



**FLACSO**  
CHILE

## TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS PRESUPUESTOS DE DEFENSA: del secreto al escrutinio público

David Álvarez Veloso<sup>1</sup>

La toma de decisiones en política de defensa, la designación de los recursos para las Fuerzas Armadas y, en general, el manejo de los asuntos concernientes a la seguridad nacional son temas que poseen bajo interés para la ciudadanía. Se trata de un área de la administración pública que, en circunstancias normales –vale decir, sin una amenaza latente–, es de interés secundario para una población que considera que sus problemas más agobiantes son el desempleo, la delincuencia o la inflación<sup>2</sup>.

Por otro lado, a pesar que la modernización del Estado en América Latina se ha constituido en los últimos años como un tema de importancia en buena parte de los gobiernos de la región, la reforma del sector seguridad no ha formado parte de estas prioridades. Desde hace poco más de un lustro, varios países del hemisferio han comenzado procesos de cambio e impulsado ini-

ciativas tendientes a la modernización de la defensa, a alcanzar una mayor transparencia y a generar mecanismos de confianza mutua con las naciones vecinas. Sin embargo, circunstancias históricas, ausencia de liderazgos, resistencias institucionales al cambio y la existencia de leyes específicas –entre otros factores– han limitado el alcance de estas transformaciones.

En términos generales el sector seguridad presenta una evolución más lenta que otras dimensiones del Estado. En su mayoría, los avances han ido por el camino de la explicitación de la política de defensa –a través de libros blancos publicados a lo largo de la región– y por medio de mecanismos de confianza mutua que se entrelazan de manera estrecha con la política exterior. La transparencia y la rendición de cuentas presupuestarias se constituyen sin duda en tareas pendientes.

### Claves de los presupuestos de defensa

- Dificultad de medir la eficiencia del gasto.
- Bien público puro. Fuerte incentivo a la subvaloración.
- Uso del secreto más allá de lo necesario.
- Desconocimiento público por:
  - \* Tema técnico de bajo interés ciudadano.
  - \* Dificultad de acceso a la información.
  - \* Hay información que requiere de cierta reserva.

<sup>1</sup> Investigador de FLACSO-Chile y Programa Seguridad y Ciudadanía. Editor de *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*.

<sup>2</sup> Latinobarómetro. 2005. Informe Latinobarómetro 2005. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

## Características generales del presupuesto en defensa

La defensa es uno de los aspectos de la administración del Estado que genera mayor cantidad de suspicacias y críticas respecto del uso de los dineros gastados y los beneficios recibidos por estos desembolsos. En un contexto de creciente preocupación por el aumento de denuncias de corrupción y, en general, una creciente demanda de transparencia sobre los actos del gobierno, el excesivo uso del secreto con el que se manejan los asuntos militares y la poca información pública con la que se cuenta referente a los gastos realizados en el sector, no colaboran a mejorar esta situación.

Los presupuestos en defensa se caracterizan por el alto grado de discrecionalidad con el que se manejan los datos. Aunque durante los últimos años se han realizados esfuerzos por transparentar la entrega de la información, todavía no es posible contar con datos que reflejen fidedignamente los montos que cada país destina a este ítem<sup>3</sup>. La justificación es simple: los asuntos del sector requieren de un manejo discreto de información en materias sensibles y que, por razones de seguridad, los gobiernos prefieren mantener en reserva. Esto no significa, sin embargo, que la inversión pública en defensa deba conducirse sin control.

A la dificultad de acceder a la información se suma una tarea de mayor complejidad: medir con precisión el grado de defensa (seguridad) obtenida en función de los montos involucrados. En un contexto marcado por la limitada presencia de conflictos limítrofes se torna difícil identificar el resultado de la inversión realizada en esta materia. Así, para la población en general, resulta complejo entender las razones que justifican destinar cada año sumas tan importantes de dinero a la compra de armamentos y mantenimiento de aparatos militares.

Al analizar los gastos y presupuestos en defensa no resulta suficiente conocer simplemente los montos involucrados. Si bien es de primera importancia –y hasta ahora más bien aparece como un anhelo– contar con el mayor detalle posible de los montos destinados en el área, un buen presupuesto debe reflejar en qué se está gastando el dinero, quién es el responsable de su ejecución y cuáles son los resultados esperados. El fin último es, entonces, evaluar de manera adecuada lo logrado con la inversión y no contar simplemente con una cifra que poco y nada nos dice sobre las prioridades gubernamentales. El cuadro número 1 nos ilustra esta perspectiva.

<sup>3</sup> Ver al respecto Sibilla, Gustavo. 2005. “Los presupuestos en defensa en América Latina: creciente apertura y transparencia” en *RES-DAL, Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. Resdal. Buenos Aires.

## Cuadro N° 1 Lo que nos dice el presupuesto

Los datos internacionales disponibles entregan una panorámica general sobre los volúmenes de gasto y el esfuerzo que cada país realiza en la defensa. A pesar que estos datos no son exactos, otorgan importantes antecedentes para el análisis.

