

Oswaldo Jarrín, coordinador

Memorias del seminario
**Enfoques sub-regionales
de la seguridad hemisférica**

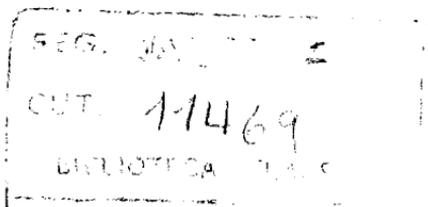
1991



341.72

552m1

34
0



BIBLIOTECA - FLACSO - E C	
Fecha:	dic. 2004
Compra:	
Proveedor:	
Categoría:	
Donación:	FLACSO - ECUADOR

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

Páez N19-26 y Patria,

Quito - Ecuador

Tel: (593-2-) 2232030

Fax: (593-2) 2566139

www.flacso.org.ec

Coordinación editorial: Alicia Torres

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: RISPERGRAF C.A.

Quito, Ecuador, 2004

1ª. edición: noviembre, 2004

Índice

Introducción	9
Claudia Donoso	
Inauguración	
Lucio Gutiérrez	11
Adrián Bonilla	19
Sección 1: las ponencias	
Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica	
- Proyecciones de escenarios de seguridad	
y defensa en América Latina	27
Francisco Rojas Aravena	
- Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica	51
Oswaldo Jarrín R.	
Bases para una política de seguridad subregional:	
experiencia del Mercosur	
Claudia F. Fuentes	67
Bases para una política de seguridad subregional:	
experiencia centroamericana	
Francine Jácome	79
Comunidad Andina: contribuciones al diálogo para la construcción	
de la Seguridad y la Paz Hemisférica Mundial	
Antonio Aranibar Quiroga	105

Transparencia en el presupuesto de Defensa	
Roberto Cajina	117
José Robles	139
La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional	
César Montúfar	155
Sección 2: presentaciones	
Bases para una política de seguridad subregional: experiencia del Mercosur	
Luis Bitencourt	163
Luis Tibilleti	169
La transparencia en el presupuesto de Defensa	
Gustavo Sibilla	175
La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional	
Bruce Bagley	185
Diego Cardona	193
Hugo Palma	199
Presentación de maestría en temas de seguridad y defensa	
José Paz	205
Síntesis y conclusiones	
Oswaldo Jarrín	213

La transparencia en el presupuesto de Defensa

Gustavo Sibilla

El estudio del caso argentino abarca una cobertura temporal del año 1998 al año 2003, ese es el plazo en que se estudia el proceso decisorio de asignación de recursos. El estudio llevó seis meses en el que participaron tres investigadores, se llevaron a cabo 43 entrevistas entre oficiales de las fuerzas armadas, funcionarios del Ministerio de Defensa, funcionarios del Ministerio de Economía, auditores de los órganos tanto de control interno del poder ejecutivo como del control externo del legislativo, con legisladores y académicos.

Comenzamos primero con el análisis de transparencia en las políticas públicas. En el firme conocimiento que la política de defensa es una política pública y que la transparencia general de las políticas públicas condiciona la transparencia general de la política de defensa. En Argentina hay desde hace un par de décadas indicios de un avanzado proceso de anomia social. Si hubiésemos tenido antes el informe de gobernabilidad democrática de Flacso – Chile hubiésemos dicho que es indicativo de falencia de gobernabilidad democrática. Este proceso de anomia social afecta negativamente las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Básicamente hay una pérdida de confianza de la población en lo que el gobierno publica, o sea, más allá de los esfuerzos que se hagan hay una reticencia a aceptar como cierto lo que se publica. De hecho el gobierno, el poder ejecutivo está en muchas de las encuestas entre las instituciones con menos prestigio.

