



LÍNEA TEMÁTICA 2 : LA CONFIANZA MUTUA EN EL CONTINENTE AMERICANO

SUBTEMA 2A : METODOLOGÍA ESTANDARIZADA COMÚN PARA LA MEDICIÓN DE GASTOS DE DEFENSA

RELATOR : ARGENTINA

OBJETIVOS DE LA PRESENTACIÓN:

Los objetivos de esta presentación son básicamente tres y pueden sintetizarse como seguidamente se los expone:

- Presentar la “Medición de los Gastos de Defensa” como medida de confianza.
- Transmitir la experiencia Argentina en el tema, a partir del método de trabajo utilizado y la cronología de los hechos que permitieron la concreción del estudio técnico “METODOLOGÍA ESTANDARIZADA COMUN PARA LA MEDICION DE LOS GASTOS DE DEFENSA, Y SU APLICACIÓN EN ARGENTINA Y CHILE”, realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por encargo de ambos países.
- Exponer sintética y conceptualmente la metodología consensuada.

LA MEDICIÓN DE LOS GASTOS DE DEFENSA COMO MEDIDA DE CONFIANZA

INTRODUCCIÓN

Con el propósito de concretar una de las iniciativas más significativas de fomento de la confianza y de la seguridad regional, los Gobiernos de Argentina y Chile, en el marco del Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COMPERSEG), acordaron solicitar en forma conjunta a la CEPAL, la realización de un estudio técnico tendiente a disponer de una metodología estandarizada común para la medición de los gastos de Defensa de Argentina y Chile.

Dicha solicitud se materializó el 30 de julio de 1998 a través de una nota de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa. Pero sus antecedentes se remontan a una serie de instancias anteriores que es menester recordar.

LA RELACIÓN BILATERAL

La relación bilateral entre la Argentina y Chile, marcada por la vecindad y un proceso de integración creciente que alcanza a toda la subregión, ha fortalecido la confianza y la amistad entre los dos países.



V CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMERICAS

SANTIAGO DE CHILE 18 AL 22 DE NOVIEMBRE DE 2002

Cabe recordar que la consolidación de los procesos democráticos operada en los países de la subregión a partir de mediados del ochenta, dio lugar a una creciente interrelación cooperativa entre ellos, de la cual fueron surgiendo acuerdos bilaterales y multilaterales de significación política y económica. En ese marco, merece destacarse la constitución del Mercosur entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991, al que luego se sumaron Chile y Bolivia en calidad de miembros asociados.

Al mismo tiempo, puede afirmarse que la voluntad política de complementación ha presidido desde hace varios lustros la relación entre Argentina y Chile, entendiendo que la situación internacional impone una serie de desafíos que deben abordarse conjuntamente, multiplicando las instancias de diálogo.

Después del Tratado de Paz y Amistad de 1984 y especialmente a partir de los acuerdos políticos y de complementación económica de comienzos de la década del noventa, se inició una nueva etapa en las relaciones, lo que posibilitó la solución de la totalidad de las diferencias territoriales sobre la base del diálogo y la comprensión mutua. La ratificación parlamentaria en ambos países, en 1999, del acuerdo referido a los Hielos Continentales, marca un hito en este sentido.

En ese marco, los temas de la Seguridad y la Defensa ocupan un lugar relevante. Ellos son abordados por ambos Gobiernos en los niveles político, estratégico y operacional. Los tres tienen como referencia la necesidad de consolidar la confianza al nivel bilateral, con especial irradiación al ámbito subregional y regional. En este sentido, vale la pena destacar la Declaración del Mercosur como Zona de Paz, suscrita en 1998 por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

De esta manera, comenzaron a intensificarse e institucionalizarse las relaciones entre cada uno de los Ministerios de Defensa, entre las Fuerzas Armadas de los dos países y entre el Estado Mayor Conjunto Argentino y el Estado Mayor de la Defensa de Chile, adquiriendo todas estas instancias mayor densidad y profundidad.

Ambos países participan activamente en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA) en pos de tal objetivo, al mismo tiempo que han sido capaces de impulsar en forma bilateral una cantidad de Medidas de Fomento de Confianza Mutua, principalmente aquéllas de carácter militar que permiten allanar el camino para superar diferencias y disipar aprehensiones en el ámbito de la defensa y la seguridad, fortaleciendo, por ende, una relación política cada vez más rica y pródiga en acontecimientos de importancia.

