

**EL PRESUPUESTO DE LA DEFENSA;
CONSIDERACIONES POLÍTICAS Y
FUNCIONALES**

HUGO PALMA

CIUDAD DE GUATEMALA 24 ABRIL 2003

**PROCESO DE DISEÑO Y FORMULACION DE LA POLITICA DE
DEFENSA NACIONAL DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA**

INTRODUCCION

El Presupuesto es el instrumento ordenador financiero que establece el vínculo entre la propuesta política y las metas o resultados esperados. Constituye una expresión del gobierno, mediante la cual plantea en términos financieros las características y prioridades de su propuesta política y la manera como será llevada a la práctica. La propuesta puede ser razonablemente cuantificada, especialmente cuando concierne bienes públicos relativos donde el Estado puede competir con la actividad privada o complementarla, como es el caso de la salud, educación o vivienda.

En el caso de la defensa, la cuestión se complica por tratarse de un bien público absoluto, como la seguridad y la administración de justicia, a los cuales es muy difícil señalarles metas cuantificables. Se complica aún más por la asombrosa falta de propuesta y debate políticos que en materia de seguridad y defensa prevalece en muchos de nuestros países y también de falta de consenso democrático sobre la forma de traducirlos a la práctica política, organizacional y presupuestaria. Esto deriva en buena parte del desconocimiento y desinterés de los responsables políticos y la sociedad en general y no recibe suficiente atención ni siquiera en los casos de transiciones de gobiernos militares o modelos de autoritarismo apoyados en la fuerza militar hacia formas de gobierno democrático.

Tampoco son totalmente claras las percepciones de las clases políticas sobre los roles legítimos de las fuerzas armadas y cabría preguntarse si más allá de las formulaciones constitucionales y del discurso político, en la experiencia histórica de nuestros gobiernos no han predominado la preocupación por el golpe de estado, el intento por mantener bajos los costos y hasta el anhelo de contar con el apoyo de las fuerzas armadas en un marco de precariedad del sistema político y del Estado. Inclusive, es ampliamente difundida la suposición de que ellas son responsables de las políticas de seguridad y defensa que, cierto es, muchas veces las asumen por “default” de la clase política.

Subsiste también el problema conceptual y político de la adecuada y democrática definición de las amenazas creíbles que pueden requerir la activación del sistema de defensa. En los países en desarrollo, en general, esta es una asignatura pendiente. Adicionalmente, la carencia de estudios académicos sobre cuestiones de defensa dificulta determinar el impacto del gasto de defensa en la economía o la mejor manera de organizar una defensa económicamente compatible con las necesidades y posibilidades de los países. En sociedades con enormes necesidades insatisfechas hay un elevado costo de oportunidad en cada gasto en defensa frente a carencias en salud, educación, etc.

Importa además reconocer la sensibilidad que estos temas suscitan y que la turbulenta historia política de nuestros países pesa sobre la necesaria objetividad. Subestimar la significación política que han tenido y tienen las fuerzas armadas es garantía de insatisfactorios resultados en términos de consolidación democrática, reforzamiento y profesionalización institucional, capacidad de defensa y también presupuesto. No ha sido por accidente que en América Latina los mayores gastos en defensa se han producido durante gobiernos militares o gobiernos en los cuales el factor militar ha tenido considerable presencia.

De otro lado, la cultura de reserva y secreto que aún permea las actividades del sector, poco contribuye al conocimiento de los temas de defensa, incluyendo los presupuestarios y al uso eficiente de los recursos. Los países consideran el gasto en defensa como uno de los principales indicadores de intenciones y el monto del presupuesto, pero también su modo de elaboración y distribución, pueden ser factores generadores de confianza o desconfianza.

El problema de precisar cuanta defensa se habría “comprado” efectivamente con el gasto hecho, solamente admite tratamiento especulativo pues la disuasión no explica por sí sola la ausencia de conflicto que suele deberse a un conjunto de causas que incluyen los contextos políticos, estratégicos, legales, la diplomacia, la integración, la cooperación y otros. El gasto en defensa es probablemente la más

“política” de las decisiones presupuestarias y los montos asignados resultan de la ponderación de consideraciones no solamente estratégicas sino también políticas y fiscales.

