decir, aproximadamente 150.000 personas (Trylesinski, 2007: 5).

Desde su creación en 1908 tuvo como vocación constituirse en un servicio para la *familia militar*. Por lo tanto, los propios militares aportaron parte del dinero para su creación y los siguen haciendo para su funcionamiento actual.

Posteriormente, la necesidad de generar recursos propios para su sostenimiento, ha impulsado al Hospital Central de las FFAA a desarrollar ciertas áreas de medicina altamente especializada y a la venta de servicios médicos que no sólo escapan a su vocación primigenia sino que lo alejan de un servicio de sanidad militar *stricto sensu*. En efecto, sus autoridades han desarrollado como orientación la firma de convenios con otras instituciones médicas públicas y privadas para ampliar sus capacidades y servicios, tanto para sus propios usuarios como para venderlos a terceros. Incluso participa en programas de investigación científica⁸¹. El Hospital Central de las FFAA es el centro hospitalario mejor equipado y con la más amplia oferta de servicios a sus usuarios del subsistema de salud pública, compitiendo incluso con algunos de los mejores centros privados del país.

Este impulso llevó incluso a la creación en 1999 de la Fundación Dr. Francisco Fernández Enciso, cuyo primer Presidente fue el entonces Cte. en Jefe del Ejército. (Ver www.fundacionenciso.org.uy). La Fundación tiene como misión promover el desarrollo del Sistema de Salud Militar. Funciona en buena medida como un instrumento para flexibilizar el manejo de recursos públicos así como para facilitar la venta de servicios médicos a privados por parte de las autoridades de Sanidad Militar.

Vale decir que de las entrevistas realizadas para la presente investigación se desprende que Sanidad Militar es una de las áreas del MDN cuya gestión y manejo presupuestal plantea mayores desafíos en términos de transparencia y rendición de cuentas.

Por otra parte, es preciso mencionar que tanto Sanidad Militar como Policial han quedado por ahora por fuera de la reestructura de los sectores público y privado de salud que impulsa el presente gobierno con la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud. Esta situación da cuenta del status particular, cuasi-autónomo, de estas instituciones en relación al resto del sub sistema público.

Cuadro XII. Distribución del presupuesto del MDN por programas
Suma ejecución 2002 - 2006

Nº Prog.	Descripción	USD	%/Total
002	Ejército Nacional	409.803.902	40,41%
003	Armada Nacional	199.748.054	19,70%
004	Fuerza Aérea	124.280.900	12,26%
006	Salud Militar	111.775.491	11,02%
005	Adm. y Control Aviatorio y Aeroportuario	83.098.863	8,19%
001	Administración Central MDN	68.449.962	6,75%
009	Investigaciones y Estudios Meteorológicos	6.870.887	0,68%
007	Seguridad Social Militar	6.441.694	0,64%
010	Coord. Y Control de Serv. Radiodifusión y Afines	3.522.978	0,35%
805	Reducción Cometidos No Prioritarios	36.330	0,00%
801	Reducción Cometidos No Prioritarios	33.442	0,00%
Total Inciso		1.014.062.502	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Balance de Ejecución Presupuestal de CGN. (en www.cgn.gub.uy). En dólares USA.

⁸¹ A manera de ejemplo, recientemente se anunció la participación del Hospital Militar en la conformación de una Red Nacional de Bancos de Tumores. (Ver Informe Uruguay 326)

El siguiente programa en importancia es el 005, de Administración y Control Aviatorio y Aeroportuario, actualmente a cargo de la Unidad Ejecutora 03.41, Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica. Su personal de dirección es militar en actividad y depende jerárquicamente del Comando de la Fuerza Aérea.

Esta Dirección tiene a su cargo la regulación y administración de toda la actividad aérea nacional, así como del funcionamiento y mantenimiento de aeropuertos y aeródromos. Realiza también directamente el control del tráfico aéreo. Por todo ello, como se indicará más adelante, la DINACIA ejecuta todos los años importantes proyectos de inversión, al tiempo que actúa como agente recaudador de varias tasas e impuestos al transporte aéreo, percibiendo así directamente importantes ingresos.

Por último en esta lista de los 6 mayores programas aparece el 001. Administración Central del MDN, que concentra a las UE. 03.01, Dirección General de Secretaría (DGS - núcleo administrativo central del Ministerio) y 03.03, Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE). La DINACIE tuvo en 2005 un gasto de aprox. 1,13 millones de dólares. (CE-PRE-OPP, 2005).

Al tiempo que durante las entrevistas realizadas pudo conocerse que aproximadamente el 70% del gasto anual de la DGS corresponde al pago de viáticos, alquileres y otros costos por misiones del personal militar en el exterior. Esto comprende tanto la actividad de las agregadurías militares uruguayas, como la presencia del personal militar en seminarios, cursos y reuniones de organismos internacionales en el exterior.

Composición del gasto

El segundo punto de atención adelantado tiene que ver con la composición del gasto del MDN. El **cuadro XIII** muestra las proporciones destinadas entre 2002 y 2006 a inversiones, servicios personales y otros gastos de funcionamiento. El mismo da cuenta de un panorama complejo que en alguna medida explica el bajísimo nivel de operatividad actual de las FF.AA. uruguayas: el grueso del gasto se dedica históricamente a la retribución de recursos humanos, porcentaje que en el período analizado fue de 64,12%. En el caso del Ejército, por ejemplo, la proporción se eleva al 74,33%.

A esas proporciones podrían sumarse también algunos objetos que se registran como gastos de funcionamiento pero que en realidad son remuneraciones no salariales para el personal, es decir, se trata de retribuciones personales.

Su exclusión del concepto de salario es una práctica extendida también en otras áreas públicas, para bajar los aportes a la seguridad social que el Estado debe hacer como empleador y para limitar el costo de las futuras jubilaciones. Un caso típico es el de pagos al personal militar por uso de equipo y uniformes.

Cuadro XIII. Composición del gasto del MDN		
Suma Ejecución 2002-2006		
Ítem	Millones USD	%
Inversiones	74	7,26%
Servicios Personales	650	64,12%
Otros Gastos de Funcionamiento	290	28,62%
Total MDN	1.014	100%
<i>Fuente: Elaboración propia en base a información de CGN y BCU</i>		

Cuadro XIV. Composición del gasto por programa de actividades del MDN
Suma Ejecución 2002-2006

	Programa	Inversiones	Serv. Personales	Otros Gastos Func.	Total
001	Administración Central MDN	1,66%	57,61%	40,73%	100%
002	Ejército Nacional	1,66%	74,33%	24,01%	100%
003	Armada Nacional	8,39%	61,70%	29,91%	100%
004	Fuerza Aérea	12,50%	53,44%	34,07%	100%
005	Adm. y Control Aviatorio y Aeropor- tuario	34,30%	45,19%	20,51%	100%
006	Salud Militar	4,10%	58,57%	37,33%	100%
007	Seguridad Social Militar	3,22%	67,52%	29,25%	100%
009	Investigaciones y Estudios Meteoro- lógicos	2,08%	80,86%	17,06%	100%
010	Coord. Y Control de Serv. Radiodif- sión y Afines	0,00%	100,00%	0,00%	100%
801	Reducción Cometidos No Prioritarios	0,00%	100,00%	0,00%	100%
805	Reducción Cometidos No Prioritarios	0,00%	100,00%	0,00%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN. (En www.cgn.gub.uy)

En efecto, el MDN empleaba en 2005 unos 31.550 funcionarios, que representaban el 36,73% del total de la Administración Central. (CEPRE-OPP, 2005). El **cuadro XV** da una idea de su distribución por programa. El Ejército encabeza la lista con 16.519 empleados, 52,36% del total del MDN. La enorme dimensión alcanzada por Sanidad Militar se evidencia nuevamente dado que el número de funcionarios allí destinados (3.190) virtualmente iguala al de la Fuerza Aérea.

El enorme volumen destinado a retribuciones que ello supone deja muy escaso margen para inversiones —que como se indicó, desde 1961 nunca superaron el 8% de los presupuestos quinquenales. A manera de ejemplo, la política de adquisición de plataformas o sistemas de armas de las FF.AA. se limita desde hace muchos años a “aprovechar” ofertas de material des-afectado por FF.AA. extranjeras⁸². En este sentido, la cifra de 74 millones de dólares invertidos en los últimos cinco años es muy significativa.

No obstante, debe señalarse que el monto de inversiones que incluye el presupuesto seguramente no refleja exactamente la realidad. En efecto, desde fines de la década pasada, en particular el Ejército y en menor medida la Armada han concretado compras de material de transporte y equipo liviano relativamente importantes merced a los fondos recibidos por la participación en misiones de paz de ONU, que como se analizará más adelante, no se registran en el presupuesto nacional. A modo indicativo, un cálculo relativamente conservador estima en U\$S 30 millones los ingresos anuales actuales de las FF.AA. uruguayas por concepto de reembolso por el equipo empeñado en estas misiones⁸³. (Peláez, 2007:178)

Por otra parte, las restricciones alcanzan también los demás gastos de funcionamiento. Así, tampoco se desarrollan en general grandes maniobras de entrenamiento ni se mantiene un nivel de presencia mínima en el espacio jurisdiccional marítimo.

⁸² Las últimas adquisiciones de la Armada Nacional, en los años 2002, 2005 y 2008 fueron de buques construidos a fines de los años 60' y desafectados por Alemania y Portugal. Al tiempo que los únicos caza-bombarderos operativos de la Fuerza Aérea son de la misma época.

⁸³ Es interesante en tal sentido el hecho de que inversiones significativas, como la realizada en la construcción y el equipamiento del edificio que alberga al Instituto Militar de Estudios Superiores del Ejército Nacional, no figuren en los registros presupuestales.

Cuadro XV: Funcionarios del MDN según Unidad Ejecutora. Dic.-2005

	Unidad Ejecutora	Funcionarios	% del total
03.04	Comando Gral. Ejército	16.519	52,36%
03.18	Comando Gral. Armada	6.311	20,00%
03.33	Dir. Nac. Sanidad de las FF.AA.	3.190	10,11%
03.23	Comando Gral. Fuerza Aérea	3.188	10,10%
03.01	Dir. Gral. Secretaría	930	2,95%
03.41	Dir. Nac. de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (DINACIA)	640	2,03%
03.39	Dir. Nac. de Meteorología	248	0,79%
03.03	Dir. Nac. Inteligencia de Estado	221	0,70%
03.35	Serv. Retiros y Pensiones de las FF.AA.	187	0,59%
03.34	Dir. Gral. de los Servicios	116	0,37%
Total MDN		31.550	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a información de CEPRE-OPP (2005)

Otra consecuencia negativa del uso extensivo de recursos humanos en el MDN y las FF.AA., es el importante peso que supone a las cuentas públicas el sistema de retiros y pensiones militares. Así, según datos de CGN entre 2002 y 2006 el Estado uruguayo transfirió al Servicio de Retiros y Pensiones Militares unos U\$S 292,7 millones, que no se registran como gasto del MDN pero que podrían ser considerados como un costo asociado del sistema de defensa nacional⁸⁴. Vale decir, no obstante, que el problema del déficit afecta al conjunto de los subsistemas de seguridad social del país, teniendo múltiples y profundas causas, entre las que puede mencionarse las particulares distribución etaria y evolución demográfica uruguayas.

Gastos de funcionamiento: principales componentes

El siguiente cuadro presenta los principales “objetos” de los gastos de funcionamiento del Ministerio, excluyendo el principal, que como se indicó recién, es el de retribuciones por servicios personales.

Nuevamente, la información arroja pistas sobre el paupérrimo nivel de operatividad de las FF.AA. uruguayas. En efecto, un rubro esencial en este sentido como son los combustibles derivados del petróleo queda en tercer lugar, representando sólo un 12,28% de estos gastos y un 3,5% del presupuesto total del MDN en el período⁸⁵.

Una misma partida de viáticos (Obj.234 Aux. 2) fue el mayor objeto del gasto durante los cinco años analizados, alcanzando el 20,89% de los gastos de funcionamiento, porcentaje que trepa al 23,4% si se suman otras partidas. Es decir, se gastaron más de 67 millones de dólares en viáticos en ese quinquenio.

En segundo lugar queda la partida de alimento para personas, otro gasto claramente asociado al número de funcionarios.

Cuadro XVI: Principales objetos del gasto de funcionamiento del MDN**(Excepto Serv. Personales)****Suma Ejecución 2002-2006**

Pos.	Objeto	Aux.	Descripción	Millones USD	%
1	234	2	Dif. de Viáticos de MDN	60,63	20,89%
2	111	0	Alimentos para personas	43,89	15,12%
3	141	0	Combustibles derivados del petróleo	35,62	12,28%

⁸⁴ Esta problemática y sus consecuencias se analiza con mayor detalle en González, 2005.

⁸⁵ Ello en un país donde el litro de combustible diesel ronda actualmente los U\$S 1,6.

4	213	0	Electricidad	20,48	7,06%
5	211	0	Teléfono, telégrafo y similares	17,36	5,98%
6	152	0	Productos medicinales y farmacéuticos	17,35	5,98%
7	212	0	Agua	13,78	4,75%
8	122	1	Dif. Reintegro por concepto Equipo de Oficiales MDN	7,97	2,75%
9	198	0	Repuestos y accesorios	5,62	1,94%
10	252	0	De inmuebles contratados fuera del país	5,47	1,89%
11	235	0	Viáticos fuera del país	5,41	1,86%
12	194	0	Artículos menores médico quirúrgicos	4,14	1,43%
13	122	0	Prendas de vestir	3,58	1,23%
14	794	0	Gastos en el exterior	3,26	1,12%
15	711	0	Sentencias Judiciales A31L17296	2,76	0,95%
16	283	0	Servicios médicos, sanitarios y sociales	2,53	0,87%
17	264	0	Primas otros gastos de seguro contratados dentro del país	2,15	0,74%
18	154	0	Compuestos químicos, tintas y pinturas	2,12	0,73%
19	578	0	Gtos.Prom.yBn.Social VsSinDiscrim.p/Empl.Púb	2,11	0,73%
20	913	1	Eco Exced.con FAP A725y726L16736 D122/97	2,10	0,72%
21	234	0	Viáticos dentro del país	1,88	0,65%
Sub total				260,22	89,67%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN y BCU. Las columnas “Objeto” y “Auxiliar” corresponden a la codificación de los objetos en el Presupuesto Nacional.

Octava en importancia aparece una partida de “reintegro por concepto de equipo de oficiales de MDN”, sumando casi U\$S 8 millones entre 2002 y 2006. Este objeto es representativo de otros que, como se explicó más arriba, se registran como gastos de funcionamiento pero podrían considerarse retribuciones personales no integradas al concepto de salario.

Inversiones

Como ya se indicó, el rubro inversiones aparece claramente sub representado –en particular para el Ejército– en la información presupuestal del MDN, dado que no se registran allí los ingresos provenientes de Misiones de Paz ni el uso que se les da. A modo de ejemplo y adelanto de un tema que se analizará en siguientes secciones, el Tribunal de Cuentas verificó recientemente que el Comando General del Ejército utilizó en 2006 unos U\$S 498 mil de ese origen para construir y equipar una nueva unidad carcelaria que alberga a los militares y policías retirados procesados judicialmente por violaciones a los derechos humanos durante la pasada dictadura. (TCR, 2008).

No obstante, resulta de interés revisar cuáles han sido los principales proyectos de inversión durante el quinquenio analizado y qué programas los han ejecutado.

En este sentido, la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (Programa 005) ejecutó el 38,69% de las inversiones del MDN, por un monto de U\$S 28,5 millones. Le siguen la Armada, con U\$S 16,76 millones y la Fuerza Aérea, con U\$S 15,53 millones. El Ejército declara haber invertido U\$S 6,81 en cinco años, por las razones ya señaladas y porque, por su especialización funcional es la que utiliza recursos materiales menos costosos. Le sigue de cerca Sanidad Militar, con U\$S 4,58 millones.

Cuadro XVII. Inversiones por programa del MDN
Suma Ejecución 2002-2006

Programa	Millones USD	% / Inversiones MDN
005 Adm. y Control Aviatorio y Aeroportuario	28,50	38,69%
004 Armada Nacional	16,76	22,75%
006 Fuerza Aérea	15,53	21,08%
003 Ejército Nacional	6,81	9,24%

001 Salud Militar	4,58	6,22%
002 Administración Central MDN	1,14	1,54%
009 Seguridad Social Militar	0,21	0,28%
007 Investigaciones y Estudios Meteorológicos	0,14	0,19%
Total	73,67	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN y BCU

Como se aprecia en el **cuadro XVIII**, los proyectos de inversión registrados más importantes del período refieren a la compra de tecnología de control de tráfico aéreo –de uso civil y militar–, así como de extensión y mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria.

La ampliación del Hospital Central de las FF.AA. ocupa el cuarto lugar.

El primer proyecto de aplicación netamente militar, la reparación de motores en de la Fuerza Aérea, viene recién en el quinto lugar y supera escasamente los U\$S 4 millones en cinco años.

Aún con un criterio de selección amplio –incluyendo, por ejemplo, el mantenimiento de bienes inmuebles de las Fuerzas– la inversión “netamente militar” sólo alcanza unos U\$S 32,64 millones, esto es, el 44,29% de la inversión total.

Cuadro XVIII. Principales proyectos de inversión MDN			% /
Suma Ejecución 2002-2006			Total
Programa	Proyecto	Millones USD	Inv.
005 Adm. Y	731 Ampliac. y modern. del sistema de control de tránsito aéreo	10,24	13,90%
Control Av. y	730 Extensión, manten.y ref. en pistas, plataform. y calles rodaje	7,25	9,84%
Aeroportuario	931 Equipamiento	4,96	6,73%
006 Salud M	734 Ampliación y Reciclaje del Hospital Central	4,43	6,02%
004 F. Aérea	778 Recuperación de plantas moto propulsoras	4,08	5,54%
005 Adm. aeroportuaria	932 Construcción mantenimiento de aeroestaciones y sus equipos	3,93	5,33%
003 Armada	758 Adq. rep.y equip.de Unidades Op.(Flotantes y Aeronavales)	3,78	5,13%
002 Ejército	753 Adquirir, moder, repotenc, mejorar, mat.y equip.uso militar	3,31	4,49%
004 F. Aérea	791 Construcción y conservación de activos	3,27	4,44%
003 Armada	732 Adq. rep.y equip.de unidades op.(flotantes y aeronavales)	3,16	4,29%
003 Armada	759 Adq. constr., rep. equipamiento Unidades navales y terrestres	3,09	4,20%
003 Armada	733 Adq., construcción y equip. de unidades navales terrestres	2,88	3,91%
004 F. Aérea	795 Recup. y moderniz. de aeronaves de transporte	2,56	3,47%
003 Armada	940 Equipamiento para sistema de balizamiento y faros	1,79	2,43%
004 F. Aérea	821 Material técnico de apoyo actividad aeronáutica	1,46	1,98%
003 Armada	737 Adq. constr., rep.y equip.de Unidades de Seguridad Marítima	1,34	1,82%
002 Ejército	756 Equip. Para act. de producción y generac. de recursos	1,21	1,64%
005 Adm. y			
Control Av. y	933 Seguridad Operacional	1,11	1,50%
Aeroportuario			
002 Ejército	753 Adquirir, moder, repotenc, mejorar, mat. y equip. uso militar	1,06	1,44%
004 F. Aérea	794 NIP-Material militar específico	0,78	1,07%
Sub Total 20 principales proyectos		65,68	89,17%
Total inversiones MDN 2002-2006		73,67	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información de CGN y BCU.

Financiamiento

Por último debe mencionarse brevemente las fuentes de financiamiento del Ministerio de Defensa registradas en las cuentas públicas. En el período analizado el MDN no recurrió a endeudamiento interno ni externo. Sólo en 2003 se había presupuestado para el programa 001 una partida a financiar mediante endeudamiento interno, que finalmente no se ejecutó. Por lo tanto sólo se utilizaron fondos provenientes de Rentas Generales –fuente de financiamiento regular del Estado uruguayo– y Recursos de Afectación Especial (RAE).

Los RAE provienen de impuestos o tasas recaudados por la propia Unidad Ejecutora que luego los utiliza, y están regidos por un régimen financiero diferente al de los fondos provenientes de Rentas Generales. La Unidad tiene así mayor disponibilidad sobre ellos. No depende, por ejemplo, para utilizarlos, de que el Ministerio de Economía libere la orden de pago correspondiente.

Tal como muestra el **cuadro XIX**, los montos ejecutados provenientes de esta fuente representaron sólo el 6,78% del total utilizado por el MDN. Al actuar como agente de recaudación de la mayoría de los impuestos y tasas a la actividad aérea, la DINACIA financia la mitad de su presupuesto con este tipo de recursos.

Cuadro XIX: Fuentes de financiamiento del MDN		
Suma Ejecución 2002-2006		
Programa	RAE (Millones USD)	% / Total Programa
001 Administración Central MDN	0,88	1,29%
002 Ejército Nacional	4,47	1,09%
003 Armada Nacional	15,53	7,78%
004 Fuerza Aérea	4,97	4,00%
005 Adm. Y Control Aviatorio y Aeroportuario	41,68	50,15%
006 Salud Militar	1,06	0,95%
007 Seguridad Social Militar	0,03	0,48%
009 Investigaciones y Estudios Meteorológicos	0,17	2,44%
010 Coord. y Control de Serv. Radiodifusión y Afines	0	0 %
801 Reducción Cometidos No Prioritarios	0	0 %
805 Reducción Cometidos No Prioritarios	0	0 %
Total MDN	68,79	6,78%
<i>Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN y BCU. Referencias: RAE = Recursos de Afectación Especial. El resto de los fondos ejecutados en el período provino de Rentas Generales.</i>		

Antes de cerrar este apartado y pasar a las conclusiones, vale la pena aportar algunos datos sobre los ingresos provenientes de la participación en Misiones de Paz de ONU, que aunque parciales, permiten vislumbrar la importancia presupuestal de esta actividad para las FF.AA. uruguayas.

El **cuadro XX** muestra los haberes generados por las FF.AA. uruguayas por concepto de remuneraciones al personal desplegado en cuatro misiones de ONU entre enero y diciembre de 2005.

Cuadro XX: Haberes generados por personal militar en Misiones de Paz		
Misión	USD	/ total MDN 2005
MONUC (Congo)	21.676.556	9,81%
MINUSTAH (Haití)	10.028.974	4,54%
UNMEE (Etiopía-Eritrea)	511.385	0,23%
ONUCI (Costa de Marfil)	13.572	0,01%

Total	32.230.487	14,58%
--------------	------------	--------

Fuente: Elaboración propia en base a datos de M.RR.EE. No incluye remuneraciones por equipo mayor aportado.

Esos ingresos, equivalentes al 14,58% del presupuesto del MDN registrado en las cuentas públicas, se trasladan casi completamente –aunque a veces con retrasos importantes– al personal que participó de cada misión. Ello supone un complemento económico extremadamente significativo en la carrera del personal militar, que puede significar, por ejemplo, la diferencia entre contar o no con una vivienda propia al final de su actividad laboral⁸⁶. Vale señalar que esos datos no incluyen las retribuciones recibidas por las decenas de observadores militares uruguayos desplegados en estas y otras misiones, ni por el pequeño contingente desplegado en la Península de Sinaí desde 1982, bajo patrocinio de EE.UU. en el marco del Tratado de Camp David.

Al mismo tiempo, debe considerarse los ingresos que reciben las FF.AA. por concepto de reembolso correspondiente a equipo e insumos de “autosuficiencia operativa” –alimentos, agua, mobiliario, elementos para el alojamiento, etc. – utilizado en las Misiones de Paz. Nuevamente, un cálculo conservador ubica la cifra en más de U\$S 30 al año. (Peláez, 2007:178). Como se analizará más adelante, al no ingresar al sistema de cuentas públicas esos dineros son utilizados por las FF.AA. con absoluta autonomía, al margen de la normativa sobre uso de fondos públicos.

Así, la suma de los ingresos por remuneraciones a recursos humanos y reembolso de materiales aportados a misiones de paz equivale a aproximadamente un 30% del presupuesto regular anual del MDN. En términos cuantitativos, se trata sin duda del mayor problema de transparencia y rendición de cuentas de toda la administración pública uruguaya.

Conclusiones de la sección

A modo de cierre de la presente sección se retoman aquí, sintéticamente, las principales observaciones realizadas, que se relacionan directamente con los dos objetivos planteados al comienzo.

Evolución histórica de volumen y composición del gasto

Como se señaló, el presupuesto del Ministerio de Defensa creció desde 1961 hasta la primera mitad de la década de 1980, cayendo posteriormente hasta la actualidad, aunque manteniéndose por encima de sus valores en los inicios de la década del 60'. Los cambios registrados en el volumen del gasto del MDN entre 2002-2007 se inscriben básicamente en esta segunda tendencia. En el conjunto, el MDN recibió un nivel de recursos presupuestales considerable.

Los gastos de funcionamiento han sido siempre absolutamente mayoritarios dentro del total. Y a su interior, las retribuciones personales son dominantes. Las inversiones han sido casi invariablemente escasas, lo que explica parte de los actuales problemas de operatividad de las FF.AA. Así, más allá de que las inversiones sean el rubro que más fluctúa, los grandes cambios en el volumen del presupuesto del MDN se explican generalmente por aumentos o caídas de los gastos de funcionamiento.

Esa particular composición, donde el personal es el factor de mayor peso específico, también determina un importante nivel de rigidez. Cualquier cambio estructural supone alterar ese factor o algunas de sus sub dimensiones –número, salarios, régimen de prestaciones so-

⁸⁶ A esos ingresos debe sumarse un complemento equivalente al 50% del salario normal, que se paga a todo el personal mientras cumple misiones oficiales en el extranjero, incluyendo Misiones de Paz. Esa partida (Obj. 045 Aux. 006), a cargo del presupuesto regular del MDN, sumó entre 2002 y 2006 U\$S 14,09 millones.

ciales y retiros. Por lo tanto, implica altos costos políticos y económicos, en particular dado que la tradición reformista del Estado uruguayo incluye el axioma de que cualquier cambio debe realizarse respetando los derechos adquiridos previamente por los funcionarios públicos.

Al menos durante el período en que se cuenta con datos (1976-2007), la composición del gasto no registra diferencias sustanciales entre el período de la dictadura y el de los gobiernos post-dictadura. Algunos de los fenómenos más llamativos –el extensivo desarrollo de servicios sociales focalizados en el personal del MDN y su familia o el exceso de Oficiales en los grados de Coronel y Tte. Cnel.– se generaron o agravaron durante la dictadura.

A partir de 1990 la evolución del gasto del MDN en términos reales se disoció claramente de la del PBI y el gasto público. Ello refleja una clara voluntad de reducir el presupuesto del MDN de parte de los tres grandes partidos políticos. No obstante, esa voluntad no se tradujo en directivas concretas de reestructura. En efecto, los recortes verificaron por la vía del no ajuste del valor real del gasto de funcionamiento a los valores de la inflación o la no provisión de cargos y su posterior supresión.

Al mismo tiempo, las propias FF.AA. se encargaron de elaborar sus propias estrategias para enfrentar tales reducciones. Todo ello agravó su efecto disruptivo sobre la eficacia de las instituciones armadas para cumplir su función fundamental de defensa de la soberanía nacional.

Distribución por programa y composición actual del gasto (2002-2006)

Las FF.AA. concentraron el 72,72% del gasto ejecutado del Ministerio entre 2002 y 2006. Le siguen en importancia dos programas de actividades no estrictamente militares, que suman el 19,46%.

El primero, Sanidad Militar, se ha constituido en un verdadero sub sistema de salud altamente desarrollado y relativamente autónomo dentro de la esfera de salud pública. Brinda cobertura a aprox. 150.000, vende servicios médicos a terceros e incluso participa en proyectos de investigación médica. Su Hospital Central es uno de los mejor equipados del país. Ejecutó el 10,79% del quinquenio observado. El segundo, la DINACIA, está a cargo del control y regulación de todas las actividades aéreas así como de la infraestructura aeronáutica. Ejecutó el 8,67% del presupuesto registrado.

En tanto que el programa 001, que incluye a la dirección política y administrativa del Ministerio ejecutó un 6,75%, la mayor parte del cual se dedica a financiar misiones oficiales militares en el extranjero.

El 64,12% del presupuesto se dedicó a retribuciones personales, sin contar algunas partidas de remuneraciones que se contabilizan como otros gastos de funcionamiento.

Entre los demás gastos de funcionamiento –excluyendo servicios personales– el principal objeto fue el pago de viáticos, rubro que, sumando las diferentes partidas asignadas alcanzó alrededor de 23,4% del total. En segundo lugar aparece el alimento para personas, al que se destinó un 15,12% de los gastos de funcionamiento. Los combustibles derivados del petróleo fueron el tercer objeto en importancia, con el 12,28% del total.

En cuanto a las inversiones, debe señalarse que –en particular las del Ejército y la Armada– aparecen sub representadas, en tanto no se registran las financiadas con recursos provenientes de operaciones de mantenimiento de la paz. De las registradas, sólo un 44,29% –adoptando un criterio amplio– se dirige a proyectos de aplicación netamente militar. En efecto, el programa de administración y control de la actividad aérea civil es el que concentra la mayor proporción de las inversiones del Ministerio.

Accesibilidad y calidad de la información presupuestal sobre el MDN

La accesibilidad a la información del MDN registrada en el presupuesto público es igual a la de cualquier otra área del Estado uruguayo. Los anexos de las leyes de presupuesto y rendición de cuentas publicadas en el sitio web de Contaduría General de la Nación a partir del año 2000 proveen un conjunto importantísimo de datos. Como se explicó al inicio del trabajo, su principal limitación radica en el nivel de agregación de la información presentada, que no permite asociar costos a actividades concretas desarrolladas dentro de un mismo programa de actividades.

En suma, puede afirmarse que existe un nivel de acceso relativamente bueno a la información presupuestal registrada en las cuentas públicas.

No obstante ello, se identifican dos grandes grupos de actividades cuya contabilidad no ingresa al sistema general legal. Los mismos serán brevemente mencionados aquí y analizados en profundidad en siguientes secciones.

El primer grupo está constituido por un amplio conjunto de actividades productivas y de venta de servicios por parte de unidades militares, en particular del Ejército y la Armada. A manera de ejemplo puede citarse el caso del Servicio de Intendencia del Ejército, que produce y comercializa productos farináceos, cárnicos y vestimenta, e incluso vende servicios de *catering* para fiestas. Puede sumarse también la venta de servicios a privados –ej. limpieza de caminos rurales, reparación de embarcaciones– y organismos públicos –ejemplo, asistencia remunerada a actividades de los gobiernos municipales y nacional, como el apoyo al servicio de poda de árboles en Montevideo o la distribución de comida a indigentes. Por lo general estas actividades se desarrollan sin un marco legal claro que las habilite, y los producidos se manejan en “cajas paralelas”, sin ingresar en el presupuesto oficial y sin cumplir las normas vigentes sobre manejo de fondos públicos. Ninguna de las fuentes consultadas en esta investigación pudo hacer un cálculo estimativo de los costos e ingresos totales que generan, aunque existe acuerdo en que se trata de prácticas ya históricas en las FF.AA. y muy extendidas.

Una segunda área, de enorme importancia, es la participación de las FF.AA. en misiones de paz de ONU. Como se indicó, se estima que actualmente se reciben de Naciones Unidas más de U\$S 60 millones anuales, equivalentes a alrededor del 30% del presupuesto anual del MDN en 2005, que no ingresan al presupuesto público nacional y cuya utilización, por ende, no se conoce a ciencia cierta.

Capítulo 2º

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

a) ¿Como se organiza el presupuesto nacional?

En este punto se exponen las principales características del proceso de formulación del presupuesto. *Prima facie*, podría señalarse que a nivel presupuestario el Uruguay aplica una metodología coherente, racional y bien delineada, por cuanto es precisa la fundamentación y el respaldo técnico que desde los organismos competentes en el área (particularmente la OPP y el MEF) se ha establecido como marco de la operativa presupuestal.

Al mismo tiempo, existen organismos con competencias específicas de control y fiscalización del manejo de los recursos públicos, tanto desde el punto de vista de su legalidad como de su eficacia y eficiencia (AIN, JAMEFE y TCR). Ello, en principio, brinda un marco adecuado para una gestión presupuestal eficaz, eficiente y transparente.

Sin embargo y más allá de una construcción institucional formalmente adecuada, la limitada capacidad real de los organismos de control y supervisión para cumplir sus cometidos, una normativa construida a partir del principio de la desconfianza en el funcionario que dificulta seriamente la gestión y ciertas tradiciones de autonomía institucional son los principales factores que explican las prácticas reñidas con la buena administración pública. Pueden mencionarse en este sentido vicios tales como la discrecionalidad, la existencia de contabilidades paralelas, y la no declaración de recursos extra-presupuestales. El sector de la defensa no está ajeno a esos fenómenos.

El Presupuesto Público

Este es un concepto en el que se aúnan, en función de un período de tiempo determinado, gastos e ingresos, certezas y previsiones, realidades y proyecciones. De esta forma, el gobierno establece las líneas de acción que considera necesarias para una buena gestión, fijándose prioridades y evaluando la mejor manera de conseguir sus objetivos.

En el caso de los Estados, la relevancia de una eficiente correspondencia entre lo estimado y lo efectivamente acaecido, es crucial, por el impacto que genera en el conjunto social la distribución de los recursos en áreas prioritarias como las políticas sociales, económicas, de seguridad y defensa de la administración pública. La complejidad del proceso de elaboración presupuestaria se ve reflejada en la diversidad de etapas que lo componen, actores que inciden en su gestación, y controles que se le aplican.

A su vez, en el presupuesto es donde se da la conjunción de la voluntad política con elementos que hacen a las finanzas públicas y la política fiscal del país, con miras a lograr la satisfacción de las necesidades colectivas. De esta manera, las decisiones emanadas desde el gobierno son encausadas a través del sistema institucional, constituyéndose en el proceso en políticas estatales. Podemos afirmar entonces que: *“El Presupuesto Público es el instrumento que coordina los gastos y recursos del Estado y en definitiva refleja el alcance y contenido de su gestión”*⁸⁷.

La constitución uruguaya establece un ciclo presupuestal de cinco años pautado por la aprobación de la Ley de Presupuesto que debe ser aprobada por el Parlamento durante el primero de los cinco años de gestión del gobierno. Por otra parte, también prescribe que anualmente el Poder Ejecutivo debe enviar a consideración del Parlamento una Ley de

⁸⁷ Kamrat, 2007.

Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal⁸⁸. Por ello, el ciclo presupuestal en cierta medida adopta una *cadencia* de carácter anual.

En la Constitución de la República⁸⁹ se establece que el uruguayo es un *Presupuesto Por Programa*⁹⁰, lo cual supone que deben existir:

- a) una serie de *actividades programadas en función de metas y objetivos* concretos, que constituyen un Programa;
- b) una *unidad responsable* de la ejecución de ese programa;
- c) una *medición del costo de esa actividad*, que permita determinar si el Estado es o no eficiente en su gestión.

En los hechos, el presupuesto se estructura de acuerdo a la siguiente manera:

1. Cada organismo público estatal, constituye un *Inciso*.
2. Cada *Inciso* está al frente de dependencias llamadas: *Unidades Ejecutoras*⁹¹ (UE)
3. A los *Incisos* se les asignan *funciones*, las cuales constituyen los *Programas* a su cargo. La responsabilidad de su cumplimiento recae sobre una o más UE según el caso.
4. A cada Programa le son asignados *créditos presupuestales* para gastos de funcionamiento e inversión
5. El Presupuesto se traduce en una *Ley*.

El análisis se concentrará en la descripción y análisis de la modalidad que asume la aprobación del presupuesto de los Ministerios (incisos). Otras agencias públicas, cuyo presupuesto también se aprueba en la Ley de Presupuesto Nacional y en las Rendiciones de Cuenta anuales, presentan ciertas particularidades⁹².

⁸⁸ Al momento de informar sobre la *Gestión Financiera del Estado* correspondiente a cada ejercicio anual, en el marco de la *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal*, se desglosan los datos de acuerdo a: 1) *El cumplimiento de los objetivos y metas programados*; 2) *El resultado presupuestario del ejercicio y su financiamiento*; 3) *La ejecución del presupuesto de recursos y gastos indicando: a) las asignaciones presupuestarias originales y sus modificaciones, b) los recursos efectivamente recaudados y las obligaciones contraídas en el ejercicio y su comparación con las respectivas asignaciones presupuestarias, c) las variaciones de los recursos y gastos con respecto al ejercicio anterior*; 4) *El movimiento financiero expresado en el estado de fuentes y usos de fondos*; 5) *La situación del Tesoro, detallando activos y pasivos al 31 de diciembre*; 6) *La rendición de cuentas de los fondos administrados por las diversas unidades ejecutoras de los incisos*; 7) *Estados complementarios y otros anexos requeridos por disposiciones legales* (Fuente: www.cgn.gub.uy).

⁸⁹ Para este trabajo hemos utilizado la Constitución vigente, que data del año 1967, con las Modificaciones Plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de Diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004.

⁹⁰ Art. 108.

⁹¹ Estas a su vez, suelen estar compuestas por sub-unidades llamadas Divisiones, éstas por Departamentos, y éstos por secciones (dentro de los Ministerios, fuera de la línea jerárquica principal, pero en relación de subordinación directa a los jefes del Ministerio o de la UE, están las Asesorías). La mayoría de los Directores de UE, son personal de particular confianza, nombrado políticamente por el Ministro. En cambio, los jefes de las Divisiones, Departamentos y Secciones Ministeriales, son por lo general, funcionarios de carrera, o personal contratado asimilado a ésta. Al mismo tiempo, existen dentro de los Ministerios unidades organizativas desconcentradas –a un órgano, que mantiene su condición de subordinado jerárquicamente, se le confieren ciertos poderes de administración para que los ejerza a título de competencia propia, bajo determinado contralor del órgano superior-. (Conrado Ramos, 2005)

⁹² El art. 220 de la Constitución menciona como organismos con “autonomía financiera” al TC, CE, TCA, PJ, ANEP, Universidad de la República e INAU; los cuales proyectan sus respectivos presupuestos y los presentan al PE, incorporándolos éste al proyecto de presupuesto a ser sometido al parlamento, con las modificaciones que crea convenientes. El art. 221 de la Constitución hace referencia a “*los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del Dominio Comercial e Industrial del Estado*”, en alusión a las Empresas Públicas (AFE, ANP, ANCAP, ANTEL, BSE, OSE y UTE), los Bancos Estatales (BCU, BROU y BHU) y el BPS (Seguridad Social). En este caso, los presupuestos son proyectados por cada uno de los antes mencionados y elevados al PE y al TC cinco meses antes del comienzo de cada ejercicio -con excepción del siguiente al año electoral, en que podrán ser presentados en cualquier momento-. A su vez, en el art. 222 y ss. de la Constitución se desarrolla el caso de los Gobiernos Departamentales. (Constitución de la República, Kamrat: “*Gestión Financiera del Estado*”, y CGN)

Los "Créditos Presupuestales" y su Asignación⁹³

Una vez aprobada la Ley de Presupuesto, ésta representa el instrumento legal que identifica los programas que emprenderá el gobierno, las agencias responsables de su ejecución y los recursos con que se cuenta para llevarlos a cabo. Estos últimos son denominados "*créditos presupuestales*" (autorización para gastar), y son utilizados para atender los gastos de funcionamiento (que también incluye las retribuciones personales) y de inversiones. Es la TGN⁹⁴ el organismo encargado de liberar los cupos financieros mensuales.

Según establece el art. 13 del Texto Ordenado de Contabilidad Financiera (TOCAF): "*Las asignaciones presupuestales constituirán créditos abiertos a los organismos públicos para realizar los gastos de funcionamiento y de inversión necesarios para la atención de los servicios a su cargo. Los créditos destinados a solventar gastos de funcionamiento serán afectados por los compromisos que se contraigan en cada ejercicio, y los destinados a gastos de inversión, por los compromisos contraídos que respondan a gastos ejecutados en cada ejercicio. El ejercicio financiero se inicia el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año*".

Es importante señalar que el monto afectado anual no puede exceder el límite del crédito respectivo, es decir, que sólo se autoriza el gasto hasta el monto expresamente fijado⁹⁵; que esos recursos sólo pueden ser utilizados en el concepto para el que fueron asignados (art. 16 del TOCAF), y que los créditos anuales no ejecutados al cierre del ejercicio quedan sin valor ni efecto alguno. Los *créditos presupuestarios* se ajustan periódicamente para reflejar el efecto de la inflación. En este sentido, son utilizados diferentes *índices* de forma de realizar el ajuste, dependiendo del tipo de créditos. En la mayoría de los casos, el ajuste se efectúa tomando en cuenta el Índice de Precios al Consumo (IPC) y las disponibilidades de la Tesorería de la Nación (lo cual depende de la recaudación)⁹⁶.

A su vez, existen los *mecanismos de flexibilización*, uno de ellos es el *Refuerzo de Rubros*, por el cual se pueden autorizar aumentos transitorios de los créditos en algunos Programas⁹⁷; otro es la *Trasposición de Rubros*, que permite traspasar créditos de un ítem a otro. Las trasposiciones pueden efectuarse también entre distintos *Programas* del mismo *Inciso*. A su vez, las trasposiciones dentro de un determinado programa son autorizadas por el Jefe de la UE. Y si se busca trasponer créditos entre diferentes Programas, es menester contar con la autorización del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), previo informe de la Contaduría General de la Nación (CGN)⁹⁸.

⁹³ Para la redacción de este apartado y los siguientes se utilizó información de las siguientes fuentes y documentos: Texto Ordenado Ley de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), Constitución de la República, CGN "*Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal*" (2006) e Informe "*Distribución del Gasto Presupuestal 1974-2005*" (2007), Kamrat "*La Gestión Financiera del Estado*".