A partir del amplio catastro de Medidas de Confianza de carácter militar existentes, los Estados Mayores y Altos Mandos, con el refrendo de los Ministros de Defensa respectivos, establecieron un Reglamento de Medidas a desarrollar, que incluye:



V CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMERICAS

SANTIAGO DE CHILE 18 AL 22 DE NOVIEMBRE DE 2002

1. Ejercicios Combinados entre Fuerzas Armadas
2. Conferencias Bilaterales de Inteligencia
3. Intercambio de personal militar en actividades de Instrucción y Entrenamiento y otras de carácter Profesional
4. Reuniones de carácter Profesional y de Inteligencia entre Comandantes de Guarniciones y de Zonas Navales fronterizas
5. Invitación recíproca a participar en efemérides históricas y en eventos de carácter protocolar, social, cultural, artístico y deportivo, tanto en el ámbito nacional como fronterizo
6. Intercambio de Revistas y Publicaciones de interés para las Fuerzas Armadas
7. Facilidades de bienestar para el personal militar de ambos países
8. Cooperación Científico-Técnica en materias de interés común

Conjuntamente con la aplicación de estas medidas, Argentina y Chile han establecido mecanismos de concertación política de alto nivel gubernamental, expresados en reuniones regulares de las Cancillerías y Ministros de Defensa, para tratar en una Agenda abierta diversos temas relacionados con la Seguridad y la Defensa, tanto en el ámbito bilateral como hemisférico. Las reuniones de Zapallar en Chile y Campo de Mayo en Argentina, desde 1997, fueron ocasiones propicias para desarrollar marcos conceptuales comunes e impulsar iniciativas de especial impacto en la vinculación bilateral.

La realización de ejercicios militares combinados surge efectivamente de estos encuentros, **como así también la idea de solicitar a la CEPAL de manera conjunta, el estudio de una metodología común para medir el Gasto en Defensa.**

En lo referente a la comparación del Gasto en Defensa, la acción conjunta emprendida, que es pionera en la región, está orientada a perfeccionar la transparencia, lo que resulta enteramente compatible con la decisión de ambos países de explicitar sus políticas de defensa, bajo modalidades propias. El mismo sentido de transparencia se inscribe en la publicación de los llamados Libros "Blancos" de la Defensa de Chile (1997) y Argentina (1999).

De particular importancia para el desarrollo institucional de la relación bilateral fue la conformación del **Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COMPERSEG)**, escenario hacia el cual convergen los estamentos políticos, las Fuerzas Armadas y los sectores académicos de los dos países, orientados a establecer una interlocución sintonizada en materia de seguridad y defensa. Está integrado por representantes de los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores, del Estado Mayor de la Defensa Nacional de Chile y del Estado Mayor Conjunto de Argentina. Desde noviembre de 1995, fecha de su creación hasta hoy, ha sesionado alternadamente en Buenos Aires y Santiago, sobre la base de una Agenda acordada que incluye aspectos de la Seguridad Internacional, como así también temas bilaterales.



V CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMERICAS

SANTIAGO DE CHILE 18 AL 22 DE NOVIEMBRE DE 2002

CONTRIBUCIÓN BILATERAL A LA REGIÓN EN MATERIA DE CONFIANZA MUTUA

Otro aspecto significativo de la relación bilateral ha sido la contribución conjunta a la Primera Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de Confianza y Seguridad, que se celebró en Santiago de Chile en noviembre de 1995, con la concurrencia de todos los países de la región y que tuvo su seguimiento en el transcurso de 1998 en la II Conferencia sobre la materia, celebrada en El Salvador.

La determinación por compartir una visión conjunta se ha reflejado en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, particularmente desde la Segunda, celebrada en Bariloche, donde los Gobiernos sintonizaron posiciones amparados en un ámbito de confianza surgido de percepciones similares.

Argentina y Chile también presentaron una ponencia conjunta durante la III Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas que tuvo lugar en Cartagena de Indias en noviembre de 1998. El tema central fue el avance en las medidas de fomento de la confianza y seguridad regional a partir de la presentación de la experiencia bilateral y los progresos obtenidos.

En la IV Conferencia, celebrada en Manaus, en octubre de 2000, los delegados de ambos países no dejaron de destacar, cada vez que fue oportuno, los avances registrados en la cooperación bilateral, a partir del desarrollo de las medidas de confianza mutua acordadas.

LA IMPORTANCIA DE LA MEDICIÓN DE LOS GASTOS DE DEFENSA COMO MEDIDA DE CONFIANZA MUTUA

La decisión de solicitar la elaboración de una metodología estandarizada para comparar los gastos de defensa a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), es una de las más destacadas iniciativas bilaterales que han llevado adelante nuestros países en temas de seguridad y defensa.