Todo lo anterior hace esencial que sea el sistema político el que proporcione los impulsos de definición, cambio y modernización que requieran la defensa y seguridad en los ámbitos interno y externo. Los gobernantes son elegidos para formular políticas y en democracia nadie que no haya sido elegido tiene legítimamente la competencia para hacerlo.

A) EL PRESUPUESTO COMO HERRAMIENTA GENERAL

La seguridad nacional puede entenderse, en términos muy generales, como una situación ideal en que se está libre de amenazas y comprende una serie de campos como el político, económico, social y obviamente militar. La defensa, especialmente en lo que concierne al “sector defensa”, debe ser entendida de modo más restrictivo, como el mecanismo que hace posible ejercer la violencia legítima del Estado y su propósito esencial es proteger al país y mantener la paz y seguridad frente a posibles formas de violencia externa o, eventualmente, interna aunque esto último no es una regla. En cualquier caso, no se trata de una cobertura contra todo riesgo porque ello es imposible definir y sufragar.

Esto lleva a la economía de la defensa que comprende, además del gasto en defensa y el gasto propiamente militar, su impacto en la economía, el estudio del manejo de los gastos, la demanda y oferta de defensa y de ahí, a la toma de decisiones, el planeamiento estratégico de prioridades, la implementación, los cambios organizacionales, la innovación, etc., todos ellos asuntos poco estudiados académicamente y casi desconocidos políticamente en nuestros países.

El gasto en defensa y el gasto militar no son definidos por acuerdos internacionales. Históricamente, han sido opacos o engañosos y, en cualquier caso, son de difícil comprensión. T. Scheetz ¹ indica que los datos presentados por las cuatro fuentes internacionales principales: el International Institute for Strategic Studies (IISS), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) y el US Arms Control and Disarmament Agency (ACDA) son muy diversos. Que estas instituciones no consigan resultados comparables, demuestra cuan complejo es convenir en qué cosa es el presupuesto de defensa, su monto y propósito.

Ello se debe en parte a que se trata de uno de los bienes públicos absolutos, de los cuales el Estado es el único dispensador y debe sufragarlos en su totalidad, sin posibilidad de competencia. Rebolledo ², señala que existe una enorme dificultad en determinar el valor social del gasto en defensa y seguridad ya que al no existir mercado, no hay oferta y demanda que indique el costo aceptable en relación con el beneficio que se espera. Señala que las teorías que explican la formación del presupuesto público: del bienestar, de las elecciones colectivas y los mercados eficientes contenidos en el voto, no resuelven el problema de la determinación del nivel adecuado del gasto en defensa. Añade que la teoría de las finanzas públicas y sus funciones de asignación, estabilidad y redistribución, o el enfoque de los recursos escasos que impone hacer elecciones en las cuales cada asignación genera un costo de oportunidad pues los gastos en defensa pesan sobre los gastos en bienes y servicios sociales y sobre el sector privado, tampoco resuelven el problema.

En función de lo anterior, la aproximación cuantitativa que compara los gastos con los de otros países, sería el único criterio con que realmente se cuenta. Sin

¹ Scheetz, Thomas, El Presupuesto de Defensa en Argentina: Su Contexto y una Metodología de Análisis, Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires

² Rebolledo Soberón, Luis, Economía de la defensa: apuntes sobre el presupuesto de defensa del Perú, Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), Lima, 2002

embargo, por su propia naturaleza y porque solamente compara referentes gruesos como montos totales o porcentajes del Producto Bruto Interno, no puede ser concluyente haciendo necesario recurrir a otros índices como los de gastos en personal, en adquisiciones de armas, gastos por cada instituto armado, etc.