⁹⁴ Este es el órgano responsable del sistema de tesorería y, como tal, tiene los siguientes cometidos: "a) Coordinar el funcionamiento de las tesorerías de las UE's de la Administración Central; b) Centralizar la recaudación de los recursos y fuentes de financiamiento del Presupuesto Nacional y efectuar el pago de las obligaciones generadas en los organismos que integran el mismo; c) Llevar el control de las disponibilidades y flujos de fondos, adecuando los desembolsos a los fondos existentes; d) Formular, para su aprobación por parte del MEF, el Programa de Caja Anual en base mensual a cuyos efectos los Incisos integrantes del Presupuesto Nacional elaborarán sus respectivos presupuestos de fondos y serán responsables por la información proporcionada; e) Administrar las disponibilidades de los recursos y fuentes de financiamiento del Presupuesto Nacional; f) Dictar normas técnicas y de procedimiento relacionadas con la administración de fondos por parte de las UE's que integran el sistema; g) Asesorar al PE y al MEF en la materia de su competencia (Esto según estableció el Artículo 22 de la Ley N° 17.213 -setiembre de 1999-, que modificó el [art. 155 del TOCAF](#)).

⁹⁵ Se exceptúa de esta limitación a aquellos casos previstos por el art. 15 del TOCAF: a) Sentencias judiciales, laudos arbitrales, etc. de los que resultara una obligación para el estado del pago de una suma de dinero; b) catástrofes naturales, epidemias, epizootias, etc., y c) situaciones graves o imprevistas; donde se puede habilitar los créditos necesarios para atenderlos. Para los "acontecimientos graves o imprevistos" la norma establece un tope: el 1 % del total del Presupuesto Nacional. (Kamrat, 2007)

⁹⁶ Kamrat, 2007.

⁹⁷ Por este mecanismo no se puede aumentar el grupo 0, retribuciones personales. (Kamrat, 2007)

⁹⁸ Kamrat, 2007. Disponible en: www.bps.gub.uy

En lo que respecta al rubro “Inversiones”, al momento de efectuarse trasposiciones dentro de un mismo programa, estas son autorizadas por el Jefe del nivel “Inciso”. Mas, si se pretende trasponer recursos entre distintos “Programas”, es necesario contar con una autorización del PE y en ambos casos, un informe previo de la OPP. En lo que hace a trasposiciones, la Ley de Presupuesto N° 17.930 de 19/12/05, creó nuevos mecanismos: a) *la posibilidad de trasponer créditos (de funcionamiento o Inversión) entre diferentes Incisos con objetivos comunes*; b) *que los saldos de créditos que se generan en materia de gastos de funcionamiento, provenientes de Rentas Generales (que administra el MEF y que corresponden, sobre todo, a ingresos tributarios), así como aquellos derivados de “Fondos de Afectación Especial”⁹⁹ (o Libre disponibilidad), puedan servir como “refuerzo” para los créditos de Inversiones del ejercicio siguiente.* (Kamrat, 2007).

En tanto que los créditos que no son utilizados, caducan al fin del ejercicio anual (31 de diciembre). La única excepción a esta limitación la constituyen las Partidas por única vez (que se otorgan para gastos puntuales).

Principales elementos institucionales:

En el Uruguay es el Poder Ejecutivo (PE) quien elabora, con asesoramiento de la *Oficina de Planeamiento y Presupuesto* (OPP), el proyecto de la Ley de Presupuesto, la cual abarcará todo su período de gobierno (5 años), y posteriormente lo remite al Poder Legislativo (PL), dentro de los 6 primeros meses del ejercicio de su mandato, para su aprobación por las dos cámaras (Representantes y Senadores).

Por otra parte, el PE dentro de los 6 meses de vencido el ejercicio anual (que coincidirá con el año civil), presenta al PL la denominada “Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal” correspondiente a dicho ejercicio, en cuya ocasión el Parlamento considera la aprobación de las cuentas pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas (artículo 214 inciso 4 de la Constitución).

La iniciativa es así preceptiva del Poder Ejecutivo, excepto en los presupuestos de los órganos con jerarquía constitucional (PJ, TCA, Corte Electoral y TCR), los que formulan su propia iniciativa, y la presentan al PE, el que puede realizar las modificaciones que estime convenientes, y los incorporará al *Proyecto de Presupuesto Nacional*. A su vez, cada Cámara legislativa aprueba su respectivo presupuesto y lo comunica al PE para que lo incluya en el Presupuesto Nacional (artículo 108 de la Constitución).

Vemos entonces que la Constitución de la República establece que el PE (*per se*) junto a la OPP será quien esté al frente de las tareas de formulación del presupuesto quinquenal. De esta forma, “...se le da un gran nivel de discreción al PE¹⁰⁰, que de facto, delega la elaboración presupuestal en el MEF junto a la asesoría de la OPP. Por otro lado, existe una extensa normativa que regula los aspectos contables y administrativos compilados en el TOCAF. Esta regulación es el texto de referencia para los ejecutores del presupuesto público, cuya especificidad contrasta con la indeterminación de las reglas de elaboración presupuestal dentro del Ejecutivo. Es decir, las reglas del proceso o elaboración son escasas e indeterminadas, mientras que la regulación sobre la ejecución es extensa y con un alto nivel de especificidad” (Moraes et al, 2008).

⁹⁹ Estos son fondos creados por leyes de presupuesto, rendición de cuentas o leyes especiales, que son recaudados y administrados de forma directa por algunas UE. Parte de dichos fondos se vuelca a Rentas Generales, al tanto que el monto restante es utilizado para gastos e inversiones de la oficina recaudadora, retribuciones personales o beneficios sociales. Su manejo es flexible, ya la UE dispone de la titularidad de los fondos. A partir del año 2000, en la CUN (Cuenta Única Nacional), se hallan depositados los fondos de Rentas Generales, junto con los Fondos con Afectación Especial (FAE). La CUN es administrada por la Tesorería General de la Nación, pero en el caso de los FAE, la titularidad de los mismos sigue siendo de la UE. (Kamrat, 2007).

¹⁰⁰ La ausencia de criterios explícitos y eficientes de asignación del gasto, lleva a que las decisiones en esta materia sean esencialmente políticas. (Moraes et al, 2008)

Por otra parte, el *proceso del gasto público* se ciñe al control interno de aquellos órganos que dictan cada acto, al tiempo que el control externo es competencia del TCR. En lo que hace al control de las inversiones públicas, es la OPP quien tiene competencia.

Al tanto que, en la Administración Central, que comprende todas las dependencias del PE (entre ellas el MDN), actúa la Auditoría Interna de la Nación (AIN) como controlador interno, mientras que en el proceso del gasto interviene la Contaduría General de la Nación (CGN).

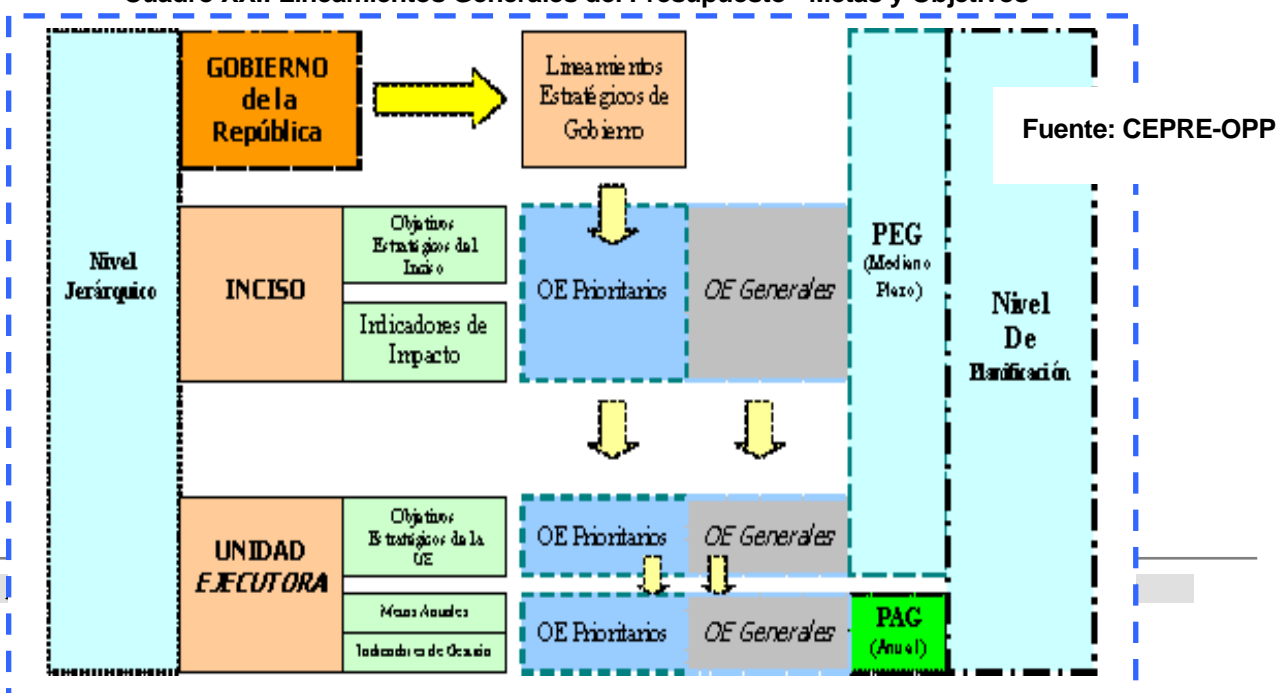
Como vimos anteriormente, es el artículo 214 de la Constitución de la República, el que establece la competencia del PE en materia presupuestaria, e indica la estructura que contendrá el Presupuesto Nacional:

A) ■	Los gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidos en cada inciso por programa.
B) ■	Los escalafones y sueldos funcionales distribuidos en cada inciso por programa.
C) ■	Los recursos y la estimación de su producido, así como el porcentaje que, sobre el monto total de recursos, corresponderá a los Gobiernos Departamentales. A este efecto, la Comisión Sectorial (referida en el artículo 230), asesorará sobre el porcentaje a fijarse con treinta días de anticipación al vencimiento del plazo establecido en el inciso primero. Si la OPP no compartiere su opinión, igualmente la elevará al Poder Ejecutivo, y éste la comunicará al Poder Legislativo.
D) ■	Las normas para la ejecución e interpretación del presupuesto.

Tal como hemos visto, el Presupuesto se ordena de acuerdo a *Programas*, técnica presupuestaria que se basa en la planificación de la actividad del Estado de acuerdo a las políticas impulsadas desde el Gobierno, y que son plasmadas por intermedio del accionar de las UE's. La programación de las tareas de las UE requiere sean definidos los cometidos que las mismas tienen asignados, la forma en que se procederá a distribuir sus RR.HH. y materiales, entre otras cuestiones. En lo que respecta al medio por el cual darán cumplimiento al fin, o sea el programa del que son responsables, las UE gozan de cierta autonomía pues negocian con el Inciso y éste a su vez con el MEF y OPP, sobre el monto de créditos presupuestales que será necesario para cubrir las erogaciones de funcionamiento e inversión que la actividad específica implique.

A continuación podemos observar un cuadro en el que se detallan a grandes rasgos las líneas que recorren el proceso presupuestal en lo que atañe a la designación de objetivos y metas, partiendo desde las más altas esferas del gobierno, hasta la base misma del sistema que son las denominadas "Unidades Ejecutoras" (UE).

Cuadro XXI: Lineamientos Generales del Presupuesto - Metas y Objetivos



b) ¿Qué se entiende por transparencia presupuestaria?

Transparencia y Rendición de Cuentas: Identificando los conceptos

La *transparencia* es un concepto que ha acompañado las reformas del Estado que se han procesado en los últimos quince años. Va de la mano con un redescubrimiento ciudadano de las virtudes democráticas y una mayor conciencia de la necesidad de la participación de la sociedad civil en la gestión pública. La *transparencia* gubernamental supone que el ciudadano pueda encontrar, descubrir y comprender qué es lo que está ocurriendo al interior de su gobierno, del sector público o cierta organización u agencia estatal específica.

En lo que hace estrictamente al funcionamiento del sistema de Defensa de un país democrático, y las políticas que al mismo atañen, puede decirse que es controlado de diversas formas, mas en este momento nos limitaremos a distinguir esencialmente tres: a) control de los representantes, b) control técnico-burocrático, c) control participatorio (ciudadanía).

- En la primera, el control se ejerce por los representantes electos por el pueblo, Presidente de la República -el Ministro de Defensa por delegación- y los legisladores.
- En la segunda, el funcionariado encargado de implementar e instrumentar las decisiones del actor político oficia como un filtro, siendo responsable de la corrección técnica, legalidad, eficiencia y eficacia de las políticas públicas.
- En la tercera, los ciudadanos, por medio del acceso a la información pública, ofician como monitores de que todo se procese con corrección y de acuerdo a los preceptos democráticos. Adquiriendo así un peso específico como grupo de opinión, centrándose en los productos del proceso y su performance en relación con los objetivos y resultados esperados.

Comúnmente, los dos primeros actores (políticos y técnicos) trabajan en conjunción al momento de delinear las políticas, encausando las mismas por medio de los canales establecidos normativamente. Es el momento en que se ajustan los medios y los fines, los objetivos y los recursos disponibles para su consecución.

Procurando la Transparencia¹⁰¹

En el Uruguay, no hay una definición explícita sobre el concepto “transparencia presupuestaria” y lo que el mismo supone. Sí existen en la normativa legal del país algunas disposiciones que se han incorporado como resultado de la adhesión del Uruguay a determinados convenios internacionales vinculados a la temática. Pueden mencionarse en tal sentido la “Convención Interamericana contra la Corrupción” y la “Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción”. Por otra parte, es de destacar la creación de un organismo específico: la recientemente creada *Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado (JAMEFE)*¹⁰².

El organismo tiene como misión implementar las medidas preventivas en la lucha contra la corrupción¹⁰³. La Junta pertenece al Poder Ejecutivo, en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura y goza de independencia técnica en el ejercicio de sus funciones.

Aunque en su creación se la ubicó bajo la superintendencia del Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, la ley de Presupuesto Nacional de 2001, la transformó en Unidad Ejecutora del Ministerio de Educación y Cultura. Asimismo, se estableció que la Junta Asesora es “*el órgano de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas*” que establece el numeral 10 del artículo

¹⁰¹ Para la redacción de los párrafos sobre la JAMEFE se ha utilizado la información aportada por dicho organismo en su sitio web: www.jasesora.gub.uy. Entre los cuales se encuentran los Informes anuales de la Junta Asesora desde 1999 al 2006.

¹⁰² Ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998.

¹⁰³ Artículo 4° de la ley 17.060 de 23 de diciembre de 1998

III de la Convención Interamericana contra la Corrupción de Caracas. La Junta Asesora, en su carácter de perito judicial (inciso 2° del numeral 2 del artículo 4° de la ley 17.060), y auxiliar de la Justicia, está sujeta a los principios de imparcialidad y de igualdad, pilares básicos y esenciales del debido proceso.

Se compone de tres miembros, quienes duran 5 años en sus funciones, a partir de su designación por el Presidente de la República, actuando con el Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores por 3/5 de votos del total de sus componentes, entre “personas de reconocida experiencia y solvencia profesional y moral”.

Asimismo, el Presidente de la República, en acuerdo con el Consejo de Ministros, puede destituir por resolución fundada a los miembros de la Junta, previa venia del Senado otorgada por la misma mayoría exigida para su designación (Art. 4 Ley 17060 y arts. 2 y 3 del Decreto 354/999). Por otra parte, los miembros de la Junta Asesora no pueden realizar ninguna actividad remunerada ajena a los cometidos de la misma, salvo la actividad docente (art. 11 de la Ley N° 17.904 de 7 de octubre de 2005) y la representación del Cuerpo es desempeñada por quien él mismo designe.

Para cumplir sus cometidos se dispuso que cumpla con las siguientes funciones:

- 1) Objetivo general: propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la **transparencia** en la gestión del Estado, asesorar al Poder Judicial y a la Administración en la lucha contra la corrupción y recibir y custodiar las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos obligados legalmente a su presentación. En el entendido de que la falta de transparencia y la corrupción tienen impactos directos sobre la estabilidad democrática, las perspectivas del crecimiento económico y el desarrollo sostenible y en general, entrañan la violación de los derechos humanos.
- 2) Asesorar en materia de lucha contra la corrupción a todos los organismos públicos, sobre **transparencia**, responsabilidad, deberes, prohibiciones e incompatibilidades de los funcionarios públicos, conflictos de intereses y los mecanismos de *participación de la sociedad civil*. En ese sentido, elabora anualmente un informe a ser elevado a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial
- 3) La ley 17.060 le confiere además, a los efectos del diseño y seguimiento de las decisiones públicas para prevenir y combatir las prácticas corruptas y desarrollar la conciencia pública sobre este problema, la autorización a vincularse con las organizaciones no gubernamentales con personería jurídica reconocida por el Ministerio de Educación y Cultura, así como con las Universidades Públicas y privadas habilitadas, para recibir sugerencias y propuestas en las siguientes materias: a) mejoramiento de las normas de conducta de los funcionarios públicos y principios de actuación administrativa (Capítulo VI de la ley 17.060), b) mecanismos de control social (Capítulo III de la ley 17.060), c) proyectos de actualización y ordenamiento legislativo y administrativo en materia de **transparencia** en la contratación pública, en particular procedimientos para la verificación de la difusión que realizan los organismos públicos en materia de adquisición de bienes y contratación de servicios; d) campañas periódicas de difusión y capacitación¹⁰⁴.

Junto con la JAMEFE se creó una Comisión Honoraria¹⁰⁵, presidida por uno de los miembros de la Junta Asesora, con el cometido de elaborar propuestas de actualización y ordenamiento legislativo y administrativo en materia de **transparencia** en la contratación pública así como respecto de los conflictos de intereses en la función pública (art. 25 de la ley 17.060 y literal E del artículo 11 del decreto 354/999).

¹⁰⁴ Esto es en materia de: a) **transparencia pública** y responsabilidad de los funcionarios públicos, b) delitos, faltas y sanciones administrativas por infracciones contra la Administración pública; 5) asistencia en la realización de censos periódicos en la materia y en su financiación.

¹⁰⁵ Integrada por un miembro de la Junta Asesora como Presidente y delegados del Tribunal de Cuentas, del Ministerio de Economía y Finanzas, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

El decreto 354/999 estableció también el intercambio con los organismos de control interno y externo del proceso del gasto público informaciones relacionadas con las condiciones de regularidad e imparcialidad con las cuales se preparan, formalizan y ejecutan determinados contratos públicos de bienes, obras y servicios (literal D del artículo 11).

Debe señalarse que Uruguay es firmante de los tratados y convenios contra la corrupción tanto de las Naciones Unidas como de la OEA. Participa del Comité de Expertos del Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción¹⁰⁶, de la Convención Internacional contra la Corrupción¹⁰⁷, y asiste a las reuniones del Foro Global de la ONU para Combatir la Corrupción y salvaguardar la integridad, y de la *Red de Instituciones de Gobierno para la Ética Pública en las Américas*¹⁰⁸.

Además de la participación referida, la JAMEFE se relaciona con otros ámbitos internacionales, intergubernamentales y privados en los cuales se aborda desde distintos ángulos, el tema de la corrupción. Entre otros, con la OCDE, el BID, la Asociación Internacional de las Autoridades de la Contra-Corrupción (IAACA) y Transparencia Internacional¹⁰⁹.

*Auditoria Realizada a la JAMEFE por la AIN*¹¹⁰

La Auditoria Interna de la Nación (AIN), el 04/11/2005 en expediente 6504/2005, resuelve aprobar el informe de auditoria realizado el 26/09/2005 en la Unidad Ejecutora 022 (JAMEFE) del MEC. En el capítulo de Conclusiones establece: *“La Junta Asesora realiza una gestión adecuada y ajustada al marco legal aplicable, cumpliendo los cometidos asignados con eficacia, salvo el vinculado al control de la publicidad de adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios. En este caso, el incumplimiento se debe a que la legislación le otorgó el cometido pero no las potestades necesarias como para exigir de los organismos esta información. En cuanto a la eficiencia, no siempre se alcanza, debido a que la normativa vigente establece procedimientos inapropiados, que al no considerar los avances tecnológicos, los tornan obsoletos, lentos y costosos. Asimismo, el marco legal aplicable le otorga atribuciones y como se señalara precedentemente, no confiere, en la mayoría de los casos, las potestades suficientes para llevarlas a cabo”*.

c) Grado de transparencia específica a lo largo de las distintas etapas del presupuesto.

En lo que refiere a la transparencia de las distintas etapas del presupuesto nacional, debe de precisarse que existen pocos elementos que sirvan a la ciudadanía para construirse

¹⁰⁶ Por sus siglas, CICC. Por encargo de la Cancillería de la República, se proyectó la contestación de nuestro país al cuestionario del CICC, dicha respuesta (ver www.jasesora.gub.uy/documentos), relacionada con el grado de cumplimiento por parte de nuestro país de las obligaciones asumidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción dio lugar a una evaluación que contiene recomendaciones para la mejor implementación de la CICC en el Uruguay. Con la finalidad de contemplar estas recomendaciones, se elaboraron las bases de un proyecto que fue remitido a la OPP cuya Dirección, previa disposición del Presidente de la República, decidió llevar adelante y coordinar las actividades propuestas, contando, para ello, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. En este marco, se ha efectuado, por parte de la OPP, la impresión y distribución de un Compendio Normativo, destinado a operadores del sistema penal uruguayo y a autoridades vinculadas a la materia, que contiene los instrumentos vigentes que rigen la cooperación jurídica entre nuestro país y los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia, Canadá, Chile, España, Estados Unidos y México en materia de corrupción, terrorismo, narcotráfico y otros tráficos ilícitos (Informe JAMEFE 2004).

¹⁰⁷ La que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y firmada, en la ciudad de Mérida, México, el 9 de diciembre del 2003 por más de cien países, entre los que se cuenta el Uruguay

¹⁰⁸ Además de Uruguay, los países miembros son: Argentina (Oficina Anticorrupción), Canadá (Office of the Ethics Counsellier), Chile (Consejo Auditoria General de Gobierno), Estados Unidos (Office of Government Ethics), Puerto Rico (Oficina de Ética Gubernamental), México (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) y Brasil (Comissao de Ética Pública). El objeto de esta Red es el intercambio de información técnica y de experiencias para enriquecer los programas de cada país en materia de programas de transparencia, combate a la corrupción y fortalecimiento de la ética pública y la probidad.

¹⁰⁹ Extractado del Informe anual de la JAMEFE para el 2006.

¹¹⁰ Extractada del Informe anual de la JAMEFE para el 2005

una idea cabal de cómo se manejan los recursos del Estado. Hasta el momento, las dependencias del Estado han fallado al momento de transparentar su gestión, y acercar a la población la información necesaria para evaluar con fundamento críticos el desempeño de sus representantes.

Desde el Poder Ejecutivo se envían al parlamento los lineamientos generales que contemplan las necesidades y solicitudes de las distintas secretarías de Estado, comprendidos dentro de la globalidad de temas que comprende la Ley de Presupuesto. La difusión del respaldo programático-político de estas resoluciones del PE suplanta cualquier tipo de justificación técnica, la cual es reservada para el interior de la administración pública, y acompaña la construcción de carácter técnico que formula la OPP en conjunción con el MEF (que es quien fija los topes a ser asignados a cada área). Los criterios utilizados por estas dos dependencias estatales son virtualmente desconocidos para el público en general, pues aunque son algunos de ellos de acceso general en los sitios web de dichos organismos, la interpretación de los datos, cifras y argumentos allí desarrollado requiere de una importante base de conocimientos en la materia.

Incluso a nivel del Parlamento, y a pesar de contarse allí con Comisiones específicas para algunas áreas que brindan su asesoramiento al pleno, muchas cuestiones de carácter técnico quedan por fuera de la discusión por su complejidad y la ausencia de un saber especializado que permita interpretarlas debidamente. Las modificaciones propuestas en las instancias de debate anteriores a la aprobación de la Ley de presupuesto obedecen a temas puntuales, de carácter político, que despiertan el interés del público y reditúan electoralmente a los legisladores.

En estas dos primeras instancias, la formulación en el ámbito del PE y la aprobación en el Parlamento, el nivel de transparencia sobre lo actuado y decidido en materia del presupuesto es al menos limitado.

Por otra parte, en lo que refiere a la evaluación del desempeño de las agencias estatales debe señalarse que desde comienzos de la década de los años 90' se han desarrollado, con éxito diverso, programas de mejora de la gestión pública¹¹¹.

Entre otros objetivos, estos programas se plantearon ampliar la información disponible sobre los recursos humanos, financieros y materiales del Estado y su utilización. A esos efectos, en particular desde 1996 en adelante se vienen desarrollando diferentes sistemas de información. A continuación entraremos en detalle sobre dos de ellos: el SIIF y la Unidad de compras Estatales¹¹².

El “Sistema Integrado de Información Financiera” (SIIF¹¹³), dando cumplimiento a lo estipulado por el art. 81 del TOCAF¹¹⁴, tiene como Objetivos Generales los siguientes: a) Integrar los distintos componentes de la política fiscal de recursos, gastos y financiamiento, b) Agilizar, mejorar y modernizar la gerencia de los recursos públicos, c) Agilizar substancialmente los procesos de trabajo financieros, d) Mejorar los procesos de toma de decisiones para incremen-

¹¹¹ Cada uno de los gobiernos a partir de 1990 impulsó diferentes programas en este sentido. A manera de ejemplo, entre otros pueden mencionarse el Programa Nacional de Desburocratización (Dec. 257/990, Partido Nacional, 1990-1995), Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (creado por Ley 16.736, de enero de 1996, Partido Colorado) y el Programa de Mejoramiento de la Calidad del Gasto y del Proceso Presupuestario (a partir de 2006, Frente Amplio).

¹¹² Además del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF, creado por Ley 16.736, de 1996); y el Sistema Integrado de Compras Estatales (Dec. 342/999 de 26/10/99); puede mencionarse el Sistema de Distribución del Gasto y Sistema de Supervisión de Condiciones Objetivas de Trabajo y Sistema de Remuneraciones (creados Dec. 289/002). (Ver Peláez, 2007: 49 y ss.; y OPP-CEPRE, 2005)

¹¹³ Este apartado, fue redactado con información obtenida del sitio web: www.cgn.gub.uy/siif, y del trabajo de Gabriela Rossa sobre el SIIF.

¹¹⁴ “Todos los actos y operaciones del gobierno deberán realizarse y registrarse mediante la utilización de un sistema uniforme de documentación y procesamiento electrónico de datos, con los requisitos que establezca la CGN y reflejarse en cuentas, estados demostrativos y balances que permitan su medición y juzgamiento”.

tar la eficiencia en la utilización de los recursos públicos, e) Dar transparencia a los actos de la administración pública y asignar responsabilidades a los agentes involucrados en el proceso de ejecución de la política fiscal.

A su vez, entre los objetivos específicos del SIIF pueden destacarse los siguientes: a) Mediante la implantación de la Cuenta Única Nacional (CUN), reducir los fondos ociosos en las entidades, b) Simplificar procesos y reducir trámites mediante procesamiento en tiempo real de las operaciones financieras de la ejecución presupuestal y tesorería, c) Facilitar el registro, seguimiento y evaluación de todas las operaciones presupuestales y financieras del Gobierno.

Entre los componentes del SIIF figuran: a) El SIP - *Subsistema de Información de Programación Presupuestaria*¹¹⁵. b) El SIT - *Subsistema de Información de Tesorería*¹¹⁶, - que incluye los siguientes módulos o subsistemas: 1. Ejecución Presupuestaria de los Gastos, SEG¹¹⁷, 2. El Programa Anual de Caja mensualizado, PAC¹¹⁸, 3. La Cuenta Única Nacional, CUN¹¹⁹, y 4. La Información Presupuestaria de los Recursos, SIR¹²⁰. c) El SIC - *Subsistema de Información de Contabilidad*¹²¹. d) El SEV - *Subsistema de Evaluación Presupuestal*¹²².

¹¹⁵ Este componente se alimenta con la programación de recursos y gastos contenida en los proyectos de presupuesto que envían los Incisos al MEF para su aprobación; se elabora sobre este subsistema la Ley de Presupuesto.

¹¹⁶ En relación al SIT se debe precisar que en el Subsistema de Ejecución del Gasto, desde el ejercicio 2000, la registración incluye también a los gastos financiados con fondos de libre disponibilidad (Recursos de Afectación Especial). Por tanto, se logró el objetivo de registrar en el SIIF, en tiempo real, los gastos y pagos financiados con Rentas Generales y gran parte de los gastos financiados con recursos de actividad propia.

¹¹⁷ El SEG capta en tiempo real datos de las afectaciones, compromisos, obligaciones, priorización de los pagos y solicitudes de modificaciones presupuestales de las UE's para aprobación por parte de la misma UE, del Inciso o de la Contaduría General de acuerdo con niveles de competencia preestablecidos. El módulo controla la consistencia de la información de ejecución del gasto en todas sus etapas.

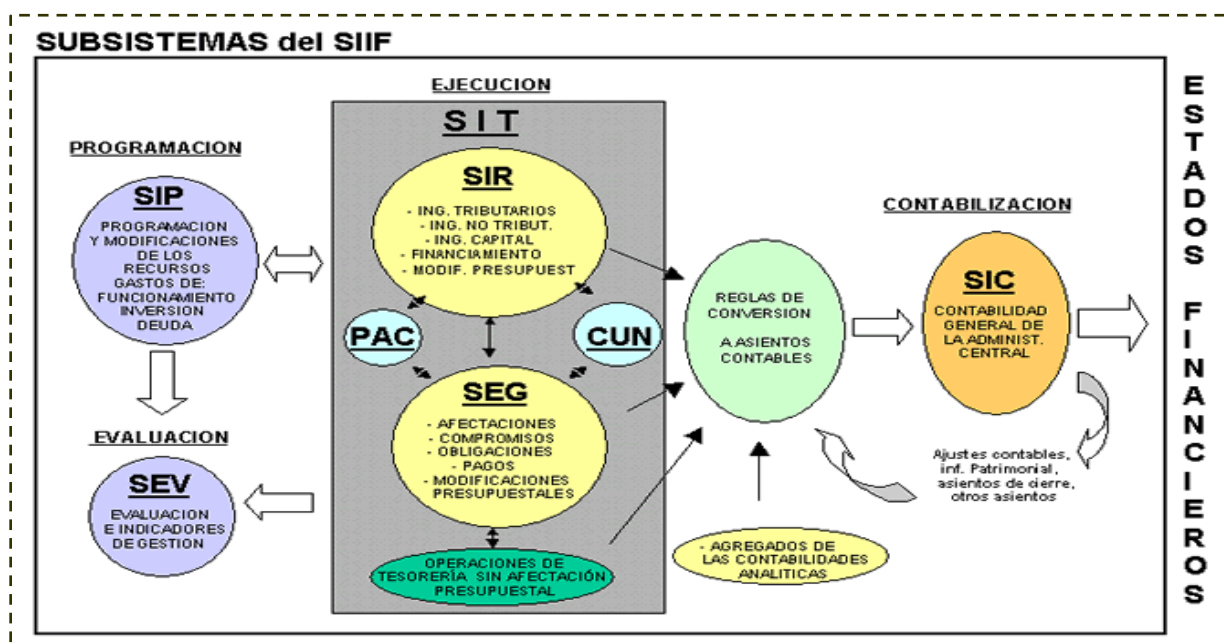
¹¹⁸ El PAC es una herramienta computacional que facilita la programación durante el año, de la caja del Tesoro Nacional. El PAC controla la ejecución mensual por agregados de ejecución de los siguientes conceptos de gasto: •Gastos, •Transferencias, •Inversión. El control para que no se superen los topes mensuales de disponibilidad asignada, se hace en el momento de la priorización de la obligación. Del control de PAC se excluyen los recursos de administración propia y de afectación Especial (RAE).

¹¹⁹ Mediante la operación de la CUN se tiene como objetivo la gestión de los fondos públicos, concentrando todos los recursos financieros y efectuando desde allí todos los pagos, con el soporte de sistemas informáticos interconectados en línea. El módulo abarca los siguientes submódulos: 1. Ingreso de los recursos.

¹²⁰ El SIR es una herramienta que permite seguir la ejecución de los recursos; mantiene la programación de los diferentes conceptos del clasificador de recursos y la compara con los datos periódicos de las recaudaciones. Este subsistema se alimenta con: •Ingresos de la CUN, •Información proveniente de la DGI, incisos y otras cajas recaudadoras. El SIR interactúa con la CUN y el SEG para controlar los gastos que se pagan con recursos de Libre Disponibilidad.

¹²¹ Este componente mantiene una base de datos con la información financiera derivada de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, operaciones de tesorería, operaciones que afectan el patrimonio, ajustes contables, cierres periódicos, etc. Se alimenta adicionalmente con información agregada proveniente de contabilidades analíticas que llevarán bajo su responsabilidad los Incisos (ejemplo: administración de personal, inventarios, activos fijos, otros.).

¹²² Trabaja sobre los datos que procesan los demás componentes del SIIF. El resultado de una consulta lo entregará en forma de indicadores, cuadros o gráficas de evaluación de la gestión presupuestal de los ingresos, egresos y financiamiento.

Cuadro XXII: Subsistemas del SIIF¹²³

Por otra parte, dentro de la OPP encontramos el “Área de Compras y Contrataciones Estatales” (ACCE)¹²⁴. La Instrumentalización de la dependencia se dio por medio del Decreto N° 58/003, de 11 de febrero de 2003¹²⁵. El año 2007 es el que se toma como referencia por parte de esta dependencia como referencia para la evaluación del sistema, esto obedece a que en una primera etapa lo que se buscó fue incorporar el mayor número de UE’s a este programa, y a partir de la fecha referida se ha procurado comenzar a sistematizar la información disponible de manera de lograr mayor transparencia (al simplificar la información y agruparla estadísticamente) y propiciar el que los usuarios de la misma (ciudadanía en general, proveedores del Estado, organismos públicos, etc.) puedan utilizarla como un insumo para conocer el manejo que se da de los recursos públicos por parte del Estado¹²⁶.

Cuando se quieren utilizar los recursos y efectuar una compra, el gasto tiene que pasar por el sistema del ACCE, pues si no se cumple el procedimiento de compra por parte de las UE’s, no se pueden efectuar los pagos a los proveedores.

La base de datos de todos los gastos efectuados por el Estado está en manos de la ACCE, que es quien sistematiza la información en función de los requerimientos y solicitudes que le llegan desde las distintas reparticiones del Estado¹²⁷. Por otra parte, el hecho de saber cuánto gastó y qué compró cada UE, no es una información a la cual se pueda tener acceso por medio del análisis de la información que se publica en el sitio web de la ACCE. Hay objetos del gasto que están exonerados del sistema de compras, y en los informes que elabora el organismo hay ciertos gastos que no están contemplados: caso de la energía eléctrica, agua, viáticos, etc.

La ACCE no tiene un rol de auditoria ni de fiscalización del proceso del gasto, sino que procura centralizar la información y transparentar el proceso del gasto. En esta última materia,

¹²³ Este diagrama ha sido obtenido del sitio web: www.cgn.gub.uy/siif

¹²⁴ www.comprasestatales.gub.uy

¹²⁵ El articulado del decreto se puede consultar en la página web de la ACCE.

¹²⁶ Este párrafo y los inmediatos siguientes están redactados en función de la información recabada en las entrevistas realizadas, y puede ser cotejada en el “Informe de Entrevistas” adjunto como Anexo al presente Informe.

¹²⁷ La información sobre las compras y gastos del MDN, si bien está en conocimiento de la OPP por medio de la ACCE, su acceso y divulgación depende a su vez de las jerarquías del propio Ministerio.

la ACCE supuso un gran avance al contribuir con la racionalización del gasto público. Por ejemplo, en lo que hace al acceso de la ciudadanía a la información, en la página web de este organismo se pueden consultar variedad de aspectos de las compras públicas, como ser: a) tipo de compra, b) tipo de resolución, c) filtrar las compras por Inciso y/o UE, d) realizar una búsqueda temporal de un caso particular.

Sobre este particular, la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado (JAMEFE) emitió el siguiente juicio en su Informe anual para el 2003: *“Para la **transparencia** de las compras públicas el país ha dado un considerable avance (al establecer) la obligación de publicar el acto administrativo que adjudica las licitaciones públicas, las licitaciones abreviadas, las licitaciones directas, y los actos de ampliaciones de las licitaciones públicas. Y si bien existe la obligación de publicar las reiteraciones de gastos luego de que el TCR formulara observaciones, y el Tribunal publica en su sitio web las observaciones, esta norma permite analizar públicamente las motivaciones por las que se reiteran los gastos”*¹²⁸.

En opinión de los investigadores de la AGESIC, *“La Presidencia de la República ofrece como servicios destacados y completamente en línea, el servicio de Compras Centralizadas del Estado y la Consulta de Compras Estatales, que si bien no proveen grandes hitos de interactividad con quien accede al servicio, han sido un excelente ejemplo de Gobierno Electrónico y transparencia”* (Rivoir y Ríos, 2007).

Estos sistemas de información han sido diseñados y promovidos desde Presidencia de la República –en particular, desde la OPP, a través del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE)¹²⁹– y son “alimentados” por funcionarios de los diferentes organismos de la Administración Central.

No obstante, algunos están instalados en una red interna del gobierno uruguayo y son de acceso restringido a ciertos jerarcas y funcionarios. Igualmente desde OPP se han hecho esfuerzos muy importantes por aprovechar estas bases brindando al Parlamento y la ciudadanía insumos relevantes para evaluar la gestión estatal. Así, desde 1998 se publican reportes que combinan información de ejecución presupuestal básica, resultados de gestión y datos sobre recursos humanos de los diferentes organismos de la Administración Central, disponibles en www.pmcgp.opp.gub.uy.

En forma paralela, también desde OPP, se ha impulsado la adopción en la Administración Central de una metodología de planificación estratégica de la gestión. La misma incluye la definición de Lineamientos Estratégicos de Gobierno (líneas de acción prioritarias) por parte del Presidente y sus Ministros (quinquenales), Objetivos de Inciso (Ministerio), Objetivos de Unidad Ejecutora (sub unidades organizativas de los Ministerios), Metas (anuales) e indicadores de gestión (calidad, eficiencia y eficacia en la generación de bienes y servicios) y desempeño (resultados de las políticas). (OPP-CEPRE, 2005).

En la medida que la implementación de esta metodología se logre perfeccionar, en el futuro será posible evaluar la gestión de los diferentes Ministerios y sus diversas reparticiones. Dicha información no sólo será una herramienta efectiva de mejora de gestión sino que permitirá al Poder Legislativo cumplir más efectivamente con sus responsabilidades de control ade-

¹²⁸ Sin embargo, en cuanto al cumplimiento de la normativa respecto del derecho de acceso a la información de los organismos públicos, la JAMEFE tomó contacto con el *Área de Compras y Contrataciones Estatales* para que informara sobre el grado de cumplimiento de la obligación por parte de los organismos públicos de publicar los actos administrativos señalados en el art. 163 de la Ley 17.556 en la página web “*comprasestatales*”. De dicha información surgió que gran parte de los organismos sólo cumplen parcialmente con la obligación y otros directamente no los publican. De acuerdo a lo expresado por los responsables del *Área de Compras y Contrataciones Estatales*, algunos publican los actos en sus propias páginas de Internet y otros desconocen o entienden no estar alcanzados por dicha normativa (Extractado del Informe anual de la JAMEFE para el 2006).

¹²⁹ El CEPRE fue creado en 1996 como dependencia de OPP. En 2006 fue suprimido y sus funciones absorbidas por la OPP.

más de hacer accesible a la ciudadanía la información sobre la gestión de los recursos públicos.

Actualmente los planes de gestión, —que resumen objetivos quinquenales, metas anuales e indicadores de gestión de los organismos— se incluyen en los anexos de las leyes de presupuesto y rendición de cuentas. Algunas Unidades Ejecutoras incluso los publican directamente en sus sitios web¹³⁰.

Pese a que su instrumentación ha mejorado en los últimos años, esta metodología no ha sido adoptada, en general, como herramienta de gestión real por los diferentes organismos. A manera de ejemplo, persisten graves falencias en la construcción de las metas e indicadores, así como en la conexión lógica entre lineamientos del Poder Ejecutivo y objetivos concretos de las Unidades Ejecutoras, por ello, la utilidad del sistema como instrumento de gobierno y rendición de cuentas es todavía muy limitada.

En síntesis, las herramientas de mejora del proceso de diseño, implementación y análisis de políticas públicas con impacto en la transparencia pueden agruparse en tres categorías.

Un primer grupo de mecanismos refiere a las iniciativas impulsadas por los diferentes organismos públicos, o por organizaciones no estatales con aval estatal del tipo de los sitios web de agencias públicas, observatorios y otros instrumentos de seguimiento de políticas ideados por diversos organismos del Estado.

Un segundo mecanismo, lo constituyen los reportes elaborados por la OPP (antes de 2006 el CEPRE) sobre gestión de recursos —materiales y humanos— por parte del Estado. Como se indicó estos sistemas de información tienen un potencial enorme como herramienta de gobierno y rendición de cuentas, que hasta el momento no ha sido aprovechado cabalmente.

El tercero refiere a la metodología de planificación estratégica y en particular, del sistema de indicadores de gestión y desempeño que la sustenta. Dicho sistema también tiene importantes potencialidades, pero su desarrollo integral requiere todavía un importante esfuerzo técnico y político.