A pesar de eso, en el periodo que nosotros analizaremos ha habido avances concretos en los mecanismos de información. Estos avances se reflejaron a través de portales gubernamentales de internet que han proliferado con una calidad heterogénea en lo que hace a la información. Así mismo en diciembre de 2003, el presidente de la nación lanzó un decreto, decreto, valga la redundancia, lo que servía la ley de acceso a la información, la joya. Hubo varios proyectos gestándose en el poder legislativo, llegaron a tener media sanción de cámara de diputados pero como no se logró la ley de sanción del senado, el presidente optó por regularlo vía decreto y que simplemente se acotara a jurisdicción del poder ejecutivo y no poder el legislativo conocerlo.

No obstante el decreto 1172 al igual que las cuatro leyes del acceso a la información que tienen América Latina, excluye en forma expresa todo lo que es información relativa sin hacer ningún tipo de especificación o acotar; realmente nosotros analizamos que ha sido paradójicamente retrógrado porque hoy a través de estas leyes, las leyes de información, del decreto 1172 en el caso de Argentina se habilita a que cualquier ministro de defensa, escudado en esta normativa legal niegue información que antes estaba disponible.

Pasando ahora al análisis particular de la transparencia de la política de defensa debemos decir que los esfuerzos que se han venido haciendo en términos de exportar en internet tienen una limitación técnica que se debe ponderar y es que en Argentina solo el 90% de la población tiene acceso a internet, es decir que el perfil del usuario medio de internet en Argentina, de alguna manera, da lugar a hacerse una idea de la discriminación sectaria, sexual, social que el Estado estaría implícitamente realizando si volcara todos sus esfuerzos de comunicación a través de este mecanismo de internet.

Constatamos además la existencia de dos documentos que son muy ricos en declaraciones e intenciones que son el libro blanco de defensa 1999 y la revisión de la defensa 2001. Actualmente está en marcha un proceso que se inició el año pasado que se llamó agenda democrática, esta es una experiencia que todavía no tiene un documento final publicado y ha sido una experiencia muy participativa en la que tiene involucrado a más de 200 personas de la sociedad civil, académicos. Este último documento tuvieron que cambiarlo.

En lo que hace al portal de internet del ministerio de defensa y de las fuerzas armadas hay dos rasgos que resaltar: por un lado que hay esfuerzos

descoordinados y diferenciados por transparentar, un ejemplo es que mientras la página de internet del ejército muestra el despliegue de todas sus unidades hasta el nivel de regimiento, los oficiales a cargo de esos regimientos y datos de interés, incluso de interés histórico, de cuando se asentó esa unidad ahí, otras fuerzas retacean incluso su organigrama global, entonces esto demuestra un poco la heterogeneidad en los esfuerzos de despejar otras fuerzas.

Por otro lado se presentan paradojas, el Ministerio de defensa actualmente muestra en su portal información que en forma tradicional se consideró hipersensible, un ejemplo es la dotación de recursos humanos temporarios, o sea no me refiero a la planta permanente sino al personal que ingresa en forma de funcionario político a un ministerio, como un ministro o un secretario y se va cuando termina su gestión. Esa por lo general es información bastante reservada porque a su derecha pesaban fuertes sospechas de una utilización clientelística o nepotismo.

Por otro lado también se puede acceder actualmente a la agenda de los máximos funcionarios hasta nivel de subsecretario, ministro, secretario, subsecretario, la agenda de con quien se va a reunir, que interés va a encontrar convocando a esa persona que pidió la entrevista y hasta el resultado. Y también se puede acceder no desde la página del ministerio de defensa sino desde la página de la oficina de acción de contrataciones a todas las órdenes de compra del poder ejecutivo y se puede acceder a un nivel de minuciosidad tal que se abre por etapas, desde la concepción del pliego, que figura una copia en internet, la apertura, las actas y las adjudicaciones.

Luego, yendo al encuadre histórico y cultural de la política de defensa encontramos entre los factores que operan en la evolución de la política en los últimos 20 años, y de los recursos asignados a ello, obviamente la remodelación del año 1983 y la necesidad del gobierno que asumió de encasillar institucionalmente a las fuerzas armadas, la intención regional con Brasil y con Chile; a mediados de los 90 el gobierno argentino anunció oficialmente que desechaba sus hipótesis de conflicto con los vecinos, que personalmente había tenido hipótesis cruzadas y por último, también con Brasil – Chile habría que mencionar la larga serie de medidas de confianza mutua instrumentadas en la década de los 90 y el otro aspecto fueron las crisis económicas de 1989 y 2001. Estas crisis fueron crisis de gran magnitud que implicaron en los dos casos el colapso económico – financiero y, en los dos casos, implicaron la salida no institucional de los presidentes que estaban a cargo.