El presupuesto es hecho por el Gobierno pero esto no significa que tenga total discrecionalidad en su formulación y ejecución, pues su visión se enfrenta a condicionantes que imponen que las modificaciones de fondo, sean resultado de complejos y dilatados procesos más que de decisiones de aplicación inmediata. Un condicionante es la inercia del gasto histórico que dificulta las modificaciones, inclusive cuando el cambio de circunstancias sugiere aumentar o disminuir montos significativos o variar patrones de gasto trasladando recursos de un arma a otra, etc. Hay también compromisos adquiridos a mediano y largo plazo, como la carrera de los oficiales o programas de adquisición o de construcción, la deuda por compras de armas, etc. Finalmente, además de los inevitables intereses corporativos, por razones de estructura y de cultura las fuerzas armadas suelen ser reacias a los cambios y no se adaptan rápidamente a las modificaciones de los contextos político-estratégicos.

Otro problema importante y común en América Latina y el mundo en desarrollo, es la asignación al sector defensa de responsabilidades que no necesariamente le corresponden, las cuales pueden incluir tareas de seguridad interior, desarrollo, actividades sociales y empresariales, etc. Esta forma de “securitización” de la política general tiene consecuencias para la claridad de las misiones de las fuerzas armadas, cuya multifuncionalidad pretende sustentarse en confusas formulaciones constitucionales y una frondosa y casi esotérica legislación.

En ese contexto, las misiones parecían explicarse por el lado de la oferta, respondiendo a la interrogante de en que cosas se podía utilizar a las fuerzas armadas. Totalmente distinto sería preguntarse que cosa nadie podría hacer en vez de las fuerzas armadas y cuales serían las situaciones que efectivamente

necesitarían la activación del mecanismo de defensa. De la pregunta que se escoja dependerán, obviamente, muchas cosas

Por ejemplo, según Eduardo Morón ³, en el caso del Perú , pero hay otros parecidos, entre los objetivos de mediano plazo de la defensa nacional figuraban:

”...mantenimiento del orden interno, garantizando el funcionamiento y la vigencia de las instituciones; la protección y garantía de intereses y derechos del Estado en el contexto internacional; el mantenimiento del sistema democrático como régimen de gobierno; la participación en la erradicación de la delincuencia común; la erradicación del terrorismo interno; el fortalecimiento de cohesión e identidad nacional; la participación en el proceso de desarrollo nacional; la consolidación de la integración nacional y regional; la erradicación de la pobreza como prevención de desbordes populares; la protección de la vida, patrimonio e infraestructura del Estado frente a desastres; la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales”.

Con tal horizonte de tareas asignadas o apropiadas por el sector defensa, que justificaría prácticamente cualquier nivel de gasto, es difícil precisar el costo de la función estricta de defensa.

B) PLANIFICACION DE LOS PRESUPUESTOS DE DEFENSA

Son asuntos de cada país y, según el sistema político, admiten desde gran apertura hasta absoluto secreto. Lo mismo vale para los propósitos de la defensa pues mientras en algunos casos se mantienen reservados, en otros se discuten en ámbitos académicos y políticos y se publican Libros Blancos de Defensa que describen con mayor o menor amplitud y claridad los propósitos, dispositivos legales, objetivos, medios, sistemas, equipos, personal y gastos de la defensa; práctica interesante que debe ser difundida.

El concepto central es que el presupuesto permita la existencia de un sistema de defensa creíble, lo que guarda relación con la capacidad operacional de las

³ Morón, Eduardo, Presupuesto Fiscal Peruano de la Defensa y Seguridad Nacional, Center for Hemispheric Defense Studies, Washington, D.C.

fuerzas. Por ejemplo, una fuerza que gastara un porcentaje enorme en personal, puede ser costosa pero no es necesariamente operacional.

En materia de defensa, la planificación de mediano y largo plazo es imprescindible y puede requerir un marco presupuestario plurianual. La planificación implica trabajar en un nivel de detalle sobre las agencias que gastan, cuánto gastan globalmente y por partidas específicas, las razones del gasto incluyendo los objetivos de la defensa identificados, las explicaciones técnicas, los recursos humanos, el sistema de pensiones, las adquisiciones de equipos y suministros, el plazo del gasto que puede ser anual, bienal o quinquenal, etc. Por ejemplo, si el manejo de los recursos lo hacen las fuerzas o el Ministerio, no es asunto formal y tiene implicancias en la adquisición conjunta de bienes y servicios, etc.