En conjunto, puede señalarse que en los últimos diez o quince años se aprecia un gradual movimiento hacia la incorporación de los conceptos de transparencia en la gestión y de rendición de cuentas a la ciudadanía en la cultura institucional y las prácticas organizativas de la Administración Central uruguaya.

d) Marco normativo Sobre Transparencia presupuestaria y compromisos internacionales

Además de la ley 17.060, constitutiva de la JAMEFE, pueden mencionarse en lo que hace a la normativa legal: a) la ley 17.008 de 25 de setiembre de 1998, que aprobó la Convención Interamericana contra la Corrupción (suscrita en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996¹³¹), b) las "Normas de Conducta en la Función Pública" establecidas por el Decreto

¹³⁰ Para el caso del Ejército, ver http://www.ejercito.mil.uy/OPPE/2007_2009.pdf.

¹³¹ Entre las distintas obligaciones asumidas en dicha Convención está la de crear mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción (numeral 11 del Art. III). Por otra parte, y en la misma línea, el Informe anual de la JAMEFE para el 2006 establece que: "...la sociedad civil en general y las organizaciones sociales en particular, tienen (en esta temática de la transparencia y el combate a la corrupción) un intransferible rol a cumplir, que debe ser jerarquizado y promovido desde los propios ámbitos gubernamentales". Por Ley 18.046 de 23 de octubre de 2006, se aprobó la Modificación Presupuestal y la Rendición de Cuentas correspondiente al ejercicio 2005. En dicha ley se incorporan, a instancias de la Junta Asesora, tres artículos -98, 99 y 100- que refieren directamente a la misma, siendo el art. 100 el que amplía los cometidos de la JAMEFE, habilitándola a mantener un relacionamiento internacional directo en materias de su competencia y a requerir la colaboración con la sociedad civil en el cumplimiento de sus fines. De acuerdo a dicha norma: "En el cumplimiento de sus cometidos, la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado podrá relacionarse con los Organismos Internacionales y Extranjeros

30/003¹³² de 23/01/03, c) la ley 18.056, que aprobó la “Convención de la ONU contra la Corrupción”, y d) la Ley N° 17.556¹³³ de 8 de setiembre de 2002 y el Decreto 393/004 de 3 de noviembre de 2004 (que encomiendan a la JAMEFE el control de la publicidad que deben realizar los entes públicos en la página web de compras estatales, sobre los actos de adjudicación de licitaciones, contrataciones directas en régimen de excepción y actos de reiteración del gasto por observación del TCR).

Por otra parte, el Decreto N°89 del 2005¹³⁴, se estableció que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto debe dar publicidad en su página web a la información referente a los cargos y contratos de las Unidades Ejecutoras de los Incisos 02 al 15 del Presupuesto nacional, contenida en el Sistema de Remuneraciones (SR, creado por el artículo 5° del Decreto N° 289/002, de 30 de julio de 2002).

En lo que hace a la rendición de cuentas y al control del proceso del presupuesto, el mismo se relaciona directamente con la responsabilidad de los administradores públicos regulada por los arts. 119 al 121 del TOCAF¹³⁵. La responsabilidad administrativa: “*alcanza a todos los funcionarios públicos con tareas o funciones vinculadas a la gestión del patrimonio del Estado*” y por otra parte, el artículo 24° de la Constitución de la República establece la responsabilidad objetiva del Estado¹³⁶. En otro orden, todos aquellos (funcionarios o no) que manejan recursos del erario público, están obligados a *rendir cuenta documentada de su utilización*. Según prevé el TOCAF, en consideración de los diferentes tipos de fondos (presupuestales o de libre disponibilidad, etc.), existen diferentes plazos¹³⁷.

con referencia a la materia de su competencia y establecer vínculos de cooperación con organizaciones representativas de la sociedad civil a los efectos de aunar esfuerzos para fortalecer la participación social en la lucha contra la corrupción”.

¹³² Se trata de una sistematización ordenada de las principales normas constitucionales y legales que regulan la actuación de todos los funcionarios públicos nacionales, departamentales, de empresas del Estado y de las personas públicas no estatales. Asimismo, se incluyen regulaciones objetivas que describen las conductas debidas del buen administrador público en materia de probidad, imparcialidad, implicancias y transparencia, entre otras. (Informe JAMEFE 2003)

¹³³ Que en su artículo 163 establece la obligación de todos los organismos estatales de dar a publicidad al acto de adjudicación de las licitaciones públicas y abreviadas, las contrataciones en régimen de excepción, las ampliaciones de las mismas y los actos de reiteración del gasto por observación del TC. Y comprende con carácter general a todos los organismos públicos alcanzados por el TOCAF (artículo 2°). La obligación se cumple enviando la información al sitio web: www.comprasestatales.gub.uy, dentro de la página de Presidencia de la República: www.presidencia.gub.uy. En el caso de las compras comprendidas dentro del mecanismo del SIIF (sistema integrado de información financiera) para la Administración Central el decreto 342/999 establece que no se puede continuar con el proceso del gasto mientras no se haya realizado la publicación, por lo que el control de la compra está vinculado al control del proceso del gasto. Por otra parte, el Decreto 393/004 dispuso que las UE de los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional, los Organismos comprendidos en el art. 220 de la Constitución de la República, los EA y SD comprendidos en el art. 221 de dicho texto constitucional, deberían publicar los mencionados actos a través del sitio web www.comprasestatales.gub.uy. En cambio, nada se estableció al respecto para el PL y los GD, pese a que ambos organismos estaban alcanzados por la disposición legal vigente (Informe JAMEFE 2006).

¹³⁴ Promulgado el 24/02/2005, y publicado el 04/03/2005.

¹³⁵ Los gastos del Estado están sujetos a una serie de condicionantes, las cuales se encuentran plasmadas en el TOCAF. Que comprende las normas reguladoras de la administración financiera y económica y especialmente la organización de los servicios de contabilidad y recaudación; requisitos con fines de contralor, para la adquisición y enajenación de bienes y contratación que afecten a la Hacienda Pública; para hacer efectiva la intervención preventiva en los ingresos, gastos y pagos; y las responsabilidades y garantías a que quedarán sujetos los funcionarios que intervienen en la gestión del patrimonio del Estado. En definitiva, esta es la norma que, complementada por algunas otras leyes y decretos relativos a las competencias y especificidades de cada organismo en particular, define el marco dentro del cual se mueve el Estado, que puede y que no puede hacer. (Kamrat, 2007). Ver el sitio web: www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/otrosdocumentos/Tocaf/tex_tocaf.htm

¹³⁶ Por más referencias ver el trabajo del Dr. Felipe Luzardo “Control y Responsabilidad”, elaborado por la ONSC (Oficina Nacional del Servicio Civil) y disponible en el sitio web: www.bps.gub.uy. También el de Justino Jiménez de Aréchaga “La Constitución de 1952”, edición de la Cámara de Senadores, pág. 202.

¹³⁷ De acuerdo a lo establecido por el art. 115 del TOCAF, mensualmente y dentro de los 60 días de recibidos los fondos, se debe rendir cuentas con la documentación probatoria, ante la Contaduría Central.

Por fuera de estas normas pueden mencionarse la Ley de Presupuesto Nacional (quinenal) y las leyes de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal¹³⁸ (anuales) que por disposición constitucional regulan el presupuesto público, contienen “*Las normas para la ejecución e interpretación del presupuesto*”. (Constitución, Art. 214, lit. D).

En los Anexos del Presupuesto y las Rendiciones de Cuentas se incluyen, entre otros, datos sobre: fondos asignados y ejecutados por cada organismo público desagregado según su destino (Ej.: combustibles, art. de oficina, salarios, viáticos, etc.); inversiones; fuentes de financiamiento; resultado económico anual de los organismos (ingresos y egresos); estado de la deuda pública. Dichos Anexos se consideran parte integral de las ya referidas leyes, por lo que se publican en forma completa.

Vale señalar que la técnica de registro y presentación utilizada para esa información genera algunos problemas que, aunque advertidos, no han sido corregidos totalmente. En efecto, aunque los Anexos reflejan de forma bastante clara los gastos e ingresos por organismo (Unidad Ejecutora), no es posible asociar los gastos a las actividades concretas realizadas por dichos organismos.

Así, los Anexos muestran el presupuesto ejecutado por diferentes “Programas de actividad”, entendidos como “*la serie de acciones que lleva adelante el Estado para alcanzar determinado objetivo estratégico*”. (OPP-CEPRE, 2005) Pero dichos programas están definidos de forma excesivamente amplia. A manera de ejemplo, el Ejército Nacional representa el programa 002 del Ministerio de Defensa Nacional, por lo que los costos de todas las actividades que realiza esa Fuerza aparecen agregados. Otra sub unidad de registro son los “Centros de actividad”, que engloban una serie muy amplia de actividades que no ha sido explícitamente detallada, lo cual dificulta realizar cálculos de costo-eficiencia a partir de estas fuentes.

De todas formas, por la accesibilidad, confiabilidad, sistematicidad con que es recolectada y por el nivel de desagregación con que se presenta, la información incluida en estos anexos resulta igualmente relevante a la hora de conocer y evaluar el gasto público uruguayo. Además, el propio articulado de las leyes de presupuesto y rendición de cuentas es también indicativo, en muchos casos, de acciones de gobierno muy significativas.

Como resultado de las entrevistas con funcionarios de distintos organismos vinculados a la temática presupuestaria pudimos concluir que el marco jurídico vigente, si bien adolece de ciertos defectos que no ayudan en la eficiente ejecución del presupuesto, no presenta carencias que comprometan la eficiencia del sistema en su conjunto ni la transparencia de su operativa. Lo que sí ocurre es que se dificulta tanto el monitoreo como el control de la gestión de los recursos si no se cuenta con el apoyo para tal tarea del conjunto de las agencias estatales (CGN, AIN, TCR, MEF, OPP, etc.).

2. Etapas del ciclo presupuestario de defensa

➤ *Las principales dificultades que afectan al decisor en el diseño presupuestario de la Defensa*

La normativa uruguaya es bastante clara y precisa en la delimitación de atribuciones entre los diferentes actores del proceso presupuestario. Sin embargo, dado el carácter transaccional que caracteriza el proceso político del presupuesto, existen áreas de superposición de funciones y

Esto se aplica tanto a los fondos presupuestales como a los de libre disponibilidad, y las diferencias fundamentales residen en que: a) para los fondos de libre disponibilidad, se debe rendir cuentas de la recaudación y de los depósitos en la CUN o de las transferencias a otros organismos; b) para los fondos presupuestales, la documentación de los ingresos corresponde a los fondos recibidos de la TGN y los gastos a recibo (Kamrat, 2007).

¹³⁸ Prescritos por el artículo 214 de la Constitución de la República y el artículo 110 del TOCAF.

ámbitos de negociación difícilmente *transparentables* a la ciudadanía. También las asignaciones presupuestarias para el sector defensa se establecen a través de un proceso de negociación, generalmente opaco, que incluye diversas agencias: MEF, OPP, Presidencia de la República, además del MDN y a su interior las FF.AA.

En última instancia, en el Parlamento se genera otra arena negociación, normalmente más abierta al escrutinio público y hasta a la participación de algunos actores de la sociedad civil. En efecto, aunque ello no ocurre abiertamente en el caso del presupuesto de defensa, es normal que las Comisiones parlamentarias reciban a diversas instituciones de la sociedad civil que solicitan ser escuchadas o citen expertos para recibir su asesoramiento.

En definitiva, el concepto de “*racionalidad limitada*” de Herbert Simon se adecua para analizar y definir el manejo político-civil del proceso de elaboración presupuestaria para el sector de la Defensa en Uruguay. En efecto “...por causa de la complejidad de una decisión perfectamente racional y sus costos en términos de tiempo y atención, los decisores no siempre intentan alcanzar soluciones óptimas a los problemas sino solo encontrar aquellas que satisfagan sus criterios básicos para una alternativa aceptable (dado que) la recolección de información es costosa y siempre incompleta; las organizaciones desarrollan medios para lidiar con problemas recurrentes de formas que obvian la necesidad de evaluar por separado cada tema que requiera una decisión”¹³⁹.

a) Derivadas del marco político general:

Si existen o no:

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

El principal problema que plantea el diseño presupuestario de la defensa deriva de la falta de disposición del liderazgo político para asumir plenamente sus responsabilidades políticas de conducción en dicho ámbito. De esta forma se han reproducido en el tiempo prácticas y costumbres al interior de las FF.AA. que responden a ese vacío que se ha generado a nivel del mando superior. Las instituciones castrenses han suplido la falta de una mayor verticalidad en la instrumentación de las políticas del sector con una creciente autonomía en el desempeño y delimitación de sus funciones.

Coadyuva a esto la ausencia de un marco jurídico que regule la actividad de las FF.AA. delineando específicamente los objetivos y prioridades políticas del Estado en tal sentido. (ver Cap. 1, Punto 4). La inexistencia de una Ley de Defensa Nacional¹⁴⁰, de normas como las directivas presidenciales militares y/o de defensa, así como la no elaboración de un Libro Blanco de la Defensa, dificultan la proyección a mediano y largo plazo de las políticas.

Por su parte, la sociedad civil uruguaya nunca ha participado de las actividades de la defensa nacional y posee limitados conocimientos y relación con el sector defensa en general y las fuerzas armadas en particular. A este asunto se ha dedicado atención en anteriormente.

Si bien los temas de la Defensa son tratados por las comisiones respectivas de las dos Cámaras del Parlamento, la información para evaluar el desempeño del sector y sus diversas agencias, para analizar el presupuesto o las eventuales modificaciones a la legislación es básicamente proporcionada por los propios militares.

¹³⁹ Grindle y Thomas, 1991.

¹⁴⁰ Al momento de realizar este trabajo ha sido recientemente enviado al parlamento, por parte del PE, un Proyecto de Ley de Defensa Nacional, que surgiera tras el “Debate de Defensa Nacional” desarrollado durante el pasado año 2006.

En primer lugar debe destacarse el carácter de institución altamente militarizada que históricamente ha tenido el Ministerio de Defensa Nacional. Tal como señalan González, Gonet y Ramírez (2005):

“Las normas que regulan la orgánica del Ministerio de Defensa –Capítulo 2 del Título II de la Ley Orgánica de las FFAA (Arts.9º al 30º)- garantizan la omnipresencia de oficiales militares en todas las jerarquías administrativas (...) y en todos los Servicios dependientes del Ministro de Defensa Nacional. Establece que son los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas quienes proponen a los Oficiales que ocuparán dichos cargos, prescribe qué grado militar deben ostentar y determina el criterio de su distribución entre las tres Fuerzas. De hecho, el ejercicio de las diversas jerarquías del Ministerio de Defensa constituye un destino dentro de la carrera funcional y profesional de los Oficiales militares”¹⁴¹.

Hasta la aprobación de la Ley N° 17.921, en noviembre de 2005 los únicos cargos políticos existentes eran los de Ministro y Subsecretario. Dicha norma habilitó la designación por el PE de civiles para ocupar los cargos de Director y Subdirector General de Secretaría. Un mes después, la Ley N° 17.930 de 23/12/05, Art. 83, autorizó la creación, dentro de la UE “Dirección General de Secretaría de Estado”, de los siguientes cargos de particular confianza:

- - Director General de Recursos Financieros
- - Director General de Recursos Humanos
- - Director General de Servicios Sociales
- - Asistente de Sanidad
- - Asistente Letrado Adjunto
- - Consejero de Institutos de Formación Militar
- - Subdirector General de Secretaría

Los lineamientos generales para su desempeño en el quinquenio 2006-2011 fueron integrados en el *Anexo Tomo VI* de la Ley antes mencionada.

La decisión de crear estos cargos de confianza política busca evitar el fenómeno de la **“doble dependencia jerárquica”** que en los hechos poseían las máximas jerarquías administrativas del Ministerio de Defensa.

En esta línea la Rendición de Cuentas correspondiente al año 2006, consagró la gradual eliminación del llamado *escalafón de equiparados* (personal civil asimilado). Esta medida podría crear las condiciones para la desmilitarización del MDN y también las posibilidades de una mayor transparencia.

El art. 122 (y ss.) de la ley antes referida derogó la situación de “funcionario civil equiparado a grado militar” establecida por los artículos 187 y 188 del *decreto-ley N° 14.157*¹⁴², de 21 de febrero de 1974. Ante tal situación se autorizó al MDN “...a realizar la transformación de cargos incluidos en el escalafón K “Personal Militar”, en cargos pertenecientes a los escalafones A, B, C, D, E y F según corresponda, en los casos en que el tipo de función lo permita y

¹⁴¹ L.O.FF.AA. Art. 30: “Los efectivos de los Organismos Conjuntos y de los Servicios Generales a que se refiere la presente ley son integrados por personal de las distintas Fuerzas, en cantidades proporcionales a sus respectivos efectivos en cada categoría...” Vale señalar que algunos juristas interpretan que este y los siguientes dos artículos de la L.O.FF.AA. no niegan la posibilidad de que los cargos aludidos sean ocupados por civiles. Por el contrario, indican que, en caso de ser ocupados por militares, ellos deben asignarse, según su importancia, de acuerdo a la jerarquía militar, y respetando determinado criterio de proporcionalidad entre las Fuerzas –favorable al Ejército. De todos modos, hasta ahora dicha interpretación no ha sido atendida.

¹⁴² Disponible en el sitio web: www.parlamento.gub.uy/leyes/ley14157.htm

sea conveniente para la gestión de la UE en que revista el titular del cargo a transformar. El Inciso proyectará y remitirá al PE, una nueva estructura orgánica y una reestructura escalafonaria que se adecue a la anterior. El pasaje de un escalafón a otro no implicará la pérdida del derecho al beneficio de los servicios de salud que presta la Dirección Nacional de Sanidad de las FF.AA. y del servicio fúnebre brindado por el Servicio de Tutela Social de las FF.AA.” (Art. 124).

El art. 127 sustituye el art. 52 del decreto-ley N° 14157, y establece que “El personal civil es el que, prestando servicios en el Ministerio de Defensa Nacional y sus dependencias, no tiene estado militar y se rige por las disposiciones del Estatuto del Funcionario”.

Derivadas de la política de defensa:

Si existen o no:

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

Como resultado de la omisión civil/política y de la ausencia de normas legales adecuadas, hasta la aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional, las FF.AA. asumieron la tarea de elaborar los lineamientos de la política de defensa, identificar las amenazas y diseñar la proyección estratégica del país en la región. Esto genera sin dudas una confusión de roles que desvirtúa la línea de mando y las competencias de los actores que se sitúan a lo largo de ella. Pero fundamentalmente ha determinado en los hechos que las instituciones adquirieran la importante prerrogativa de monopolizar el conocimiento y la iniciativa en asuntos de defensa nacional y políticas militares.

En definitiva, ante la ausencia de una política de defensa explícitamente elaborada y definida por las autoridades civiles, no se puede hablar de incongruencias entre la misma y, por ejemplo, la identificación de amenazas o las misiones que desempeñan las FF.AA. Estas últimas han respondido al vacío legal con la elaboración de conceptos, que sí permiten afirmar que en Uruguay la dirigencia civil ha faltado a su responsabilidad de diseñar las políticas del sector.

A continuación un cuadro en el que se sintetizan las principales definiciones conceptuales sobre defensa. Es importante volver a insistir sobre el hecho de que este trabajo se ha elaborado en un momento de transición: el Uruguay está en vías de contar por primera vez en su historia con definiciones explícitas sobre defensa y política militar aprobadas por las autoridades de gobierno. Pero aun resta la adecuación de las instituciones militares para lo cual debe realizarse un proceso elaboración y planeación según los estándares democráticos respecto cual en Uruguay no posee experiencia previa.

Cuadro XXIII: Principales Definiciones Conceptuales de la Defensa Nacional

Principales Definiciones Conceptuales		DOCUMENTOS PÚBLICOS
DEFINICIÓN DE DEFENSA NACIONAL		Si bien en el Uruguay no se ha elaborado un "Libro Blanco", sí se han formulado algunos documentos que llenan ese vacío, como son: "Bases para una Política de Defensa Nacional" (1999); y "La Defensa Nacional: aportes para un debate" (2005), ambos anteriores al "Debate de Defensa Nacional" que precedió al "Proyecto de Ley de Defensa Nacional".
<p>La Defensa Nacional comprende el conjunto de actividades -civiles y militares- dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad de nuestro territorio y de sus recursos estratégicos, así como a la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; generando las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población.</p> <p>(Art. 1º del Proyecto de Ley de Defensa Nacional, 2007)</p>		
OBJETIVOS DE DEFENSA	AMENAZAS	SEGURIDAD
<p>PERMANENTES Proteger:</p> <ul style="list-style-type: none">- la soberanía, integridad territorial, independencia, honor y paz de la República, su Constitución y Leyes.- la vida e integridad de sus habitantes y su identidad cultural.- el sistema de gobierno republicano democrático representativo, el Estado de Derecho, así como el desarrollo económico y social del país. <p>COYUNTURALES Proteger recursos naturales. Mantener la paz, la seguridad internacional, la solidaridad y respeto a la vida humana. Sostener la presencia del Estado en el continente Antártico. Fomentar la cooperación, confianza mutua y amistad con los países de la región, en especial MERCOSUR. Desarrollar el conocimiento, investigación científica y adquisición de tecnología.</p> <p>(La Defensa Nacional: aportes para un debate, 2005)</p> <p>En el Proyecto de Ley de Defensa Nacional se hace mención a los <i>Objetivos de la Defensa</i> señalando que su determinación es competencia del PE (Art. 8). De todas formas, de la definición de "Defensa" pueden deducirse los siguientes: preservar la soberanía, la independencia y la paz del país, conservar la integridad de nuestro territorio y de sus recursos estratégicos".</p>	<p>"Ante una agresión armada, el país debe emplear todo el poder militar disponible, buscando la definición del conflicto lo más rápidamente posible y con un mínimo de daños a la integridad y los intereses nacionales, y tratar de crear las condiciones más favorables para el restablecimiento de la paz.</p> <p>(Bases para una Política de Defensa Nacional, 1999).</p> <p>"...no puede descartarse que alguna de las formas de amenaza tradicionales pueda presentarse, ni puede ignorarse el riesgo que entrañan las nuevas y difusas formas de amenaza (...) tales como la inmigración ilegal, el terrorismo o informático o el tráfico de drogas, que aunque en un nivel inicial son con potencia de las fuerzas policiales, pueden llegar a escalar a un nivel mayor, y afectar a aquellos bienes cuya tutela la comunidad ha confiado a las FFAA.</p> <p>(Bases para una Política de Defensa Nacional, 1999)</p> <p>En el Proyecto de Ley de Defensa Nacional no hay alusión directa a las Amenazas, sino que las mismas se deducen, como se el caso de la agresión militar externa (Art. 5), las situaciones de crisis (Art. 8), o las situaciones de grave amenaza (Art. 25).</p>	<p>Situación requerida para que exista un orden jurídico institucional dentro del territorio nacional, conforme a la Constitución y a las Leyes de la República. Comprende todos los actos destinados a asegurar la preservación de dicho orden, abarcando el mantenimiento de la tranquilidad interior, la paz social, el nivel cultural, las condiciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades económicas, y el mantenimiento de la soberanía e independencia del Estado.</p> <p>(Bases para una Política de Defensa Nacional, 1999)</p> <p>En el Proyecto de Ley de Defensa Nacional no hay alusión expresa al concepto Seguridad</p>
ESTRATEGIA DEFENSA	INSERCIÓN INTERNACIONAL	MISIONES DE PAZ
<p>En el Proyecto de Ley de Defensa Nacional se hace mención a la <i>Estrategia de la Defensa</i>, señalándose que la sugerencia de la misma es competencia del CODENA (Art. 12)</p> <p>"En el ejercicio del derecho de legítima defensa... Uruguay se reserva el recurso de la fuerza para los casos de agresión militar efectiva o inminente, sin perjuicio de ejercer todos los medios disuasorios y preventivos adecuados". (Art. 4º)</p>	<p>Declara defender como "Principios fundaméntales: (el) respeto de los tratados, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, el respeto del derecho internacional, la solución pacífica de controversias, el uso de la fuerza sólo como defensa, y la libre determinación de los pueblos".</p> <p>(MDN, 1999, 2005)</p> <p>En el Proyecto de Ley de Defensa Nacional se hace mención a la <i>Inserción Internacional</i> del país señalando que se ajusta a la: "...promoción de los intereses nacionales en el ámbito internacional, la práctica de medidas de confianza mutua y la promoción de relaciones de cooperación y respeto entre los diferentes actores de la comunidad internacional, en consonancia con el derecho internacional". (Art. 22).</p>	<p>Esta participación permite la proyección al plano internacional de la imagen de un país defensor del multilateralismo y el respeto del Derecho Internacional, así como a la de las propias FFAA, como elementos eficientes y bien preparados.</p> <p>Además, de esta forma Uruguay contribuye a atenuar los conflictos que hacen inseguro el entorno internacional, y por ende, su propia situación.</p> <p>(La Defensa Nacional: aportes para un debate, 2005: 64).</p> <p>En el Proyecto de Ley de Defensa Nacional se señala que: "Las Misiones en el exterior deberán ser promovidas por los organismos internacionales de los que el Estado forme parte y cumplirán fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz. Constituyen una decisión soberana que debe guardar coherencia con la política exterior del país (y) no deben afectar el cumplimiento de la misión fundamental de las FFAA." (Arts. 21 al 24).</p>
		Cuadro de Elaboración del PRISFAS ICP-FCS

Por otra parte, antes de considerar brevemente las misiones de seguridad interior asignadas a las FFAA, parece necesario analizar rápidamente la delicada cuestión de la inteligencia de estado que permanece en manos de organismos dirigidos e integrados por oficiales militares.

Dos organismos con funciones de inteligencia dependen directamente del Ministro: la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE¹⁴³) y el Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN), que según el Dec. N° 87/005 tiene entre sus misiones: “*Investigar y analizar permanentemente la realidad nacional en todos sus aspectos y su interrelación con el mundo*”. Lógicamente, cada una de las tres Fuerzas Armadas cuenta con sus propios servicios de inteligencia¹⁴⁴.

Vale agregar que en la normativa específicamente dedicada a la DINACIE ó en otras disposiciones legales, no existe definición alguna sobre qué puede considerarse un *producto de inteligencia*. Tampoco existe una definición explícita y precisa de las materias o ámbitos en los que se autoriza a generarla, ni sobre las condiciones o métodos mediante los cuales dicha actividad puede realizarse. Tampoco han sido delimitados por el decreto antes referido “...los elementos de control de las actividades de la DINACIE más allá de su relación de dependencia funcional y jerárquica respecto del Ministro de Defensa Nacional, y de las potestades genéricas de supervisión que posee el Parlamento, que nunca ha contado con un organismo especializado en esta temática”. (González, Gonnet y Ramírez, 2005).

Todo lo cual no ha obstado a que por medio del Dec. 409/999 la DINACIE tenga la atribución de coordinar y dirigir a todos los servicios de inteligencia del Estado, “...brindar capacitación en la materia, y (...) la competencia en inteligencia y contrainteligencia interna y externa”. Además, “Luego del 11 de setiembre de 2001, se le asignó especialmente llevar adelante las investigaciones sobre actividades terroristas y los contactos con agencias del extranjero¹⁴⁵”. (González, Gonnet y Ramírez, 2005).

Seguridad Interior. La normativa vigente no establece vinculaciones orgánicas entre los Ministerios del Interior y de Defensa en tiempos de paz. Cada uno de ellos controla y conduce sus respectivas fuerzas. En caso de *movilización*, y en tanto integrantes de las Fuerzas Auxiliares, la Ley de Instrucción Militar Obligatoria (Ley N° 9.943 Art. 6), dispone que las fuerzas policiales pasen a depender de los Jefes de División de Ejército.

Más allá de ello, debe señalarse que la Prefectura Nacional Naval, organismo que cumple las tareas de policía marítima, fluvial, lacustre y costera, siempre ha estado en el ámbito del Ministerio de Defensa Nacional y durante la dictadura fue absorbido por la Armada Nacional.

Por otra parte, a la Fuerza Aérea que posee la misión de policía aérea le fue asignada en 2001, como consecuencia de los atentados contra las Torres Gemelas en N. York y el Pentágono en Washington, la misión de policía aeroportuaria.

El Ejército, por su parte, incluye en los documentos que definen su Doctrina de Empleo, algunas misiones de apoyo a la Policía en cuestiones de seguridad interior, como anti-terrorismo y anti-insurgencia.

¹⁴³ Tal como señalan González, Gonnet y Ramírez (2005), “La DINACIE fue creada por el Dec. 405/999 (diciembre de 1999), a partir de la reconversión de la antigua Dirección General de Información y Defensa. Las normas que la rigen establecen que su director y todos los demás jerarcas de reparticiones internas sean militares. Mientras el cargo de Director rota cada dos años entre oficiales de las tres Fuerzas, su Coordinador General proviene siempre del Ejército. Este rol, que por distintos motivos nunca logró ejercer cabalmente, ha sido encomendado más recientemente al Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado, cargo político (de particular confianza) que depende directamente del Presidente de la República, creado por la Ley N° 17.930, Art. 59, pero que hasta la fecha no fue provisto. Ver también Capó, Grisel. “Inteligencia Estratégica en Uruguay”.

¹⁴⁴ En el Ejército, a cargo del Departamento II del Est. May. Coordinador, incluyendo la Escuela de Inteligencia del Ejército. En la FAU, la Sub. Jefatura de Int. del Est. May. General. En la Armada existen dos, uno dependiente del Cdo. General y otro de la PNN.

¹⁴⁵ Ello significó de hecho la transferencia de este cometido desde la órbita de la Dirección Nacional de Información e Inteligencia del Ministerio del Interior, que desde entonces centró su atención en el control del contrabando.

Además desde hace ya diez años, por decreto del Presidente Julio M. Sanguinetti se asignó al Ejército y los Fusileros Navales de la Armada de manera provisoria y por tres meses la misión de custodia del perímetro de los tres principales establecimientos carcelarios del país. Sin embargo desde entonces y pese a que las jerarquías militares han manifestado su disconformidad, la tarea sigue en manos militares. Quien fuera subsecretario del Ministerio del Interior entre 2005 y 2007, Dr. Juan Faroppa, declaró a la prensa que *"El retiro de la guardia a cargo de militares en los perímetros de los principales complejos carcelarios del país, es un planteo programático del Encuentro Progresista-Frente Amplio"*. Sin embargo precisó que: *"La custodia perimetral se mantendrá hasta que se cuente con el número suficiente de policías debidamente capacitados para hacer esta tarea (...)"*¹⁴⁶.

Situaciones de Emergencia: El Sistema Nacional de Emergencias, dependiente de la Presidencia de la República, reposa desde el punto de vista logístico y de personal sobre las FF.AA.

Por otra parte, las FF.AA -particularmente el Ejército- desarrolla una activa política de "apoyo a la comunidad". En ciertos casos dichas actividades se cumplen siguiendo directivas explícitas del Presidente de la República, pero generalmente lo hacen por propia iniciativa o a pedido de innumerables organizaciones públicas o privadas. Tanto es así que el Ejército creó un Departamento de Asuntos Civiles en su Estado Mayor General¹⁴⁷.

Derivadas de la directiva militar:

Si existe o no:

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

En primer lugar, debe recordarse que, como se ha señalado anteriormente, Uruguay no posee tradición respecto a la emisión por parte del Presidente de la República o el Ministro de Defensa de Directivas de política militar o de defensa nacional

También se desprende de lo señalado en este informe que el diseño del instrumento militar ha sido resorte de las propias Fuerzas Armadas. En la medida que las tres Fuerzas funcionan y operan de manera autónoma, su diseño es resultado del interés institucional a partir de las limitaciones que impone el presupuesto asignado.

De ello deriva también que el diseño actual del instrumento militar es consecuencia de una evolución de la estructura creada durante la guerra fría (ver Capítulo 1º): un Ejército sobredimensionado y con escaso armamento pesado operativo, una Armada sin plataformas ni personal en condiciones de ejercer soberanía sobre los espacios marítimos y fluviales bajo jurisdicción nacional y una Fuerza Aérea sin medios para monitorear el espacio aéreo nacional ni capacidades de intercepción de eventuales vuelos no autorizados.

El presupuesto del sector de la Defensa se ha definido por parte de los mandos civiles, y se ha manejado en la práctica por los Comandos de las Fuerzas (Armada Nacional, Ejército y Fuerza Aérea), como si estuviera compuesto por cuatro presupuestos paralelos (uno correspondiente a cada Fuerza y el de la Sanidad Militar). Esta práctica se traslada luego a la administración interna de las FF.AA. A este respecto cabe agregar que las tres Fuerzas adquieren de manera independiente su equipamiento y pertrechos.

¹⁴⁶ El País (01/04/05). Ver Informe Uruguay 186.

¹⁴⁷ Informe Uruguay 196, 213, 218, 220 y 221, 247 y 251. Como resumen de este tipo de actividades podría mencionarse que el Ejército Nacional, desarrolló durante el año 2005 un total de 2.067 operaciones de apoyo a la comunidad en todo el país, destinando para tal fin 8.661 efectivos (en números absolutos, alrededor de un 40% del total de las FF.AA.). A su vez, en el primer trimestre del 2006, la Unidad "Asuntos Civiles" dio 64 apoyos a escuelas, colaboró con la Educación Secundaria, al surgir problemas para el acondicionamiento de 60 locales liceales.

En lo que hace a la transparencia del presupuesto militar, corresponde mencionar que si las compras son efectuadas bajo el "Literal H" (el armamento y afines son clasificados de esta forma -art. 33 del TOCAF¹⁴⁸), ellas permanecen en reserva. De lo contrario, las adquisiciones del MDN, al igual que todas las compras estatales, son publicadas en el sitio web que depende la "Unidad de Compras Estatales de OPP¹⁴⁹" (www.comprasestatales.gub.uy).

Los gastos realizados bajo el "Literal H" deben ser autorizados por el Ministro de Defensa y Presidente de la República¹⁵⁰.

Otro aspecto a ser ponderado al hablar de la transparencia del presupuesto del área es el que se refiere a las fuentes de obtención de recursos y al manejo de los mismos. Los informes de la Auditoría Interna de la Nación (AIN) –también los que realizó el TCR– en organismos dependientes del Ministerio de Defensa revelan la relación que existe entre ésta área y actividades sólo indirectamente relacionadas con ella (comercio, industria, o transferencias de dinero). *El principal desafío consiste así en establecer vínculos entre actividades que en primera instancia no deberían de estar relacionadas* (Born, 2003).

En tal sentido, y de manera de ofrecer la información que respalda estas afirmaciones, hemos incorporado al informe algunas de las actuaciones efectuadas por la AIN. Dicho organismo realizó durante el período 2002-2007 una serie de auditorías sobre diversas áreas del Ministerio de Defensa Nacional. Sus informes evalúan el desempeño de las mismas, señalando carencias y ciertas irregularidades en el manejo de los recursos. Tales informes son públicos y sus conclusiones pueden encontrarse en la página web del organismo¹⁵¹.

En primer lugar se presenta un análisis detallado del informe producido por la AIN en ocasión de su más reciente auditoría al MDN que se concentró en dos asuntos: la gestión del Servicio de Intendencia del Ejército (SIE) y la gestión de los fondos que el país recibe de parte de ONU como contrapartida por la participación de contingentes militares en misiones de paz. Se toma como caso de estudio particular la gestión de los pagos de ONU. Lo justifica la importancia de los montos involucrados y las irregularidades detectadas en su manejo. Ellas representan un excelente ejemplo de la autonomía con la que las FF.AA. han gestionado tradicionalmente los recursos que la sociedad pone a su disposición. También se consignan brevemente los resultados de las demás auditorías de la AIN en el MDN desde el 2002.

Informe de la Auditoría Interna de la Nación para el 2º Semestre del 2007

En el informe publicado por la AIN correspondiente al segundo semestre del año 2007¹⁵². En dicho documento se incluyen las conclusiones de la auditoría realizada en el Servicio de Intendencia del Ejército¹⁵³ y en el Comando General del Ejército. En este último caso se auditó la gestión de los fondos que Uruguay recibió de Naciones Unidas como contrapartida por

¹⁴⁸ "Todo contrato se celebrará mediante el procedimiento de la licitación pública, cuando del mismo se deriven gastos de funcionamiento o de inversión o salidas para el Estado, y por remate o licitación pública cuando se deriven entradas o recursos. No obstante podrá contratarse (...) directamente o por el procedimiento que el ordenador determine por razones de buena administración, en los siguientes casos de excepción (...) H) Cuando las circunstancias exijan que la operación deba mantenerse en secreto".

¹⁴⁹ Sobre esta dependencia se ahondará en este mismo capítulo al hablar de los organismos de control.

¹⁵⁰ Estas líneas fueron redactadas en consideración de la información recabada durante las entrevistas realizadas, y puede ser cotejada en el "Informe de Entrevistas" adjunto al presente informe.

¹⁵¹ La información en base a la cual fue redactado este apartado se encuentra disponible al acceso del público en general, en el link "publicaciones" del sitio web de la AIN: www.ain.gub.uy

¹⁵² La auditoría del SIE dio comienzo el 26/03/07, la del CGE en lo que hace a las Misiones de Paz el 16/08/07, ambas están disponibles en el sitio web: www.ain.gub.uy/publicaciones/informe_actua_2do_2007.html#mdn_cge

¹⁵³ De acuerdo a lo dispuesto por el Art. 2 numeral 1º de la Ley Nº 2.946, los Art. 1º y 6º de la Ley Nº 5.409 y el Decreto reglamentario de ésta última ley de fecha 17/4/1916, la Intendencia General del Ejército –actualmente SIE– fue creada con el cometido, entre otros, de realizar las adquisiciones ordinarias de todos los artículos necesarios destinados al abastecimiento del Ejército y Armada y el aprovisionamiento de todas las fuerzas de mar y tierra.

el envío de contingentes militares a Operaciones de Paz¹⁵⁴ durante el año 2006 y primer semestre del 2007.. De acuerdo a los cometidos de la AIN ella se concentró en la gestión de ingresos y egresos, su adecuación al cometido del servicio y el cumplimiento de las normas jurídicas.

Particularmente importante es el informe resultado de la auditoría cumplida por la AIN en el *Comando General del Ejército* (CGE). En dicho organismo y también respecto a los dineros provenientes de las Misiones Paz tuvo lugar una intervención del Tribunal de Cuentas de la República (TCR).

En primer término se presentan y analizan la investigación de la AIN en el SIE.

El Servicio de Intendencia del Ejército Nacional:

Dependencia del Comando de Apoyo Logístico del Ejército (CALE)¹⁵⁵, el cometido del SIE es *obtener, almacenar, distribuir y proveer víveres, combustibles, lubricantes, vestuarios, equipos y materiales, al Ejército Nacional y apoyar, en los términos indicados por la norma citada, a las fuerzas en campaña en las operaciones de combate* (Art. 34 de la Ley N° 15.688 y el Art. 1º, numeral 1.1., del Decreto 89/992 del 12/3/1992). Para cumplir dicho cometido, el SIE cuenta con instalaciones para la fabricación de productos farináceos -panadería y fábrica de pastas-, cárnicos -planta de producción de hamburguesas- y vestimenta¹⁵⁶.

El SIE¹⁵⁷ produce 50.000 pares anuales de botas, 1.200 uniformes por mes, 5.000 kilos de pan y otros derivados de la harina por día, 50.000 kilos de fideos mensuales y 27 hamburguesas congeladas por minuto. Si bien el SIE no puede competir en el mercado, se preocupa por cómo llegan los productos a sus "clientes" y realiza acciones puntuales para diferenciarlos. Por ejemplo, las hamburguesas congeladas se entregan en un packaging especialmente diseñado y bajo la marca *Hambursie* (Hamburguesas del SIE¹⁵⁸). Quien fuera el Director General

¹⁵⁴ Cada participación de las FF.AA. de un Estado miembro en una Misión de Paz de la ONU, debe ser requerida por el Consejo de Seguridad del Organismo, y se instrumenta en Convenios especiales celebrados entre ambos. En dichos Convenios -denominados "Memorandum of Understanding"-, particularmente en sus anexos, se establece el dinero que la ONU abonará al Estado para financiar la Misión, lo que incluye el pago de sumas destinadas a la remuneración del personal militar destacado en la misma, a su traslado -eventualmente- y al mantenimiento de la infraestructura material de la Misión.

¹⁵⁵ La auditoría de la AIN constató que existen dos estructuras orgánicas: a) La aprobada por el Decreto N° 89/992, que establece el Reglamento de Organización y Funciones del SIE, b) La proyectada, de acuerdo a lo establecido en el Proyecto del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del SIE elevado al Comando de Apoyo Logístico del Ejército (CALE) el 15/08/2005 en oficio 856/PRESUP/05. Esta última es la que se plasma en el organigrama actual, a pesar de que el mencionado Proyecto aún no ha sido aprobado. En síntesis, la estructura orgánica del SIE no se adecua al organigrama aprobado y vigente.

¹⁵⁶ En concreto, y de acuerdo a lo informado por las autoridades del SIE el *Departamento de Confitería* tiene como cometido "*producir productos de confitería de acuerdo a las necesidades del servicio*". La producción de este Departamento satisface, por un lado, la demanda que realiza el personal militar en actividad y en retiro, y por otro, la de las Unidades Militares y Reparticiones. Entre las conclusiones que arrojó la auditoría de la AIN se menciona que no existe una frecuencia predeterminada para la rendición de cuentas de los fondos de la Confitería al Departamento Contable. Los recibos utilizados no están prenumerados y no son oficiales. Las Rendiciones de Cuentas que eleva el Departamento Contable del SIE sobre el Departamento de Confitería, no cumplen con las formalidades en cuanto a la confección y a la rendición establecidas en los artículos 83 a 87 del TOCAF. A su vez, lo recaudado por el Departamento de Confitería no se envía en su totalidad al SIE. En ciertos casos se destina parte de la cobranza para pagos de gastos eventuales. En lo que refiere a la producción de la Panadería, ésta es para consumo de todo el personal militar en actividad. Hasta mayo de 2006, el CGE era el encargado de facturar, recaudar y depositar en la CUN las ventas de los productos panificados a las dependencias castrenses. A partir de junio de 2006, es el Departamento Contable del SIE quien factura, recauda y deposita en la CUN.