El impulso de esta iniciativa surge del convencimiento de que la medición de los gastos de defensa, bajo parámetros homologables, es una de las medidas de transparencia que genera un mayor grado de confianza mutua, generando un ambiente que garantiza la seguridad y favorece la cooperación.

En efecto, la medición objetiva de los recursos que cada Estado asigna a cada uno de los rubros componentes de la función de defensa, coadyuva no sólo a la transparencia del gasto en la materia, sino que aumenta las posibilidades de convergencia de nuestras políticas y de nuestras visiones estratégicas, verdadero objetivo superior de ambos países.



V CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMERICAS

SANTIAGO DE CHILE 18 AL 22 DE NOVIEMBRE DE 2002

En este contexto, el resultado del trabajo realizado por la CEPAL es provechoso no sólo para la Argentina y Chile, sino que abre un camino de cooperación para toda la región, como ya se manifiesta en los recientes acuerdos chileno-peruanos para desarrollar una tarea similar. Importa señalar en este sentido que, más allá de la metodología que se considere apropiada para cada caso, lo que se promueve es la instauración de mecanismos que permitan hacer efectiva la transparencia del gasto militar como una forma de consolidar la confianza mutua y la seguridad en toda la región.

EL CAMINO HACIA LA METODOLOGÍA COMÚN

Los **Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa** impulsaron decididamente la idea de transparentar los gastos de defensa de ambos países en sus reuniones de los años **1997 y 1998**.

Por otra parte, el trabajo encargado a la CEPAL recoge el espíritu de las declaraciones y acuerdos surgidos de la **Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad**, celebrada en **El Salvador** en 1998, y de la **Segunda Cumbre de las Américas, reunida el mismo año en Santiago de Chile**. En ésta última, los Presidentes acordaron promover “la transparencia en materia de políticas de defensa, entre otros aspectos, en lo que se refiere a la modernización de las Fuerzas Armadas, (...) y a la comparación del gasto militar en la región”.

Tomada la decisión política, en su **V Reunión, celebrada en Buenos Aires en julio de 1998, el COMPERSEG** acordó el texto de la carta de los Cancilleres y Ministros de Defensa dirigida al Secretario Ejecutivo (CEPAL) solicitándole la elaboración de un estudio técnico que permita establecer una **metodología estandarizada común para la medición de los gastos en defensa**, que fue remitida a la **Secretaría de la CEPAL el 30 de julio** del referido año.

Cabe destacar la pronta respuesta de la CEPAL, poniéndose a disposición y haciendo una propuesta concreta sobre la modalidad de trabajo que creía recomendable. En **mayo de 1999, en Zapallar**, la Reunión Bilateral de Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores acordó aceptar la propuesta de la CEPAL.

LA EXPERIENCIA EN LA INSTRUMENTACIÓN DE LA MEDIDA DE CONFIANZA MUTUA ENTRE ARGENTINA Y CHILE.

El segundo de los objetivos de la presentación, una vez puesto en valor el tema de la medición de los gastos de Defensa en sí mismo como medida de confianza, es transmitir, a partir de la exposición del método de trabajo utilizado y de la cronología de los hechos, la experiencia vivida en la consecución del documento a que dio lugar el estudio técnico **“METODOLOGÍA ESTANDARIZADA COMUN PARA LA MEDICION DE LOS GASTOS DE DEFENSA, Y SU APLICACIÓN EN ARGENTINA Y CHILE”**, realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



V CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMERICAS

SANTIAGO DE CHILE 18 AL 22 DE NOVIEMBRE DE 2002

El estudio, tal como se indicó, fue realizado a requerimiento de los gobiernos de Argentina y Chile, y estuvo a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la citada Comisión, bajo la dirección de la Secretaría Ejecutiva Adjunta, con la intervención de sus propios consultores y personal y la participación de colaboradores especiales para esta tarea.

El financiamiento de los gastos que demandó la actividad de la CEPAL, fue solventado por partes iguales por los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa de los dos Estados.

A partir de la aceptación por parte de ambos países de la propuesta presentada por la CEPAL, como respuesta al requerimiento que le fuera remitido, en cuanto a las características generales del método de trabajo a utilizar y los costos que ello implicaba, se iniciaron las actividades tendientes a sentar las bases del proyecto.