Algunos países, como España ⁴, siguen un proceso sumamente elaborado de planificación y formulación con numerosas etapas conceptuales, operacionales y políticas y la participación de diversos sectores. En el otro extremo, más que planificación actualizada, puede tratarse de inercias que incrementan el presupuesto del año anterior en la proporción que lo permita el sector economía o son resultado de negociaciones y/o presiones.

En los países latinoamericanos, la cuestión se complica por los cambios externos: fin de la guerra fría, arreglo de diversas diferencias internacionales, escasa posibilidad de conflicto clásico en la región; o internos: retorno de gobiernos elegidos, crisis económica, etc. Tampoco hay acuerdo sobre la pertinencia de vincular las “nuevas amenazas” a la seguridad a los mecanismos de defensa, a lo que se acompaña una afanosa búsqueda de “nuevos roles” para las fuerzas armadas latinoamericanas que tienen implicancias en el estimado de gastos.

⁴ Gobierno de España, Planeamiento de la Defensa Nacional y de la Defensa Militar, Madrid 2000

Idealmente, el diseño y procesamiento de un sistema presupuestario de defensa traduce lo que la sociedad consiente en invertir para protegerse de determinados riesgos percibidos. Debería ser el desarrollo lógico y operacional de políticas de seguridad y defensa adecuadamente definidas por un acuerdo entre los actores legítimos que son los gobernantes elegidos y los congresos, con respaldo social fruto del adecuado conocimiento y que tenga al mismo tiempo claridad sobre los propósitos centrales y flexibilidad para adecuarse a los inevitables cambios internacionales e internos. Además, deberían estar cabalmente sintonizadas con la política exterior pues a veces las políticas de cooperación e integración no tienen correlato evidente en las políticas de defensa. Las visiones de la defensa pueden ir desde la postura disuasiva-defensiva que es la más económica, hasta la proyección de poder que además de un enorme costo que no se condice con la situación de los países en desarrollo, es política y jurídicamente cuestionable.

Existen algunas conceptualizaciones, generalmente provenientes de sectores militares, que establecen como prerequisites para la formulación de la política de defensa, la identificación de objetivos nacionales, de desarrollo y de seguridad para de ahí derivar objetivos de defensa que se traduzcan en políticas y presupuestos. Más allá de su mérito, cabe preguntarse si en la práctica es así cómo funcionan los procesos de toma de decisión y se definen los propósitos y costos de la defensa. Aún en caso de existir ese desarrollo conceptual, las grandes mayorías e inclusive muchos políticos pueden desconocerlo por falta de tratamiento gubernamental, parlamentario o público.

Por otra parte, en la práctica de muchos países en desarrollo, sea por razones de historia y cultura política, precariedad institucional, divisiones sociales u otras, las fuerzas armadas han tenido y tienen actuaciones políticas y de otro tipo al interior de los países que pueden superar su significación como instrumento de defensa frente a posibles peligros externos. Más allá de que ocupen directamente el gobierno, lo cual ya no está de moda, constituyen un poder fáctico con el cual el sistema político tiene que negociar y concertar entendimientos más o menos

explícitos. Esta es una de las formas de entender las relaciones civil-militares y, consecuentemente, el propio peso de las fuerzas armadas no facilita las precisiones al definir las políticas de seguridad o defensa y la extensión de sus responsabilidades y necesidades presupuestarias.

Adicionalmente, la ineficacia de distintos sectores del Estado hace que los gobiernos recurran a las fuerzas armadas para tareas eventuales o permanentes en áreas de salud, carreteras y otras. Esta distorsión funcional goza de considerable apoyo político y social, pues los gobiernos consideran que a falta de conflicto creíble es una manera de dar “ocupación” a las fuerzas armadas en vez de examinar la conveniencia de reducirlas o reformarlas; y también de la población que entiende que son el sector del Estado que funciona y tiene condiciones de proporcionar los servicios o bienes que requiere. Las fuerzas armadas no ignoran esta situación y pugnan permanentemente por participar “en tareas de desarrollo” en parte como forma de legitimación social, pero también porque representan personal, presencia nacional, presupuesto y consecuentemente poder. Además, conspira contra los principios de subsidiaridad del Estado y profesionalización institucional que, en el caso militar, es la administración de la violencia legítima del Estado. Sin embargo, a pesar de sus obvias consecuencias políticas y presupuestarias, no se advierte interés en estudiar el costo financiero de las actividades de las fuerzas armadas en tareas de desarrollo o acciones cívicas.