¹⁵⁷ Estos párrafos se basan en el artículo publicado al respecto por el Suplemento "Café y Negocios" del diario *El Observador*, edición del 13/12/2004.

¹⁵⁸ La *Planta Procesadora de Carnes*, que cuenta con las habilitaciones municipales correspondientes para su normal funcionamiento, destina su producción de hamburguesas al abastecimiento del Ejército y de los Supermercados de Cantinas Militares. La producción total para los años 2005 y 2006 fue de 706.214 y 739.652 unidades respectivamente. Para abastecimiento del Ejército se destinaron 19.770 y

del servicio, el Cnel. Eduardo Gloodtdofsky, dijo a la publicación *Café & negocios* que el marketing es importante porque el SIE quiere “brindarle a la Fuerza y a los otros organismos públicos un buen servicio”. Es por eso que la repartición está en una profunda reestructura, con el objetivo de transformar el sistema tradicional de trabajo en “un sistema empresarial” que logre “la satisfacción de los clientes”, agregó el militar. Al igual que cualquier firma pública o privada, todos los meses el servicio tiene un “plan de negocios y financiero” que dice cuánto producir por mes y a qué precio. Pero hay varias diferencias. Una es que los fondos con los que se financia son presupuestales –o sea del Estado– salvo en el caso de los insumos para la producción, que se recompran mes a mes con los ingresos generados por los alimentos y la vestimenta que adquieren los propios efectivos del Ejército. Sin embargo, la tecnología y equipamientos necesarios para poner en marcha las plantas productivas fueron adquiridos con recursos presupuestales y la mayor parte del personal son funcionarios militares.

Además, el SIE opera con un mercado cuasi-cautivo¹⁵⁹ de consumidores. Sus productos se comercializan a precios sustancialmente inferiores a los de mercado a través de una cadena de distribución montada por Cantinas Militares, lo que además permite descontar estas adquisiciones del sueldo de los funcionarios. Por otra parte, el SIE intercambia su producción mediante trueque con otros organismos públicos, como el Inda (Instituto Nacional de Alimentación) y la Intendencia de Montevideo para programas de ayuda social de emergencia.

El Cnel. Gloodtdofsky explicó por qué esa repartición militar resolvió convertirse en una suerte de industria. En lo que refiere a la planta de vulcanizado de botas –permite colocar suelas de goma al calzado– la justificación es que “a nivel nacional no había un calzado que pudiera satisfacer las necesidades que requieren la diferentes misiones” que tiene que cumplir el Ejército. En tanto, la resolución de producir panificados respondió a la “necesidad de crear un abastecimiento completamente seguro de pan y de fideos al Ejército”.

En el SIE funciona también un laboratorio de control de calidad que analiza todos los víveres, telas y demás productos que ingresan a sus dependencias. La repartición también cuenta con un departamento de investigación y desarrollo. Allí se trabaja en uno de las metas de corto plazo: producir alimentos deshidratados. Para ello el SIE está trabajando con la Universidad Católica y con el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) con el objetivo de abastecer a los continentes en misiones de paz. También existe el proyecto de producir fideos de arroz para celíacos, a partir de un requerimiento de Sanidad militar.

Por otra parte, en lo que hace al personal ocupado por el SIE, la mayoría de los operarios trabaja con uniforme militar o con algún elemento que los identifica como efectivos del Ejército, siendo en total unos 260 los efectivos que allí trabajan, entre las plantas de producción y logística. Unos 80 efectivos del SIE trabajan en la planta de panificados, elaborando panes, galletas, bizcochos, fideos, etc. Y cerca de 90 hombres y mujeres del Ejército trabajan en los talleres de confección, costura y demás.

El SIE, según constató la AIN en su informe, además de producir para el aprovisionamiento del personal del Ejército Nacional, vende productos farináceos y derivados a varias UE's del MDN. También brinda servicios a funcionarios militares en actividad y en retiro. Señala la AIN: “La actividad descrita excede el cometido del SIE y, dado que este Servicio, como todo Órgano del Estado, se rige por el principio de especialidad, la misma es antijurídica”¹⁶⁰. A

32.836 unidades, y para Supermercados de Cantinas Militares 686.444 y 706.816 unidades, en los años 2005 y 2006 respectivamente.

¹⁵⁹ Por ley, el SIE puede abastecer a las Fuerzas Armadas, la Policía y otros organismos públicos. Solo en las Fuerzas Armadas son más de 15.000 efectivos del Ejército, algo más de 3.000 de la Fuerza Aérea y 5.450 de la Armada.

¹⁶⁰ Conceptualmente, los fondos que ingresan al SIE pueden clasificarse del siguiente modo: Rentas Generales y Fondos de Libre Disponibilidad (FLD). Sobre estos últimos, de acuerdo al Art. 595 de la Ley N° 15.903 se habilita al SIE a disponer del 100% de los FLD que recaude. Dichos fondos tienen como destino específico la financiación de la actividad que les da origen, salvo en el caso de lo recaudado por la Planta Procesadora de Carnes, la cual destina los mismos a varios fines. De los referidos ingresos, los obtenidos por el Departamento de Confitería, por los servicios de Lunch y por la Planta Procesadora de

su vez, el SIE realiza entrega de víveres al Instituto Nacional de Alimentación (INDA), así como al Plan Invierno que realiza el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Mas no se han suscrito convenios con el MIDES y el INDA, a tales efectos”.

Del análisis de los ingresos y egresos del SIE en los Departamentos del área *Panificación*, el informe señaló que “...se puede concluir que no existe integridad ni confiabilidad en la información financiero-contable, por lo que no es posible emitir una opinión sobre la gestión realizada en cuanto a su eficacia y eficiencia. Se concluye además que el SIE se excede en su cometido y que existen apartamientos en el cumplimiento de las normas jurídicas aplicables”.

En relación al manejo y administración de fondos, del arqueo de Caja practicado el día 13/06/07, se determinaron diferencias que obedecen a ingresos y egresos no declarados por el SIE en las rendiciones de cuentas remitidas a la CGN¹⁶¹. Por otra parte se constató: a) *Ausencia de recibos de egresos prenumerados*, b) *Partidas antiguas pendientes de rendición*, c) *Ingresos no contabilizados en registros oficiales*, d) *Compra de dólares no contabilizada en el Libro Caja M/E*, e) *Se recontaron 134 vales de combustibles por \$ 53.550 no pudiéndose cotejar su existencia con registro alguno*.

El Comando General del Ejército: Organismo encargado de las Misiones de Paz:

Antes que nada corresponde hacer una breve reseña acerca de la forma en que se estructura la gestión de las Misiones Paz en Uruguay.

El Uruguay participa en aquellas misiones de paz que se ciñan a los parámetros definidos en la Carta de la ONU. Por disposición de la ONU, la participación de las FF.AA. de un Estado miembro en una Misión de Paz de la ONU debe ser requerida por el Consejo de Seguridad. Ella se instrumenta en Convenios especiales, los “Memorandum of Understanding”¹⁶². Según constató la AIN, las etapas de este procedimiento se desarrollan, algunas, dentro del MDN, otras, fuera del mismo. A su vez, aquellas etapas que se realizan al interior del MDN “... no han sido documentadas en un manual de procedimiento escrito y, en ciertos casos, no se encuentran claramente definidas”¹⁶³.

Con ese marco, las Misiones de Paz son dispuestas en el Uruguay por el Poder Ejecutivo, aunque en última instancia es al Poder Legislativo que autoriza la salida de los efectivos militares del territorio nacional a través de la Asamblea General, de conformidad con lo que establece la Constitución de la República¹⁶⁴.

La participación de las FF.AA. en misiones de paz gha sido definida por el Ejército Nacional, una herramienta de la política exterior del Estado¹⁶⁵. Por otra parte, se entiende que las

Carnes, por venta de hamburguesas, se originan en actividades que no están comprendidas dentro del cometido del SIE.

¹⁶¹ En la Caja Moneda Nacional (M/N), surgió una diferencia en más (saldo positivo) de \$ 151.831,31. Al tanto que en la Caja Moneda Extranjera (M/E) surge una diferencia en más (saldo positivo) de U\$S 7.776.

¹⁶² En dichos Convenios se establece el número, clase y grado de preparación que deben tener las FF.AA., infraestructura requerida a las mismas, así como las prestaciones de distinta naturaleza que debe asumir la ONU, lo cual incluye el reembolso de fondos para financiar dichas operaciones de paz, lo que incluye el pago de sumas destinadas a la remuneración del personal militar destacado en la misma, a su traslado -eventualmente- y al mantenimiento de la infraestructura material de la Misión.

¹⁶³ No obstante, de acuerdo a las prácticas constatadas, se detectó que las etapas, tareas y responsabilidades en este procedimiento son las siguientes: a) *Invitación*, b) *Aceptación*, c) *Negociación*, d) *Suscripción del Convenio*, e) *Ratificación del Convenio*.

¹⁶⁴ Este párrafo y los siguientes se basan en información obtenida de: “La Difícil Profesión de la Paz”. Capitán Juan L. Esteyro. CECOMAPA-Estado Mayor del Ejército. Setiembre de 2004. “¿Quién gobierna? Procesos de toma de decisión del Poder Ejecutivo uruguayo en materia de participación en Misiones de Paz de ONU”. Lic. Diego Gonnet Ibarra. Normativa vigente, y el sitio web del Ejército Nacional: www.ejercito.mil.uy

¹⁶⁵ Los argumentos manejados para sostener dicha afirmación son: a) La participación permite proyectar al plano internacional la imagen de un país defensor del multilateralismo y el respeto del Derecho Internacional, así como la de las propias FF.AA. como elementos eficientes y bien preparados. b) Con ella Uru-

Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) suponen "...parte activa de la política de defensa, en la medida que contribuye a asegurar los intereses de nuestro país". (Documento "Bases para una Política de Defensa Nacional" MDN, 1999).

A nivel institucional se prevé la existencia de la *Junta Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*. Este organismo, integrado por representantes del M.RR.EE., delegados de otros Ministerios y agencias del Poder Ejecutivo (incluidas las FF.AA.) tiene, entre otros cometidos, asesorar al Director General del *Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz* (SINOMAPA). Cargo que ocupa "el Jefe del Estado Mayor del Ejército. Cuenta para su asesoramiento con un Estado Mayor que está compuesto por un Secretario, un Oficial de Enlace de la Fuerza Aérea, un Oficial de Personal, un Oficial de Instrucción y Operaciones, un Oficial de Logística y funcionarios que el Director designe en coordinación con otros organismos del Estado"¹⁶⁶.

El SINOMAPA, creado por el Decreto 560/994, depende directamente del MDN. Además de coordinar con los organismos estatales e internacionales la participación de los contingentes en las OMP, planificar dichas operaciones, asesorar al PE en dicha materia e instruir al personal que participará en cada misión que se apruebe, proponiendo los programas de enseñanza respectivos, al SINOMAPA le compete:

- a) Realizar el relevamiento de las disponibilidades de apoyo;
- b) Evaluar periódicamente los convenios y acuerdos;
- c) Planificación de la participación del País;
- d) Elaborar los planes de financiamiento y logísticos de estas Operaciones;
- e) Planificar el rápido despliegue de medios.

Es esta un área en que se conjugan competencias y recursos de tres secretarías de Estado, los Ministerios de: Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas.

Los principales órganos de este esquema son: a) La *Dirección General del Sistema*, b) La *Junta Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, y c) Los *Centros de Coordinaciones de Operaciones de Mantenimiento de la Paz* de cada una de las Fuerzas. En tal sentido, en el Estado Mayor del Ejército, funciona el CECOMAPA¹⁶⁷ (Centro Coordinador de Operaciones de Mantenimiento de la Paz), este órgano, también directamente dependiente del Jefe del Estado Mayor del Ejército, es el asesor del Comando General y Estado Mayor del Ejército, en todos aquellos aspectos concernientes a las OMP's.

Así son los CECOMAPA de cada Fuerza donde se reúne toda aquella información preliminar que permite asesorar al Mando respecto a la conveniencia o no de integrar las diferentes Misiones. Asimismo, se determina con anterioridad la necesidad de Personal de todas las jerarquías para cumplir con las Misiones en desarrollo y se establecen las previsiones para atender aquellas otras que eventualmente se presenten¹⁶⁸.

guay contribuye a atenuar los conflictos que hacen inseguro el entorno internacional, y por ende, su propia situación. ("La Defensa Nacional: Aportes para un debate". MDN, 2005).

¹⁶⁶ Fuente: www.ejercito.mil.uy

¹⁶⁷ Fuente: www.ejercito.mil.uy

¹⁶⁸ Para poder estar en condiciones de proyectar la cantidad y calidad de fuerzas solicitadas por la O.N.U., bajo las condiciones de Equipamiento e Instrucción establecidas por dicha organización, es que el Ejército ha emitido conceptualmente las siguientes normas a nivel de la Fuerza: a) Considerar a las OMP como asunto de Estado, de forma de darle más participación a otras Fuerzas y civiles en las mismas; b) Mantener actualizada la planificación correspondiente para equipar y movilizar hasta un Batallón, para cumplir en tiempo y forma los compromisos asumidos con la ONU de mantener una fuerza a la orden; c) Realizar una ajustada y clara selección del personal voluntario, valorando y premiando condiciones y aptitudes, incentivando el estudio de idiomas y evitando la reiteración excesiva en las designaciones. Por otra parte, para la implementación del *Apresto de las Fuerzas a la orden* incluidas en el "Acuerdo Stand-By" firmado por el Gobierno Nacional (M.RR.EE.) con la ONU en 1997, el Ejército Nacional estableció que: 1) Se podrá mantener sin inconvenientes en el exterior participando en Misiones de Apoyo de la Paz un máximo de hasta un 10% de los Efectivos de la Fuerza; 2) El Personal designado deberá tener en principio una antigüedad mínima de 2 años en el Ejército Nacional y de acuerdo a la misión, principalmente al inicio de

Resultados de la Auditoría

A partir de la década de los 90', la participación de efectivos uruguayos en Misiones de paz bajo de ONU ha cobrado significativa importancia.

En primer lugar, el Informe de la AIN establece el carácter, desde el punto de vista legal, de los ingresos que percibe el Estado uruguayo por su participación en Misiones de Paz, poniendo en evidencia que ellos están *"destinados específicamente al financiamiento del servicio que prestan sus FF.AA. en las Misiones de Paz de ONU"*. En consecuencia, de acuerdo al Artículo N° 3 numeral 6° del TOCAF, se trata de un *"...fondo o ingreso público que financia una actividad del Estado"*. Por lo cual estos fondos deben someterse *"...al mismo régimen financiero-contable que reciben todos los fondos públicos en general...lo cual, no ocurre"*¹⁶⁹.

El informe de la AIN precisa además que estos recursos, tampoco son "fondos de terceros" aunque el CGE de hecho los gestiona según dicho régimen financiero-contable, pues: *a) no existe norma jurídica que los califique de ese modo; b) no se ajustan al concepto de dichos fondos, dado que no son fondos pertenecientes a terceros y administrados por un Órgano estatal, sino que se trata de recursos que ingresan al Estado, con un destino o afectación específica y c) el CGE dispone de los mismos.*

En consecuencia, la AIN concluye que estos fondos deben ser calificados como "Recursos de afectación especial" (RAE), y ajustarse al régimen financiero-contable que corresponde a dicha categoría de ingresos. Además señala que no son declarados en el Presupuesto Nacional, y si bien suponen una *"...fuente extra-presupuestal afectada al financiamiento de una actividad concreta del Estado -participación de sus FF.AA. en Misiones de paz de la ONU-; la posibilidad de su ingreso y recaudación con tal objeto, no ha sido declarada ni considerada en la organización del Presupuesto Nacional actual, así como tampoco en los anteriores"*.

En tal sentido, el dictamen de la AIN coincide con el que también emitió el TCR. Los recursos recibidos de la ONU tienen la calidad de recursos del Estado, puesto que *"...en razón de su origen y destino, deben de estar afectados a la satisfacción de las necesidades colectivas. (Y) dada la naturaleza de recursos del Estado le son aplicables las normas del TOCAF, asumiendo por lo tanto la naturaleza de fondos presupuestales... su destino sólo podrá ser dispuesto por la Ley, siendo aplicables los Artículos 5, 8¹⁷⁰ y 11¹⁷¹ del TOCAF en especial cuando este último dispone que ninguna oficina, dependencia o persona recaudadora podrá utilizar por sí los fondos recaudados"*.

La AIN relevó la información sobre los ingresos percibidos por el CGE de parte de ONU como reembolso por la participación las Misiones de Paz de: a) la República Democrática del Congo (MONUC) desde 16/03/2001, b) la República de Haití (MINUSTAH) desde el 16/06/2004 y c) Etiopía - Eritrea.

las operaciones, un porcentaje predeterminado deberá tener experiencia previa en OMP; 3) Los Especialistas provenientes de los Servicios e Institutos serán considerados para integrar inicialmente Sub-Unidades Logísticas, Secciones de Policía Militar y Comando de Batallón o Compañía actuando descentralizadamente; 4) La integración de las Sub-Unidades Blindadas o Mecanizadas se realizará preferentemente con Personal de las Armas de Infantería y Caballería; 5) La conformación de Sub-Unidades de Fusileros y Mecanizados y de Apoyo al Combate se podrá realizar con Personal de todas las Armas, incluyendo los provenientes de Servicios e Institutos, no incluidos en las Sub-Unidades. (Extractado de: *"La Difícil Profesión de la Paz"*. Capitán Juan L. Esteyro. CECOMAPA-Estado Mayor del Ejército. Setiembre de 2004).

¹⁶⁹ Además, esto se complementa con lo dispuesto por el art. 7° del TOCAF, que establece que: *"Las oficinas, dependencias o personas que recauden fondos de cualquier naturaleza, informarán a la CGN, o Contadurías que correspondan, en el tiempo y forma que éstas determinen, directamente o por intermedio de las Contadurías Centrales, acerca del monto y concepto de sus recaudaciones y acompañará a la información el duplicado de las boletas de depósitos efectuados"*.

¹⁷⁰ *"El destino de los recursos del Estado sólo podrá ser dispuesto por la ley o, en su caso, por resolución de la Junta Departamental"*.

¹⁷¹ *"Ninguna oficina, dependencia o persona recaudadora podrá utilizar por sí los fondos que recaude"*.

La administración de los fondos provenientes de estas OMP's fue, y es ejercida, por el CGE a través de dos dependencias: La *Oficina de Planeamiento y Presupuesto* (OPPE)¹⁷² y el *Departamento Financiero Contable*, ambos dependientes del "Despacho del Cte. en Jefe del Ejército".

En el *Área Contable* del *Departamento Financiero Contable del Ejército*¹⁷³, no se lleva, según ha establecido la AIN una contabilidad de ingresos, sino que "...únicamente se contabilizan los movimientos de la cuenta bancaria identificando los ingresos, previa consulta realizada a la OPPE acerca del origen y concepto de dichos fondos".

La planificación, presupuestación y asignación de fondos la realiza la OPPE en base a Proyectos que son ejecutados por una o más Unidades del Ejército¹⁷⁴. En el *Área Contable* se registran viáticos y transferencias (otras Fuerzas y organismos). En la *Sección Servicios Especiales* del *Departamento Financiero Contable*, se registran los gastos de funcionamiento e inversión afectados a las Misiones¹⁷⁵, así como en general al resto del Ejército.

La AIN analiza los ingresos por concepto de Misiones Paz a partir de identificarlos según los siguientes conceptos: a) *Remuneración a los efectivos integrantes del contingente*, b) *Reembolsos para el mantenimiento de la infraestructura utilizada en la Misión y para el autoabastecimiento de los primeros sesenta días de la Misión*, c) *Pagos a la aerolínea PLUNA*¹⁷⁶ por concepto del transporte aéreo de los efectivos, d) *Pagos por el costo de las Unidades Potabilizadoras de Agua* (U.P.A., de la empresa estatal OSE) y por los técnicos que desarrollan tareas en el área de Misión (por ej. funcionarios de OSE).

¹⁷² La OPPE, de acuerdo a lo informado por la AIN, administra los fondos por medio de los siguientes cometidos: a) *negociación de las diferentes participaciones en las Misiones junto con el Agregado Militar en Nueva York (sede la ONU)*, b) *tramitación de reembolsos, determinación de los montos y conceptos a distribuir a los distintos Organismos participantes*, c) *mantenimiento del Estado de Deuda de ONU con el Estado uruguayo*, d) *planificación de los distintos Proyectos a realizar*, e) *asignación de créditos a las distintas Unidades*, f) *control de la gestión del gasto de los fondos correspondientes al Ejército y asesoramiento desde un punto de vista económico en lo relativo a las conveniencias y / o dificultades en las participaciones presentes o futuras*.

¹⁷³ El Departamento Financiero Contable, de acuerdo al Decreto N° 220/003, tiene como cometidos, entre otros: a) *asesorar, coordinar y supervisar en lo concerniente a las finanzas y contabilidad del Ejército, así como controlar su nivel de gastos*, b) *pagar sueldos, gastos de funcionamiento, inversiones y misiones oficiales en el exterior*, c) *asistir al Cte. en Jefe en su carácter de ordenador primario de gastos e integrar la Junta Asesora en materia logística-económica-financiera del Ejército*.

¹⁷⁴ El Cte. en Jefe del Ejército aprueba para cada ejercicio un Plan de erogaciones extra-presupuestales, mediante el cual se efectúan las asignaciones de créditos a las diferentes Unidades con cargo a los fondos de las Misiones de Paz. La OPPE es el órgano encargado de controlar que las distintas Unidades cumplan con la mencionada directiva, y de verificar que las Unidades no sólo tengan crédito para gastar sino que lo gasten de acuerdo a la planificación aprobada. Sin embargo, en virtud de la información proporcionada por el Departamento Financiero Contable y la OPPE a este respecto, la AIN concluye que no es posible asegurar, razonablemente, que todas las compras que realizan las Unidades, con dinero proveniente de los fondos de las Misiones de Paz, estén directa o indirectamente vinculadas con la participación de las FF.AA. en las mismas.

¹⁷⁵ Dentro de este tipo de gasto están incluidos gastos por equipo militar, de funcionamiento y gastos operativos, mantenimiento vehicular y edilicio, plan de capacitación y bienestar y mantenimiento y reabastecimiento de operaciones de paz. En lo que hace a los gastos directos en el Área de Misión, la Sección Servicios Especiales asigna a cada Misión, de forma semestral, una suma de dinero variable que normalmente gira en el entorno de los U\$S 150.000, que se detrae del "Fondo Permanente", que está destinado al pago de proveedores de bienes y servicios. La reposición de este fondo se realiza por el Área Contable mediante la autorización escrita del Jefe del Departamento Financiero Contable a partir del 2007. Las reposiciones anteriores se realizaron mediante orden verbal. En el Área de Misión es el Jefe del Contingente quien administra dichos fondos, delegando en personal subalterno la realización de las compras. Por la utilización de los mencionados fondos cada contingente debe remitir al CECOMAPA, de forma trimestral, una rendición de cuentas en la que se detallan los gastos realizados discriminados por mes e ítem. El CECOMAPA controla la rendición y luego la envía a la Sección Servicios Especiales, donde se realiza la registración de las mismas y posteriormente se archivan.

¹⁷⁶ PLUNA es un organismo para-estatal

Así el informe señala que para el año 2006, los ingresos recibidos fueron¹⁷⁷:

Ingresos Según Fuente:	Monto en U\$S
Estado de Cuenta Bancario	56.302.197
Área Contable	57.567.221
O.P.P.E.	54.863.285

La AIN señala que para el año 2006, los egresos fueron¹⁷⁸:

Categoría de Egreso	Monto en U\$S
Viáticos ¹⁷⁹	29.917.566,00
PLUNA (Aerolínea de bandera nacional)	2.590.139,00
Gastos de Funcionamiento e Inversión	21.293.021,00
OSE (Empresa estatal de aguas) ¹⁸⁰	351.471,00
Deuda Federación Rusa ¹⁸¹	2.150.000,00
Total	56.302.197,00

¹⁷⁷ Existen diferencias en los datos proporcionados por las Unidades, pero el total de los ingresos de acuerdo a lo informado por la AIN sería de U\$S 56.302.197.

¹⁷⁸ Este cuadro fue elaborado por la AIN en consideración de los datos proporcionados por la OPPE, y el total de egresos está discriminado de acuerdo al criterio utilizado por dicha Oficina para su administración. En tal sentido, los fondos provenientes de las OMP's se asignan al pago de: a) *viáticos de los efectivos que participan en las Misiones*, b) *gastos de mantenimiento y reabastecimiento de las Misiones*, c) *inversión en equipos*, d) *otros gastos de funcionamiento del CGE*, e) *transferencias de fondos a otras Fuerzas*, f) *transferencias a otros organismos (PLUNA, OSE)*, g) *pago de cuotas por contratos suscritos por el MDN y la empresa Federal Estatal Unitaria en el marco del acuerdo celebrado el 06/07/01 entre el gobierno de la Federación Rusa y el gobierno de Uruguay*.

¹⁷⁹ El monto a pagar por este concepto se determina de acuerdo a las tablas de la ONU en las que figuran los reembolsos por los distintos conceptos. El monto a rembolsar por viáticos es fijo por cada efectivo que participe en las misiones y es de U\$S 1.028 en el período analizado. Sin embargo, de acuerdo a lo establecido por una Directiva del Cte. en Jefe del Ejército del año 2007, se establece la escala de viáticos a rembolsar a los efectivos de acuerdo a su grado. Los efectivos que participan en las Misiones de Paz, además del cobro del viático por parte de la ONU, reciben por estar en misión oficial, como retribución adicional al sueldo un complemento equivalente al 50% del mismo, que se abona con fondos presupuestales. Estas partidas son tramitadas, autorizadas e intervenidas por los organismos de control, TC y CGN.

¹⁸⁰ En el marco del Convenio de apoyo celebrado entre el CGE -representado por el Cte. en Jefe del Ejército- y la OSE, de fecha 19/07/2001, ambos órganos han acordado Convenios específicos de idéntico objeto. Del análisis de los dos convenios específicos proporcionados, de fechas 26/04/2004 y 25/01/2005, se detectó que los mismos están compuestos por dos aspectos. Por un lado, un contrato entre ambos Órganos, en el cual la OSE se obligó a conceder el uso y goce de dos UPA al CGE. Dicho contrato se ajusta a lo dispuesto por el Artículo N° 33 literal A) del TOCAF. Por el otro, un acuerdo por el cual la OSE asigna personal destinado a la puesta en operaciones y mantenimiento de las UPA en el área de Misión, cuya manutención económica queda a cargo del CGE. Al respecto se efectuaron las siguientes observaciones: a) El CGE actuó en estos convenios por sí, sin intervención de la jerarquía máxima del Sistema orgánico que integra, es decir, del Ministro de Defensa Nacional, b) se constató que el gasto ordenado en el Convenio de 25/06/2004, no fue ordenado por el Ordenador competente, dado que el precio del mismo excede el monto autorizado al Cte. en Jefe del Ejército, como Ordenador secundario -Artículo N° 29 literal b) del TOCAF-, así como el monto autorizado en la delegación efectuada por el Presidente de la República -Resoluciones N° 457/991 del 27/06/1991 y N° 402/1997 del 31/12/1997-, equivalente al valor de cinco licitaciones abreviadas.

¹⁸¹ Del estudio de la documentación proporcionada acerca de la Deuda Rusa, se constató que existe una diferencia entre el saldo de deuda proporcionado por el Ejército y el establecido por el BROU. La diferencia surge de una exoneración que se le realizó al Ejército en el primer contrato realizado con la empresa de la Federación Rusa. El monto de la mencionada diferencia asciende a U\$S 2.992.200.

Según señala la AIN, el proceso de ingreso de los fondos¹⁸² se inicia con el depósito que realiza la ONU en el Banco República (BROU, banco estatal), en una cuenta denominada “MDN -Fondo Permanente Destinado a Misiones Oficiales”, la cual ha sido declarada ante la Tesorería General de la Nación (TGN). Luego, una vez que ha sido realizado el depósito de fondos, “...la ONU entrega un documento al Agregado Militar uruguayo en Nueva York, en el que se detalla concepto, período y monto de la partida depositada”.

La AIN constató que en el período auditado, este funcionario no reportaba en forma periódica sobre la situación de dichos fondos, “...limitándose a enviar vía fax o e-mail a la OPPE la documentación remitida previamente por la ONU”. También se constató que la “...documentación que le llega a la OPPE y que luego es utilizada por ella para confeccionar información, no es original... (y) en el Área Contable del Departamento Financiero Contable del Ejército, no se lleva una contabilidad de ingresos, únicamente se contabilizan los movimientos de la cuenta bancaria identificando los ingresos, previa consulta realizada a la OPPE acerca del origen y concepto de dichos fondos”.

A su vez, al momento de realizarse la auditoria, en la caja fuerte del CGE, se mantenía dinero proveniente de pago efectuados por la ONU, que a la fecha del arqueo (04/10/2007), consistía en: a) reserva prevista para pago de viáticos (monto que ascendía a U\$S 3.400.000), b) fondo fijo que tiene asignada la Sección *Servicios Especiales* (que ascendía a \$U 901.261.61 y U\$S 234.455,20). El mismo está destinado al pago de proveedores de bienes y servicios.

En lo que refiere a los viáticos, del análisis realizado por la AIN de los datos proporcionados por el Departamento Financiero Contable, se pudo constatar que los pagos de viáticos a los efectivos en el período analizado, en ambas Misiones, se corresponden *razonablemente* con los montos a pagar que surgen del Convenio con la ONU.

PAIS	Nº PERSONAL	PAGO ONU x MES U\$S	PAGO EN URUGUAY U\$S	DIFERENCIA
R.D. Congo	986	1.013.608,00	993.615,00	19.993,00
Haití	929	955.012,00	939.270,00	15.742,00
Total	1.915	1.968.620,00	1.932.885,00	35.735,00

Esto se complementa con el siguiente cuadro (expresado en U\$S de EE.UU.), producto de la auditoria realizada por el TCR.

Año	Concepto		Total
	<u>Viáticos</u>	<u>Equipos</u>	
2003	24.141.050,07	4.410.346,90	28.551.396,97
2004	18.219.944,14	17.815.115,00	36.035.059,14
2007	34.883.871,83	22.019.587,48	56.903.459,31

Entre las conclusiones que acompañaron al Informe elevado por la AIN se destacan las siguientes:

- *Se observa que existen contabilidades parciales y no una contabilidad integral en la que se registren todos los movimientos relativos a los fondos de OMP's. (...) La administración de dichos fondos no se ajusta al régimen financiero-contable dispuesto por nuestro orden jurídico para todos los fondos públicos.*

¹⁸² En el período analizado, los ingresos corresponden a los siguientes conceptos: a) remuneración a los efectivos integrantes del contingente, b) reembolsos para el mantenimiento de la infraestructura utilizada en la Misión y para el autoabastecimiento de los primeros sesenta días de la Misión, c) pagos por el costo del transporte aéreo de los efectivos, provisto por el Estado, documentado en “Letters of Assist”, d) pagos por el costo de las Unidades Potabilizadoras de Agua (UPA, elaboradas por la empresa estatal de aguas OSE) y por los técnicos que desarrollan tareas en el área de Misión (caso de la OSE).

- Se constató que, en todos los casos, el gasto de los fondos de las OMP's, por parte del CGE, se realizó sin la intervención preventiva del TCR.
- El proceso instrumentado por el CGE para la administración de los fondos de las OMP's presenta debilidades sustantivas que se manifiestan en la falta de controles suficientes y supervisión adecuada, que no permiten asegurar, razonablemente, que la información financiero-contable proporcionada sea íntegra y confiable.
- Se detectó que los gastos que implican los Contratos de fletamento¹⁸³, en trece casos de los catorce analizados, no fueron ordenados por los Ordenadores competentes. Todos los contratos fueron firmados por el Jefe de la OPPE¹⁸⁴ y el Jefe del Departamento Financiero Contable¹⁸⁵.
- El CGE dispone de los fondos de OMP's sin la debida intervención de los Órganos de control competentes: TCR y CGN¹⁸⁶; y no es posible asegurar que en todos los casos los fondos de las OMP's, en tanto RAE hayan sido destinados a financiar, directa o indirectamente, la participación de las FF.AA. en las Misiones de Paz de la ONU, como es debido en virtud de su naturaleza.

Por otra parte, de las conclusiones del Informe elevado por el TCR¹⁸⁷ respecto a los mismos fondos auditados por la AIN se destacan las siguientes puntos:

- a) Los fondos de la ONU se han utilizado como fondos propios,
- b) las adquisiciones que se efectuaron con dichos fondos fueron realizadas por cada Comando de acuerdo a sus propios procedimientos internos y se manejaron por fuera de la Cuenta Única Nacional (CUN),
- c) los referidos fondos no se han expuesto como recursos ni como fuentes de financiamiento en el SIIF y como consecuencia, no se presentaron en la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del Gobierno Central,
- d) Las compras no se han sometido a la intervención preventiva del TCR o de su Contador Delegado, ni cuentan con la intervención previa del Contador Central,
- e) No se realizaron retenciones del IVA, a los proveedores, de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto N° 319/06 del PE del 11/09/06.

Las recomendaciones de la AIN incluyen a implementación de las siguientes medidas: 1) La creación, por Ley, de un Programa destinado a regular la percepción, administración y gasto de estos fondos. 2) Definir un proceso de administración de los fondos de las OMP's con identificación de riesgos, implementación de actividades de control y determinación de niveles de supervisión adecuados, a efectos de proporcionar una seguridad razonable respecto a la administración eficaz y eficiente de dichos fondos, así como la cristalinidad de su gestión. 3) Implementar un sistema de contabilidad integrado, común para todas las Áreas que intervienen en la administración de los fondos de las OMP's.

¹⁸³ El Contrato de fletamento es celebrado entre PLUNA y el Ejército Nacional. En el contrato se establecen las condiciones y el precio del transporte.

¹⁸⁴ No es Ordenador primario ni secundario de gastos, de acuerdo a lo dispuesto por los Artículos N° 26 a 29 del TOCAF, y a su vez se constató que no es delegatario de competencias para ordenar gastos.

¹⁸⁵ Es delegatario de competencias para ordenar gastos por: a) delegación del Presidente de la República -Resoluciones del P.E. N° 457/991 del 27/06/1991, N° 402/997 del 31/12/1997 y N° 1356/001 del 18/09/2001-, hasta un monto máximo equivalente al valor de cuatro licitaciones abreviadas; b) delegación del Cte. en Jefe del Ejército -Resolución N° 06/CGE/007 del 14/02/2007-, hasta un monto máximo equivalente al valor de dos licitaciones abreviadas, lo cual se ajusta al Artículo N° 29 literal b) del TOCAF. En los casos indicados, el gasto ordenado excedió el monto autorizado en las delegaciones realizadas al Jefe del Departamento Financiero Contable

¹⁸⁶ Sin perjuicio de ello, la AIN señala en su Informe que estos fondos son depositados por ONU, al momento de su pago, en una cuenta bancaria en el BROU (banco estatal, principal institución financiera del país), a nombre del MDN, declarada ante la Tesorería General de la Nación.

¹⁸⁷ Por Oficio del TC N° 8514/07 de fecha 30/11/2007 se requirió al MDN información sobre los procedimientos administrativos que se han aplicado y aplican en la actualidad, en relación al uso de los fondos provenientes de la ONU, en oportunidad de realizarse las Misiones en las cuales participan integrantes de nuestras FF.AA., al tiempo que la necesidad de efectuar actuaciones de Auditoría le fue comunicada al MDN por Oficio N° 8934/07 de fechas 18/12/2007 y a los tres Comandos por Oficio N° 87933/07 de 17/12/2007, N° 8931/07 y N° 8932/07 de fecha 18/12/2007.

Entre tanto y de manera coincidente con la AIN, el TCR recomendó, entre otras medidas, “Incluir en la próxima instancia Presupuestal (Art. 214 de la Constitución de la República y Art. 8 del TOCAF) las modificaciones necesarias para exponer como ingresos los fondos provenientes de la ONU, como así también todo otro recurso que dispongan las UE’s del MDN”.

Informe de la AIN para el 1º Semestre del 2007

En el informe publicado en el primer semestre del año 2007¹⁸⁸, da cuenta de sus actuaciones en la *Dirección General de Secretaría* (DGS) del MDN, que se concentraron en los servicios prestados por los Agregados Militares en Misiones Diplomáticas y Oficiales en el exterior. Por otra parte, se evaluó el cumplimiento, por parte de los Agregados Militares, de la normativa vigente relativa a las rendiciones de cuentas y a las formalidades de la documentación correspondiente a los años 2005 y 2006.

El informe analiza a su vez los movimientos de la Cuenta Corriente N° 003071-8 del *Banco de la República Oriental del Uruguay* (BROU) cuya finalidad era solventar los Gastos Confidenciales del Ministerio de Defensa (para el período comprendido entre Enero 2003 y Julio 2004, fecha en que fue clausurada).

Resultados de la Auditoría

La AIN señaló en su Informe que puede concluirse “...que existen debilidades (en la DGS del MDN) en los procedimientos implementados en lo que refiere a la documentación respaldatoria de las rendiciones de cuentas, y en la ausencia de normativa legal para nuevos destinos. Para el período objeto de análisis no se tuvo acceso a los informes que permitirían evaluar la gestión y por consiguiente el costo- beneficio de mantener Agregados Militares en el exterior”. También se concluyó que las partidas depositadas en la cuenta corriente N° 003071-8, respondían a dos conceptos claramente diferentes: “Partidas para gastos confidenciales propiamente dicho y partidas para gastos de alquiler en EEUU de Agregados Militares, habiéndosele dado tratamiento de gastos confidenciales a ambos conceptos”.

Informe de la AIN del 2º Semestre del 2005

En el informe publicado en el segundo semestre del año 2005¹⁸⁹, se evaluó dentro de la *Dirección General de Secretaría* (DGS) del MDN el cumplimiento tanto de la normativa vigente como de los cometidos asignados, así como de la eficacia y eficiencia del sistema de control interno existente en la Unidad auditada. La auditoría abarcó el período setiembre-diciembre del 2005.

Resultados de la Auditoría

Según consigna el Informe de la AIN, en la UE auditada se verificaron deficiencias en los controles establecidos y en la información que surge de los registros contables, los que ponen de manifiesto “...la existencia de un ineficiente sistema de control interno”.

En consecuencia la AIN formuló algunas recomendaciones entre las que se destacan:

a) *Establecer adecuados controles a efectos de que los registros actualmente utilizados, brinden la necesaria seguridad, b) Tomar las medidas pertinentes para que las diferentes Direcciones, rindan las partidas otorgadas en tiempo y forma, c) Establecer un adecuado procedimiento para la registración, de modo que los libros de control de stock sean escriturados por personas diferentes e independientes de las que tienen a su cargo la custodia de los mismos, d) Observar las situaciones irregulares correspondientes a alquileres de la Misión en*

¹⁸⁸ La auditoría de la Dirección General de Secretaría (DGS) del MDN dio comienzo el 27/10/06, y está disponible en el sitio web: www.ain.gub.uy/publicaciones/informe_actua_1er_2007.htm#md_dgs

¹⁸⁹ La auditoría de la DGS del MDN comenzó el 24/08/2005. Puede ser consultada en el siguiente sitio de Internet: www.ain.gub.uy/publicaciones/publica_2do_05.htm#min_def_dgs

EE.UU. e identificar adecuadamente cada uno de los movimientos contabilizados en la cuenta de la sucursal del BROU en Nueva York, a efectos de facilitar los controles pertinentes, e) Eliminar la práctica de pagar en efectivo, parte de las remuneraciones de los Sres. Agregados a familiares autorizados, utilizando como puente la cuenta bancaria correspondiente a Misiones Oficiales y no otorgar adelantos de fondos para misiones en el exterior de la cuenta correspondiente a Misiones Oficiales.

Informe de la AIN sobre el año 2004

En el informe publicado para el año 2004¹⁹⁰, se evaluó dentro de la *Dirección Nacional de Sanidad de las FF.AA.* (D.N.S.FF.AA., MDN) la gestión del gasto social, centrándose las indagaciones en la evaluación de la utilización de los recursos asignados al Hospital Central de las FF.AA.

Resultados de la Auditoría

De la actuación realizada por la AIN se destacan en el Informe las siguientes conclusiones: a) *En cuanto a la adquisición y consumo de alimentos se observaron serias deficiencias en lo referente a controles. La falta de procedimientos desde la planificación hasta la recepción, hace que el sistema de control interno sea prácticamente inexistente e impide que la utilización de los bienes se realice en forma eficaz y eficiente*¹⁹¹, b) *La registración contable de Fondos de Terceros administrados por la D.N.S.FF.AA., no cumple con lo establecido en el Instructivo N° 10/03 de la CGN, respecto a la contabilización de ingresos y egresos en el SIIF, c) Con la finalidad de contribuir y apoyar la función de la D.N.S.FF.AA., se creó la Fundación “Dr. Francisco Fernández Enciso”, la que debe destinar integralmente, los fondos, donaciones y recaudaciones que obtenga para el cumplimiento de las funciones sanitarias inherentes a la D.N.S.FF.AA., mas se detectaron irregularidades en su gestión*¹⁹².

Como conclusión puede concluirse que existen expresiones de voluntad política dirigidas incorporar criterios de transparencia en el Ministerio de Defensa y aun en las propias Fuerzas Armadas.