A su vez el año 1998 el congreso nacional, ley de reestructuración, creó las pautas políticas concretas entre ellas sobresaltó la de conjuntes operativa; básicamente lo que decían era que en todas aquellas áreas en las que se pudiera aprovechar sinérgicamente los recursos que cada una de las fuerzas estaba aplicando de manera individual se debería proceder a unir, a coordinar a lograr la conjuntes bajo el mando de estos lazos conjuntos. El otro es un enfoque profesional, hay un artículo específico de análisis de reestructuración que es que hay que comenzar a pensar en un sistema de defensa común y adaptar el diseño de impuestos de Estado al mantenimiento de ese sistema regional requerido

La ley de reestructuración también fijó una pauta presupuestaria con el monto de 3% anual en el quinquenio 98 – 2003, que iba a ser un incremento acumulado del 15% que desde ya anticipo que no se cumplió otro año. Argentina entró en la etapa recesiva, depresiva que concluyó el año 2001, en el año 98 justo el en que sancionaba la ley fue hasta julio porque Argentina estaba en un deterioro importante.

Estos factores que comenzaban, se ven reflejados en los recursos asignados y aquí lo que nosotros podemos ver como un fenómeno destacable es un fuerte achicamiento, un fuerte *down size*, que implicó el que este año, el año de vuelta a la democracia, el año 2003 una reducción del 50% entra a renglón B, la participación en los sectores causa el presupuesto público nacional y la carga del producto bruto del gasto. Ahí se ve como del 13.78% en el 83 bajo al 7.7% actual y de una carga del 3.1% PBI está en una carga 19.

Lo que veíamos anteriormente era el gasto institucional, ahora lo que estamos viendo es el gasto funcional, aquí hay una diferencia que en general genera muchas confusiones, el gasto funcional de defensa hace referencia de manera sencilla específicamente a la capacidad operacional. Deja fuera todo lo que es formación y capacitación que de acuerdo a la clasificación funcional que el Fondo Monetario provee como estándar se aplica todo lo que es formación, la función y duración y todo lo que es sanidad militar a la función sanidad. Aquí estamos hablando netamente de gastos en función defensa, de capacidad operacional que es un gasto más bajo que el que veíamos anterior y se puede ver como desde el 82 ha habido un pico bueno, en el 79 – 82 con un fuerte equipamiento que se dio tanto por la tensión que hubo con Chile como por la guerra de las Malvinas. Luego se dio una caída abrupta a partir de la democratización y otra caída sensible a partir de la

hiper inflación y la crisis financiera de 1989.

El punto 5 del capítulo 1 la guía muestra cuáles son los criterios de clasificación como aparece el presupuesto de defensa. Los montos no son dados pero se pueden clasificar de distinta manera de acuerdo al interés analítico que uno tenga. Los datos públicos se pueden clasificar por ubicación geográfica atendiendo a la visión política del país por provincias o municipios o alcaldías, en que se está gastando, ahora vamos a ver un gráfico sobre eso, por carácter económico, si es gasto corriente o de capital, por finalidad de circunscripciones como les comentaba, que hay gasto de defensa, gasto en el consumo de funciones, organizaciones gubernamentales, función sanidad, función educación, categorías programáticas, programas, actividades centrales, específicas, proyectos y por fuentes de financiamiento. Entonces básicamente el tesoro nacional, es decir, lo que recauda el gobierno a través de tributos comúnmente, y por otro lo que son recursos de recaudación propia de las fuerzas armadas.