C) LAS CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS EN EL AMBITO DE DEFENSA

Cada país es libre de decidir y estructurar su presupuesto de defensa como mejor lo entienda. En el rubro de ingresos: recursos del tesoro, venta de bienes y servicios, rentas, venta de activos, etc., hay dos temas sensibles. El primero, de uso en algunos países, son los recursos directos no presupuestarios llamados cánones o porcentajes de ingresos provenientes de recursos mineros, petroleros o

de otro tipo que van directamente a las fuerzas armadas. El segundo es el ingreso por actividades empresariales o servicios que las fuerzas armadas prestan a otros sectores del Estado o empresas privadas. Los argumentos a favor y en contra de la conveniencia de estos ingresos son casi interminables pero, al final, debe entenderse que no es tarea de las fuerzas armadas sostenerse a sí mismas y además son ingresos que escapan al principio de caja única o central del Estado, aparte de cuestiones muy importantes como el desempeño de funciones que corresponden a otros sectores del Estado o al sector privado. La posible competencia desleal del sector defensa con la empresa privada es un tema polémico recurrente.

Las grandes diferencias de rubros incluidos o excluidos de país a país en el presupuesto de defensa, que han llevado a algunos intentos internacionales de sistematización. Naciones Unidas ha realizado diversos esfuerzos para obtener datos objetivos sobre cuestiones militares, incluida la transparencia de información de los gastos militares. La resolución 35/142 B, de 12 de diciembre de 1980, instituyó un sistema para la normalización de los informes sobre gastos militares; y la resolución 47/54 B, de 9 de diciembre de 1992, hizo suyas las directrices y recomendaciones referentes a la información objetiva sobre cuestiones militares, reconociendo tres grandes sectores: funcionamiento, equipos y construcción e investigación y desarrollo. Sin embargo, su acogida es modesta y ya se ha propuesto la modificación del formato.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte considera que los gastos militares incluyen los de funcionamiento y capital del Ministerio de Defensa, las fuerzas paramilitares y de policía si están equipadas para operaciones militares, la investigación y desarrollo, pensiones, ayuda militar y otros pero excluye la defensa civil. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional considera aproximadamente los mismos gastos pero excluye las pensiones de militares y excombatientes, educación y salud y los gastos del sector defensa que no tengan carácter militar.

Con ánimo de precisar lo que gastan específicamente en defensa, los Gobiernos de Argentina y Chile solicitaron apoyo a la CEPAL para la preparación de una "Metodología Estandarizada Común para la Homologación de Gastos de Defensa" que permitiera la "homologación", vale decir verificación, no igualación, de gastos militares. El propósito era "permitir una comparación racional del gasto con el fin de asegurar su rol como medida para el fomento de la confianza y la transparencia" ya que los procedimientos presupuestarios y contables son diferentes en dichos países; que convinieron en la siguiente definición: "Se entiende por defensa el conjunto de actividades cuyo efecto es salvaguardar la soberanía nacional. Su objetivo es alcanzar una condición de seguridad externa de modo que el país pueda lograr sus Objetivos Nacionales. Concordante con lo anterior gasto en defensa es aquel en que incurre el país para materializar el objetivo planteado..."⁵

En el contexto del informe, el propósito era salvaguardar la integridad territorial, entendida como defensa de las fronteras. Sin embargo, la inclusión del concepto de Objetivos Nacionales presenta, una vez más, la dificultad de conocer en que momento y cómo se relacionan con la defensa. Dicho en otras palabras, ¿Cuáles podrían ser, aparte del ejercicio de la legítima defensa que reconoce el Derecho Internacional, los objetivos nacionales alcanzables con la defensa?