Incluso, debe señalarse que resulta muy interesante constatar que los organismo de contralor de auditoría y contralor, externos al propio Ministerio hayan ingresado al Comando General del Ejército y realizado un trabajo de inspección y hasta de arqueo de la caja fuerte donde se encuentran los fondos –de volumen muy considerable- que gestiona directamente el Cte. en Jefe de dicha Fuerza.

¹⁹⁰ La auditoría de la Dirección Nacional de Sanidad de las FF.AA. (MDN) comenzó el 27/11/2003. Puede ser consultada en el siguiente sitio de Internet: www.ain.gub.uy/publicaciones/act_2004.html#DNSFFAA

¹⁹¹ Esto se manifiesta en: Inconsistencia en los kilos y tipo de carne adquiridos (cortes traseros y carne desosada) con los asignados al consumo (carne picada). Deficiencia en la documentación respaldante de las entregas de carne (remitos enmendados, sin identificar el proceso de compra, tipo de corte recibido, etc.), remitos sin factura asociada y viceversa. No se verifica la información contenida en los remitos con lo facturado. La recepción de carne por parte de la DNSFF.AA sin considerar las observaciones realizadas por el Dpto. de Bromatología en cuanto a temperaturas elevadas, transporte no adecuado, diferencias en la calidad y cantidad recibida. Diferencias significativas entre el consumo estimado de carne y el ingreso de la misma en el bimestre agosto-setiembre/2003 (consumo estimado 14.747,08 Kg. – ingreso 36.121,68 Kg.). No existe un inventario ni controles periódicos en la División Alimentación. Es necesario implementar un sistema de inventario que permita el control efectivo de las existencias y una correcta planificación de compras.

¹⁹² De las indagaciones efectuadas se desprende que: 1) *La D.N.S.FF.AA. debe traspasar a la Fundación el 10% de lo recaudado por concepto de tickets de medicamentos y órdenes, según el convenio celebrado entre ambas partes. El primer aporte realizado en el mes de febrero de 2004, cuyo monto asciende a \$147.041,30, se encuentra respaldado por un recibo no prenumerado y sin pie de imprenta. 2) De acuerdo al Contrato suscrito entre las referidas Instituciones, la Fundación debe volcar a la D.N.S.FF.AA. el 25% del valor de cada sesión de la Cámara Hiperbárica, como costo estimado de los Recursos Humanos. De los registros contables de la D.N.S.FF.AA., no surge que se hubieran efectuado transferencias de fondos por la Fundación, los mismos fueron vertidos directamente a la División Comercial (Venta de Servicios), quien los distribuía entre el personal, constando como único comprobante de pago una planilla auxiliar.*

Ello pone de relieve, además la voluntad subordinación a las autoridades y al ordenamiento legal vigente por parte de las jerarquías militares.

Por otra parte, deberá seguirse en qué medida se asume e instrumenta el acuerdo que emanó del “Debate Nacional Sobre Defensa”:

“Por diferentes razones y en diversos momentos históricos, las FFAA han emprendido actividades de carácter económico. Se sugiere que: sin afectar las necesidades de funcionamiento e inversión de las FFAA, el MDN promueva formas de regularizar la generación, administración y gasto de los recursos extra presupuestales y de afectación especial en las FFAA., por medio del desarrollo, dentro del MDN, de una unidad de gestión y supervisión de emprendimientos económicos en el marco del Área de Administración General que revise la pertinencia de tales emprendimientos”. (Documento Final de la MTD 4, FF.AA.: Componente Militar de la Defensa, aprobado el 21/09/06)

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

Identificando: a) Descripción del proceso que se sigue dentro de cada etapa, b) Quién es el actor principal, c) Cuáles los actores necesariamente involucrados, d) Cuáles son las principales dificultades que tiene el actor principal y los actores asociados dentro de cada etapa.

En esta sección se examinan en detalle las etapas por las cuales transcurre la elaboración del presupuesto del sector de la Defensa Nacional y el rol de los actores vinculados al mismo en cada una de las distintas instancias. Para ello se presentan las mismas reseñando sus elementos distintivos y los actores participantes.

Como breve introducción puede señalarse que el presupuesto para el quinquenio 2005-09 introduce novedades respecto a cómo se han procesado en períodos de gobierno anteriores las distintas instancias para su elaboración. En tal sentido se pueden identificar para el presupuesto vigente las siguientes etapas: *a) una programación fiscal y su vinculación con la presupuestación (elaborada desde la Asesoría Macroeconómica del MEF¹⁹³); b) una primera ronda de negociaciones (o elevación de la demanda de gastos ministeriales); c) una aprobación de la programación fiscal y las prioridades de gasto en el Consejo de Ministros; d) una segunda ronda de negociaciones (u oferta de gasto efectiva)¹⁹⁴, y; e) la aprobación del presupuesto quinquenal en Consejo de Ministros (previo envío al Parlamento)¹⁹⁵* (Moraes et al, 2008).

Algunas precisiones Teórico-Metodológicas

Corresponde antes que nada precisar qué es lo que se entiende como *política pública*. En tal sentido, es ineludible referir a lo numerosa y diversa que es la bibliografía sobre este tema, por la pluralidad de enfoques que para su estudio se sustentan en distintas ópticas. Al caso, se entenderá que las políticas públicas suponen *una secuencia coherente de decisiones*

¹⁹³ Además, tanto la programación como la presupuestación fueron concebidas en forma flexible, a los efectos de ser empleadas en forma contingente a la evolución de la economía uruguaya, asignando los recursos por la vía de las rendiciones de cuenta. (ver Moraes et al, 2008).

¹⁹⁴ En esta instancia, se procuró ajustar la distribución de asignaciones presupuestarias de acuerdo a las prioridades de gasto aprobadas por el Consejo de Ministros, y a la disponibilidad de fondos. (ver Moraes et al, 2008).

¹⁹⁵ De esta forma, dado que todos los jefes de fracción del partido de gobierno se hallaban en el gabinete; y que los mismos constituían una fuente de poder importante en la distribución de bancas dentro del Parlamento, se minimizaron los conflictos redistributivos en la arena parlamentaria y eventuales presiones por incrementar el gasto. (ver Moraes et al, 2008).

que implica interacciones con múltiples actores (públicos y privados) y que produce resultados¹⁹⁶.

Al hablar de políticas públicas se debe considerar tanto el respaldo legal y político de las mismas, como su viabilidad administrativa y económica; y el que tengan como marco el libre acceso a la información por parte de la ciudadanía, con transparencia y apertura, incorporando (en la medida de lo posible) la opinión, participación, y corresponsabilidad de los ciudadanos. Desde este punto de vista es que evaluaremos el proceso que las mismas tienen en el Uruguay en lo que hace al tema de la Defensa, y en concreto, su asignación presupuestal.

Por otra parte, si consideramos la elaboración de las políticas públicas desde un punto de vista **secuencial** podemos distinguir una serie de etapas que en conjunto constituyen el proceso en el cual las mismas se gestan. A partir de esta perspectiva de análisis pueden identificarse los siguientes momentos: a) la discusión y el ingreso del tema en la agenda; b) la decisión, que supone la opción por una línea de acción definida (o la inacción); c) la implementación; y por último d) la evaluación de lo ocurrido, (o el control concomitante si la política en cuestión es el punto de inicio de un proceso de largo aliento).

A su vez, partiendo de esta óptica se logra identificar actores que participan en algunos de los pasos anteriores, y no en otros; al tiempo que permite centrar la atención en el momento de la decisión, considerando que los participantes, individuos y/o grupos, operan de forma *racional* al enfrentarse a la interacción con las instituciones y estructuras estatales.

Corresponde precisar que este tipo de enfoque lo hemos adoptamos por razones de practicidad, pues permite combinar y complementar elementos de las dos grandes perspectivas que analizan esta área de estudio (enfoques estado¹⁹⁷ y socio¹⁹⁸ centrados) permitiendo una mejor comprensión, y en consecuencia, explicación del comportamiento de los diversos agentes.

De esta forma, procuramos centrar la atención en la negociación entre los actores considerando sus acciones como las más adecuadas para maximizar sus beneficios, ponderando en el estudio, los marcos ideológicos en torno a las cuales los actores y/o grupos se han construido históricamente; cuestiones que no pueden dejar de ser tomadas en cuenta al momento de construir el marco contextual en el que se manejan los actores participantes.

Es así que entenderemos al Estado como un **mecanismo de asignación de recursos** que, dentro las restricciones sistémicas definidas de lo que se ha descrito como “*marco histórico, cultural y valórico*”, opera en función de la presión relativa que ejercen sobre él los grupos en cuestión (en este caso concreto: políticos, burócratas, y FF.AA.). Conviene precisar que la influencia de las organizaciones de la sociedad civil sobre los procesos de políticas de defensa nacional es muy escasa. En todo caso, ella opera de manera bastante difusa como parte del marco histórico, cultural y valórico, antes referido.

¹⁹⁶ Vicente Bentancur, 2000. Otra definición que complementa la anterior, entiende a las políticas públicas como producto de la decisión (implica la acción o la inacción) de autoridades, formal y legalmente constituidas, que se implementan desde un marco institucional, refieren a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades. (Aguilar Villanueva, Luis F., 1992. *La Hechura de las políticas*)

¹⁹⁷ Los enfoques **estadocéntricos**, entienden que las percepciones e interacciones de las elites políticas y las amplias orientaciones del Estado dan cuenta, en términos generales, de las decisiones políticas y su subsecuente sostenimiento. Se pueden mencionar dentro de esta categoría los enfoques de *Actor racional*, el modelo de la *Política burocrática*, y el de los *Intereses estatales*.

¹⁹⁸ Las perspectivas **sociocéntricas** consideran que la causa de que las decisiones se adopten, de que continúen y cambien las políticas públicas, radica en entender las relaciones de poder y competencia entre individuos, grupos o clases presentes en la sociedad o en extensiones internacionales de sociedades basadas en la clase o en intereses. Se pueden mencionar dentro de esta categoría los enfoques de *Análisis de clases*, los enfoques *Pluralistas*, y los de la *Elección pública*.

Así, la asignación de recursos que realiza el Estado opera merced a una serie de herramientas que son las que sustentan el proceso: a) el marco jurídico-normativo, b) los recursos humanos (funcionariado técnico-burocrático), c) los recursos materiales (presupuesto).

Formulación:

- Actor principal
- Actores asociados
- Principales problemas detectados

Presentación

En esta etapa es cuando el tema se incorpora a la *Agenda de Gobierno*, que puede entenderse como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. (Aguilar Villanueva, Luis F., 1992, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*).

Al momento de que un asunto se integra como tema de la agenda de gobierno, los actores políticos han realizado con anterioridad un análisis de las características del mismo, sopesando primariamente las consecuencias de actuar respecto al mismo u optar por la inacción. En tal instancia entran en acción las creencias y valoraciones de estos actores, y el impacto que el tema en cuestión tiene en el conjunto de la ciudadanía.

De esta forma, las elites políticas van a ser comprendidas como actores con orientaciones históricamente determinadas (formadas por cierto respaldo ideológico¹⁹⁹, entrenamiento profesional y aprendizaje de la experiencia en el gobierno), concientes del alcance de sus responsabilidades en relación con la sociedad y que perciben las limitaciones y realidades contextuales que enfrentan²⁰⁰. Las presiones ejercidas por los intereses organizados en la sociedad pueden ubicarse aquí, al igual que *los intereses específicos y corporativos de los servicios civil y militar, son los mecanismos a través de los cuales la sociedad es capaz de penetrar en el Estado y dar forma a las actividades de las elites políticas* (Grindle y Thomas, 1991).

Formulación del Presupuesto de Defensa

En esta etapa del presupuesto de Defensa en Uruguay, pueden identificarse varios actores, todos ubicados en el ámbito del PE: Presidencia de la República –y particularmente su OPP e incluso la Oficina de Servicio Civil-, el Ministerio de Economía y Finanzas, el MDN y las propias FF.AA.

La Secretaría de defensa ocupa un lugar ciertamente central en la etapa de las negociaciones. Allí, en una primera instancia, deben elaborarse los criterios políticos para la formulación del presupuesto de defensa y -luego de un proceso de consultas- finalmente sintetizarse las propuestas a ser elevadas a la Presidencia de la República para, posteriormente, bajo la forma de proyecto de ley ser puestas a consideración del Parlamento.

Además en la órbita del Ministro de Defensa confluyen las orientaciones que elaboran las oficinas de la Presidencia y los lineamientos establecidos por el MEF con las demandas y necesidades planteadas por la FF.AA. Por ello, su rol en la definición de las asignaciones presupuestales termina siendo mediatizado.

Un aspecto particularmente importante, que también termina impactando sobre la transparencia de la formulación presupuestal, son las escasas *capacidades institucionales* – recursos humanos y organizacionales- de la dirección superior del MDN para liderar este pro-

¹⁹⁹ Las ideas y las ideologías son importantes, pues conforman las construcciones mentales subjetivas que los individuos emplean para interpretar el mundo que los rodea y para hacer elecciones (North, 1993).

²⁰⁰ Grindle y Thomas, 1991.

ceso. Esta relativa debilidad en los niveles de conducción del Ministerio contrasta con un desarrollo institucional relativamente más significativo de las otras agencias que participan en esta etapa.

En efecto, por una parte los organismos de la Presidencia de la República que participan de la formulación presupuestal así como el Ministerio de Economía y por otra los Comandos Generales de las FFAA, cuentan con capacidades instaladas para de la elaboración presupuestal relativamente más importantes que las del MDN.

La transparencia, entonces, queda afectada naturalmente por el siempre opaco fenómeno de las negociaciones y regateos inter-agenciales a lo que se suma la significativa capacidad de influencia que el monopolio de la información le otorga a las instituciones militares, naturalmente poco proclives al manejo abierto de sus asuntos.

Es así que las capacidades del liderazgo político de interpretar las alternativas existentes (no hablemos ya de analizar las especificaciones técnicas) se ven limitadas, por la inexistencia de organismos de asesoramiento técnico, independientes de las FFAA.

A partir del año 2000, el gobierno uruguayo inició un proceso –que ha sufrido diversas alternativas y asumido matices e inflexiones diversas– dirigido a introducir la planificación estratégica en la elaboración del presupuesto nacional. Esta iniciativa, inspirada en las concepciones del denominado *new public management* ubicó la dirección y supervisión de la formulación presupuestal en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

*La Dinámica al Interior del MDN*²⁰¹

Para analizar cómo se procesa la elaboración del presupuesto al interior del MDN se tomó como caso de estudio la elaboración del presupuesto quinquenal 2005-2009. También se incorporan opiniones de especialistas respecto a fenómenos generales de este asunto en el cual existen tendencias de largo plazo que juegan un papel muy significativo.

Dentro de la estructura organizativa del MDN, actuando bajo dependencia de la *Dirección Gral. de Recursos Financieros*, las Direcciones de *Planeamiento y Presupuesto* y *Financiero-contable*²⁰²-, son las oficinas que centralizan la información y el manejo de los recursos presupuestales.

El Director Gral. de Recursos Financieros, es quien ejerce la supervisión de estos departamentos centrales, así como de todos aquellos de similares características en las diversas agencias que integran el MDN. Para la elaboración del presupuesto vigente, el Director de Recursos Financieros trabajó en equipo con los jefes de los dos Departamentos para coordinar con la OPP el trabajo de elaboración de objetivos y metas de gestión con sus respectivos indicadores de gestión.

Al momento de formular el presupuesto para el quinquenio 2005-2009, el Poder Ejecutivo definió que su elaboración se realizara según el enfoque *bottom-up*, tomando como base el presupuesto anterior y recabando las aspiraciones de las diversas UE, entre ellas las FFAA. A partir de las propuestas realizadas, el equipo central del MDN, bajo la dirección del Director de

²⁰¹ Los párrafos siguientes fueron redactados en base a la información recabada en las entrevistas realizadas (ver anexo "Informe de Entrevistas").

²⁰² El Art. 39° del Decreto 114/991 de fecha 5 de marzo de 1991 (modificado por el Decreto N° 4/999 de 08/01/1999) establece que: "La Dirección Financiero Contable se integra con: a) Asesoría Técnica, b) Departamento: Contaduría Central, c) Departamento: Administrativo". A continuación, el art. 40° señala que a la Dirección Financiero Contable compete: "a) Controlar la gestión económica financiera general y presupuestal del Inciso e intervenir contable y legalmente la misma, bajo la superintendencia de la CGN. b) Archivar e informar la documentación probatoria requerida. c) Mantener la registración contable como Contaduría Central. d) Procesar y distribuir información, instrucciones o documentaciones referidas a su materia. e) Actuar en forma conjunta con la Tesorería General de la Nación en asuntos de su competencia. f) Procesar y evacuar requerimientos del TC, CGN, Inspección de Hacienda u otros. g) Actuar en coordinación con la Inspección Administrativa en auditorías que sean dispuestas por el Ministro".

Recursos Financieros y del Subsecretario de la Cartera, realizaron la adecuación de las demandas a las limitaciones establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas..

Así, el presupuesto del MDN elaborado por la administración del Presidente Tabaré Vázquez fue de carácter inercial²⁰³, siendo las distintas UE's las encargadas de elevar al equipo decisor del MDN sus demandas, carencias o necesidades²⁰⁴, bajo la forma de un borrador del presupuesto. Previsiblemente, en esta instancia, las demandas de *beneficios corporativos* tuvieron considerable peso lo que obligó a un considerable trabajo de análisis y negociación para ajustar el articulado del Presupuesto y también sus montos, al igual que su distribución, a los lineamientos del Ministerio de Economía.

Principales Problemas

Tal como se mencionó al hablar de las dificultades derivadas de la falta de una Directiva de defensa, la formulación del presupuesto del área obedece a las demandas de cada una de las instituciones armadas más que a una política.

Por otra parte, la elaboración y planificación de las asignaciones presupuestarias del área de la defensa adolece de las mismas debilidades que el conjunto del Estado.

En tal sentido puede señalarse que: *“El estado uruguayo carece de indicadores eficientes de desempeño en los programas que implementa. En ausencia de información y criterios para la evaluación de programas, el MEF y la OPP no pueden asignar gasto público en forma eficiente. Lo cual implica una abdicación por parte del Estado, en la medida que los incisos no deben dar cuentas en función de ciertos objetivos de política pública. La única responsabilidad de los agentes es administrativo-contable, en el sentido de que los administradores deben garantizar la ejecución de los montos presupuestados”*. (Moraes et al, 2008)

En esta etapa del proceso de elaboración del presupuesto de Defensa, pareciera desdibujarse la verticalidad del Estado, pasando a un sistema de interacción horizontal, *en la cual la capacidad de conducción estatal no se basa en la imposición por medio de su autoridad, sino por la vía de la influencia y la negociación (...dado que) la interacción se basa en un intercambio de recursos de poder que se realiza a través de la voz, constituyéndose un sistema de acuerdos que orientan y coordinan la acción del conjunto y los papeles de las partes*. (Narbond y Ramos, 2001).

La asignación presupuestaria en definitiva no termina surgiendo de la iniciativa emanada de la Secretaría de Defensa, ni de los lineamientos de la OPP, sino desde el MEF, quien adjudica los recursos en función de un margen tope o “techo”, que explicita al momento de negociar con el MDN. La decisión se adopta según un criterio en buena medida *incremental*²⁰⁵, adoptándose en función, y/o tomando como parámetro básico, las asignaciones presupuestales anteriores.

Esta modalidad, cuestionable desde el punto teórico ó normativo, no deja de suponer una política pública, reflejo de una línea coherente e inflexible, que puede rastrearse durante un largo período de tiempo. Ha sido perpetuada por actores racionales y gestada teniendo como marco los procedimientos, instituciones y organizaciones del Estado.

Sin embargo puede señalarse que, particularmente para el sector defensa, la opción incremental es no tanto una opción sino un imperativo dadas las condiciones en que toman las decisiones las autoridades políticas. Nos referimos en tal sentido a la inexistencia de funciona-

²⁰³ Se tomó como referencia lo “obligado” (efectivamente ejecutado) en el presupuesto anterior.

²⁰⁴ Que podían agruparse en torno a tres grandes categorías: a) Funcionamiento (alimentación, suministros), b) Salarios, c) Inversiones.

²⁰⁵ Los decisores, al ser confrontados con la necesidad de cambiar la política, tratan de reducir la incertidumbre, el conflicto y complejidad haciendo cambios incrementales o marginales en el tiempo. De acuerdo con el modelo, cuanto mayor incertidumbre exista en una situación de decisión dada será más probable que se adopten estrategias incrementales (Grindle y Thomas, 1991).

rios con capacidad real de interlocución con el personal militar y el *expertise*²⁰⁶ necesario para interpretar la información que éstos presentan al momento de la negociación.

Es entonces que el costo²⁰⁷ (y el conflicto de intereses) que supone para el Estado la construcción un andamiaje institucional que viabilice la existencia de métodos de previsión y de evaluación satisfactorios, termina por erigirse en barrera que conduce a los decisores políticos a introducir cambios graduales o pequeñas modificaciones a partir de la situación preexistente.

El control presupuestal es sin ninguna duda necesario, pero la concentración exclusiva o principal en esa forma de control es un pobre sustituto de una verdadera actividad de coordinación de políticas públicas, ya que lo que se establece son los límites del gasto, pero no se coordinan los objetivos sustantivos. Por otra parte, esto puede conducir a que las agencias se limiten a fijar objetivos compatibles con el gasto, sin responder a las verdaderas necesidades existentes (Narbondy y Ramos, 2001).

De esta manera, el curso de la política de defensa, es resultado de una “elección racional limitada”, en la cual los decisores, después de haber examinado la información disponible, y construido en consecuencia las opciones de (in)acción, han optado por minimizar costos políticos y económicos. Los gobernantes demuestran así ser conscientes de las presiones sociales e intereses, contextos históricos y capacidad burocrática que limitan las opciones disponibles. Maniobran dentro de estos constreñimientos para lograr soluciones aceptables política y burocráticamente²⁰⁸.

En otro orden, y tal como se ha mostrado en el Punto 5 del Cap. 1, las restricciones financieras generales impactan en la formulación presupuestaria de la defensa, al igual que en el resto de las áreas del Estado. Lógicamente, la ausencia de amenazas militares externas creíbles y las secuelas de la dictadura, en una realidad socio-económica caracterizada por carencias importantes en servicios públicos sensibles -como educación y salud- y salarios muy deprimidos en la mayor parte de la administración pública, el sector defensa tiende a ser relegado presupuestalmente.

Dos precisiones últimas. El Parlamento en la etapa de elaboración del presupuesto no participa y los legisladores tampoco tienen potestades constitucionales de iniciativa en la formulación del presupuesto.

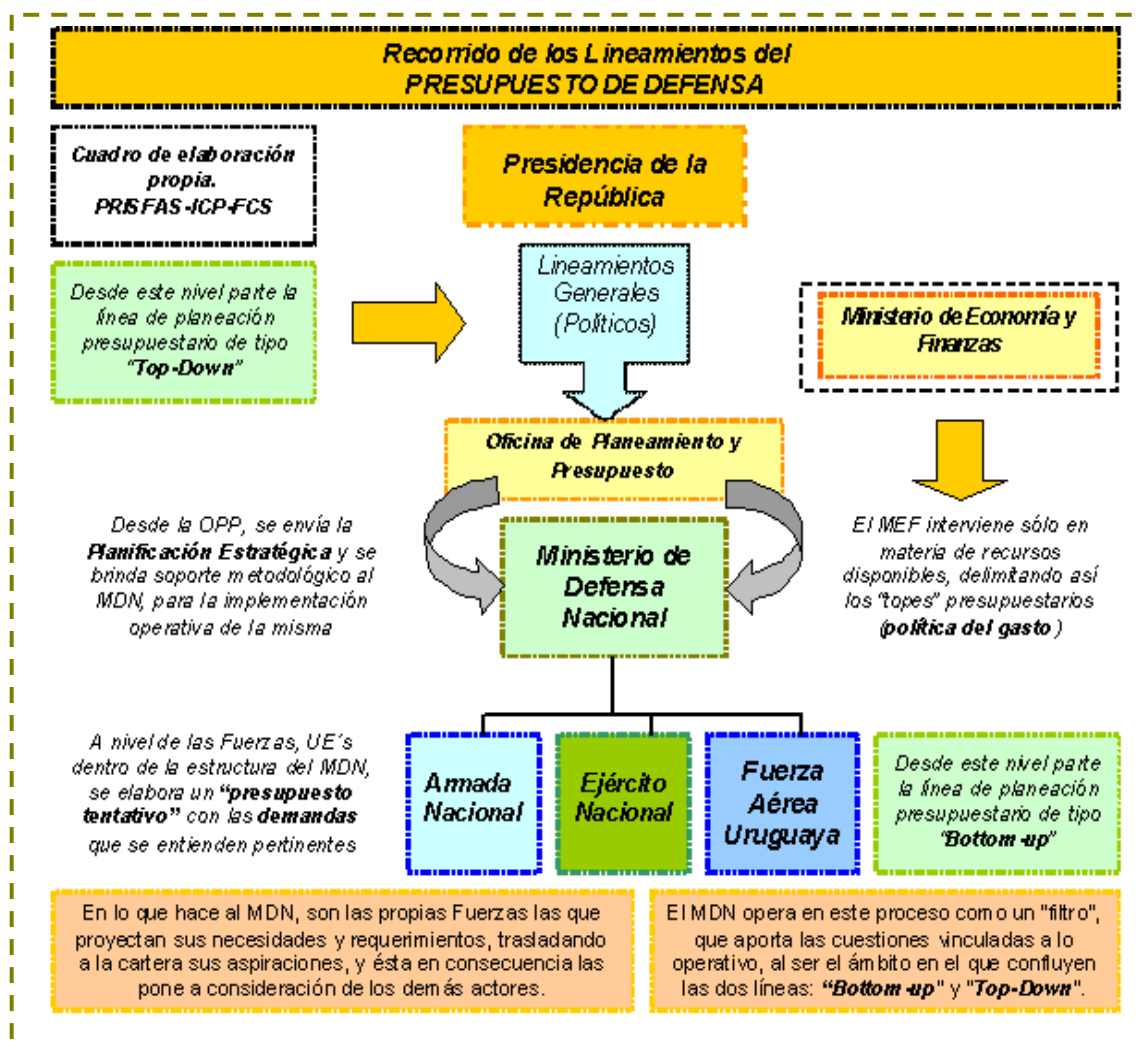
Finalmente, en Uruguay no existen propuestas dirigidas a estandarizar el presupuesto de defensa a parámetros internacionales y/o respecto a países vecinos.

²⁰⁶ Señala Aguilar Villanueva: “La complejidad de los asuntos públicos requiere información confiable, conocimiento especializado, cálculo de costos y consecuencias para decisiones que se adoptan casi siempre bajo escasez”. (*Estudio Introductorio en La Hechura de las políticas M. A. Porrúa, México pp. 15 a 84., 1992*). La capacidad administrativa importa porque “...determina qué políticas o cambios pueden ser llevados a cabo efectivamente. La disponibilidad de recursos humanos, habilidades en áreas particulares y el modo como el sector público se organiza e interactúa, son consideraciones importantes que dan forma a las opciones disponibles para las élites políticas y, luego que las decisiones son tomadas, la capacidad para implementarlas y sostenerlas”. (Grindle y Thomas, 1991).

²⁰⁷ Por un lado, la negociación es costosa, tanto en tiempo como en RR.HH. y materiales. Por otro lado, la introducción o desarrollo de nuevos mecanismos de regulación o coordinación centralizada, también genera costos debido a la creación de nuevas agencias públicas con sus correspondientes cuerpos burocráticos y costos de funcionamiento (Narbondy y Ramos, 2001). Además, se presentan problemas por razón de no conocer los atributos de un bien o las características del desempeño de los agentes, porque debemos dedicar recursos costosos a procurar medirlos y monitorearlos. Debido a que hay costos marginales crecientes en la medición y la vigilancia de desempeño, el dirigente se detendrá antes de realizar una vigilancia perfecta y completa, en vez de esto se ocupará de la vigilancia hasta el punto en que los costos marginales sean iguales a los beneficios marginales adicionales de tal actividad. (Douglas North, 1993)

²⁰⁸ Grindle y Thomas, 1991.

Síntesis del Proceso de Formulación del Presupuesto de Defensa en el PE
Cuadro XXIV: Recorrido de los Lineamientos Presupuestales -Defensa



La Aprobación del Presupuesto

- Análisis de los actores principales
- Relevamiento de principales problemas con la aprobación del presupuesto de defensa

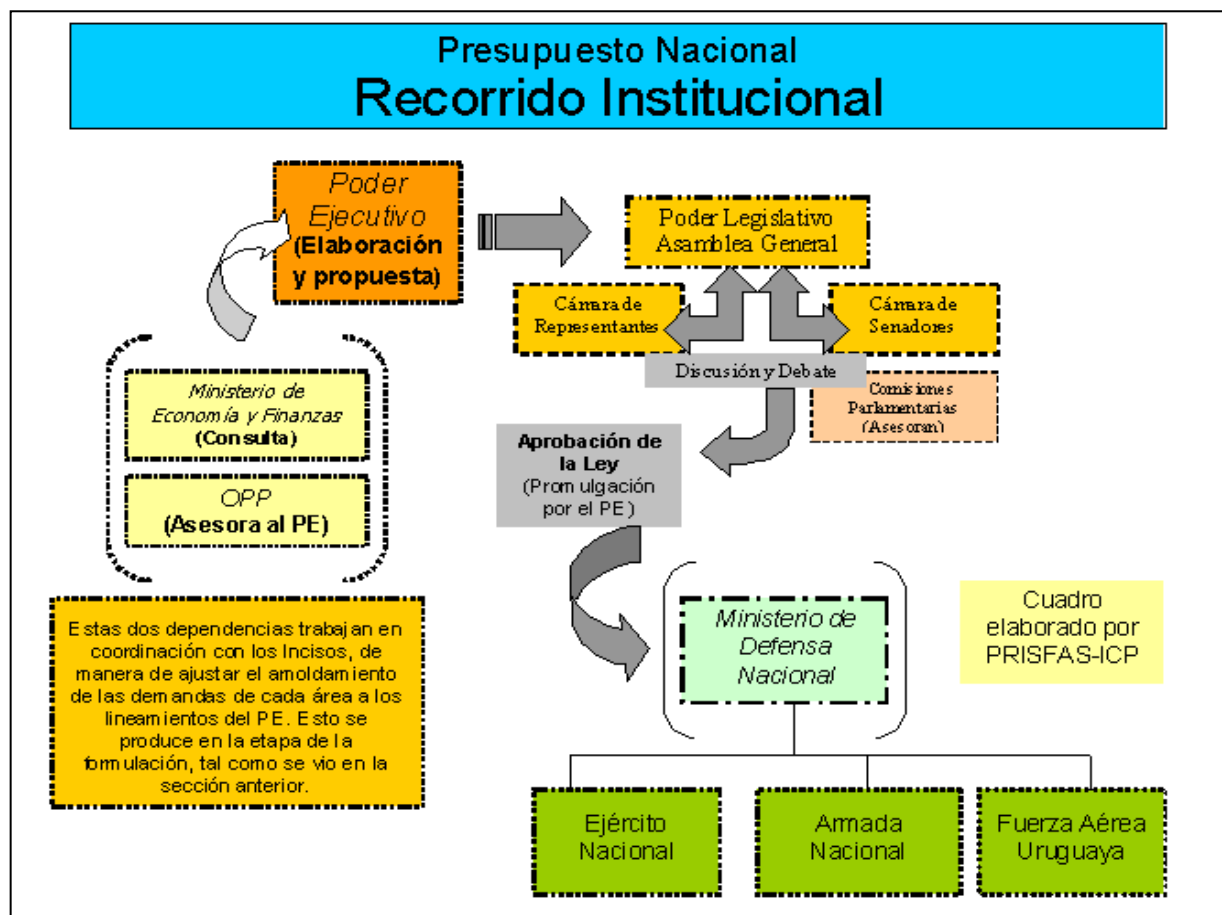
El Presupuesto de Defensa llega al Poder Legislativo integrando el Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y es analizado de manera idéntica que el presupuesto del resto de los sectores del estado. El procedimiento de aprobación del presupuesto está regulado constitucionalmente y no presenta diferencias al de cualquier Proyecto de Ley. Debe ser aprobado por mayoría simple en ambas Cámaras Legislativas. En cada una de ellas es objeto de análisis en la *Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda* que elabora un informe²⁰⁹ con recomendaciones al Plenario de la Cámara respectiva. Son los Ministros quienes concurren a realizar un informe respecto al proyecto de presupuesto de su Secretaría de Estado y en muchos casos la Comisión del Parlamento recibe a representantes de sectores de la sociedad civil que desean realizar planteos²¹⁰. También pueden ser citados expertos, etc.

²⁰⁹ Normalmente llegan dos informes al Pleno; uno de la mayoría y otro de la minoría.

²¹⁰ Generalmente agremiaciones de funcionarios públicos.

Es necesario subrayar que si existe una diferencia en el tratamiento del presupuesto de defensa, ella consiste en la escasa profundidad del análisis a que es sometido. El hecho puede vincularse al limitado conocimiento sobre temas de defensa nacional y política militar del Poder Legislativo y a que las Comisiones de Defensa Nacional no participan del proceso de análisis y aprobación del sector²¹¹.

Cuadro XXV: Recorrido Institucional del Presupuesto Nacional



Corresponde destacar que el Presupuesto de Defensa se procesa mayoritariamente de la misma forma que el presupuesto de las restantes áreas del Estado, exceptuando lo que atañe a las inversiones consideradas “secretas” o de carácter “confidencial”, y que en la mayoría de los casos se refieren a la compra de equipos o insumos bélicos.

El Pasaje por las Cámaras: Principales Problemas

Al momento de la aprobación legislativa, es cuando senadores, diputados, y las comisiones de defensa de ambas Cámaras entran en escena, momento en el cual sería deseable esperar el más férreo debate. Mas, el escaso interés que despierta esta área de las políticas públicas entre los legisladores (quizás por su limitado impacto en el caudal electoral), su limitada formación respecto de la temática, la ausencia de fuentes de información alternativas a la castrenses, y la simultaneidad de la discusión del Presupuesto de Defensa con el de otros *issues* igualmente importantes²¹², coadyuvan para que el pasaje del presupuesto de defensa por el legislativo se cumpla como un mero formalismo.

²¹¹ En realidad, lo mismo puede decirse del resto de los Ministerios y otras agencias estatales.

²¹² Corresponde señalar que al momento de discutirse las leyes de presupuesto y las rendiciones de cuentas, los legisladores deben de trabajar a *contrareloj*, agilitando el trámite de las mismas por las Cá-

El Poder Legislativo no cuenta con un servicio de análisis y seguimiento de los temas presupuestales ni de asesoramiento con *expertos independientes en asuntos de defensa*²¹³. De tal forma, los parlamentarios basan sus opiniones en información oficial que proviene del propio Ministerio y se origina en las propias Fuerzas Armadas ó recurren a fuentes de información propias. Ellas son generalmente Oficiales Superiores en retiro y/o actividad que naturalmente se constituyen en portavoces de intereses corporativos y/o sectoriales. Tampoco se presta atención a la información contenida en los Anexos elaborados por la OPP. Por lo pronto, sólo las cifras del gasto en funcionamiento e inversiones son los que terminan siendo considerados en el Parlamento, pasándose por alto las cuestiones más específicas del tema.

No obstante, el Parlamento sirve como caja de resonancia a algunas discusiones puntuales que se procesan en torno a ciertas áreas del sector de la Defensa que colindan con (o comprenden) intereses de la sociedad civil. Tal es el caso de la Dirección Nacional de Meteorología y la DINACIA (Aviación Civil). El interés que representan estas cuestiones para ciertos grupos organizados de la sociedad civil, no refiere directamente a la temática de la defensa nacional. En todo caso, con sus intereses, demandas e inquietudes en cuanto funcionarios, clientes o prestadores de servicios en sectores de actividad no específicamente militar que en Uruguay se hallan bajo administración castrense directa o que está en la órbita del Ministerio de Defensa.

Los principales problemas que pueden distinguirse en esta etapa responden a las debilidades institucionales del parlamento, y del propio MDN, así como a las carencias de conocimiento de los propios legisladores.

Una mayor participación de los representantes electos en las decisiones presupuestarias de la Defensa Nacional brindaría más transparencia en la gestión del sector y permitiría, entre otras cosas, la asignación clara de responsabilidades por el uso de los recursos públicos, y la correcta delimitación entre las funciones que corresponden al ámbito castrense y aquellas de carácter civil.

En otro orden, corresponde destacar que las FF.AA. no sólo perciben ingresos a través de las asignaciones presupuestarias, sino que también cuentan con fuentes de financiamiento extra-presupuestarias que no se incorporan al Presupuesto y constituyen una fuente significativa de opacidad en la gestión del sector. Obviamente, estos fondos —que son muy considerables como ya se vio anteriormente— ni siquiera existen desde el punto de vista formal para el Parlamento, por lo cual tampoco se analiza la forma en que se gestionan. Quizás convenga señalar que su existencia y la forma en que ellos se manejan no escapa al conocimiento del sistema político a en su conjunto.

La Ejecución Presupuestal:

- Actores principales
- Actor asociado
- ¿Cuáles son los principales problemas que se identifican en esta fase?

Antes que nada comenzaremos esta sección definiendo con claridad ciertos elementos del marco normativo que refieren a esta etapa del presupuesto. Tales son: a) los ordenadores del gasto, b) la clasificación funcional del gasto, y c) el proceso del gasto.

a) Los Ordenadores de gastos y pagos

maras, sin dejar de procurar dar igual importancia a todos los asuntos que al interior de estas leyes se conjugan, que no son otros que la gran diversidad de áreas del conjunto del Estado.

²¹³ DCAF, “Papel del Parlamento en el presupuesto de defensa”, 2008.

El Art. 26²¹⁴ establece que: “Son ordenadores primarios de gastos, hasta el límite de la asignación presupuestal, los jerarcas máximos de toda Administración, cualquiera sea su naturaleza jurídica”. Esto es complementado por los artículos siguientes. El Art. 27 indica que son Ordenadores primarios: a) En la Presidencia de la República, el Presidente actuando por sí. b) En el PE, el Presidente actuando en acuerdo con el Ministro o Ministros respectivos o actuando en Consejo de Ministros en su caso. c) En el PL, el Presidente de la Asamblea General y los Presidentes de cada Cámara en su caso. d) En el PJ, la SCJ. e) La CE, el TCR y el TCA. f) En los GD, el Intendente Municipal y el Presidente de la Junta Departamental, cada uno dentro de su competencia. g) En la Administración autónoma y descentralizada, los Directorios, Consejos Directivos o Directores Generales de cada uno de estos organismos o entes públicos”.

Estos ordenadores primarios podrán ordenar gastos por cualquier monto hasta el límite de la asignación presupuestal respectiva.

En el Art. 28 se hace referencia a los Ordenadores secundarios de gastos, que son “...los titulares de órganos sometidos a jerarquía, a quienes se asigne competencia para disponer gastos por una norma objetiva de Derecho”. A continuación, el Art. 29 indica que son ordenadores secundarios: “a) los Ministros en su Ministerio, el Secretario de la Presidencia de la República, el Director de la OPP y el Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil, dentro de sus dependencias, con el límite del cuádruple del máximo de las licitaciones abreviadas; vigente para cada organismo. b) los Directores, Gerentes u otros Jerarcas de dependencias directas de los ordenadores primarios, o de los ordenadores secundarios mencionados en el literal anterior que se determinen, con el límite máximo del doble de las licitaciones abreviadas vigente para cada organismo. c) los funcionarios a cargo de las dependencias que deberá establecer la reglamentación, ponderando la naturaleza y características de las mismas y la jerarquía de dichos funcionarios, con el límite que dicha reglamentación establezca, que no podrá ser superior al límite máximo de las licitaciones abreviadas vigente para cada organismo”.

Los ordenadores primarios y secundarios podrán delegar la competencia para ordenar gastos en funcionarios de su dependencia (Art. 30). Mas, los delegatarios actuarán bajo supervisión y responsabilidad del ordenador delegante. Los delegatarios no podrán subdelegar la atribución delegada pero podrán habilitar a titulares de proveeduría y otros servicios dependientes a efectos de permitirles efectuar gastos menores o eventuales cuyo monto no exceda el límite máximo establecido para las contrataciones directas excluidas las de excepción.

En el Art. 31 se agrega que son ordenadores de pagos, además de los ordenadores de gastos, “...los Directores de servicios administrativos o funcionarios autorizados al efecto, pudiendo librar las órdenes que determina el artículo 22 sin limitación de monto”.

En el art. 59 se establece que: “Los ordenadores de gastos serán competentes para disponer la adjudicación definitiva de cada contratación o declararla desierta en su caso, o de rechazar la totalidad de las ofertas presentadas”. Y deberán excusarse de intervenir cuando la parte contratante esté ligada por razones de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o tercero de afinidad (art. 61).

Por otra parte, en los arts. 47 y 48 del TOCAF se establecen las pautas bajo las cuales se procesarán los llamados a licitaciones, y en el art. 57 se indica que “...en cada organismo con competencia para gastar, funcionará una o varias Comisiones Asesoras de Adjudicaciones designadas por la autoridad superior del organismo, con el cometido de dictaminar o informar sobre la oferta más conveniente a los intereses del Estado y las necesidades del servicio”.

b) Clasificación Funcional del Gasto Público²¹⁵:

Agrupar los servicios y funciones que desempeña el Estado en las siguientes cuatro categorías fundamentales:

²¹⁴ Capítulo III del TOCAF, Sección 1: “De los ordenadores de gastos y pagos”.