Aquí vemos uno de los criterios que es la clasificación institucional, aquí tomé un promedio del año 99 – 2003, en el informe tienen todas las series pero si no lo compactamos no entramos. Ustedes pueden ver ahí como del total de gasto que en promedio de quinquenio son de 3.233.177 pesos, esto hasta el año 2001 eran dólares, a partir de entonces no, cuál es la porción de la torta que se lleva cada uno; el ejército se lleva el 28.41%, la fuerza aérea se lleva el 18.78, la armada el 16.76, pero veamos que en realidad la institución más grande no es ninguna de las tres fuerzas sino el Instituto de Ayuda Financiera, es decir el órgano de pensiones militares.

Aquí también se ve, como en el anterior, la escasa participación del Estado mayor conjunto y ahí se ve como una disociación, un doble estándar de cómo se viene siempre pronunciando de fortalecer el Estado mayor conjunto pero tiene recursos por el 1, 12%. La siguiente clasificación por objeto de gasto responde a la pregunta en qué se gasta. La anterior respondía a la pregunta quién gastaba, ahora en qué se gastaba. En qué se gasta, tenemos: gastos en personal el 52.93%, vienes de consumo 5.38%, servicios no personales 8%, vienes de uso 2.30%, gastos estamos hablando básicamente de inversión. No hay inversión, esto fíjense estamos hablando de 96 millones de, ni siquiera dólares, hasta el año 2001 hubiesen sido dólares de inversión anual. Y nuevamente quien aparece con una gran participación son las pasividades con un 32%.

Luego la clasificación por función de gastos responde a la pregunta de para qué se gasta en defensa, y aquí tenemos adoptando lo que decía el estándar del Fondo Monetario a las clasificaciones de funciones de actividades de gobierno en administración gubernamental, en servicios de defensa y seguridad, en servicios sociales, servicios económicos, deuda pública. Nótese que servicios de defensa y seguridad que es lo sustantivo, lo propio de la actividad es solo el 74%. Una novedad también es que a partir del año 2002, el anuario de inteligencia se abrió como función de gastos de inteligencia o sea, que se puede identificar la magnitud de recursos gastados en inteligencia militar que es el 0.98%. Fíjense ahí en servicios sociales que tiene una participación preponderante con el 10% en salud, estamos hablando básicamente de los hospitales militares, de las compañías de sanidad. En caso de que estuviésemos hablando de los institutos de formación del Colegio Militar, en seguridad social estamos hablando obviamente de las pensiones; ciencia y técnica estamos hablando del organismo de investigación científica de las Fuerzas Armadas de Argentina; y en transportes, servicios económicos, esto responde a dos unidades que tiene la fuerza aérea, que es línea aérea del Estado, que es una unidad para suplir allí donde el sector privado no participa porque no considera rentable y en el caso de la MAD en los servicios de transporte navales que son transportes patagónicos.

Aquí tenemos la clasificación programática, esta para mí es la clasificación más interesante y es creo, en la que deberíamos tratar de fortalecer todos los ministerios, los sectores de defensa de América Latina y en qué se produce. Antes hemos visto en qué se gasta, quién gasta, cómo gasta, ahora, para nosotros es importante saber qué se produce con ese gasto. Aquí, hay respecto al caso argentino, tres productos identificados comunes básicos que son capacidad operacional, asistencia sanitaria y formación de capacitación. En el caso del ejército estos son los únicos tres productos que se han determinado, en el caso de la fuerza aérea se suma la actividad central que es el gasto burocrático de la fuerza, el gasto de agregadurías militares, el gasto de los juzgados militares, que en teoría, todas las puertas deberían tener abiertas.

Luego transportes de documentos lo que les comentaba era línea del Estado vía puestos en el área nacional. En Argentina como muchos de los países de la región, la fuerza aérea tiene la función de administrar el tráfico aéreo comercial.

Aquí aparecen los programas con la asignación de recursos promedio y la participación en la estructura. Recién ahora entramos al capítulo de transparencia presupuestaria en Argentina, oficialmente está definida como la concreción de la obligación del mandatario, del administrador público, de rendir cuentas a su mandante, que es el ciudadano, de su gestión ofreciendo argumentos que permitan juzgar su conducta a un nivel tal que se comprenda sin duda ni ambigüedad. Esa es la definición oficial de transparencia que se estudia en Argentina.