La metodología es un mecanismo de rendición contable de los gastos realizados para "la defensa" en el año, no los gastos efectuados o activos adquiridos previamente y excluye los gastos en "seguridad interior" u otros propósitos, aún cuando sean efectuados por los Ministerios de Defensa. Comprende diversos niveles que se van acumulando. El primero es el Nivel G1 Básico o de gastos gubernamentales de la defensa militar, incluyendo además de las fuerzas armadas propiamente, los gastos de ingeniería, transportes, comunicaciones, información, materiales, personal y otras fuerzas y mandos no combatientes vinculadas al

⁵ Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), Metodología Estandarizada Común para la Homologación de Gastos de Defensa Argentina-Chile, Santiago de Chile, 2001

sistema de la defensa, reservas y equipo y estructuras militares. El segundo Nivel G2 Ampliado, incluye los gastos previsionales o pensiones. El tercer Nivel G3 Total, comprende, además de los dos anteriores, otros rubros como actividades productivas, industrias de defensa y ayuda militar, constituyendo así la sumatoria real de los gastos de defensa.

Como se advierte, existen grandes dificultades para establecer criterios que permitan la comparación de gastos de defensa de país a país. Hasta que no se universalice un sistema consensuado de reporte, los gastos efectivamente programados y realizados continuarán siendo objeto de polémica y podrán suscitar desconfianza.

D) EJECUCION Y FISCALIZACION DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA

En el aspecto operacional, el llamado ciclo presupuestario es un proceso que comprende diversas etapas: elaboración donde se definen las necesidades y prioridades presupuestarias y los criterios que las sustentan; la formulación que consiste en explicitar documentariamente las políticas definidas por el sector defensa incluyendo los objetivos y metas establecidos por los dispositivos legales y el poder político, así como la estimación de los recursos financieros necesarios; la aprobación que corresponde al Consejo de Ministros y al Congreso y, finalmente, la ejecución que concierne las operaciones financieras que materializan las previsiones de objetivos y metas. Aquí operan los sistemas administrativos de finanzas, materiales, adquisiciones, personal, etc. de cuya eficiencia y transparencia depende el mejor uso de los recursos. La etapa de control y evaluación, cierra el ciclo presupuestario y debe ser un insumo esencial para la preparación de los presupuestos siguientes.

La ejecución presupuestaria implica acompañar los problemas prácticos que la dificultan y para los cuales es necesario anticipar soluciones o alternativas. Esto

proporciona información financiera útil para el control y evaluación cuantitativa y cualitativa del avance de los planes y programas, retroalimentación esencial para la adecuada culminación del proceso presupuestario al señalar oportunamente la necesidad de medidas correctivas.

Cada país debe decidir si la ejecución del presupuesto de defensa debe ser fiscalizada por órganos internos del sector, organismos especializados del Estado o por ambos. El tema es sensible porque en la práctica los gastos han estado más en manos de las instituciones militares que de responsables civiles en los ministerios de defensa y durante mucho tiempo la verificación fue solamente interna. Tampoco es evidente que las Comisiones de Defensa de los Congresos hagan seguimiento apropiado del gasto militar y ni siquiera si son informados del avance de la ejecución presupuestaria. Lamentablemente, la sociedad civil y la opinión pública por temor, falta de información o de interés, no siguen la ejecución de los presupuestos de defensa. Con el reclamo de mayor transparencia y el nuevo impulso a la lucha contra la corrupción se abre paso la fiscalización por órganos especializados del Estado y, eventualmente, el control de la sociedad civil en el caso de organizaciones no gubernamentales, podría ayudar a la transparencia del gasto en defensa.

Miguel Angel Céspedes refiere que en los países andinos es pobre el estudio del control legislativo y las facultades constitucionales del Congreso en materia de seguridad, defensa y fuerzas armadas. Estima indispensable fortalecer las Comisiones de Defensa para que asuman mejor sus responsabilidades de legislar y de control sobre las áreas de defensa y fuerzas armadas. ⁶

Un procedimiento interesante es el peruano, consistente en un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-SP), que incluye un registro de gastos e ingresos de 560 unidades ejecutoras del Gobierno Central, complementado en

⁶ Céspedes, Miguel Angel, [El Control Legislativo en los Países de la Comunidad Andina de Naciones](#), miguelangelbol@hotmail.com

Febrero 2001 con un Portal de Transparencia Económica en Internet que permite conocer en tiempo real los gastos de todos los sectores, incluyendo defensa.