²¹⁵ Redactado en base al Informe “Distribución del Gasto Presupuestal 1974-2005” (Montevideo, Enero de 2007), de la Contaduría General de la Nación (CGN).

- a) Servicios Públicos Gubernamentales: son monopolio del Estado, es decir no pueden cumplirse por persona o empresas. Se incluyen aquí los servicios monetarios y fiscales generales, de las políticas generales del personal, los servicios centralizados de compras y aprovisionamiento, la gestión de los asuntos exteriores, las actividades de defensa y el orden público y seguridad. Esta categoría se subdivide en tres grupos: Servicios de Administración Gubernamental, *Servicios de Defensa* y Servicios de Orden Público y Seguridad.
- b) Servicios Comunitarios y Especiales: Se incluyen aquí los servicios proporcionados directamente a la comunidad, a los hogares y las personas.
- c) Servicios Económicos: Incluye los gastos del Gobierno, vinculados a la reglamentación y gestión más eficiente de las empresas. Incluye objetivo del Gobierno como el desarrollo económico, la corrección de desequilibrios regionales, y la creación de oportunidades de empleo.
- d) Otras Funciones: Incluye cargos por intereses, costo de la colocación de la deuda pública y las transferencias generales a otros órganos del Gobierno.

Los Servicios de Defensa, definidos como la administración, supervisión y gestión de los asuntos de defensa militar y civil, no incluyen la administración y gestión de escuelas y academias militares cuyos planes de estudios son análogos a las instituciones civiles que se consideran como “servicios de educación”. Por su parte, la administración y gestión de hospitales bajo la órbita del Ministerio de Defensa, se incluyen en el rubro “servicios de sanidad” con excepción de los hospitales de campaña. Los planes de pensiones para el personal del Ministerio de Defensa se computan como “servicios de seguridad y asistencia social”.

Los criterios de clasificación utilizados para presentar la información, en lo que hace a los recursos y gastos, van desde el punto de vista económico (por concepto) al institucional (por órganos y organismos).

En cuanto a la información referida a la ejecución presupuestaria, se registra sobre las siguientes *bases contables*:

- Los *recursos*, según lo efectivamente depositado en el Tesoro Nacional o ingresado en las oficinas o cajas recaudadoras, hasta el cierre del ejercicio. Es decir que se aplica el principio de lo percibido (Artículo 12 del TOCAF).
- Los *gastos* de funcionamiento y de inversión, en base a lo efectivamente devengado²¹⁶. Se define que los gastos se encuentran devengados cuando la obligación es intervenida por el Contador Delegado del TCR, una vez que se haya dado cumplimiento a la recepción de bienes o prestación de servicios²¹⁷.

c) *El Proceso del Gasto Público*²¹⁸

Las etapas del mismo pueden sintetizarse en las que enumeramos a continuación:

- La Autorización para gastar: Además de que sea un acto lícito, que haya sido ordenado por el ordenador competente y que se haya empleado el procedimiento adecuado, debe existir crédito presupuestal disponible.

²¹⁶ A partir del ejercicio 1999 con la aprobación de la mencionada Ley N° 17.213 (artículo 2°), se adoptó como único criterio para el registro de los gastos, el del devengamiento. Hasta el ejercicio 1998 inclusive, los gastos de funcionamiento se contabilizaban en el momento del compromiso y ello implicaba considerar en el resultado económico erogaciones que no estaban realizadas totalmente y que, eventualmente, podrían no materializarse.

²¹⁷ Redactado en base a la información obtenida de la *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal* (Ejercicio 2006). Fuente: www.cgn.gub.uy

²¹⁸ Este punto y el siguiente se basan en el trabajo: “*La Gestión Financiera del Estado*”. Cra. Ana Graciela Kamrat. Fuente: www.bps.gub.uy

- El Compromiso: Del proceso en sí, esta es la etapa en la cual el Estado acuerda con el Proveedor las características del bien o servicio que será provisto, el precio y las condiciones en que el mismo deberá ser pagado. El art. 14 del TOCAF define el compromiso como el “*acto administrativo dictado por autoridad competente que dispone destinar definitivamente la asignación presupuestal o parte de ella, a la finalidad enunciada en la misma*”.
- La Ejecución: Aquí es cuando el bien es entregado por el proveedor o el servicio contratado se hace efectivo, siempre obedeciendo y en conformidad con las condiciones pactadas en la etapa del *compromiso*. Para la legislación uruguaya, es en este momento cuando los gastos se consideran efectivamente realizados (Art. 13 del TOCAF).
- La Obligación: Pueden identificarse aquí tres aspectos distintos: *el control de los requisitos previos, la liquidación del gasto y el ordenamiento del pago al proveedor*. En el art. 20 del TOCAF se establecen las condiciones que deben demostrarse como cumplidas para que proceda el gasto²¹⁹.
- La Liquidación: Es la etapa en la que se confecciona la planilla en los formularios establecidos al efecto. En ella se *anotan los datos del proveedor, una breve descripción del bien o servicio y cual es el crédito presupuestal que se afecta* y se agrega toda la documentación de respaldo que permita efectuar los controles correspondientes. *Es también en esta etapa donde se produce la imputación definitiva del gasto* (operación contable por la cual se afecta el crédito presupuestal por el monto de la obligación que surge del gasto realizado). Las liquidaciones están a cargo de las contadurías centrales.
- El pago: En esta etapa, la última del proceso, es cuando nos enfrentamos con que *el gasto ya ha sido obligado y por tanto, se ha determinado el monto que debe pagarse*, tal como establece el art. 21 del TOCAF. *Se procede entonces, a emitir la orden de pago*. El pago de las liquidaciones se efectuará por las tesorerías, oficinas o agentes pagadores, previa orden emitida por el ordenador competente (Art. 22)²²⁰.

Principales Actores y Problemas

Conviene precisar que el Estado uruguayo opera (*de facto*) de acuerdo a una significativa descentralización administrativa, lo cual se refleja en la autonomía que presentan tanto las agencias al interior de la propia Administración Central, como las que se ubican en su periferia.

Precisamente la fragmentación de las estructuras del Estado, en unidades que “compiten” entre sí (en esta arena específica el MDN y cada una de las FFAA) hacen perder capacidad al gobierno de elaborar una política pública coherente y coordinada. La capacidad de acción de los actores públicos se ve así limitada al *micro-management*, al orientarse cada sector particular a satisfacer sus necesidades, dejando en el debe el *macro-management*, es decir, la coordinación del conjunto de esas acciones en función de una política general de nivel nacional (Narbondy y Ramos, 2001).

Con esta reseña puede entenderse mejor la complejidad de la situación al momento de coordinar y controlar la ejecución del gasto de una pluralidad de dependencias que funcionan en cierta forma sin una conexión con el conjunto del sistema.

Al momento de la ejecución, los actores principales, a nivel institucional, son dos: el Ministerio de Defensa Nacional, y las Fuerzas Armadas. El MDN elabora todos los años un programa financiero que contempla los gastos que se prevé efectuar en el período y los plazos

²¹⁹ El art. 4° de la Ley N° 17.213 de Setiembre de 1999 indica que: “El pago de las obligaciones se efectuará por la TGN o las tesorerías que hagan sus veces, previa orden emitida por ordenador competente”.

²²⁰ El art. 2° de la Ley N° 17.213 de setiembre de 1999: “Los créditos presupuestales se considerarán ejecutados cuando se devenguen los gastos para los cuales han sido destinados. Se entiende que los gastos se devengan cuando surge la obligación de pago por el cumplimiento de un servicio o de una prestación”.

necesarios, el cual es presentado al MEF. Tomando como base los créditos presupuestales, el MDN distribuye hacia las UE's las disponibilidades financieras. Los cupos financieros (que tienen como origen a "Rentas Generales") llegan así a las distintas dependencias. En teoría, se ajusta la asignación de los mismos en 12 entregas, correspondientes a los meses del año en curso.

En el presupuesto vigente se comenzó a aplicar el criterio de que la ejecución vinculara las inversiones a su impacto social esperado. También se delinearon desde el MDN una serie de prioridades para mantener la capacidad operativa de las Fuerzas. A su vez, se realizó un análisis de costo/beneficio de cada "centro de actividad" al interior de las UE, para eventualmente eliminar actividades superfluas o de escaso beneficio.

El Director de Recursos Financieros y su equipo en el MDN, oficia como el eje del sistema de asignación de recursos, filtrando los mismos hacia las respectivas Fuerzas. Sin embargo, y tal como fue referido en la sección anterior, los ingresos presupuestarios no son los únicos con que cuentan las instituciones castrenses. Existen vías extra-presupuestarias por medio de las cuales obtienen financiamiento para su accionar, y dado el caso de que las FF.AA. vean limitados los recursos que les son asignados desde el Estado por la vía del presupuesto, las mismas se procuran ingresos por otras vías, tal es el caso de los "Convenios" formulados con otros actores estatales, y también del sector privado.

De esta forma, y por medio del "canje" de bienes y servicios en contraprestación por las colaboraciones de los efectivos militares, las FF.AA. compensan sus limitaciones presupuestarias. En las entrevistas a jerarcas de las diferentes agencias vinculadas al proceso presupuestario se recogió la preocupación respecto a esta conducta, cuyo orígenes son muy lejanos en el tiempo pero que fue creciendo en volumen y extensión a medida que desde la salida de la dictadura el presupuesto de defensa fue sucesivamente recortado.

Esto va de la mano con el hecho de que la cartera de Defensa es considerada por los diversos funcionarios entrevistados como un actor de difícil acceso en lo que hace a la información presupuestaria. Al mismo tiempo, la transparencia de la gestión del MDN se ve comprometida por el manejo que hace de los recursos, pues el mismo queda muchas veces por fuera del conocimiento del MEF.

El monitoreo de la gestión presupuestal efectuado por el MEF enfrenta dificultades al momento de fiscalizar en el MDN lo que respecta al rubro "viáticos", y a los "convenios" antes referidos, y que se realizan a nivel de cada UE. Los recursos extra-presupuestales son manejados de forma discrecional (tanto en la asignación del gasto, como en la compra de bienes y servicios), al no tener que rendirse cuentas y estar por fuera de la contabilidad que realiza el MEF.

Estas irregularidades han llevado a que desde el MEF se afirme que el MDN es el Inciso dentro de la Administración Pública que menos se ajusta a la normativa financiero-contable legalmente establecida. Esto es fiel reflejo de que la asimetría de información genera un desequilibrio en las relaciones de poder existentes dentro del sistema, perpetuando la autonomía militar en el proceso decisorio de cualquier política que se quiera instrumentar.

Una manifestación del nivel de autonomía que han alcanzado las Fuerzas Armadas refiere a que el manejo del presupuesto de la defensa se procesa como si el mismo estuviera compuesto de tres presupuestos compartimentados (uno de cada Fuerza). Esto se traslada a la ejecución del gasto, ya que entre las Fuerzas no opera la "trasposición de rubros". Por tal motivo el MEF, que es quien administra lo que tiene que ver con los "Refuerzos de Rubros" (que cubren por así decirlo las malas presupuestaciones o ineficiencias que existen en la formulación del presupuesto general), ha decidido no asignar estos recursos adicionales hasta que no se agote con anterioridad la vía de la trasposición.

A su vez, el control de la ejecución del gasto se complejiza por la combinación de dos dimensiones, por un lado la compartimentación a nivel de las Fuerzas, y por otro la posterior desagregación en la pluralidad de dependencias de cada Comando. Muestra de ello es que la

AIN, al momento de efectuar auditorias en el MDN se enfrenta al problema de que la Dirección General de Secretaría de dicho ministerio, a diferencia de lo que ocurre con sus homólogas en otras carteras, no oficia como centro de la operativa financiero-contable del sector. Sino que en el caso del MDN, la AIN debió llegar al nivel de los Comandos de las Fuerzas para poder auditar ciertos gastos. Esto se debe a la autonomía de los mismos respecto de la estructura central del MDN, y el volumen de gastos que procesan. Una dificultad adicional la supuso el que esos datos contables han debido ser (re)construidos por la AIN, dado que no están centralizados en una única dependencia, y su formulación adolece de debilidades técnicas.

El Control Presupuestario:

El funcionamiento del Estado uruguayo está sometido a varios mecanismos de control, cuya existencia procura garantizar el adecuado manejo de los recursos públicos. Se pueden identificar diferentes tipos de controles.

Así, los controles son:

- a) **Internos:** cuando el órgano controlador depende jerárquicamente del controlado (ejemplo, las unidades de auditoria interna en los Ministerios).
- b) **Externos:** en caso de que el órgano controlador sea ajeno al controlado (caso del TCR).

Desde otra perspectiva, los controles son:

- a) **De Legalidad:** para establecer si los hechos se han desarrollado de acuerdo a lo que establecen las normas jurídicas.
- b) **De Gestión:** para analizar la eficiencia y eficacia del aparato estatal

Finalmente, los controles pueden ser:

- a) **A priori:** se efectúan antes de la ejecución del presupuesto (caso de los controles que se efectúan en las Contadurías Centrales de los Ministerios).
- b) **Concomitantes:** se realizan durante la ejecución del presupuesto (caso de los mecanismos de control interno establecidos en los organismos).
- c) **A posteriori:** son los que se llevan a cabo cuando los hechos ya han transcurrido (ejemplo, auditorias).

Los Organismos de Control Presupuestario

En esta etapa del proceso presupuestario son varias las agencias que participan y su actividad se cumple en las diferentes etapas del proceso de ejecución

Control Interno

- Actor principal
- Actor asociado
- Problemas

A nivel interno del Ministerio de Defensa, el actor principal es la *contaduría central*. A ella le corresponde realizar controles *a priori* en el trámite del proceso del gasto. Los Contadores Centrales son funcionarios de la Contaduría General de la Nación (CGN) y además, delegados del Tribunal de Cuentas²²¹. En el caso del MDN, el Dpto. de contaduría central depende del Director Financiero Contable.

El Art. 90 del TOCAF les fija las siguientes competencias: “1) *participar en el arqueo de las existencias de fondos y valores de la tesorería respectivo*; 2) *conciliar los saldos de las cuentas bancarias con los estados remitidos por los bancos*; 3) *informar previamente en los actos que generen compromisos con respecto a la disponibilidad del crédito para el objeto del gasto y su monto, sin cuya constancia carecerán de validez*; 4) *verificar el cumplimiento de las*

²²¹ Kamrat, 2007. Disponible en: www.bps.gub.uy

normas vigentes para los compromisos, liquidaciones y pagos; 5) verificar las liquidaciones de los gastos e inversiones; 6) verificar las cuentas que presenten los obligados a rendirlas; 7) documentar en todos los casos su oposición a los actos de los ordenadores de los gastos o pagos que consideren irregulares o en los que no se hubiesen cumplido los requisitos legales”.

Los cometidos antes referidos de las Contadurías Centrales o las dependencias *hpmólogas* en los Incisos 02 a 14 del Presupuesto Nacional, son cumplidos, como se ha dicho, por funcionarios de la CGN designados por ésta, la que podrá revocar dicha designación cuando lo estime conveniente.

Por otra parte, el Ministerio de Economía también acompaña y monitorea, como actor asociado, el proceso del gasto y cómo son manejadas las partidas presupuestarias asignadas, pero su función se limita al asesoramiento y recomendación de políticas. A su vez, también tienen injerencia otros organismos de control con competencia sobre el conjunto del sistema: a) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) que tiene la función de entender en aquellas demandas de nulidad de actos administrativos definitivos, cumplidos por la Administración, por razón de legalidad o por haber sido dictados con desviación de poder, b) el Tribunal de cuentas, c) la Auditoría Interna de la Nación (AIN), d) la Suprema Corte de Justicia (SCJ), y e) la CGN²²².

Desde la OPP se han instrumentado planes de evaluación de la actividad, mas los mismos, tal como ha sido antes referido, aún están dando sus primeros pasos.

Los problemas más significativos en materia de control interno refieren a la inexistencia de un organismo dentro del MDN e independiente a la influencia de las Fuerzas, que desempeñe el rol de auditor, controlando no sólo los aspectos formales del proceso presupuestal sino evaluando la gestión con indicadores adecuados. La carencia de personal con expertise técnico pero ajeno a las Fuerzas Armadas que evidencia la cartera de defensa ha sido señalada al analizar las principales dificultades que afectan al decisor en el diseño presupuestario de la Defensa. Tal como lo han mostrado los informes de la AIN previamente desarrollados, el control presupuestario interno del MDN presenta fisuras por las cuales se han deslizado prácticas discrecionales. El papel de contralor que desempeña la Contaduría Central es meramente de legalidad mientras que el desempeño en función de los criterios de eficiencia y eficacia de la gestión de defensa no es actualmente relevado.

Control Externo

Actor principal

- Actor asociado
- Problemas

A nivel del control externo, siempre hablando en relación al Inciso MDN, los actores principales son: el TCR, y la AIN (los cuales tienen cometidos similares pero a su vez diferentes). Los actores asociados son: a) el MEF (cuyo papel en esta instancia se corresponde con el que desempeña a nivel interno, sólo que ahora, en vez de hablar de las UE's –Comandos Generales- estamos hablando a nivel del Inciso), b) el TCA, c) la SCJ, d) y la CGN.

A pesar de que sus funciones son complementarias y muy afines, la AIN y el TCR rara vez coordinan esfuerzos para el desempeño de sus respectivas labores de control. Esto se explica por sus diferentes inserciones institucionales y porque no existen antecedentes de complementación. La AIN evalúa los mecanismos de control interno de las dependencias auditadas, al tanto que el TCR se concentra más propiamente en el control presupuestario. De esta forma, por fuera de la construcción de balances, es difícil la coordinación entre ambos actores. Siendo que la responsabilidad última por este proceder puede atribuirse al nivel político, que no ha establecido las conexiones que podían procesarse entre la AIN y el TCR.

²²² Ver Punto 1º del Capítulo 3º.

Veamos en detalle las competencias asignadas por la ley a estos dos organismos principales y al TCA.

1. *Tribunal de Cuentas de la República (TCR)*²²³: Este es un órgano de creación constitucional, que no integra ninguno de los tres Poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). La Constitución de la República, en su artículo 228 establece que al TCR le compete "*La vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de control de toda gestión relativa a la Hacienda Pública*". El TCR es por tanto responsable del *control externo* del aparato estatal (Art. 105 del TOCAF).

Asimismo realiza un control *apriori y de legalidad* en el proceso del gasto. Esta última competencia es ejercida por el Contador Central, que fue designado Contador Delegado del Tribunal. También está facultado a realizar un control *concomitante y a posteriori*. A su vez, en la carta magna se delimitan también sus cometidos (arts. 208 a 213 y 214 a 232). El dictamen del TCR requiere el voto afirmativo de la mayoría de sus miembros.

El TCR es un cuerpo colegiado integrado por siete miembros. Deben reunir las mismas calidades que para ser senador (ciudadanía natural o legal con siete años de ejercicio y treinta años cumplidos de edad) y son elegidos por la Asamblea General por 2/3 de votos del total de sus componentes, contando cada uno de ellos con tres suplentes, para los casos de vacancia, impedimento temporal o licencia de los titulares (art. 208 de la Constitución).

Por otra parte, cesan en sus funciones cuando la Asamblea General, que sustituye a la que los designó, efectúe los nombramientos para un nuevo período, pudiendo ser reelectos (art. 208 de la Constitución).

Los miembros del Tribunal son responsables ante la Asamblea General, la cual puede destituirlos: a) "*por violación de la Constitución u otros delitos graves*" por el procedimiento del Juicio Político (art. 93, 102 y 103 de la Constitución), b) "*por ineptitud omisión o delito*" con el voto conforme de 2/3 del total de sus componentes (art. 209 de la Constitución).

Producida su integración, el Tribunal designa luego al Presidente del Cuerpo. La Constitución establece para los miembros de este organismo un sistema de incompatibilidades, que son las mismas que para ser senador:

- No pueden recibir empleo rentado de los Poderes del Estado, Gobiernos Departamentales, EA y SD o de cualquier otro órgano público (art.122 de la Constitución) hasta un año después de finalizado el mandato (art. 125 de la Constitución).
- No pueden desempeñar un cargo público electivo (art. 123 de la Constitución)
- No pueden intervenir como directores, administradores o empleados en empresas que contraten obras o suministros con el Estado, los Gobiernos Departamentales, EA, SD o cualquier otro órgano público (art. 124.1 de la Constitución)
- No pueden tramitar o dirigir asuntos de terceros ante la Administración Central, Gobiernos Departamentales, EA y SD (art. 124.2 de la Constitución)
- No pueden formar parte de comisiones o clubes políticos, suscribir manifiestos de los partidos, autorizar el uso de su nombre, y, en general, ejercer cualquier acto público o privado de carácter político, salvo el voto (art. 77.4 de la Constitución)

Además, incurrir en responsabilidad administrativa en tanto funcionarios de control, si han intervenido en un acto ilegal o irregular, o no se hubieran opuesto al mismo (art. 119 del TOCAF), que se haría efectiva por el procedimiento previsto por el art. 209 de la Constitución.

Funciones del TCR:

²²³ Redactado en base a la información obtenida del sitio web del TCR: www.tcr.gub.uy.

Estas están enumeradas en los artículos 211, 212 y 213 de la Constitución de la República. Corresponde señalar que las competencias controladoras del Tribunal son en principio de legalidad y no de conveniencia, mérito u oportunidad²²⁴. Veamos en detalle:

- *Asesoramiento en materia presupuestal* (art. 211 literal A de la Constitución y art. 94.1 TOCAF): El dictamen del TCR es *facultativo* respecto al Presupuesto Nacional, por cuanto sólo se expide a solicitud expresa del Poder Legislativo. Es *preceptivo*, en cambio, por expresa disposición constitucional, en el caso de los Entes Industriales o Comerciales del Estado (art. 221 de la Constitución) y de los Gobiernos Departamentales (art. 224 y 225 de la Constitución), integrando su dictamen el acto complejo de aprobación de dichos presupuestos.

- *Asesoramiento en materia de Rendiciones de Cuentas* (art. 211 literal C y 193 de la Constitución y art. 94.3 del TOCAF): El Tribunal informa anualmente a la Asamblea General respecto a las rendiciones de cuentas que formulan todos los órganos del estado, incluidos los Gobiernos Departamentales, los EA y los SD. Asimismo emite opinión respecto a las rendiciones de cuentas especiales que deben formular los Directorios o los Directores salientes de los EA y SD.

- *Contestación de pedidos de informes de los legisladores* (art. 118 de la Constitución): Todo legislador puede pedir al Tribunal por intermedio del Presidente de la Cámara respectiva los datos e informes que estime necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

- *Presentación de la Memoria Anual* (art. 211 literal D de la Constitución): El TCR presenta anualmente a la Asamblea General la memoria anual relativa a la rendición de cuentas y gestiones de todos los órganos del Estado, inclusive Gobiernos Departamentales, EA y SD.

- *Evacuar y publicar consultas* (art. 95 del TOCAF): El Tribunal evacua las consultas que le formulan por escrito los organismos públicos, cuyo efecto es vinculante para el caso concreto. Además publica periódicamente aquellas son de interés general.

- *Informa Sobre Auditorias*: El TCR eleva a la Asamblea General copia autenticada de las resoluciones que recaigan en todas las auditorias que practique, estableciendo, cuando el organismo competente no hubiere atendido sus observaciones, el grado de responsabilidad que la infracción le merece (Art. 94 del TOCAF).

- *Superintendencia en todo lo que corresponde a sus cometidos*: con sujeción a lo que establece su Ley Orgánica, "...sobre todas las oficinas de contabilidad, recaudación y pagos del Estado, GD, EA y SD, cualesquiera sea su naturaleza, pudiendo proponer, a quien corresponda, las reformas que creyere convenientes" (Art. 212).

Según consigna el TOCAF, el TCR tiene como competencia en general, "...controlar toda gestión relativa a la Hacienda Pública observando y denunciando ante quien corresponda, las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad informando en cuanto fuere pertinente, respecto a las acciones en casos de responsabilidad" (Art. 94, 102 y 228).

El Tribunal es en definitiva quien dictamina e informa en materia de presupuestos, respecto de la rendición de cuentas y de las gestiones de todos los órganos del Estado, denunciando todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad que detecta.

2. *Auditoria Interna de la Nación*: En el andamiaje estatal, esta agencia está bajo la órbita del MEF. Le corresponde realizar los *controles internos* y *a posteriori* dentro del ámbito de la Administración Central y de los Organismos del art. 220 de la Constitución (CE, TCA, TCR, EA y SD que no sean empresas públicas, caso de los de Enseñanza), tal como surge de los art. 45 al 49 de la Ley N° 16.736 (de Presupuesto) fechada del 05/01/1996.

²²⁴ Por más referencias ver el trabajo "Organización Estatal uruguaya" de la Dra. Carla Lisanti. Elaborado por la ONSC (Oficina Nacional del Servicio Civil) y disponible en el sitio web: www.bps.gub.uy

Dentro de los cometidos²²⁵ principales de la Auditoría Interna de la Nación (AIN) se encuentra la verificación de los *sistemas de control administrativo y de gestión de los organismos públicos*. Esto se efectiviza a través de:

- tareas de auditoría selectivas y posteriores;
- verificando el movimiento de fondos y valores de la Tesorería General de la Nación (TGN) y el arqueo de sus existencias;
- realizando inspecciones de los registros analíticos y sintéticos de la Contaduría General de la Nación (CGN) y verificar su correspondencia con la documentación respaldante y la de ésta con la gestión financiera patrimonial y,
- la verificación de la adecuación de los estados contables y presupuestarios de los organismos públicos a los registros y documentación respaldante, todo ello en forma selectiva.

Según se indica en el art. 93 y ss. Del TOCAF: *“Las actuaciones y auditorías, selectivas y posteriores, a cargo de la AIN abarcarán los aspectos presupuestales, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, así como la evaluación de programas y proyectos (...) podrán instalarse unidades de auditoría interna en los órganos y organismos de los Incisos 02 a 14 del Presupuesto Nacional, las que estarán sometidas a la superintendencia técnica de la AIN”*.

El Art. 99 complementariamente indica que: *“Es obligatorio para todas las dependencias de los Organismos públicos permitir las inspecciones o verificaciones que decidan realizar las contadurías centrales, la contaduría general de cada jurisdicción, la AIN o el TCR”*.

Por otra parte, la AIN evacua las consultas que le son formuladas por los organismos sometidos a su control, pudiendo publicar las que considere de interés general, y procede a publicar de forma semestral un informe sintético de los resultados de las auditorías efectuadas, informando al PE de los dictámenes realizados en sus actuaciones.

Al tiempo que supervisa también el cumplimiento de las normas de prevención de los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo²²⁶.

También dentro de sus competencias, la AIN tiene la responsabilidad de supervisar los sistemas de control de los recursos humanos de la Administración Central; y de establecer las normas técnicas generales a las que deberán someter su actuación los representantes de los EA y SD del dominio industrial del Estado que integren los órganos de contralor internos²²⁷.

Concluida su actuación de control en un organismo, la AIN efectuará un informe estableciendo clara y detalladamente las conclusiones y recomendaciones a que su actuación diere lugar, y elevará al PE copia de las resoluciones dictadas en las actuaciones realizadas (Arts. 93. IV y del TOCAF).

3. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA)*²²⁸: Este es un órgano de creación constitucional, que al igual que el TCR no integra ninguno de los tres Poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Este órgano fue creado por la Constitución de 1952. Su composición es de

²²⁵ Redactado en base a información obtenida en la web de la AIN: www.ain.gub.uy/nosotros/nosotros_cometidos.html y del TOCAF (arts. 92, 93.III,

²²⁶ Por parte de: casinos, inmobiliarias y otros intermediarios de inmuebles, personas físicas o jurídicas dedicadas a la compra y venta de antigüedades, obras de arte y metales preciosos y las personas físicas o jurídicas que, a nombre y por cuenta de terceros, realicen transacciones financieras o administren en forma habitual sociedades comerciales, cuando éstas no conformen un consorcio o grupo económico.

²²⁷ Según prevé el Artículo 7º de la Ley Nº 17.292 de fecha 25/01/01 y por el Artículo 1º del Decreto de fecha 23/02/01

²²⁸ Redactado en base al trabajo “Organización Estatal uruguaya” de la Dra. Carla Lisanti. Elaborado por la ONSC (Oficina Nacional del Servicio Civil) y disponible en el sitio web: www.bps.gub.uy

cinco miembros, que son designados por la Asamblea General por 2/3 de votos de sus componentes.

Las competencias del TCA son de carácter jurisdiccional, dentro de las que se destaca la competencia anulatoria, disponiendo el artículo 309 de la Constitución que: *“El TCA conocerá de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos, cumplidos por la Administración, en el ejercicio de sus funciones, contrarios a una regla de derecho (por razón de legalidad) o con desviación de poder (lo cual radica en la finalidad que se persigue con el acto administrativo). La jurisdicción del Tribunal comprenderá también los actos administrativos definitivos (aquel respecto del cual se ha agotado la vía administrativa) emanados de los demás órganos del Estado...”*.

Cuando los actos dictados por alguno de los poderes del Estado son contrarios a derecho, se permite la revocación o la desaplicación de los mismos por su razón de *antijuridicidad* (se trata de revocaciones o desaplicaciones por razones de “legalidad”). Así, los actos administrativos –incluyendo, los dictados por el PE– pueden ser anulados por el TCA. Por otra parte, el TCA no participa en la función legislativa salvo en la etapa de iniciativa del proyecto de sus presupuestos.

Principales Problemas

Dentro de las tareas encomendadas por la ley a la AIN, no figura la fiscalización de lo referente al cumplimiento de los objetivos establecidos en el presupuesto de las Incisos o UE’s. Tampoco el control de la pertinencia de los indicadores de gestión y del grado de cumplimiento de los mismos. La AIN se encarga, en cambio de atender la composición organizativa de las dependencias que audita, verificando que cumplan con sus respectivas funciones. Es así que la labor de la auditoría interna apunta al control interno de las organizaciones públicas. Quedando pendiente la evaluación de la eficiencia y la eficacia en el manejo de los recursos públicos.

Los recursos humanos que cuenta la AIN actualmente son 10 equipos de auditoría, los que reciben capacitación permanente pero son notoriamente insuficientes. Aunque recientemente ha incorporado nuevos funcionarios, existen problemas de envejecimiento y transmisión intergeneracional de conocimientos.

Hasta el actual período de gobierno, la AIN y el TCR sólo habían realizado controles muy limitados y de manera excepcional en el área del Ministerio de Defensa. Sobre la accesibilidad de los Informes de la AIN, resúmenes bastante completos de estos están disponibles al público en general por medio del sitio web de dicha dependencia (www.ain.gub.uy).

En lo que refiere a la información solicitada a las FF.AA. en el marco de la realización de las auditorías, desde la AIN se percibió la dificultad de acceder a los datos de la actividad financiero-contable de las Fuerzas, producto de trabas burocráticas que se pueden adscribir al funcionamiento inherente a las instituciones castrenses. En definitiva, los criterios militares en materia de información y transparencia se ubican en pautas de cultura institucional de las FF.AA.

Según ha establecido la AIN en recientes informes sobre el manejo de los recursos extra-presupuestales en el sector de la Defensa, y en concreto dentro de las FF.AA., la gestión de los mismos adolece de falta de transparencia, sobre todo en lo que hace a los recursos generados teniendo como marco las Misiones de Paz bajo el mando de la ONU. Siendo la principal falta en tal sentido, la discrecionalidad con que los recursos son gestionados. La AIN ha recomendado en consonancia agregar estos recursos al conjunto del presupuesto. Los condicionamientos de los organismos crediticios internacionales (BM, FMI, BID) influyeron hasta hace más o menos dos años en la incorporación de estos ingresos en el presupuesto nacional, puesto que se argumentaba que los mismos iban a *aumentar el volumen de gasto*²²⁹. Esta limitación,

²²⁹ Al respecto, el Ministro de Defensa Nacional, Dr. José Bayardi, señaló en ocasión de su comparecencia ante la Comisión Parlamentaria de Defensa el día 24/03/08: *“(Los fondos de las Misiones de Paz) entraron al país desde 1992 y probablemente ningún Ministro de Economía de ninguno de los tres partidos que estuvieron en el Gobierno en los últimos veinte años quería incorporarlos a las cuentas públicas,*

sin embargo, ya no es tan estricta. Lo que se busca ahora desde el MEF, en consonancia con las recomendaciones de la AIN, es lograr que los fondos extra-presupuestales que provienen de las Misiones de Paz, sean incluidos gradualmente dentro del presupuesto general, junto con las restantes áreas del gasto.

Control Social

Actor principal

- Actores asociados
- Problemas

Como ha sido señalado en el Cap. 1º, el sistema político, la sociedad civil y la academia uruguaya han percibido los temas de política vinculados a lo estratégico-militar como ajenos. No existe tradición de debate público sobre los temas militares y de defensa. Sólo recientemente ha surgido un equipo de investigación en el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

No existen como ONG's u otras organizaciones sociales que se ocupen de los temas de la defensa nacional y posean interés y capacidad de incidir en el control del proceso presupuestario.

La prensa, por su parte, generalmente dedica algún espacio a los temas de presupuesto de defensa cuando en momentos de discusión del presupuesto los lobbies militares intentan generar opinión respecto a las carencias de recursos. Por otra parte, el control que realiza la prensa es muy limitado en función del escaso desarrollo general del periodismo de investigación en el Uruguay, al que se suma el desconocimiento general de la sociedad acerca de la temática en análisis.

Una herramienta novedosa y de muy reciente creación aunque no específicamente referida al sector defensa es "Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento" (AGESIC)²³⁰.

La AGESIC²³¹ planifica y coordina proyectos en el área de Gobierno Electrónico, como base para la transformación y una mayor **transparencia** del Estado. Esto en base a, entre otros, los siguientes principios fundamentales: Transparencia, difusión, Continuidad, Institucionalización, y Creación de Capacidades.

Dentro de los Lineamientos estratégicos de la AGESIC para el período 2007-2009 se encuentran: el identificar y definir servicios y procesos orientados al mejor relacionamiento con el ciudadano; planificar y ejecutar proyectos propios asociados al desarrollo del Gobierno Electrónico (tal es el caso del Portal del Estado, la Intranet del Estado, la Red de comunicaciones estatal, el Sistema de Gestión de RR.HH., y el Sistema de pagos); fortalecer los vínculos con el sector académico y con la sociedad civil (como incorporar a las Universidades a los grupos de trabajo y el suscribir un convenio con UdelAR para temas específicos de su especialidad); establecer Políticas, Normas y Estándares informáticos en el Estado y fiscalizar su cumplimiento (como ser la Interoperabilidad y Estándares de intercambio de información, las Licitaciones informáticas y la Negociación con proveedores del Estado); Planificar y Ejecutar proyectos prio-

porque además estábamos siendo auditados por los organismos financieros internacionales, e incorporar ese monto dentro del Presupuesto Nacional implicaba incrementar el gasto en Defensa, lo que justamente estaba siendo monitorizado por los organismos internacionales. No obstante, es voluntad de este Gobierno -y esperamos poder concretarlo- pasar la administración de los fondos al MDN. Incluso, estamos hablando con el MEF porque queremos que la administración de esos fondos cumpla dos requisitos: que haya garantía y transparencia en su manejo y que se entienda que son fondos que se necesita operarivizar con rapidez, porque se usan para cubrir las operaciones (militares en las Misiones de Paz)".

²³⁰ La información presentada sobre este organismo ha sido obtenida del sitio web del mismo: www.agesic.gub.uy

²³¹ Dependiente de la Presidencia de la República comenzó sus actividades en el año 2006 y debe su creación al artículo 72²³¹ de la Ley Nº 17.930 (de Presupuesto Nacional 2005-2009), de 19 de diciembre de 2005 (ver también las modificaciones que hizo art. 54²³¹ de la Ley Nº 18.046, de 24 de octubre de 2006).

ritarios en forma transitoria hasta su asignación a su dueño específico (tal es el caso del Sistema de Compras Estatales).

Por otra parte, al momento el actor principal desde el punto de vista del control presupuestario de hecho es Parlamento. La AIN asesora al PE (de esta forma se alinea con los objetivos del gobierno, informando sobre el desempeño de los mismos), reportando al Ministerio de Economía y Finanzas, mientras que el TCR es el organismo que, por su condición de independencia institucional, oficia de asesor de los legisladores.

Capítulo 3º

Al hablar del Presupuesto Nacional, pueden identificarse una serie de actores institucionales a los cuales se les han asignado competencias y responsabilidades en la materia.

En este capítulo nos centraremos en identificar los actores dentro del PE y el PL, reseñando las atribuciones y funciones más relevantes que les corresponden por ley, para luego identificar las principales dificultades que hemos identificado como obstáculos para la concreción de un presupuesto de Defensa no sólo orientado en función de los conceptos rectores de eficacia y eficiencia, sino también por el de transparencia.

En el Punto 1º de este capítulo presentamos las principales conclusiones en lo que atañe al papel del Poder Ejecutivo, en el 2º sobre la actuación del Poder Legislativo, y en el 3º tratamos la participación de la Sociedad Civil. En cada caso respecto de las distintas etapas de elaboración del presupuesto de defensa, las cuales hemos analizado ya con anterioridad, e indicando las recomendaciones que pueden formularse respecto de su participación dentro del ciclo presupuestario de defensa.

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

- Conclusiones principales y recomendaciones correctivas del y hacia el Poder Ejecutivo en su participación dentro del ciclo presupuestario de defensa.

Entre las fallas que presenta el manejo de los recursos presupuestales en el sector de la *Defensa Nacional* del Uruguay existe un buen número de carencias y problemas que son generalizables al conjunto de la Administración Pública: falta de criterios homogéneos y estandarizados para el manejo y archivo de la documentación, pluralidad de vías para la realización de las tramitaciones, descoordinación entre instituciones con fines e intereses comunes, etc. Sin embargo hay ciertas cuestiones que corresponden al Poder Ejecutivo en particular.

Se presenta una síntesis de las competencias del Poder Ejecutivo y los organismos que lo integran en el ámbito de la defensa nacional.

Competencias del Poder Ejecutivo

Al “Poder Ejecutivo”²³² compete en primera instancia la elaboración del proyecto de Ley de Presupuesto, instrumento en el que, tal como lo señala la Constitución en su artículo 86, “...se trata la creación y supresión de empleos y servicios públicos, se fijan y modifican dotaciones, así como se autorizan los gastos del Estado”.

Es de resaltar que la iniciativa para la creación de empleos, de dotaciones o retiros, o sus aumentos, asignación o aumento de pensiones o recompensas pecuniarias, corresponde, privativamente, al Poder Ejecutivo.

²³² Corresponde señalar que el sistema orgánico Poder Ejecutivo “Es un sistema de órganos dentro del cual se encuentra un órgano supremo denominado también “Poder Ejecutivo”. Este órgano Poder Ejecutivo puede funcionar de dos maneras: o mediante el acuerdo del Presidente de la República con el Ministro o Ministros que correspondan por materia, o mediante votación por mayoría en Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros funciona presidido por el Presidente de la República y con la presencia de la mayoría, previa convocatoria a todos los Ministros”. (Lisanti, Carla. 2007).

En materia presupuestaria y de defensa nacional, compete al *Presidente de la República*, actuando con el Ministro²³³ o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros²³⁴:

1º)	El mando superior de todas las Fuerzas Armadas y la conservación del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior.
2º)	Proveer los empleos civiles y militares, conforme a la Constitución y a las leyes, y dar retiros y arreglar pensiones de los empleados civiles y militares conforme a la ley.
3º)	Poner objeciones o hacer observaciones a los proyectos de ley que le remita el Poder Legislativo, y suspender u oponerse a su promulgación.
4º)	Proponer a las Cámaras proyectos de ley o modificaciones a las leyes anteriormente dictadas. Dichos proyectos podrán ser remitidos con declaratoria de urgente consideración (no podrán merecer esta calificación los proyectos de Presupuesto, ni aquellos para cuya sanción se requiera el voto de tres quintos o dos tercios del total de componentes de cada Cámara)
5º)	Conceder los ascensos militares conforme a las leyes, necesitando, para los de Coronel y demás Oficiales Superiores, la venia de la Cámara de Senadores o, en su receso, la de la Comisión Permanente.
6º)	Destituir por sí los empleados militares y policiales y los demás que la ley declare amovibles.
7º)	Decretar la ruptura de relaciones y, previa resolución de la Asamblea General, declarar la guerra, si para evitarla no diesen resultado el arbitraje u otros medios pacíficos.
8º)	Tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando cuenta, dentro de las veinticuatro horas a la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras o, en su caso, a la Comisión Permanente, de lo ejecutado y sus motivos, estándose a lo que éstas últimas resuelvan.
9º)	Recaudar las rentas que, conforme a las leyes deban serlo por sus dependencias, y darles el destino que según aquéllas corresponda.
10º)	Preparar y presentar a la Asamblea General los presupuestos, de acuerdo a lo establecido en la Sección XIV, y dar cuenta instruida de la inversión hecha de los anteriores.
11º)	Concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo.

En Uruguay (González Julián, Inst. Gutiérrez Mellado, 2005) “...el *Presidente de la República en su condición de titular del Poder Ejecutivo es responsable de la Defensa y sus actos de gobierno debe cumplirlos en acuerdo con su Ministro o Ministros. Sin embargo, en términos prácticos de la relación con el Poder Legislativo, es el Ministro de Defensa Nacional quien debe responder ante el Parlamento por todos los asuntos de su competencia. Como todos los Ministros de Estado, (...) puede ser objeto del procedimiento de censura parlamentaria que puede culminar con su remoción luego de un complejo y exigente procedimiento con disolución de las Cámaras y llamado a elecciones legislativas*”.

*Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)*²³⁵

La OPP es un organismo que integra la Presidencia de la República y cuyo director posee rango ministerial y participa del consejo de Ministros. Esta oficina es responsable del control de los indicadores de gestión y de la evaluación de la eficacia, eficiencia e impacto de los programas y

²³³ “Cada Ministro funciona como órgano unipersonal, pues cuenta con sus propias atribuciones (artículo 181), las cuales ejerce sin necesidad de consultar al Presidente de la República; sin embargo el Ministro debe sujetar su actuación no sólo a las leyes sino también a los reglamentos y a las instrucciones del PE. A su vez, todos los funcionarios de cada Ministerio están subordinados jerárquicamente al Ministro respectivo, y tienen la obligación funcional de cumplir las disposiciones y las instrucciones que les imparta el Ministro”. (Lisanti, Carla. 2007)

²³⁴ Ver Art. 168 Constitución de la República.

²³⁵ La redacción de este punto se basa en la información obtenida del sitio web de la OPP, www.opp.gub.uy, al igual que el organigrama que ilustra la composición interna del organismo. Con anterioridad, en el Cap. I, Pág. 20, se hizo una breve mención a las competencias de la OPP en materia presupuestaria, las cuales son aquí estudiadas en profundidad.

proyectos contenidos en el Presupuesto²³⁶. Esta Oficina²³⁷ asesora al Presidente de la República en las siguientes cuestiones:

1. La definición de la estrategia económica y social del Gobierno y en la formulación de los planes, programas y políticas nacionales y departamentales consistentes con ella.
2. En la elaboración y evaluación en base a indicadores de desempeño, de los proyectos de Presupuesto Nacional y Rendición de Cuentas.
3. En el análisis y evaluación de los presupuestos, planes de inversión y tarifas de los organismos del art. 221 de la Constitución de la República.
4. En la conducción de los procesos de modernización y reforma del Estado.
5. En la planificación de las políticas de descentralización.

Dentro de la División *Presupuesto y Gestión del Sector Público* de la OPP, se encuentra el Departamento de *Presupuesto Nacional*, el cual tiene entre sus cometidos²³⁸:

- Asesorar al PE en la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional, proponiendo los lineamientos para su elaboración; y en las modificaciones por Leyes de Rendición de Cuenta y Balance de Ejecución Presupuestal.
- Colaborar con la CGN en la preparación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional.
- Efectuar la evaluación técnica previa, concomitante y posterior a su ejecución, de los programas y proyectos comprendidos en el Presupuesto Nacional, informando sobre la eficacia, eficiencia e impacto de éstos.
- Evalúa la ejecución financiera del Presupuesto Nacional, analizando los costos y los rendimientos de los programas y proyectos en cuanto a su eficiencia. En tal sentido procede a evaluar de forma semestral el grado de cumplimiento de los objetivos y metas programados en base a los indicadores de desempeño y elabora en consecuencia los estados demostrativos correspondientes para su incorporación en los Proyectos de Ley de Rendición de Cuentas.
- Asesorar a la CGN así como a las demás entidades públicas, en la formulación de metas e indicadores de desempeño para llevar a cabo la evaluación presupuestal.

Cabe señalar que la participación de este Departamento en los Proyectos de Ley de Presupuesto y Rendiciones de Cuentas, abarca tanto los procesos de su elaboración como todo el período de análisis legislativo y posteriormente las tareas de interpretación y aplicación de las normas aprobadas²³⁹. Durante el proceso de elaboración de los proyectos los funcionarios de OPP trabajan junto a los diversos Ministerios y otras agencias públicas, asesorando en la formulación de los proyectos de presupuesto y rendiciones de cuenta. La OPP se comunica directamente con los Ministerios y Organismos Públicos para el cumplimiento de sus funciones.

Por otra parte, muy recientemente la OPP en el marco del proceso de reforma del Estado en la administración central ha comenzado a destacar, en forma permanente, equipos de funcionarios especializados en los Ministerios con la función de asesorar en los procesos de

²³⁶ Kamrat, 2007. Disponible en: www.bps.gub.uy

²³⁷ El artículo 230 de la Constitución de la República establece que la OPP depende directamente de la Presidencia de la República; está dirigida por una Comisión integrada con representantes de los Ministros vinculados al desarrollo –pero que nunca se constituyó– y por un Director designado por el Presidente de la República que la presidirá. Aquél debe reunir las condiciones necesarias para ser Ministro (ciudadanía natural en ejercicio o legal con 7 años de ejercicio, y en ambos casos 30 años cumplidos de edad) y ser persona de reconocida competencia en la materia. Su cargo es de particular confianza del Presidente de la República (Art. 176).

²³⁸ El art. 39 de la Ley N° 16.736 de 05/01/1996, establece los cometidos de la OPP en materia presupuestal.

²³⁹ En relación a ello, y de acuerdo a cometidos específicos asignados a través de otras normas legales, se realizan, entre otras, las siguientes tareas en temas puntuales: **Inversiones:** Se analiza e informan las modificaciones solicitadas por los Incisos para los proyectos de inversiones, cualquiera sea su fuente de financiamiento. **Misiones Oficiales al Exterior:** Se informa sobre la conveniencia y oportunidad de las misiones oficiales al exterior de funcionarios de la Administración Central, llevándose un registro de los mismos por organismo y por funcionario realizándose además un estudio mensual del costo de dichas misiones.

fortalecimiento institucional y re-estructura organizativa, así como en la implementación de un sistema de información de gestión. Esto incluye también al Ministerio de Defensa Nacional.

Los Arts. 40 y 41 de la ley N° 16.736, establecen que: “Los incisos comprendidos en el Presupuesto Nacional deberán suministrar a la OPP la información sobre los resultados físicos y financieros, de acuerdo con la metodología y periodicidad que ésta determine (para lo cual) deberán contar con sistemas de control de gestión a nivel de sus UE’s, adecuados según las normas técnicas que imparta la OPP. Dichos sistemas deberán proveer, sobre una base periódica, de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad para los programas presupuestarios en ejecución”.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)²⁴⁰

El Ministerio de Economía y Finanzas creó en 2007 una “Unidad de Presupuesto”. Ella opera como nexo entre el MEF y la OPP en la temática. Por su parte, la Contaduría General de la Nación (CGN) es la dependencia del MEF responsable del control y supervisión de la ejecución operativa del gasto presupuestal. Por su reciente conformación, la “Unidad de Presupuesto” cuenta con unos recursos humanos aun limitados, por lo que centra su actuación en el seguimiento focalizado de los Incisos de mayores dimensiones por su volumen de gasto.

Si bien históricamente no ha habido lineamientos de política explícitos y el presupuesto de cada Inciso se ha manejado de forma inercial y sin una planificación que le diera respaldo, a partir del actual gobierno se han introducido algunos cambios. En tal sentido, en materia de formulación del presupuesto el MEF define los montos que serán asignados a cada Inciso y UE, además de verificar la viabilidad de las inversiones solicitadas en los planes de ejecución.

Al momento de elaborarse el programa presupuestario, los distintos Incisos formulan sus expectativas y prioridades que deben negociarse con el MEF, en función no sólo de la pertinencia formal y sustantiva del gasto solicitado, sino de la capacidad organizativa y de gestión de la UE que será responsable de la ejecución.

Dos organismos con competencias de control presupuestario dependen del Ministerio de Economía y Finanzas: la Auditoría Interna de la Nación (AIN) y la Contaduría General de la Nación (CGN). Ambos poseen atribuciones de control tanto *ex ante* como *ex post*.

*Contaduría General de la Nación*²⁴¹: Este órgano es responsable del sistema presupuestario nacional en sus aspectos técnicos y operativos y, como tal, tiene los siguientes cometidos:

- Prepara el proyecto de ley de Presupuesto Nacional y sus modificaciones;
- Establece el calendario y procedimientos del proceso de formulación del proyecto de ley de Presupuesto Nacional y de los proyectos de ley de Rendiciones de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal²⁴²;
- Establece el calendario y procedimientos para analizar, conjuntamente con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), los proyectos de presupuesto de los órganos y organismos comprendidos en el art. 220 de la Constitución de la República y propone los ajustes que considera necesarios;
- Dicta las normas técnicas para la formulación, modificación, seguimiento y ejecución del Presupuesto Nacional;

²⁴⁰ La redacción de los siguientes párrafos se basa en la información obtenida de las entrevistas realizadas, y puede ser cotejada en el “Informe de Entrevistas”, adjuntado como Anexo a este Informe.

²⁴¹ La redacción de este punto se basa en la información obtenida del sitio web de la CGN, www.cgn.gub.uy, al igual que el organigrama que ilustra la composición interna del organismo, en base al texto dado por el artículo 37 de la ley 16.736 de 5 de enero de 1996, y las modificaciones introducidas por la Ley N° 17.213 de setiembre de 1999.

²⁴² “(...) concebidos como plan financiero integral, conteniendo la universalidad de los gastos y de los recursos tributarios, crediticios y provenientes de precios públicos, estimados para su financiación, en el marco de orientaciones, restricciones y prioridades de la política económica definida”. Sitio web de la CGN, inciso “Misión”.

- Formula la programación de la ejecución del Presupuesto Nacional elaborada por los Incisos que lo componen, los que serán responsables por el cumplimiento de esta obligación y de la exactitud de la información proporcionada;
- Asesora en materia presupuestaria a todos los organismos del sector público y difunde los principios del sistema presupuestario; definiendo procesos conducentes a brindar **transparencia** y a optimizar la toma de decisiones en materia de administración financiera²⁴³.
- Al tiempo de desempeñar sus funciones, la CGN coordina las acciones técnicas y operativas con las instituciones responsables de la planificación de la asignación de los recursos, de la recaudación, del crédito público, de la tesorería, del control interno y de la auditoría externa.

El Art. 88 del TOCAF señala que la CGN es la encargada de ajustar el plan de cuentas y las formas de registro que, previa conformidad del TCR regirá con carácter obligatorio para todos los organismos públicos. A su vez, la CGN centraliza la información contable de todos los Organismos del Presupuesto Nacional, y controla la ejecución presupuestal, ejerciendo la superintendencia contable de las contadurías centrales de dichos organismos y sus dependencias (Arts. 83, 89 y 112 del TOCAF). La CGN genera en su accionar información contable en tiempo real, resultante del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), que comprende operaciones de naturaleza presupuestaria y económico patrimonial.

El Ministerio de Defensa Nacional²⁴⁴

Según señala el Art. 168 de la Constitución, y lo reafirma la Ley Orgánica de las FF.AA., en redacción dada por la Ley N° 15.808, el Presidente de la República actuando en acuerdo con el Ministro de Defensa Nacional, ejerce el Mando Superior de las FF.AA., apareciendo en la cima de la cadena de mando²⁴⁵. Por mandato constitucional, el Ministro no puede ser un militar en actividad²⁴⁶. En el escalón inmediatamente inferior, aparecen directamente los Comandantes en Jefe de cada Fuerza, que se vinculan con el Mando Superior individual y directamente. Por fuera de esa cadena existe, en la órbita de Presidencia de la República una oficina llamada Casa Militar, ocupada por Oficiales Superiores de las FF.AA., que tiene por objetivo central asesorar y asistir a la Presidencia en su relacionamiento habitual con las FF.AA., asegurando un adecuado flujo de información entre ambas partes²⁴⁷. No existen organismos de diseño y planificación de la política de defensa fuera del MDN.

Competencias del MDN

Las competencias, organización y composición del MDN están definidas básicamente en la L.O.FF.AA. (Decreto-Ley N° 14.157), y los Decretos N° 574 y 575/974 de 12/07/1974²⁴⁸, además de haber sido modificada su estructura por múltiples decretos presidenciales y leyes presupuestales posteriores al final del período dictatorial (1973 -1985). Así, al dividir el territorio

²⁴³ (...) estableciendo para ello los requisitos que debe cumplir el sistema de documentación y procesamiento electrónico de datos a utilizar en el registro de los actos y operaciones que constituyen materia del TOCAF". Sitio web de la CGN, inciso "Misión".

²⁴⁴ Los párrafos siguientes se basan, con modificaciones parciales, en el trabajo de Gonnet Ibarra, Diego (coord.); Alonso, R.; Perdomo, S.; y Rumeau, D. (2006). "Sistematización comparativa del marco jurídico de la Defensa. Argentina, Brasil, Chile, España y Uruguay". Trabajo de Consultoría realizado para el PNUD.

²⁴⁵ Cabe precisar que la fórmula que prevé la actuación del Presidente junto a uno o más de sus Ministros no supone en los hechos mayores recortes a las potestades presidenciales, desde que dichos Ministros son designados y pueden ser removidos por el primer mandatario.

²⁴⁶ Art. 176 de la Constitución: "Para ser Ministro se necesitan las mismas cualidades que para ser Senador".

²⁴⁷ También se ocupa de: asistir las visitas del Presidente al interior del país, y las de primeros mandatarios extranjeros en visita oficial; gestionar el servicio de transporte de Presidencia; conservar las residencias presidenciales y administrar la Estancia Presidencial de Anchorena.

²⁴⁸ Ambos decretos emitidos por el gobierno dictatorial redistribuyen las atribuciones y competencias de los Ministerios existentes en la época, reglamentando y completando un proceso iniciado con el Decreto-Ley 14.218, de 11/07/1974.

nacional en tres jurisdicciones, asignadas a cada una de las FF.AA., el Art. 32 del Decreto-Ley 14.157 señala genéricamente que la seguridad y defensa del ámbito espacial del Estado son competencia del MDN.

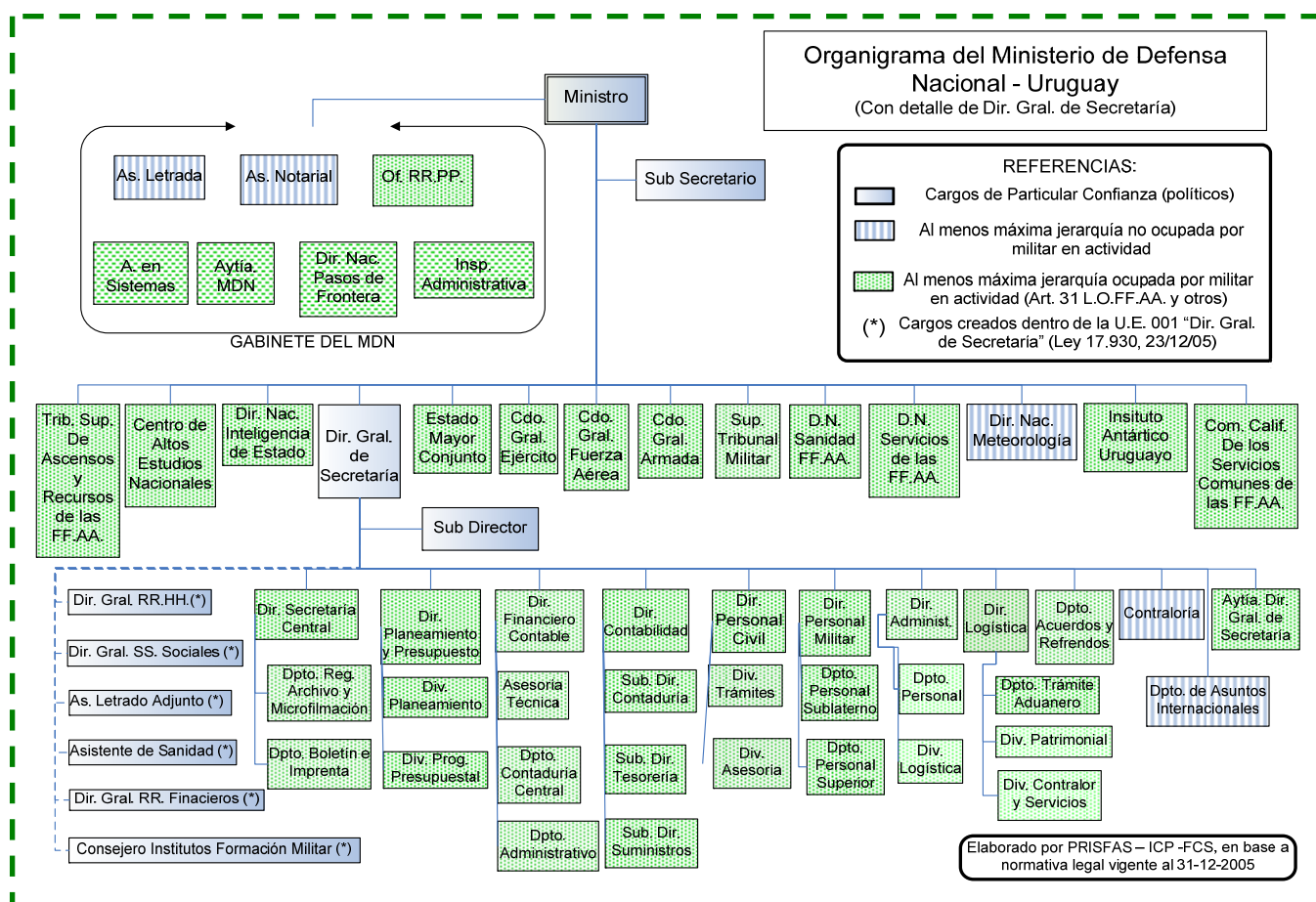
Estructura Organizativa

El núcleo central del Ministerio está constituido por lo que el Art. 10 del Decreto-Ley N° 14.157 denomina como “Secretaría de Estado”. Incluye al Ministro, el Subsecretario y la llamada “Administración Superior” del MDN: Gabinete²⁴⁹ del Ministerio y Dirección General de Secretaría²⁵⁰. Allí se concentran mayoritariamente organismos con funciones de *contralor* jurídico, administrativo, contable²⁵¹ y de recursos humanos, así como una oficina de *coordinación de la planificación* económico-financiera (Dir. Plan. y Presupuesto²⁵²) con competencias formales sobre el conjunto de los organismos del Ministerio, incluidas las FF.AA.

a) Organismos con funciones *no estrictamente militares*: El MDN incorpora algunos organismos con funciones no estrictamente relacionadas a la defensa militar. Para su descripción los hemos agrupado según la función central que cumplen, delineándose tres categorías: 1) prestación de servicios de seguridad/bienestar social, 2) funciones de autoridad, control y regulación; y 3) protección del medio-ambiente / investigación científica.

b) Organismos de Carácter *Conjunto*: En lo que tiene que ver con la definición y conducción de las actividades militares de defensa, la legislación vigente reconoce dos niveles: el conjunto y el específico. A nivel conjunto, la L.O.FF.AA. (Art. 9) establece la existencia de la *Junta de Comandantes en Jefe*, organismo al que califica como de “...asesoramiento, planificación y ejecución conjunta” (sus competencias están definidas en el Art. 16 de dicha norma). Sin embargo, corresponde consignar que desde el retorno a la democracia en el año 1985, este organismo, si bien no ha sido formalmente eliminado, en la práctica no ha desempeñado función alguna. A nivel específico, son las propias FF.AA. las encargadas de “Formular y ejecutar los planes de reclutamiento, instrucción, movilización y apoyo logístico...” (Dec.-Ley 14.747), según lo dispuesto, mediante fórmulas muy similares, en las leyes orgánicas de las tres fuerzas armadas. Es así que la definición de las hipótesis de conflicto, doctrina de empleo, despliegue territorial, medios utilizados, formación del personal, etc., se ha realizado casi exclusivamente a nivel de cada Fuerza, sin mayor interacción con las demás.

Cuadro XXVI: Organigrama del MDN



Principales Conclusiones

El sector de la Defensa en Uruguay además de presentar las características que naturalmente distinguen a las burocracias militares del resto del aparato estatal, exhibe una anomalía que –aunque no exclusiva- resulta remarcable. En efecto, las instituciones responsables de la ejecución de las políticas militares de defensa nacional, constituyen al mismo tiempo y de hecho, actor principal en la elaboración y definición de dichas políticas. Esto es, establecen las líneas de acción, objetivos posibles, recursos necesarios y disponibles, etc. Por su parte, las autoridades políticas aportan matices valorativos que se traducen en recortes presupuestales y áreas prioritarias de asignación. Pero el desconocimiento/desinterés les ha virtualmente desplazado de la cúspide jerárquica que normativamente ocupan.

El control político en general y presupuestario en particular se ve así limitado, tanto porque las autoridades civiles no son quienes en definitiva “mandan”, como porque los funcionarios ejecutores son al mismo tiempo decisores (pensamiento, brazo e instrumento). Así, se dota de una apariencia de “neutralidad técnica” a decisiones que, en realidad, están cargadas de contenidos políticos.

Por otra parte, y tal como hemos señalado con anterioridad, para que efectivamente se lleve a cabo el monitoreo ciudadano, el acceso a la información del Estado se erige en componente esencial. Al estudiar las características de la administración pública en el Uruguay, y en concreto del Ministerio de Defensa Nacional, puede distinguirse que ciertos elementos que hacen a su lógica funcional suponen obstáculos al momento de procurar la transparencia.

Tal es el caso del “ritualismo organizacional”, que si bien es una práctica saludable que busca evitar los vicios del clientelismo y la informalidad, hace del/os trámite/s en sí mismo/s el fin último de la existencia de las agencias y organismos del Estado. Esto conlleva un alejamiento entre las motivaciones originarias de las categorías medios-fines, construyéndose en la práctica una maquinaria burocrática centrada en la eficiencia interna de los medios, que le absorbe la capacidad para enfrentar las transformaciones y demandas de los agentes sociales.

En la misma línea, es que las pautas de interacción con los ciudadanos se han desarrollado, obedeciendo en consecuencia a la arbitrariedad como norma general, y en lo que hace a la información de su desempeño, la misma es proporcionada de forma limitada y difícilmente por el ciudadano común.

En lo que refiere a la puesta en práctica de la metodología de *planificación estratégica* que ha desarrollado la OPP y ha sido impuesta como un requerimiento para todos los Ministerios y sus UE's, su cumplimiento hasta el presente no ha superado el nivel de simple “formalismo”. Prácticamente todas agencias públicas definen su visión, misión, objetivos y elaboran sus indicadores gestión. Sin embargo, estas herramientas aun no han sido efectivamente incorporadas como instrumentos de gestión del presupuesto en ninguna de sus etapas. Si ello se logra, podrá contarse con un instrumento poderoso para la mejora de la gestión pública y particularmente volverla más transparente.

En definitiva, acerca del papel del PE (considerando al conjunto de organismos vinculados al mismo) pueden señalarse las siguientes debilidades referidas a la elaboración y gestión de las políticas de defensa nacional con impacto en el proceso presupuestario:

1º Escaso respaldo teórico-técnico (desde el ámbito civil) que fundamente lasus decisiones,

2º Medios y fines surgen de un marco difuso en el cual es difícil asignar responsabilidades políticas, destacándose la auto-adjudicación de las definiciones de políticas por parte de las FF.AA.,

3° Los responsables políticos sufren dificultades para evaluar la consecución de las metas en el área de la Defensa, tanto por no contar con el saber técnico específico para interpretar los datos, como por ellos le son proporcionados por la propias instituciones militares que, así se constituyen en juez y parte del proceso. Con lo cual el análisis medios-fines es con frecuencia inadecuado o limitado

4° Las autoridades civiles conviven con la ausencia de proyecciones de largo plazo de la Defensa Nacional enmarcada en el conjunto de las políticas de desarrollo del Estado. Por lo que la posibilidad de análisis de las políticas vinculadas al área es drásticamente limitada, por el hecho de que:

- Las potenciales consecuencias de la (in)acción no son ponderadas;
- En consecuencia, las alternativas políticas existentes no son debidamente evaluadas.

Lo que en Uruguay puede verse en lo que hace a la Política de Defensa en general, y a su asignación presupuestaria en particular, se ajusta a lo que señala Aguilar Villanueva, *“No es irracional que un administrador defienda la corrección de una política, sin poder especificar para qué sirve”*²⁵³. A lo que se aúna el hecho de que aunque el marco normativo se vea modificado, y nuevas estructuras organizacionales se erijan sobre las actuales, como resultado de decisiones emanadas del ámbito político, *las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas*. (North, 1993)

En tal sentido, la JAMEFE ha señalado para el conjunto de la administración pública uruguaya *“la ausencia de una normativa adecuada para considerar y establecer sanciones ante la inobservancia de las normas relativas a los procedimientos de compras y contrataciones públicas (...)”*. También se observa una *“insuficiencia de normas generales sobre preservación y uso adecuado de los recursos públicos respecto a los particulares que tienen a su cargo el manejo de recursos de esa naturaleza”*. Por otra parte se alude a que *“El país carece de un juicio de cuentas, en especial con respecto a los actos reiterados que han merecido observación del TCR calificada de “urgente consideración” o grave”*²⁵⁴.

Por otra parte, la JAMEFE observó también la *“falta de oportuna respuesta por parte de la Administración ante tales requerimientos (...) especialmente si se toma en consideración lo expresado por el Colegio de Abogados del Uruguay: (...) el derecho a acceder a la información es regularmente obstaculizado por una cultura del secreto imperante entre los funcionarios del más variado nivel, que obliga a realizar extensos y complejos trámites administrativos para acceder a la información que debería ser de fácil, pronto y libre acceso”*²⁵⁵. Contraviniendo de esa manera a lo dispuesto por el Decreto N° 30/003 en lo que respecta a la “Transparencia y publicidad”²⁵⁶. Y también al artículo 13 de la “Convención de la ONU contra la corrupción” (ratificada en Uruguay por la Ley 18.056), que indica que cada Estado parte deberá: “a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de

²⁵³ Aguilar Villanueva, Luis F. (1992): “Estudio Introductorio” en La Hechura de las políticas M. A. Porrúa, México pp. 15 a 84.

²⁵⁴ Ver “Exposición de Motivos del Anteproyecto de ley Modificativo del régimen vigente en materia de lucha contra la corrupción establecido por las leyes 17.060 de 23 de diciembre de 1998 y 17.296 de 21 de febrero de 2001”. Disponible en: www.jasesora.gub.uy

²⁵⁵ “Exposición de Motivos del Anteproyecto de ley Modificativo del régimen vigente en materia de lucha contra la corrupción establecido por las leyes 17.060 de 23 de diciembre de 1998 y 17.296 de 21 de febrero de 2001”. Disponible en: www.jasesora.gub.uy

²⁵⁶ “El funcionario público debe actuar con transparencia en el cumplimiento de su función. Los actos, documentos y demás elementos relativos a la función pública pueden ser divulgados libremente, salvo que por su naturaleza deban permanecer reservados o secretos o hayan sido declarados tales por ley o resolución fundada, en todo caso bajo la responsabilidad a que hubiere lugar por derecho (art. 7° de la ley 17.060 y 21 del decreto 354/999). Queda comprendido en lo dispuesto precedentemente el deber de garantizar a los particulares interesados que lo soliciten el acceso a aquellas informaciones que resulten del empleo y aplicación de medios informáticos y telemáticos para el desarrollo de las actividades de las Administraciones públicas y el ejercicio de sus competencias (art. 694 de la ley 16.736 de 5 de enero de 1996)”.

decisiones; b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información; c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción”.

Si esto es señalado por la JAMEFE para el conjunto del Estado uruguayo, es posible comprender hasta qué punto resulta complejo avanzar en el aspecto de la transparencia presupuestaria en el ámbito de la defensa, tradicionalmente dominado por una cultura institucional en la que el secreto constituye una práctica incorporada.

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

- Conclusiones principales y recomendaciones correctivas del y hacia el Parlamento respecto de su participación dentro del ciclo presupuestario de defensa.

Previamente se resumen las principales competencias del Poder Legislativo en materia presupuestal.

Competencias del Poder Legislativo

El Parlamento, encargado de la aprobación del presupuesto nacional, posee competencias para introducir modificaciones y/o solicitar informes complementarios a funcionarios del gobierno. Pero **no** posee potestades para aumentar el gasto. Quiere decir que en dicho caso, se requiere la iniciativa del Poder Ejecutivo.

En materia presupuestaria el PL tiene las siguientes competencias:

1º)	Cada Cámara aprobará, dentro de los doce primeros meses de cada Legislatura, sus presupuestos por 3/5 de votos del total de sus componentes y lo comunicará al Poder Ejecutivo para que los incluya en el Presupuesto Nacional. Estos presupuestos se estructurarán por programas y se les dará, además, amplia difusión pública. (art. 108)
2º)	El Poder Legislativo se pronunciará exclusivamente sobre montos globales por inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos; no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos. (art. 215)
3º)	No se incluirá ni en los presupuestos ni en las leyes de Rendición de Cuentas, disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato de Gobierno ni aquellas que no se refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución. Todos los proyectos de presupuesto serán elevados a quien corresponda para su consideración y aprobación, en forma comparativa con los presupuestos vigentes. (art. 216)
4º)	Cada Cámara deberá pronunciarse sobre los proyectos de presupuesto o leyes de Rendición de Cuentas dentro del término de cuarenta y cinco días de recibidos. De no haber pronunciamiento en este término el o los proyectos se considerarán rechazados (art. 217).
5º)	Sólo se podrán enviar mensajes complementarios o sustitutivos en el caso exclusivo del proyecto de Presupuesto Nacional y sólo dentro de los veinte días a partir de la primera entrada del proyecto a cada Cámara. (art. 219)

Competencias en materia de Defensa Nacional

Las normas que establecen los sistemas de ascensos de los Oficiales Superiores de las FF.AA. —en Uruguay, incluye los grados de Cnel. y General de Ejército, Coronel (Av.) y Brig. General de Fuerza Aérea, y C/N y C/A en la Armada— indican que se requiere venia del Senado para que los mismos se hagan efectivos²⁵⁷.

²⁵⁷ Cabe agregar que por una ley de reciente aprobación, los Ctes. en Jefe de cada una de las Fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) pasaron a ser: Gral. del Ejército, Almirante en la Armada y Gral. del Aire en la FAU; en sustitución de las denominaciones respectivas de Tte. Gral., V/A, y Tte. Gral. (Av.).

Sin embargo, el Poder Legislativo no tiene intervención en la designación de los Comandantes en Jefe de las FF.AA.²⁵⁸ ni en los ascensos de los oficiales excepto en los grados antes consignados.

“Únicamente en caso de informes técnicos los Ministros autorizan –y los legisladores aceptan– la concurrencia de Oficiales militares a brindar informes a la Comisión de Defensa Nacional de alguna de las dos Cámaras Legislativas. Normalmente, es el Ministro quien comparece frente al Parlamento y los Oficiales militares lo acompañan en condición de asesores” (González Julián, Inst. Gutiérrez Mellado, 2005). El mismo autor indica que *“En los temas relativos a la defensa y las FFAA, el Parlamento posee idénticas funciones legislativas y de control y supervisión del Poder Ejecutivo, que cualquier otra área de gobierno. El control parlamentario sobre las FFAA se cumple a través del Poder Ejecutivo quien, como ya se señaló, ejerce el Mando Superior”*.

En cada una de las Cámaras legislativas existen *Comisiones de Defensa*. Sus cometidos y reglas de funcionamiento se hallan definidos en los respectivos Reglamentos de cada Cámara. Dichas Comisiones se integran, como todas las comisiones legislativas, de forma proporcional con representantes de las diferentes *bancadas* (partidos) políticas. Las de Defensa Nacional son usualmente las comisiones parlamentarias con menor número de integrantes y su régimen de funcionamiento no difiere de las demás (pueden funcionar en régimen de sesión secreta ó prescindir del registro de actas cuando lo consideran conveniente). En lo que atañe a los servicios de apoyo con que cuentan las Comisiones parlamentarias, ellos se limitan a una existe una *secretaría*, de carácter administrativo. Si bien poseen la potestad de citar personas y/o instituciones para solicitarles asesoramiento el Poder Legislativo sólo cuenta con servicios técnicos especializados en la recopilación de información legislativa y de prensa.

Las comisiones parlamentarias sólo poseen atribuciones de asesoramiento al Plenario de la Cámara a la que pertenecen. La labor de las comisiones consiste en generar informes sobre los asuntos y proyectos de Ley sometidos a su consideración, que posteriormente se analizan en el pleno de cada Cámara²⁵⁹. También pueden convocar a instituciones ó personas con fines de asesoramiento. Es importante precisar que, dado que legalmente los funcionarios del Poder Ejecutivo responsables frente al Poder Legislativo son los diversos Ministros, las Comisiones parlamentarias, si desean ser asesoradas por un funcionario del Poder Ejecutivo, deben referir la solicitud al Ministro competente. Esto es particularmente importante en el caso de Defensa.

En efecto, según las normas uruguayas y una tradición relativamente sólida, los funcionarios militares no pueden ser citados por las Comisiones parlamentarias y su participación en ellas, en tanto subordinados y asesores del Ministro, requiere su expresa autorización. Ello incluye a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. Así, son escasas las oportunidades en las que oficiales militares han concurrido solos, sin un jerarca político del Ministerio, a brindar asesoramiento a las Comisiones de Defensa.

²⁵⁸ Cabe agregar que por una ley de reciente aprobación, los Ctes. en Jefe de cada una de las Fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) pasaron a ser: Gral. del Ejército, Almirante en la Armada y Gral. del Aire en la FAU; en sustitución de las denominaciones respectivas de Tte. Gral., V/A, y Tte. Gral. (Av.).

²⁵⁹ En la mayoría de los casos las transcripciones de las sesiones de las cámaras del parlamento, y de las propias comisiones son puestas a disposición del público (en el sitio web del parlamento: www.parlamento.gub.uy) para mantenerlo informado de lo actuado.

Tabla I: Competencias del Poder Legislativo en materia de Defensa y FF.AA.

Competencias y atribuciones Poder Legislativo en materia de Defensa y FF.AA.	Competencias y atribuciones del SENADO	Competencias y Atribuciones de la CÁMARA DE DIPUTADOS
<p>Constitución (Art. 85): “A la Asamblea General (reunión de las 2 cámaras) compete: 3° Expedir leyes sobre la independencia, seguridad, tranquilidad y decoro de la República... 7° Decretar la guerra y aprobar o reprobado los tratados de paz, alianza, comercio y convenciones o contratos que celebre el PE con potencias extranjeras. 8° Designar las FF.AA. necesarias. 11° Permitir o prohibir que entren tropas extranjeras en el territorio del país. 12° Negar o conceder la salida de fuerzas nacionales fuera del país. 15° Hacer los reglamentos de milicias (tiempo y número)”.</p> <p>La AG autoriza o deja sin efecto la instalación, por el PE, del régimen de excepción “Medidas Prontas de Seguridad”, (Const.: Art. 168, Inc. 17). Ley 15.848, Art. 14: “El PE elevará anualmente a la AG los programas de estudio de las escuelas e institutos de formación militar”.</p>	<p>Se requiere la venia del Senado para convalidar el nombramiento de los Conjuces Militares hecho por el Poder Ejecutivo, según lo dispuesto por el Art. 78 del Código de Organización de los Tribunales Militares, aprobado por el Dec.-Ley N° 10.326.</p> <p>Se requiere la venia del Senado para el ascenso de los Oficiales Superiores de las FF.AA. (Art. 168, Constitución de la República).</p> <p>Se requiere su aprobación para autorizar el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional y la salida tropas nacionales al extranjero (Art. 85 de la Constitución de Uruguay: Numerales 11 y 12)</p>	<p>Se requiere su aprobación para autorizar el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional y la salida tropas nacionales al extranjero (Art. 85 de la Constitución de Uruguay: Numerales 11 y 12)</p>

Tabla II: Las Comisiones Legislativas de Defensa, Integración y Atribuciones

COMISIONES DE DEFENSA	ATRIBUCIONES
<p>Cada una de las Cámaras cuenta con una Comisión permanente de Defensa Nacional.</p> <p>Las Comisiones de Defensa Nacional se integran, como todas las Comisiones Legislativas, de forma proporcional con representantes de las diferentes bancadas (partidos) políticas. Las de Defensa Nacional son normalmente las Comisiones con el menor número de integrantes.</p>	<p>Su labor consiste en generar informes sobre los asuntos y proyectos de Ley sometidos a su consideración, que posteriormente se analizan en el pleno de cada Cámara. Ocasionalmente pueden convocar a jerarcas y funcionarios del Ministerio de Defensa u otras personas involucradas o competentes, para evacuar dudas o ampliar información sobre cuestiones de su competencia. Cada Comisión podrá actuar en sesión secreta cuando lo considere necesario.</p> <p>Fuentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Reglamento de la Cámara de Senadores”. • “Reglamento de la Cámara de Diputados”. • www.parlamento.gub.uy

Parece necesario precisar que por *organización de las milicias*, se entiende “...la organización de las Fuerzas no regulares de un Estado para llevar adelante la política de defensa... nuestra propia Constitución establece a quién corresponde la reglamentación de las milicias como parte no permanente o no regular de la estructura militar y de defensa que debe tener un país, o sea, el parlamento”²⁶⁰.

A la “Asamblea General” (reunión de las dos cámaras legislativas) compete en materia presupuestaria y de defensa nacional²⁶¹:

1º)	Expedir leyes relativas a la independencia, seguridad, tranquilidad y decoro de la República.
2º)	Establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos, su distribución, el orden de su recaudación e inversión, y suprimir, modificar o aumentar las existentes.
3º)	Aprobar o reprobado, en todo o en parte, las cuentas que presente el Poder Ejecutivo.
4º)	Autorizar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la Deuda Pública Nacional, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público, requiriéndose, en los tres primeros casos, la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.
5º)	Decretar la guerra y aprobar o reprobado por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras.
6º)	Designar todos los años la fuerza armada necesaria. Los efectivos militares sólo podrán ser aumentados por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.
7º)	Permitir o prohibir que entren tropas extranjeras en el territorio de la República, determinando para el primer caso, el tiempo en que deban salir de él. Se exceptúan las fuerzas que entran al solo efecto de rendir honores, cuya entrada será autorizada por el Poder Ejecutivo.
8º)	Negar o conceder la salida de fuerzas nacionales fuera de la República, señalando, para este caso, el tiempo de su regreso a ella.
9º)	Crear o suprimir empleos públicos, determinando sus dotaciones o retiros; y aprobar, reprobado o disminuir los presupuestos que presente el Poder Ejecutivo.
10º)	Hacer los reglamentos de milicias y determinar el tiempo y número en que deben reunirse.

A la Asamblea General compete también autorizar o dejar sin efecto la instalación, por parte del Poder Ejecutivo, del régimen de excepción denominado “medidas prontas de seguridad”, así como aprobar o desaprobar los arrestos y/o traslados de personas ordenados en tales circunstancias. (Constitución de Uruguay, Art. 168, Inc. 17).

Por otra parte, el Art. 14 de la Ley 15.848, de Diciembre de 1986 dispone que “El Poder Ejecutivo elevará anualmente a la Asamblea General los programas de estudio de las escuelas e institutos de formación militar”²⁶².

Principales conclusiones

De acuerdo a las competencias antes descritas, los legisladores tienen, no sólo la posibilidad de controlar el desempeño *ex - post* de lo actuado en el sector de la Defensa, sino que

²⁶⁰ Declaraciones del Ministro de Defensa Nacional, Dr. José Bayardi, en ocasión de su comparecencia ante la Comisión Parlamentaria de Defensa en el día 31/03/2008. Texto completo disponible en: www.parlamento.gub.uy

²⁶¹ Artículo 85 de la Constitución de la República.

²⁶² Vale señalar que los referidos programas se envían como anexos del respectivo Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas, junto con cientos de otros anexos que contienen información sobre las actividades de todo el Estado uruguayo. Se aprueban dentro de ese Proyecto y generalmente no son tema de discusión parlamentaria.

también pueden determinar la asignación presupuestaria más conveniente a los intereses ciudadanos, al requerirse su aprobación para poder implementar el presupuesto del área.

El Presupuesto de la Defensa llega a consideración del cuerpo parlamentario incorporado como un capítulo más del presupuesto nacional. Por lo que su tratamiento en las cámaras legislativas debe darse a la par que son ponderadas otras áreas igual de sensibles del quehacer nacional. La falta de fuentes de información alternativas a las proporcionadas por las FF.AA. limita la capacidad del legislador al momento de formular propuestas de cambios en el presupuesto presentado desde el MDN. A propósito del cual puede señalarse que carece de una estructura organizativo-funcionarial capaz de llevar adelante la gestión del área de la Defensa de acuerdo a los preceptos de la transparencia y una efectiva rendición de cuentas al conjunto ciudadano.

Las Actividades de la Defensa y la Rendición de Cuentas: La labor del Legislativo

Desde hace varios años a esta parte, la participación de efectivos uruguayos en Misiones de paz bajo el mando de la ONU ha cobrado significativa importancia. Tanto desde el punto de vista profesional, pues es un aliciente para las FF.AA. contar con esta posibilidad de plasmar en la práctica el entrenamiento al cual dedican sus jornadas, como también permite al país insertarse a nivel internacional como garante de los DD.HH. y de las soluciones pacíficas de controversias, al tiempo que ingresan para el sector de la Defensa importantes recursos que permiten financiar la gestión operativa de las Fuerzas.

Por las características mencionadas, este tema merece un estudio detallado por parte del legislador, que debe de oficiar como garantía para el conjunto de la sociedad de que las actividades así desarrolladas cuentan con efectivos controles. El PL no sólo ha de contar con la *oportunidad de participar en la decisión de enviar tropas al exterior*, sino que, y sobre todo ha de decidir cuándo, por qué, cómo, por cuánto tiempo, y qué se hará con los recursos que ingresen por tal función (Born, 2003).

La decisión de comprometer al país en la participación de efectivos en una misión de Paz, requiere un análisis pormenorizado de los requerimientos a los cuales se verán sometidos los soldados en el campo operativo. Nos referimos aquí al equipamiento específico de la misión (su coste y utilización posterior en caso de requerirse su compra), los conocimientos especiales que deberán de aplicar los efectivos desplegados (desactivación de campos de minas, capacidad para interactuar con los civiles, experiencia en mediación, conocimiento del idioma y cultura locales), y el marco sanitario (potabilidad del agua, enfermedades presentes y modalidad de contagio), por el riesgo que supone para el país al retorno de las tropas.