Aquí lo que tenemos son las etapas del ciclo presupuestario de defensa que son común a los otros sectores y que también lo son la etapa del ciclo presupuestario de salud y educación; como dos características citables podemos resaltar que tiene un carácter cíclico, es decir, que se repite y nunca para y el solapamiento, solapamiento es que se superpone, mientras se ejecuta el presupuesto del año n formulo y apruebo el presupuesto del año siguiente. Aquí se ve, bueno los meses, la formulación del año n político comienza en marzo menos 1, termina a mediados de septiembre en $n + 1$ cuando el poder ejecutivo puede llevar al congreso el proyecto de ley, el congreso tiene tres meses y medio, hasta el 31 de diciembre, para aprobarlo. Si no lo aprobara entraría en vigencia el del año anterior y el primero de enero hasta el 31 de diciembre se comienza a ejecutar el presupuesto aprobado. Aquí el poder ejecutivo nuevamente adquiere protagonismo. A su vez como les decía es solapado, en marzo del año n debió comenzar a formular el presupuesto $n + 1$ y en septiembre se debía presentar al congreso.

Aquí tenemos de alguna manera el proceso institucional de formulación, por un lado tenemos las fuerzas armadas que al día 30 de marzo presenta un presupuesto preliminar al Ministerio de Defensa, este presupuesto no tiene pauta de escasez, el presupuesto preliminar se configura como si existiera toda la plata del mundo y se hace en tres versiones: una versión de máxima, intermedia y mínima, esas versiones responden al nivel de cumplimiento de los objetivos operativos que se fijó la institución. Es decir, cuánta plata necesita para cumplir al máximo sus objetivos operativos sería el presupuesto del primero de marzo y el de mínima, para subsistir. Este presupuesto preliminar debe basarse en un documento que es secreto, que es la directiva estratégica militar que fija cuales son las capacidades que el instrumento militar en forma conjunta debe mantener.

Este presupuesto que era del Ministerio de Defensa, que era como un archivo, no lo toma en cuenta hacienda, el ministerio de economía, el cuatro de julio le comunica al Ministerio de Defensa los techos, es decir, los límites que va a tener para hacer su presupuesto. El Ministerio de Defensa automáticamente le comunica a las fuerzas y las fuerzas tienen 16 días para preparar su anteproyecto. Obviamente la elaboración de los presupuestos preliminares implica un ordenamiento de prioridades, desde mínima hasta el nivel máximo, facilita este proceso de adaptación a los techos. Ahora, aquí lo importante es que el 20 de julio se le comunica al Ministerio de Defensa, a la secretaría, y el Ministerio de Defensa tiene solamente diez días para conciliar, para revisar, para ajustar los anteproyectos que cada parte hizo por separado y este momento es central, este es un momento que a mi juicio refleja que el kit de la comisión civil de la defensa, aquí es donde se deben conciliar los objetivos institucionales de cada uno de ellos atendiendo su propia planificación, pero el Ministerio de Defensa tiene solamente diez días y cuenta con 12 personas para hacer esto mientras que en las fuerzas armadas hay alrededor de 300 participando en la labor de estos anteproyectos.

Aquí se puede ver una de las características centrales del presupuesto de defensa en Argentina que es su inercialidad, como los techos que comunican al ministerio de economía guardan una correlación casi perfecta, fíjense 995, 98 y 113.

Se sabe que abaratando costos, manteniendo el mismo nivel y calidad de exportación, lo que va a lograr es que el año que viene le den menos plata.

Como les decía el poder ejecutivo el 15 de septiembre lleva el proyecto de presupuesto, se lo lleva a la cámara de diputados que es una disposición legal de la ley de distribución financiera que tiene que darle un tratamiento, primero en la cámara de diputados y luego pasar a la cámara de senadores. El proyecto de ley tuvo que haber sido aprobado dentro del ejecutivo por un acuerdo de gabinete y luego presentado por el jefe del gabinete de ministros. Pero dentro de la cámara de diputados su discusión se da solamente en el marco de la comisión de hacer un presupuesto, o sea, no hay un giro, no hay un tratamiento en las comisiones permanentes de asesoramiento. Es nuestro caso de la comisión de defensa nacional, pero también el del presupuesto de salud no lo discute la comisión de salud, el presupuesto de educación no lo discute la comisión de educación. Entonces lo que está pasando aquí es que una comisión que tiene una óptica, una perspectiva netamente financiera,

netamente económica, se están tomando decisiones que hacen a la política sustantiva, se está viendo, de defensa, salud y educación.