Con tal propósito, se constituyó el “**GRUPO ASESOR AD HOC**”, integrado por representantes de Argentina y Chile, el cual tuvo a su cargo el seguimiento de la ejecución del estudio, cumpliendo un rol articulador entre los aspectos técnicos y sus avances durante el desarrollo de los trabajos, y las premisas políticas que sustentaron el proyecto, incorporando *pari passu* de la construcción de la metodología, la visión y orientación de los gobiernos.

Simultáneamente, se integraron los “**GRUPOS TÉCNICOS**” en cada país, que en el caso argentino estuvo conformado por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Economía, este último a través de la Oficina Nacional de Presupuesto, dependiente de la Secretaría de Hacienda, actuando como coordinador de este Grupo y de contacto oficial con la CEPAL el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Por el lado Chileno, el grupo se constituyó con técnicos provenientes del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Defensa, del Banco Central de Chile, de la Contraloría General de la República y de la Dirección de Presupuestos dependiente de la Secretaría de Hacienda, asumiendo el rol de coordinador y enlace oficial el Ministerio de Defensa.

Los Grupos Técnicos así constituidos, tuvieron como labor fundamental asesorar y contribuir a las actividades de investigación de la CEPAL, en las etapas de obtención y preparación de la información de base, así como aportar sus impresiones y opinión sobre los avances y resultados de cada tramo del proceso de elaboración del estudio en ciernes.

A la par, las reuniones del COMITÉ PERMANENTE DE SEGURIDAD ARGENTINO-CHILENO (COMPERSEG) realizadas durante el periodo por el que se extendió el desarrollo del proyecto y aún después de su conclusión final, se constituyeron en el ámbito de puesta en común de las actividades, tanto para el Grupo Asesor Ad Hoc, en alguna medida, de los Grupos Técnicos, como para la propia CEPAL.



V CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMERICAS

SANTIAGO DE CHILE 18 AL 22 DE NOVIEMBRE DE 2002

En dichas reuniones se informó al COMPERSEG sobre el avance de los trabajos y emanaron del mismo los apoyos, instrucciones y requerimientos que las circunstancias imponían.

Finalmente en Noviembre de 2001 en Santiago (Chile), la CEPAL organizó la Presentación Pública y Reunión Intergubernamental sobre Metodología Estandarizada para Comparar Gastos de Defensa y su aplicación en Argentina y Chile, durante la cual, además de cumplir con el objetivo de su presentación, se discutió y analizó el estudio concluido. En ella participaron representantes de los Gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, y de los organismos e instituciones internacionales siguientes: Organización de las Naciones Unidas (ONU), Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización de los Estados Americanos (OEA), Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University de los Estados Unidos, y Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

De esta reunión, además de la valiosa participación de la CEPAL como anfitrión y presentador del estudio, se debe resaltar la valorización del objetivo cumplido como medida para promover la transparencia en materia de políticas de defensa, entre otros aspectos en lo que se refiere a la comparación del gasto militar de ambos países, y la posibilidad concreta, dentro del marco regional, para que la metodología que nos ocupa se constituya en un modelo para aquellas naciones que quieran avanzar hacia un análisis compartido de las cuestiones de seguridad internacional.

Desde esta perspectiva, se expone la metodología lograda, extractando la misma del estudio técnico de la CEPAL, publicado en el Numero 14 de la SERIE SEMINARIOS Y CONFERENCIAS (Publicación de las Naciones Unidas).

METODOLOGÍA ESTANDARIZADA COMUN PARA LA MEDICION DE LOS GASTOS DE DEFENSA.

ELEMENTOS METODOLOGICOS FUNDAMENTALES:

El proceso de consecución del proyecto encarado por Argentina y Chile con la participación y aporte técnico de la CEPAL, reconoce un importante hito en noviembre de 1999, fecha en la cual se genera el primer documento denominado "NON PAPER", revisado en febrero de 2000, y del que pueden extraerse los elementos metodológicos fundamentales sobre los cuales debe sustentarse el estudio, a partir de definiciones, objetivos y directrices acordadas por ambos países.

En este primer tramo del recuento metodológico, caben traer a colación algunos de los puntos del citado "NON PAPER", que tienen que ver con aspectos previos conceptuales o puntos de partida metodológicos de carácter primario, sin perjuicio de volver más adelante sobre dicho documento, los cuales se sintetizan seguidamente:



V CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMERICAS

SANTIAGO DE CHILE 18 AL 22 DE NOVIEMBRE DE 2002

DEFINICIONES PREVIAS:

DEFENSA: Se entiende por Defensa el conjunto de actividades cuyo efecto es salvaguardar la soberanía nacional. Su objetivo es alcanzar una condición externa de modo que el país pueda lograr sus objetivos nacionales.