### Gasto militar en millones de dólares constantes del 2003.

Países seleccionados

	2000	2001	2002	2003	2004
Brasil	8.042	9.323	9.357	7.901	7.500
Colombia**	2.537	2.862	3.138	3.490	3.655
Chile*	2.371	2.461	2.625	2.521	3.178
Argentina	1.821	1.791	1.480	1.528	1.503
México	3.067	3.186	3.027	2.941	2.819
Perú	970	1.027	734	775	778

Fuente: SIPRI Yearbook, 2005

### Gasto militar como porcentaje del PIB.

Países seleccionados

	2000	2001	2002	2003
Brasil	1.7	1.9	1.9	1.6
Colombia**	3.4	3.8	4.1	4.4
Chile*	3.7	3.7	3.8	3.5
Argentina	1.3	1.4	1.2	1.2
México	0.5	0.5	0.5	0.5
Perú	1.7	1.9	1.3	1.3

Fuente: SIPRI Yearbook, 2005. \* Incluye ley del cobre. \*\* 2002-2004 incluye montos de ley especial de guerra

1. Chile y Colombia muestran un aumento del gasto militar durante los últimos años.
2. El porcentaje del PIB que Chile destina a la defensa es cercano a países en guerra interna.
3. El presupuesto en México demuestra rigidez en su gasto militar.
4. Argentina gasta la mitad en defensa que Chile.

Con todo, ninguno de estos datos nos permite conocer cuáles son los programas y objetivos perseguidos con la defensa. En América Latina, la disponibilidad de información llega generalmente a nivel de partidas y aún son pocos los países que se aventuran con los presupuestos por programas.

## Elementos de transparencia presupuestaria

- Presupuestos por programas
  - \* Identificación de los montos involucrados
  - \* Identificación del propósito del gasto
  - \* Identificación del responsable del gasto
- Mirada estratégica a través de presupuestos plurianuales
- Participación y rendición de cuentas
  - \* Análisis y discusión parlamentaria
  - \* Evaluación de los resultados
  - \* Presupuestos participativos
  - \* Rendición de cuentas (accountability)

### Transparencia presupuestaria

Aunque de manera creciente, los gobiernos latinoamericanos ponen a disposición de los interesados información cada vez más detallada sobre los gastos generales de la administración pública; los ciclos presupuestarios aún cuentan con una baja participación de los parlamentos, la sociedad civil e incluso del poder ejecutivo en su definición. A su vez, la concreción del gasto es un tema de las propias Fuerzas Armadas, donde pocos actores gubernamentales han tenido oportunidad de participar. La principal limitante que impide el cambio ha sido, hasta ahora, de carácter institucional; y se refiere al recelo de las Fuerzas Armadas en perder parte de los recursos en áreas que no han sido discutidas de manera abierta en la ciudadanía<sup>4</sup>.

Si bien algunas áreas y programas continuarán siendo considerados de forma secreta, no existe impedimento alguno para que los presupuestos del sector incorporen miradas de largo plazo y evaluaciones de resultado. Lo ideal es entonces, generar mecanismos que aseguren la transparencia e información que responda claramente a las razones que generaron cualquier desembolso de dinero fiscal y los recursos involucrados en ello. Una de las fórmulas para conocer el gasto

del sector es contar con presupuestos por programas. Un monto con objetivos claros que cualquier ciudadano puede fiscalizar al final del período. Por cierto, los presupuestos por partida –que abundan en la región– no son exclusivos de la defensa y, en este sentido, se debe realizar un trabajo general en la modernización del Estado. A mayor detalle, más fácil es su evaluación.

La provisión adecuada de personal, mantenimiento o renovación de material se deberían reflejar en los distintos programas a través de presupuestos plurianuales. Una mirada de largo plazo nos habla también de planificación y de una visión estratégica emanada del poder ejecutivo y consensuada con las distintas ramas de la defensa. Durante las distintas etapas del ciclo presupuestario se debe garantizar también la participación y el escrutinio público a través de las entidades ya existentes y otras que se interesarían por el buen desempeño del aparato público. La discusión parlamentaria es sin duda un momento clave de este proceso. Una adecuada asesoría permitiría a los legisladores discutir de manera acabada los recursos asignados al sector y asegurar que los recursos destinados sean los más

<sup>4</sup> Resdal. 2004. Op. Cit. Pág 27.

adecuados de acuerdo a los objetivos de la defensa y las prioridades del país.

Organizaciones ciudadanas, partidos políticos y el mundo académico deberían ser también parte importante de este proceso.

En la evaluación, rendición de cuentas y jerarquización de prioridades, las demandas ciudadanas o la evaluación de expertos deberían incorporarse en el análisis global, situación que lamentablemente no se aprecia en la mayoría de los países de la región.

## Desafíos

La participación en la formulación, análisis y control de los presupuestos de defensa requiere cambios integrales en los procesos que lo generan. Algunas de las medidas tendientes a mejorar la toma de decisión, la calidad de la información disponible, la evaluación de los proyectos y la rendición de cuentas y control son:

- Contar con presupuestos programáticos en donde se distingan no sólo montos, sino destino de los recursos, objetivos y responsables de su ejecución.
- Mejorar el acceso a la información en aquellas áreas no consideradas de seguridad nacional. Ante requerimientos de particulares, establecer plazos bien definidos para la entrega de ésta y delimitar claramente los aspectos reservados.
- Actualizar los medios de información

de forma permanente, especialmente los Libro de la Defensa Nacional.

- Dotar de recursos a los encargados de la discusión del presupuesto para su estudio y análisis adecuado. Los parlamentos no cuentan con asesorías para éstas ni otras materias vinculadas con los recursos del sector.
- Avanzar en el establecimiento de metodologías conjuntas de evaluación del gasto que mejoren la transparencia a nivel regional. Con eso se espera homologar vocabularios sobre el significado del gasto en defensa.
- Incentivar los espacios de diálogo entre los ministerios, Fuerzas Armadas y representantes de instituciones que analizan de forma permanente las actividades de la defensa.