CONCLUSIONES

En tanto que bienes públicos absolutos, la seguridad y la defensa deben ser provistos por el Estado, pero en las sociedades en desarrollo faltan consensos sobre los conceptos de seguridad y defensa, las políticas que las promuevan y hasta sobre la autenticidad y/o credibilidad de posibles amenazas externas o internas que requieran la activación del sistema de defensa; y también sobre las funciones propias de las fuerzas armadas. La falta de estos consensos hace extremadamente difícil determinar el monto de recursos necesarios para garantizar dichos bienes públicos. Es esencial revertir esta situación, no solamente por razones de consolidación democrática sino por el sustento social que necesita la política de defensa y el gasto militar.

A falta de mercado y frente a la carencia de un sistema de valoración apropiado para estimar el valor de la seguridad y la defensa, los gastos que se proponen y desembolsan son asunto complejo y hasta conflictivo. En épocas de crisis y de existir alto déficit fiscal, crece la dificultad social de sustentarlos.

El análisis comparativo de los montos totales de los presupuestos de defensa no puede ser concluyente en la medida en que todos, unos más que otros, exhiben carencias conceptuales y no hay un acuerdo internacional que uniformice u homologue la información.

El gasto de defensa debe ser proporcional a las amenazas creíbles, así como tener en cuenta la situación económica y fiscal del país y no podrá marginarse de la situación social. Este gasto debe, idealmente, concentrarse en lo que es la

tarea propia e inembargable de las Fuerzas Armadas y su ejecución debe estar a cargo del responsable político o sea el Ministerio de Defensa.

La falta de examen académico y debate público inhibe la emergencia de ideas y propuestas para incrementar la eficiencia y la eficacia del sector defensa. Mientras aquellos no se produzcan, la inercia seguirá siendo el principal impulso de las actividades y los presupuestos de la defensa.

En materia de presupuesto, la argumentación suele polarizarse entre los extremos de si se gasta mucho o poco. Sin embargo, mientras el sector defensa tenga a su cargo diversidad de tareas, el presupuesto no será ajustado a las tareas exclusivas de defensa y ello hace aún más necesario discutir otros temas como si se gasta en lo que es propiamente defensa, si se gasta bien y de manera eficiente, etc.

RECOMENDACIONES

Las decisiones sobre la defensa y el gasto que implica deben ser asumidas no sólo formalesino cabalmente por los responsables políticos. Les corresponde también promover investigaciones académicas sobre el impacto económico de los gastos de defensa, el diseño, implementación y evaluación de los presupuestos de defensa, la composición de las fuerzas y otros aspectos.

Se deben convenir bases metodológicas, con significativa participación del sector académico, para el estudio comparativo de los presupuestos de los países de modo que los ciudadanos puedan comprender el gasto y participar en el apoyo a la defensa.

La transparencia en el gasto es fundamental y debe acompañarse de una adecuada rendición de cuentas que ayude a prevenir la corrupción. Se deben abrir portales de información electrónica de modo que las instituciones y el público

tengan acceso a información de los gastos de defensa y mejorar la coordinación entre las entidades públicas, de defensa, Congreso, Contraloría de Cuentas, etc.

Se debe estimular la preparación de Libros Blancos de Defensa con la dirección del Ejecutivo y la participación de los Congresos, otros sectores del Estado, los ámbitos académicos, etc. Esto puede ser, a futuro, una excelente medida de fomento de la confianza y así lo vienen solicitando las Cumbres de las Américas y acuerdos sub-regionales.

Finalmente, a mediano y largo plazo, sería conveniente que el gasto en defensa se concentre en la función específica. Las actividades que otros sectores del Estado o el sector privado puedan asumir, deben ser transferidas paulatinamente. Es un cambio cultural y no meramente operacional y siempre quedará a la defensa su razón de ser esencial que no necesita de justificaciones colaterales.