Por fuera del ámbito castrense, estos elementos no son debidamente sopesados, como tampoco lo es el impacto que tendría para la eficiencia del sistema de Defensa el tener importantes recursos, humanos y militares, desplegados fuera del país, en caso de enfrentar un conflicto o situación de emergencia que surgiera de improviso. Se evidencia así la falta de una normativa específica sobre el envío de tropas al exterior que delimite los criterios que deberán de ser sopesados con anterioridad a la toma de decisión por el PE y el parlamento. De esta forma, el proceso de aprobación de la participación en este tipo de misiones aumentaría su transparencia, y sería pasible de una rendición de cuentas a posteriori, más eficiente.

El Poder Legislativo enfrenta, en lo que concierne a los temas de seguridad y defensa, problemas de falta de *información*²⁶³, *conocimientos y experiencia necesarios* para entender, tanto de las decisiones que toma el PE, como también de la posterior implementación de aquellas al interior de las Fuerzas²⁶⁴.

²⁶³ Entre la falta de información destaca la respectiva a las fuentes de ingresos y actividades extra-presupuestarias (no sólo las Misiones de Paz, sino también aquellas ganancias producto de actividades de naturaleza comercial).

²⁶⁴ "El sector es un área sumamente compleja, en la cual los parlamentarios tienen que fiscalizar temas tales como la compra de armamento, el control armamentista, y la preparación y disponibilidad de las unidades militares. No todos los parlamentarios tienen los conocimientos y la experiencia para tratar estos

En lo que refiere a las Comisiones parlamentarias de Defensa, para que las mismas puedan operar de forma adecuada es menester que se instituyan canales por los cuales los legisladores miembros de las mismas puedan tener acceso a la información necesaria y además contar con el asesoramiento que les permita interpretar los datos con independencia.

La capacidad de fiscalización parlamentaria de la gestión del sector de la Defensa, se ve limitada por *factores como tiempo, nivel de conocimientos especializados e informaciones disponibles*. En tal sentido, para poder abordar las complejas decisiones de la Defensa el Parlamento debe contar con el tiempo necesario²⁶⁵, el respaldo permanente de un funcionariado técnico-profesional capacitado y canales formales instituidos para encausar *el asesoramiento que expertos externos provenientes de organizaciones no gubernamentales (universidades, centros de estudio)* puedan aportar a los decisores políticos²⁶⁶, antes de que los mismos se decidan por una opción determinada (Born, 2003).

Proyectando Transformaciones

Hemos visto así las dificultades a las que se enfrenta el legislador al momento de debatir el presupuesto de Defensa, y también el importante papel que desempeñan en tal sentido las agencias, organismos y Secretarías vinculadas al PE. La discusión sobre las asignaciones de recursos se procesa de tal forma que la actuación del parlamento se diluye en beneficio del PE y las FF.AA., que tienden a *concentrar todas las iniciativas del ciclo de presupuestación de la Defensa en sus manos* (Born, 2003).

Esta cita, tomada del *Informe sobre Desarrollo Humano, 2002*²⁶⁷ sobre los problemas que en general padecen las democracias de los países en vías de desarrollo al momento de enfrentarse a la toma de decisión en el ámbito de la Defensa, refleja también la realidad del Uruguay: *"La falta de transparencia y rendición de cuentas es particularmente problemática en la preparación del presupuesto, donde unas pocas personas selectas del PE toman decisiones sobre las políticas y recursos para el sector de la Defensa... Los cuerpos parlamentarios –que hasta pueden gozar de un poder fiscalizador consagrado en la Constitución– y la sociedad civil, están generalmente desinformados"*.

No obstante, la garantía que supone para el orden democrático la existencia de instancias parlamentarias de aprobación de las leyes referidas al presupuesto no debería de ser de-

temas en forma eficaz, ni el tiempo o la oportunidad para adquirirlos (Capítulo 2). ...Una fiscalización parlamentaria eficaz del sector de la seguridad requiere de conocimientos especializados y de recursos dentro del parlamento o a su disposición. No obstante, los conocimientos especializados con los que generalmente cuenta el parlamento rara vez se asemejan a los que posee el gobierno o las Fuerzas. El problema básico es que los parlamentos se basan en información que emana de las agencias del PE y de las FF.AA., las instituciones que supuestamente deben fiscalizar (Capítulo 6)". Born, Hans. *"Control parlamentario del sector de la seguridad: principios, mecanismos y prácticas"*.

²⁶⁵ En esta línea se encuadran las declaraciones realizadas por el Ministro de Defensa Nacional, Dr. José Bayardi, sobre los plazos para tratar los proyectos de ley que eleva el MDN al parlamento en ocasión de su comparecencia ante la Comisión Parlamentaria de Defensa el día 24/03/08: *"...pretendemos que cada una de las Cámaras cuente con un tiempo considerable para su estudio. Por consiguiente, procuraremos que los proyectos de ley sean elevados al Parlamento con 60 días de anticipación o, como mínimo, 45 días, de forma que cada Cámara cuente con un plazo relativamente razonable para su consideración. Además, deberá realizarse un reordenamiento de los trámites de carácter burocrático en la propia estructura del MDN"*.

²⁶⁶ El parlamento puede contar con la asistencia de expertos en planificación presupuestaria y financiera de la sociedad civil para el proceso de fiscalización y revisión financiera del sector de la Defensa (Cap. 23). Sin embargo, no hay que olvidar que: *"Aunque la base legal de la fiscalización parlamentaria sea impecable y el parlamento cuente con los recursos y conocimientos suficientes para encarar este tema, la eficacia de la labor parlamentaria no es algo que pueda darse por sentado... (pues) la voluntad política de los parlamentarios de utilizar las herramientas y mecanismos a su disposición constituye una condición indispensable (Cap. 13)"*. Born, Hans. *"Control parlamentario del sector de la seguridad: principios, mecanismos y prácticas"*.

²⁶⁷ Páginas 89 y 91. Citado en Born, Hans. *"Control parlamentario del sector de la seguridad: principios, mecanismos y prácticas"*. Capítulo 23.

jada de lado, pues es en definitiva el ámbito donde se manifiesta y expresa con mayor claridad la indelegable obligación ciudadana de participar en la construcción del sector de la Defensa.

Los legisladores de hecho pueden, y deben, seguir atentamente cómo son tratados los temas de la Defensa a lo largo de las distintas etapas del ciclo presupuestario (Born, 2003). Por tanto, en un área que debido a su naturaleza específica (temas técnicos y requisitos de seguridad estratégica sumamente complejos) dificulta la labor del legislador y la participación ciudadana, si se busca cambiar esta realidad, las agencias competentes en materia de control y planificación presupuestaria (TCR, AIN, OPP), en conjunción de esfuerzos con los miembros del legislativo *deben proceder a identificar y abordar estos vicios y debilidades que presenta del sistema* (Born, 2003. Cap. 23), garantizando la responsabilidad y transparencia en el desempeño del área.

En otro orden, la información que concierne a las asignaciones presupuestarias del sector Defensa (aunque también pueden ser generalizables estos criterios al conjunto de la actividad estatal) no sólo debe ser planteada de acuerdo a los criterios tradicionales de *eficacia (cumplir con los objetivos de la política)*, y *eficiencia (cumplir con los objetivos de política con la menor cantidad posible de recursos)*²⁶⁸, sino que también debe existir un desarrollo discursivo sobre las consideraciones valorativas que van por detrás de los fríos números, transmitiendo a la ciudadanía no sólo el resultado, sino también la discusión que estuvo por detrás de las decisiones. Ganándose así en transparencia, y propiciando una rendición de cuentas más completa, pues *“...el suministro de información precisa, completa y oportuna sobre el presupuesto de defensa...es un requisito previo para la información y el debate públicos...facilita la identificación de las debilidades, necesidades de reforma y compensaciones entre los gastos (efectuados en esta área) y otros gastos públicos...y aumenta la confianza pública en el gobierno”* (Born, 2003).

Para ello deberán superarse una serie de dificultades: a) una concepción del proceso presupuestario que tradicionalmente ha sido ajeno a la participación ciudadana, b) objetivos de Defensa en proceso de transformación, c) falta de conocimientos especializados multidisciplinarios en los organismos públicos vinculados al presupuesto en sus distintas etapas, d) prácticas burocráticas dentro del sector público (confidencialidad por sobre rendición de cuentas) poco proclives a la difusión de la información sobre la gestión, e) falta de personal civil dentro del MDN con conocimientos especializados para cumplir con las exigencias necesarias y tomar en consecuencia decisiones apropiadas sobre la política de defensa.

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

La sociedad civil²⁶⁹ debería cumplir un importante papel en el monitoreo de las actividades y decisiones gubernamentales en el área de la defensa. Las *múltiples y diversas demandas e intereses* que coexisten en el seno de la sociedad han de ser *tenidas en cuenta* al momento de delinear los lineamientos de acción del Estado, y las consecuentes asignaciones presupuestarias para llevarlos a cabo. Ciertos grupos dentro del conjunto social, tales como *las instituciones académicas, los centros de investigación, las ONG's* (entre ellas la de DD.HH.), pueden (y deben) *de influir activamente en las decisiones y políticas relacionadas con el sector de la Defensa* (Born, 2003).

La ciudadanía en Uruguay tiene disponible el acceso a determinados datos del sector de la Defensa (discusiones parlamentarias, presupuesto, auditorías, compras y gastos) por

²⁶⁸ Born, 2003. Cap. 23.

²⁶⁹ “El término sociedad civil se refiere a las organizaciones autónomas que se ubican entre las instituciones del estado por un lado, y la vida privada de las personas y comunidades por el otro. Abarca un amplio espectro de asociaciones voluntarias y movimientos sociales, que representan a diferentes intereses sociales y tipos de actividad”. Born, Hans. “Control parlamentario del sector de la seguridad: principios, mecanismos y prácticas”. Capítulo 6.

medio de los sitios de internet de diversas dependencias del Estado. Sin embargo, el acceso a esta información, por la pluralidad de agencias y organismos que la producen resulta dificultoso.

Por otra parte, es aún reducida la producción sobre el tema por parte de grupos de investigación independientes.

Podría señalarse, como una primera iniciativa estatal interesante, la experiencia promovida por el Ministerio de Defensa Nacional en 2006 con la celebración del Debate Nacional sobre Defensa.

En definitiva, *“La sociedad civil hace un aporte informal importante a la formulación e implementación de la política de Defensa...La participación pública es importante para la estabilidad a largo plazo de un sistema...el control democrático sólo puede ser eficaz, al igual que el principio del buen gobierno, si el público conoce los temas principales que se debaten a nivel parlamentario”* (Born, 2003). Pues, *“El buen gobierno debe reunir las cualidades de una determinación de políticas predecible, abierta e inteligente, una burocracia imbuida de una cultura profesional que actúe a favor del bien público, el imperio de la ley, los procesos transparentes, y una sociedad civil sólida que participe en la vida pública. Un mal gobierno (por otro lado) se caracteriza por una determinación de políticas deficiente, burocracias que no rinden cuentas, sistemas legales inaplicados o inexistentes, (...) y una sociedad civil no comprometida con la vida pública...”*²⁷⁰

²⁷⁰ Fuente: Born, Hans. *“Control parlamentario del sector de la seguridad: principios, mecanismos y prácticas”*, Capítulo 3. Citado de: *“Gobernabilidad: La experiencia del Banco Mundial”*. Banco Mundial, Washington (1994).

Capítulo 4º

1. Conclusiones principales y recomendaciones correctivas de y hacia los organismos de la sociedad civil organizada, que contribuyan para:

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

El desconocimiento es probablemente el obstáculo más importante para lograr un mayor involucramiento de la sociedad civil en temas de defensa nacional, pre-requisito de la participación y la incidencia como elementos que promueven el aumento de la transparencia en el manejo de los recursos destinados a la defensa nacional.

Sin embargo, teniendo en cuenta las características de la sociedad uruguaya, su cultura política y cómo se relaciona la sociedad civil con sus FFAA, no parece probable que la sociedad civil pueda constituirse en actor relevante para promover mayores niveles de transparencia en la gestión del presupuesto de defensa.

La única iniciativa en desarrollo actualmente lo constituye un pequeño núcleo de investigación independiente de carácter académico existente en la Universidad de la República dedicado al estudio de la temática.

Más allá de ello no podría descartarse en el futuro iniciativas del tipo del Ombudsman de la Defensa ó el fortalecimiento de las capacidades del Parlamento y la promoción de formas de cooperación que le permitan acceder al asesoramiento de expertos formados en el ámbito universitario.

Tras este recorrido, puede señalarse que las medidas dirigidas a mejorar la transparencia en la gestión del Presupuesto de Defensa Nacional deben centrarse en tres aspectos:

1. Continuar reforzando las capacidades institucionales del MDN, en el sentido de desarrollar capacidades político-técnicas para elaborar, gestionar y controlar el presupuesto de defensa asumiendo su responsabilidad como conducción política de la defensa nacional y en particular de las FFAA.
2. Fortalecer las capacidades de supervisión y control del Parlamento sobre esta esfera de políticas públicas
3. Promover la inclusión en la agenda pública de los temas de la defensa nacional y la política militar con el objetivo de democratizar su tratamiento, por la vía de ampliar el conocimiento y desarrollar el interés en la ciudadanía en la temática y de romper el tradicional monopolio que las instituciones militares ejercen sobre esta área de políticas públicas.
4. Desarrollar el expertise civil sobre políticas de defensa nacional y políticas militares.

Referencias

Bibliografía:

- **Aguilar Villanueva, Luis F.** (1992). "Estudio Introductorio" en *La Hechura de las políticas*. M. A. Porrúa, México pp. 15 a 84.
- **Aguilar Villanueva, Luis F.** (1992). "Estudio Introductorio" en *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. M. A. Porrúa, México pp. 15 a 72.
- **Aguilar Villanueva, Luis F.** (1992). "Estudio Introductorio", en *El estudio de las políticas públicas*. M. A. Porrúa, México pp. 15 a 74.
- **Álvarez Martínez, María Ximena.** (2006). "Brasil y Uruguay: la historia regional en el discurso militar uruguayo (1973-1985)". *Revista de Historia Regional* 11(1): 29-52, Verano.
- **Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales.** (2006). "Informe Analítico: Desarrollo y resultados de las Mesas Temáticas de Debate sobre Ley de Defensa Nacional Primera Fase (Junio – Setiembre 2006)". UdelaR. Montevideo.
- **Auditoría Interna de la Nación.** "Normas Generales de Control Interno". Fuente: www.ain.gub.uy
- **Bentancur, Vicente.** (2000). "Reforma de la gestión Pública y políticas universitarias". *Revista Nueva Sociedad*, N° 165, enero-febrero, pp. 58 a 72.
- **Barberis, Peter.** (1995). "*The Civil Service: continuity and change*". 10; 3 *Public Policy and Administration*. La versión on-line de este artículo puede ser encontrada en: <http://ppa.sagepub.com>
- **Barberis, Peter.** (1995). "*The Civil Service from Fulton to Next Steps and Beyond – Two Interpretations, Two Epistemologies*". 10; 34 *Public Policy and Administration*. Este artículo puede ser encontrado en el sitio: www.ppa.sagepub.com/cgi/content/abstract/10/2/34
- **Born, Hans.** (2003). "*Control parlamentario del sector de la seguridad: principios, mecanismos y prácticas*". Traducción al español: Patricia Ema Galina (Departamento de Traducciones del Congreso Nacional de la República Argentina). Publicado por: Unión Interparlamentaria (UIP) y el Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas – Ginebra (DCAF). Ginebra/Belgrado.
- **Caetano, Gerardo y José Rilla.** (1994). "*Historia Contemporánea del Uruguay: de la colonia al Mercosur*", Colección CLAEH/Editorial Fin de Siglo; Montevideo.
- **Capó, Grisel.** "Inteligencia Estratégica en Uruguay".
- **Celi, Pablo.** (2003). "Dimensión institucional de la política de defensa: rol parlamentario y política exterior" Fuente: Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre.
- **Contaduría General de la Nación.** (2007). Informe "Distribución del Gasto Presupuestal 1974-2005". Montevideo, enero.
- **Contaduría General de la Nación.** (1995). Informe "Estudio de la Evolución Presupuestal 1961-1994". Montevideo.

- **Contaduría General de la Nación.** (2006). Informe "Evaluación del gasto Presupuestal en Valores Constantes por Categorías de Incisos 1961-2005". Montevideo, mayo.
- **DCAF.** (2008). "Comités parlamentarios sobre defensa y seguridad". Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces. Disponible en el sitio web: www.dcaf.ch
- **DCAF.** (2008). "El Ombudsman Militar". Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces. Disponible en el sitio web: www.dcaf.ch
- **DCAF.** (2008). "Envío de tropas al extranjero". Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces. Disponible en el sitio web: www.dcaf.ch
- **DCAF.** (2008). "Papel del Parlamento en el aprovisionamiento de la defensa". Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces. Disponible en el sitio web: www.dcaf.ch
- **DCAF.** (2008). "Papel del Parlamento en el presupuesto de Defensa". Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces. Disponible en el sitio web: www.dcaf.ch
- **Donadio, Marcela.** "Integración y Defensa Nacional en el Cono Sur". SER en el 2000. CONICET. Una versión similar de este artículo fue presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz, en Guatemala, en agosto de 1995.
- **Douglas North.** (1993). *"Instituciones, cambio institucional y desempeño económico"*. FCE, México.
- **Du Gay, Paul.** (2004). *"Against 'Enterprise'"*. 2004; 11; 37 *Organization*. Este artículo puede ser encontrado en el sitio: <http://org.sagepub.com/cgi/content/abstract/11/1/37>
- **Easton, David.** (1969). *"Esquemas para el análisis político"*. Editorial Amorrortu. Buenos Aires, Argentina.
- **Esteyro, Juan L.** (2004). *"La difícil profesión de la paz"*. Centro Coordinador de Operaciones de Mantenimiento de la Paz – Estado Mayor General del Ejército. Montevideo.
- **Faroppa, Luis A.** (1995). "De la Multilateralización a la Regionalización". Junio, 1994. Fuente: Sinopsis Estadística del MERCOSUR vol. 2. (INDEC).
- **Filgueira, Fernando.** (1989). "Un Estado Social Centenario. El Crecimiento hasta el Límite del Estado Social Batllista" en Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando *El Largo Adiós al País Modelo*, Ed. Arca/Kellog-Notre Dame University, Montevideo.
- **García Mexía, Pablo.** (2002). Informe de la "Misión de Asesoramiento para el Diseño de un Programa de Prevención y Lucha Contra la corrupción en Uruguay". Montevideo/Madrid, junio. Disponible en: www.jasesora.gub.uy
- **Gonnet Ibarra, Diego.** "¿Quién gobierna? Procesos de toma de decisión del Poder Ejecutivo uruguayo en materia de participación en Misiones de Paz de ONU". PRIS-FAS-Instituto de Ciencia Política-FCS-UdelaR.
- **Gonnet Ibarra, Diego** (coord.); **Alonso, R.; Perdomo, S.; Rumeau, D.** (2006, a). *"Sistematización comparativa del marco jurídico de la Defensa. Argentina, Brasil, Chile, España y Uruguay"*. Trabajo de Consultoría realizado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el marco del Proyecto "Apoyo al diseño de políticas en el sector de la seguridad (defensa nacional y seguridad ciudadana)".

- **Gonnet Ibarra, Diego** (coord.); **González Guyer, J.; Alonso, R.; Perdomo, S.; Ruemeau, D.** (2006, b). *"Informe Analítico de desarrollo y resultados de las Mesas Temáticas de Debate sobre Defensa Nacional y hacia una nueva Ley Orgánica de las FF.AA."* Trabajo de Consultoría realizado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el marco del Proyecto *"Apoyo al diseño de políticas en el sector de la seguridad (defensa nacional y seguridad ciudadana)"*.
- **González Guyer, Julián.** (2005). "Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay: Análisis Diagnóstico y Elementos para la Interpretación de las Relaciones entre FFAA y Sociedad". Working Paper elaborado para el Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, Rep. Fed. de Alemania. (inédito)
- **González Guyer, Julián.** (2002). *"La Política Exterior del Uruguay en el Ámbito de la Defensa, toma de decisión en un tema opaco. Un avance en la interpretación de las relaciones FFAA y Sociedad en el Uruguay del Siglo XX"*. Tesis de Maestría en Ciencia Política, ICP, FCS. Montevideo. (inédito).
- **González Guyer, Julián.** (2004-2005). "Análisis de la normativa legal referente al Sector Defensa. El Caso de Uruguay". Informe de Investigación para el Programa *La Administración de la Defensa como Política Pública en Iberoamérica*. Instituto Gral. Gutiérrez Mellado. Madrid.
- **González Guyer, Julián.** (Comp.) (2006). *"Debate Nacional Sobre Defensa. Aportes Internacionales"*. Ed. PNUD y Ministerio de Defensa Nacional. Montevideo.
- **González Guyer, Julián.** (Comp.) (2006). *"Debate Nacional Sobre Defensa. Aportes para una Ley de Defensa Nacional"*. Ed. PNUD y Ministerio de Defensa Nacional. Montevideo.
- **González Guyer, J., Gonnet, D. y Arbesún, R.** (2007). *"Defensa Nacional y Democracia. Defensa e Integración Regional"*. CSIC-ICP/FCS, UdelaR, Montevideo.
- **González Guyer, Julián. Gonnet, Diego. Ramírez, Alejandro.** (2005) "El gobierno Progresista y la Cuestión Militar". Documento de Trabajo. PRISFAS-ICP-FCS. (Inédito).
- **González Guyer, Julián; Vera, Bruno; Alonso, Reinaldo.** (2007). "Uruguay: Incorporando la Defensa al Debate Político Público". PRISFAS-ICP-FCS. Montevideo. (Inédito)
- **Grindle, Merilee y John Thomas.** (1991). *"Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries"*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- **Horton, Sylvia.** (2006). "The Public Service Ethos in the British Civil Service: An Historical Institutional Analysis". 21; 32 *Public Policy and Administration*. La versión on-line de este artículo puede ser encontrada en: <http://ppa.sagepub.com/cgi/content/abstract/21/1/32>
- **Instituto Gral. Gutiérrez Mellado.** (2004-2005). "Análisis de la normativa legal referente al Sector Defensa". Informes de Investigación del Programa *La Administración de la Defensa como Política Pública en Iberoamérica*. Casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Madrid.
- **Kamrat, Ana Graciela.** (2007). "La Gestión Financiera del Estado". Fuente: www.bps.gub.uy

- **Lisanti, Carla.** (2007). "Organización Estatal uruguaya". Trabajo elaborado por la ONSC (Oficina Nacional del Servicio Civil) y disponible en el sitio web: www.bps.gub.uy
- **López, Selva.** (1995). "*Uruguay 1985–1993. Estrategia y táctica de la reproducción institucional militar en la post-dictadura*". Tesis de doctorado presentada al Departamento de Pos graduación en Ciencias Sociales, del Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas. Universidad Estadual de Campinas. Orientada por Dr. Eliécer Rizzo de Oliveira. (Inédito)
- **Luzardo, Felipe.** (2007). "*Control y Responsabilidad*". Documento elaborado por la ONSC (Oficina Nacional del Servicio Civil) y disponible en el sitio web: www.bps.gub.uy.
- **Mayntz, Renate.** (2001). "El Estado y la sociedad civil en la governance moderna". Paper presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma de la Administración Pública y del Estado. Buenos Aires, Argentina, 5-9 de Noviembre.
- **Massey, Andrew.** (1995). "Civil Service Reform and Accountability". 10; 16 *Public Policy and Administration*. La versión on-line de este artículo puede ser encontrada en: <http://ppa.sagepub.com/cgi/content/abstract/10/1/16>
- **McGarvey, Neil.** (2001). "Accountability in Public Administration: A Multi-Perspective Framework of Analysis". 16; 17 *Public Policy and Administration*. La versión on-line de este artículo puede ser encontrada en: <http://ppa.sagepub.com/cgi/content/abstract/16/2/17>
- **MDN-PNUD-UdelaR.** (2006). "Insumos para la elaboración de un anteproyecto de Ley de Defensa Nacional". Elaborados en el marco del Debate Nacional sobre Defensa. Montevideo. Disponibles en el link "Debate Nacional" del sitio web: www.mdn.gub.uy
- **Meyer, Renate y Hammerschmid, Gerhard.** (2006). "Public Management Reform: An Identity Project". 21; 99 *Public Policy and Administration*. La versión on-line de este artículo puede ser encontrada en: <http://ppa.sagepub.com/cgi/content/abstract/21/1/99>
- **Ministerio de Defensa Nacional (Uruguay).** (1999). Documento "*Bases para una Política de Defensa Nacional*". Montevideo.
- **Ministerio de Defensa Nacional (Uruguay).** (2005). Documento "*La Defensa Nacional: Aportes para un debate*". Oficina de Relaciones Públicas del MDN. Montevideo.
- **Ministerio de Defensa Nacional (Uruguay).** (2007). "Anteproyecto de Ley de Defensa Nacional".
- **Moraes, Juan Andrés (coordinador); López, Santiago, Morales, Soledad.** (2008). "*En los Nervios del Presupuesto: Un estudio de la presupuestación en el Ejecutivo Uruguayo*" (páginas 30-43). Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Mayo.
- **Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado.** (2001). "Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción", en Pierre Calame y André Talmant, *Con el Estado en el corazón*, Trilce.
- **Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado.** (2002). "La Reforma de la Administración Central en el Segundo Gobierno de Sanguinetti: Realizaciones y Déficit de un Enfoque Gerencialista". En *Uruguay: La Reforma del Estado y las Políticas Públicas en la Democracia Restaurada (1985-2000)*, Ediciones Banda Oriental, Montevideo.

- **Neyland, Daniel.** (2007). "Achieving Transparency: The Visible, Invisible and Divisible in Academic Accountability Networks". 14; 499 *Organization*. La versión on-line de este artículo puede ser encontrada en: <http://org.sagepub.com/cgi/content/abstract/14/4/499>
- **ONU.** "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción" (ratificada en Uruguay por la ley N° 18.056).
- **OPP-CEPRE.** (2005). "Guía Metodológica de Planificación Estratégica". Marzo. Disponible en el sitio web: www.pmcgp.opp.gub.uy.
- **Pasquier, Martial y Jean-Patrick Villeneuve.** (2007). "Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information". 2007; 73; 147 *International Review of Administrative Sciences*. Este artículo puede ser encontrado en: <http://ras.sagepub.com/cgi/content/abstract/73/1/147>
- **Pellegrino, Adela y Andrea Vigorito.** (2005). "La emigración uruguaya durante la crisis de 2002". Serie Documentos de Trabajo DT03/05. Instituto de Economía, Udelar, Montevideo. Disponible en «<http://www.iecon.ccee.edu.uy/publicaciones/DT03-05.pdf>». (Consultado el 15/02/07).
- **Pérez Salgado, Ignacio y Kliksberg, Bernardo.** (1985). "Políticas de gestión pública: el rol del Estado en la presente situación de América latina y el Caribe". 1985; 51; 221 *International Review of Administrative Sciences*. La versión on-line de este artículo puede ser encontrada en: <http://ras.sagepub.com>
- **Piotrowski, Suzanne J. y Gregg G. Van Ryzin.** (2007). "Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government". 2007; 37; 306 *The American Review of Public Administration*. Este artículo puede ser encontrado en el sitio web: www.arp.sagepub.com/cgi/content/abstract/37/3/306
- **Ramos, Conrado.** (2005). "Principales deficiencias de los mecanismos de carrera administrativa y lineamientos de reforma para la misma". OPP, Mayo.
- **Real de Azúa, Carlos.** (1984). "¿Uruguay: una sociedad amortiguadora?". CIE-SU/EBO, Montevideo.
- **Rivoir, Ana Laura y Mauro D. Ríos.** (2007). "Libro Verde de la SIC en Uruguay". AGESIC. Mayo.
- **Rossa, Gabriela.** "Informe sobre el SIIF". Universidad de la Republica, Dirección General de Administración Financiera.
- **Trylesinski, Fanny.** (2007). "Los uruguayos y la salud: situación, percepciones y comportamiento". Reporte para INE-PNUD-UNPFA. Disponible en la página de Internet: http://www.ine.gub.uy/enha2006/Modulo_salud_versi%F3n_final.pdf (Fecha de Consulta: 14/05/08).

Fuentes Legales:

- **CGN.** *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal*. 2006. Fuente: www.cgn.gub.uy
- **Constitución de la República Oriental del Uruguay.** *Constitución de 1967, con las modificaciones plebiscitadas el 26/11/1989, el 26/11/1994, el 08/12/1996 y el 31/10/2004*. Disponible en: www.parlamento.gub.uy

- **Convención Interamericana contra la Corrupción** (Caracas, Venezuela, 29/03/1996). Ratificada en el Uruguay por medio de la Ley N° 17.008. Disponible en: www.parlamento.gub.uy
- **Convenio de Asistencia Militar entre los Estados Unidos de América-Uruguay**. Fecha: 30/06/1952. Fuente: www.parlamento.gub.uy
- **Convenio Marco de Cooperación Técnico-Militar entre la Federación de Rusia-Uruguay**. Fecha: 22/10/2002. Fuente: www.parlamento.gub.uy
- **Decreto Ley N° 14157**. *Ley Orgánica de las FF.AA.* Promulgación: 21/02/1974. Publicación: 05/03/1974.
- **Decreto Ley N° 14747**. *Ley Orgánica de la Fuerza Aérea Uruguaya*. Promulgación: 28/12/1977. Publicación: 30/12/1977.
- **Decreto de Ley N° 15688**. *Ley Orgánica del Ejército*. Promulgación: 30/11/1984. Publicación: 17/01/1985.
- **Ley N° 15.808**. “Modifica a la Ley Orgánica de las FF.AA. N° 14.157”. Publicada: D.O. 24/04/1986 - N° 22144.
- **Decreto N° 114/991**. “Reglamento Orgánico Funcional de la Administración Superior del Ministerio de Defensa Nacional”. Fecha: 05/03/1991.
- **Decreto N° 30/003**. *Normas de Conducta en la Función Pública*. Fecha: 23/01/03.
- **Decreto N° 354/1999**. *Regula Creación de la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado* (JAMEFE). Disponible en el sitio web: www.jasesora.gub.uy.
- **Decreto N° 377/998**. *Estructuras Organizativas de las FF.AA.* Fecha: 22/12/1998. Fuente: www.pmcgp.opp.gub.uy
- **Decreto N° 393/2004**. *Sobre la Difusión de la Información Pública*. Consultar en: www.comprasestatales.gub.uy, y en www.jasesora.gub.uy.
- **Decreto N° N° 560/994**. *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz* (SINOMAPA). Fecha: 21/12/1994.
- **Decreto N° 606/988**. *Fecha de creación de Ministerio de Guerra y Marina*. Actual Ministerio de Defensa Nacional. Fuente: www.mdn.gub.uy
- **Decreto N° 89/005**. *Publicidad por parte de la OPP de la información respecto a los cargos y contratos de las UE de los Incisos 02 al 15 del Presupuesto nacional, contenida en el Sistema de Remuneraciones (SR)*. Promulgación: 24/02/2005. Publicación: 04/03/2005. Fuente: www.pmcgp.opp.gub.uy
- **Informes de la gestión de la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado** (JAMEFE) para los años comprendidos entre 1999 y 2006. Disponibles en el sitio web: www.jasesora.gub.uy.
- **Ley N° 9.943**. “Instrucción Militar Obligatoria. Obligación ciudadana de Defender la República, determinándose cómo deben prepararse”. Publicada: D.O. 05/08/1940 - N° 10170.

- **Ley Nº 10.808.** *Ley Orgánica de la Armada Nacional.* Publicada D.O. 8 nov/946 - Nº 12018
- **Ley Nº 17.060.** *Asigna competencias a la JAMEFE.* Fecha: 23/12/1998. Disponible en: www.parlamento.gub.uy
- **Ley Nº 17.296.** *Modifica en algunos aspectos a la Ley Nº 17060 Sobre la JAMEFE.* Fecha: 21/02/2001. Disponible en: www.jasesora.gub.uy.
- **Texto Ordenado Ley de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF)** y la Ley Nº 17.213, que sustituye determinados artículos del mismo (Publicada D.O. 07 de octubre de 1999 - Nº 25.373). Disponible en el siguiente sitio web de Internet: www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/otrosdocumentos/Tocaf/tex_tocaf.htm
- **Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).** Fecha: 02/09/1947. Fuente: Oficina de Derecho Internacional-Organización de los Estados Americanos. Sitio web: www.oas.org/dil/esp/tratados.htm

Fuentes de consulta en Internet:

- **Banco de Previsión Social del Uruguay:** www.bps.gub.uy
- **Contaduría General de la Nación:** www.cgn.gub.uy
- **Ministerio de Defensa Nacional:** www.mdn.gub.uy
- **Arma de Ingenieros del Ejército Uruguayo:** www.ingenierosmilitares.org.uy
- **Auditoría Interna de la Nación:** www.ain.gub.uy
- **Poder Legislativo del Uruguay:** www.parlamento.gub.uy
- **Portal estatal:** www.comprasestatales.gub.uy
- **Presidencia de la República:** www.presidencia.gub.uy.
- **CEPRE:** www.pmcgp.opp.gub.uy
- **Tribunal de Cuentas:** www.tcr.gub.uy
- **Ministerio de Economía y Finanzas:** www.mef.gub.uy
- **OPP:** www.opp.gub.uy
- **Portal del MERCOSUR:** www.mercosur.int
- **Portal informativo:** www.mercosurabc.com.ar
- **Ejército Nacional:** www.ejercito.mil.uy
- **Armada Nacional:** www.armada.gub.uy
- **Fuerza Aérea Uruguaya:** www.fuerzaaereauruguay.com
- **Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado:** www.jasesora.gub.uy.

- **Banco Central del Uruguay:** www.bcu.gub.uy
- **Instituto de Economía, Facultad Ciencias Económicas y Administración, UdelAR:** www.iecon.ccee.edu.uy
- **Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF):** www.dcaf.ch
- **Fundación Dr. Fernández Enciso:** www.fundacionenciso.org.uy (Consulta 14/05/08)

Índice de Cuadros, Tablas y Gráficos.

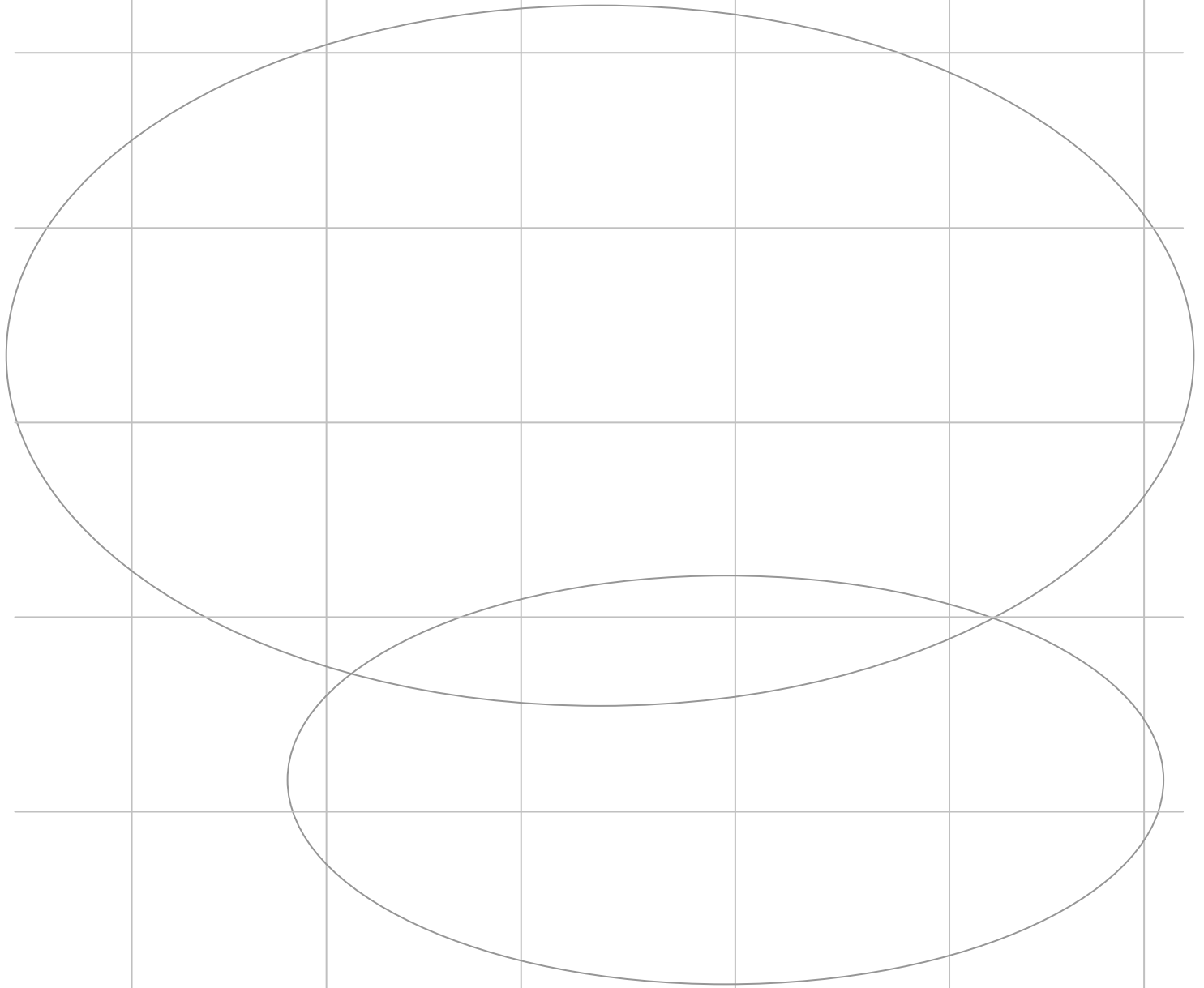
Cuadro I: Principales Incisos del Presupuesto Nacional.....	Página 27
Cuadro II: Programas y principales UE's del MDN.....	Página 28
Gráfico I: Presupuesto de Incisos Seleccionados / PBI (1961-2007).....	Página 30
Gráfico II: Presupuesto de Incisos seleccionados/Total Gasto Público (1961-2007).....	Página 30
Gráfico III: Presupuesto ejecutado incisos seleccionados (1961-2007).....	Página 31
Cuadro III: Detalle evolución del presupuesto del MDN por quinquenios.....	Página 32
Gráfico IV: Gasto total, funcionamiento e inversiones del MDN (1975-2007).....	Página 33
Gráfico V: Índices de variación de gasto total, funcionamiento e inversiones de MDN/ Inversiones como porcentaje del total de gastos por quinquenio (1975-2009).....	Página 34
Cuadro IV: Indicadores M/N presupuesto defensa en Uruguay (2002-2007).....	Página 35
Cuadro V: Indicadores U\$S presupuesto defensa en Uruguay (2002-2007).....	Página 36
Gráfico VI: Índices de variación MDN y gasto público (1981-2007).....	Página 37
Cuadro VI: Resumen cambios en el presupuesto MDN 2001-2004.....	Página 38
Cuadro VII: Caída del gasto del MDN entre 2002 y 2004.....	Página 39
Cuadro VIII: Composición del gasto público gobiernos Batlle y Vázquez.....	Página 40
Cuadro IX: Resumen cambios en el presupuesto MDN 2004 – 2007.....	Página 41
Gráfico VII: Índices variación del PBI, gasto público y MDN 1981-2007.....	Página 42
Gráfico VIII: Presupuesto ejecutado por MDN según gobiernos (1980–2009).....	Página 43
Cuadro X: Presupuesto acumulado 1973–2007 (a precios constantes de 1995).....	Página 44
Cuadro XI: Resumen presupuesto MDN 1961–2005, quinquenios seleccionados.....	Página 44
Cuadro XII: Distribución presupuesto MDN por programas (2002-2006).....	Página 46
Cuadro XIII: Composición del gasto MDN (2002-2006).....	Página 47

Cuadro XIV: Composición gasto por programa de actividad del MDN (2002-2006).....	<i>Página 48</i>
Cuadro XV: Funcionarios del MDN según Unidad Ejecutora (2005).....	<i>Página 49</i>
Cuadro XVI: Principales objetos del gasto de funcionamiento del MDN (excepto Serv. Personales) para el período 2002-2006.....	<i>Página 49</i>
Cuadro XVII: Inversiones por programa del MDN (2002-2006).....	<i>Página 50</i>
Cuadro XVIII: Principales proyectos de Inversión del MDN (2002-2006).....	<i>Página 51</i>
Cuadro XIX: Fuentes de financiamiento del MDN (2002-2006).....	<i>Página 52</i>
Cuadro XX: Haberes generados por personal militar en misiones de paz.....	<i>Página 52</i>
Cuadro XXI: Lineamientos Generales del Presupuesto - Metas y Objetivos.....	<i>Página 60</i>
Cuadro XXII: Subsistemas del SIIF.....	<i>Página 66</i>
Cuadro XXIII: Principales Definiciones Conceptuales de la Defensa Nacional.....	<i>Página 74</i>
Cuadro XXIV: Recorrido de los Lineamientos Presupuestales – Defensa.....	<i>Página 95</i>
Cuadro XXV: Recorrido Institucional del Presupuesto Nacional.....	<i>Página 96</i>
Cuadro XXVI: Organigrama del MDN.....	<i>Página 115</i>
Tabla I: Competencias del Poder Legislativo en materia de Defensa y FF.AA.....	<i>Página 120</i>
Tabla II: Las Comisiones Legislativas de Defensa, Integración y Atribuciones.....	<i>Página 120</i>

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

Web site:

<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