No obstante en la cuestión de hacienda y presupuesto tiene cierto reconocimiento político adicional, tiene más miembros que el resto de las comisiones, tiene 41 y su secretario tiene un rango superior a los secretarios de las otras comisiones pero no posee una división interna del trabajo que garantice un análisis sectorial especializado, es decir, es ante todo *enonnimus* y crucial que cierren el juego.

El congreso argentino no quiere dar un valor agregado importante al presupuesto, en general fijense el gasto propuesto por el presupuesto para un proyecto de ley, en la ley de presupuesto que es la que lo aprueba hay muy poca diferencia, en términos porcentuales es insignificante, se agrega, ustedes ven la cantidad de artículos son casi, yo diría generalmente, vetados por el presidente porque son pedido que hace cada diputado para que le hagan una obra, un puente o terminen una ruta en su ciudad y generalmente no se indica cual es el origen del financiamiento para ese gasto.

Respecto a las conclusiones podemos decir que ha habido un incremento general de la transparencia presupuestaria tras la reforma de administración financiera que se aplicó en el año 93. Esta reforma en sí se está replicando, lo que otros llamaban SISPA, nosotros llamamos SRI, otros países llaman CIASPI pero todos los pueblos tienen un sistema integral de regulación.

Entonces como esta reforma alcanzó a todo el poder ejecutivo, el sector defensa no pudo escapar y ahí alcanzó onnicomprensivamente los sistemas de información de las fuerzas armadas, ¿porqué? Puntualmente las fuerzas armadas, antes de la reforma, tenían una legislación de sistemas de decisión propias para sí, llamada la comisión administrativa, después de la reforma adopta un idéntico procedimiento que el resto del gobierno, es decir un proceso de compra que, como les comentaba está on line.

Antes de la reforma, la información presupuestaria llegaba con retraso y errores y la confiabilidad era obligada y el Ministerio de Economía debía recibir los datos que le enviaban y confiar. A partir de la reforma de la que información presupuestaria es on line y está actualizada con criterios técnicos mediante el sistema que lo envía; antes de la reforma había una penetración y diversificación de las fuerzas armadas en el sector productivo privado, esto no cambió con la reforma, se convirtió como en un proceso de privatización muy fuerte que se dio contemporáneo. Después de este fenómeno el

sector está acotado por fuentes exiguas, fuentes exiguas o recursos de aprobación propias.

Cuáles son los puntos pendientes: la estructura programática, esto va a permitir desagregar y transparentar más la asignación de recursos, va a permitir llenar indicadores de gestión, de eficacia y de eficiencia para hacer un monitoreo continuo y a su vez va a permitir, una vez que tengamos los indicadores construir un tablero de comando que es de vital importancia para las actividades políticas superiores. Hay que contar efectivamente que se presten, que está desde mediados de los 80 reglamentado en la ley de reestructuración le dedica un artículo específico, hay que mejorar la cantidad de información del congreso, básicamente fortaleciendo las capacidades de las comisiones permanentes, las comisiones de defensa nacional; hay que reforzar la orientación de los controles hacia la auditoría de gestión, al igual que en Nicaragua, las auditorías mayormente que hacen clasificación general y auditoría general, que no pudimos ver, son auditorías de legalidad, se limitan a ver si cumplió con la normativa pero no ver si es eficiente. Una mayor participación de la sociedad civil especializada en el análisis de bases del presupuesto de defensa, lo mismo que Roberto, planteamos alianzas con otras instituciones o realizaciones que estudian y trabajan el tema del presupuesto desde hace muchos años.