Concordante con lo así definido:

- Gasto en Defensa es aquel en que incurre el país para materializar el objetivo planteado.
- No incluye Seguridad Interior.
- El modelo deberá permitir una comparación racional del gasto con el fin de asegurar su rol como medida para el fomento de la confianza y la transparencia.

FUNCION DEFENSA – ALCANCE: Deberá aplicarse como criterio general que, en principio, todo el presupuesto en la jurisdicción de los Ministerios de Defensa o de las Fuerzas Armadas, se considerará como gasto de defensa, a menos que el país que excluya determinados rubros o programas contenidos en aquel, justifique que tienen otra función.

INFORMACIÓN BASICA O INICIAL: La información básica o inicial deberá surgir de los estados presupuestarios y contables de cada país y para todas las fuentes de recursos, teniendo en cuenta durante el proceso de la toma de dicha información los procedimientos aplicables para ambos sistemas.

TERMINOS DE LA MEDICIÓN: Flujos monetarios anuales. El objetivo de la medición no es cuantificar activos físicos ni financieros acumulados.

NIVEL DE AGREGACIÓN: A fin que el modelo sea simple de aplicar a varias situaciones y países, el grado de detalle de desagregación del gasto debe ser el necesario para una adecuada estandarización. En todo caso, se deberá definir en detalle que gastos se incluyen o no en la contabilidad.

A partir de estos conceptos, la metodología propone una opción de medición del gasto de defensa por aproximaciones sucesivas, conducente a definir diferentes niveles del mismo.

De esta manera se definieron tres agregados distintos, G_1 , G_2 y G_3 , el primero de los cuales es de carácter Básico; el segundo Ampliado, que contiene el primero más los que se agregan en el nivel; el tercero Total, que contiene a los dos precedentes más su incremental específico.



V CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMERICAS

SANTIAGO DE CHILE 18 AL 22 DE NOVIEMBRE DE 2002

NIVEL G₁, BASICO – SU CONSTRUCCIÓN

Sobre la base de los conceptos fundamentales ya señalados, este primer nivel se construye a partir de la consideración de todos los Gastos Gubernamentales asignados a los Ministerios de Defensa en la Función “Defensa”, los cuales se reconocen como “Gastos de Defensa Iniciales”.

Cabe resaltar en este punto, la validez de esta premisa en el caso Argentino-Chileno, dado el alto nivel de coincidencia entre la clasificación funcional e institucional de los gastos, ya que en ambos casos los gastos de defensa son ejecutados por las Fuerzas Armadas y otros organismos, todos dependientes de los respectivos Ministerios de Defensa.

El estudio abunda en este punto, y agrega: “En cualquier caso, la función defensa para el Nivel G₁, Básico, corresponde a los gastos gubernamentales en toda la Administración y gestión de la defensa militar, especialmente la administración, supervisión y gestión de los asuntos y de las fuerzas de defensa militar: fuerzas de defensa de tierra, mar, aire y espacio; ingeniería, transportes, comunicaciones, información, materiales, personal y otras fuerzas y mandos no combatientes; fuerzas de reserva y auxiliares vinculadas al sistema de la defensa, y abastecimiento de equipo y estructuras militares. Además, se consideran los asuntos de defensa civil; la investigación aplicada y el desarrollo experimental relacionados con la defensa; y la administración, gestión y apoyo de asuntos de la defensa que no puedan asignarse a alguna de las categorías de gastos precedentes.”

Este primer nivel se calcula entonces, sobre la base de los gastos pagados o efectivos (de caja), de los Ministerios de Defensa de Argentina y Chile, en los rubros correspondientes a la función Defensa de las Leyes de Presupuesto de cada período fiscal, coincidente en los dos países con el año calendario, a los valores vigentes del cierre del ejercicio, es decir considerando las eventuales actualizaciones que las mismas puedan tener de acuerdo con sus normas aplicables en la materia.

De la comparación de los gastos iniciales de ambos países y del análisis de los mismos surgieron elementos comunes y necesidades de ajustes en más o en menos para hacerlos comparables.

En primer lugar, no contienen los gastos de Seguridad Interior, en Argentina porque no pertenecen al Ministerio de Defensa y en el caso Chileno, debieron ser previamente deducidos, porque si forman parte del Ministerio de Defensa, definiéndose así los gastos iniciales ya señalados. Cabe señalar adicionalmente que metodológicamente tampoco cabe considerar dentro de los gastos iniciales los destinados a las prestaciones previsionales ni a la industria y producción para la defensa.



V CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMERICAS

SANTIAGO DE CHILE 18 AL 22 DE NOVIEMBRE DE 2002

En cuanto a las necesidades de ajuste de esos gastos iniciales para llegar al nivel G₁, Básico, deben recordarse los lineamientos dados por el “NON PAPER”, respecto de las actividades de los Servicios Sociales, en el sentido de considerar los presupuestos de las áreas de salud, seguridad, educación, cultura, ciencia y técnica dependientes de los Ministerios de Defensa o de las Fuerzas Armadas, como parte integral del proyecto de defensa, pudiendo descontarse rubros específicos que brinden servicios a la comunidad en general o los que sean financiados personalmente por los usuarios.

Así en el caso argentino se deben adicionar a los gastos iniciales de la función Defensa, los clasificados dentro del Ministerio de Defensa, en las funciones “Salud” y “Educación”, y restar además la duplicación que se produce entre los gastos efectivizados con financiamiento en recursos propios (con afectación específica), con los atendidos en la mencionada función “Salud”, por el importe correspondiente a los reintegros de Obra Social del Ejército.

Asimismo, para llegar al nivel G₁, Básico es necesario restar, lo efectivamente pagado para atender los gastos correspondientes a la Policía Aeronáutica Militar, toda vez que los mismos están clasificados como función Defensa, cuando en realidad cumple funciones más vinculadas a Seguridad Interior, ajuste con el cual se llega a dicho nivel.

En el caso chileno, las correcciones a los gastos iniciales en menos se fundaron principalmente en dos necesidades. La primera de ellas, la deducción de los gastos totales de la Dirección de Aeronáutica Civil y de la Dirección General del Territorio Marítimo, toda vez que sus funciones están más asociadas al otorgamiento de condiciones de seguridad al tránsito aéreo y marítimo, más de naturaleza civil que de defensa.

También en este orden de ideas, se dedujeron los gastos de los Organismos Especializados de las Fuerzas Armadas de Chile (Instituto Geográfico Militar, Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada y Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea y de los Organismos de Apoyo del Ejército), los que al igual que los señalados en el párrafo anterior, cumplen funciones más de apoyo al desarrollo civil y económico que de defensa.

En segundo término se dedujeron los gastos de los Organismos de Industria Militar, los que serán considerados en otro nivel del Gasto de Defensa.

Las particularidades de la exposición presupuestaria y del financiamiento de los Programas de Salud y de Bienestar de las Fuerzas Armadas de Chile, fueron previstos en el “NON PAPER”, al dejar allí sentado que se deben separar las actividades de administración de servicios financiadas por los usuarios del sector defensa, como los servicios de bienestar y salud, evitando el doble registro, razón por la cual CEPAL evaluó precedente la deducción de los gastos incluidos en dichos programas, por considerar que su financiamiento provendría primordialmente de ingresos de operación de los organismos de salud y de transferencias provenientes de partidas ya incluidas en el gasto de defensa inicial.



V CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMERICAS

SANTIAGO DE CHILE 18 AL 22 DE NOVIEMBRE DE 2002

En cuanto a la adición de que fue objeto el gasto inicial en Chile, corresponde al ingreso que en partes iguales reciben anualmente las Fuerzas Armadas Chilenas, producto de la vigencia de las Leyes Reservadas del Cobre, y que no forman parte del mismo, por cuanto son de naturaleza extrapresupuestaria.

Efectuado este repaso de la aplicación en Argentina y Chile de la metodología propuesta por la CEPAL para alcanzar el Nivel G1, Básico, puede resumirse que el mismo se logra a partir de los gastos de defensa iniciales, más/menos ajustes y correcciones consistentes para ambos países, todo lo cual puede verse en el siguiente cuadro:

CONSTRUCCION DEL NIVEL G ₁ BASICO	
CONCEPTOS	
GASTOS DE DEFENSA INICIALES	
INCLUYE:	GASTOS DE LA FUNCION DEFENSA DE LOS MINISTERIOS DE DEFENSA
MAS:	<ul style="list-style-type: none"> * GASTOS DE LA FUNCION SALUD (PERSONAL MILITAR Y GRUPO FAMILIAR) * GASTOS DE LA FUNCION EDUCACION (PERSONAL MILITAR) * GASTOS DE LA FUNCION CIENCIA Y TECNICA * GASTOS ASOCIADOS A LA DEFENSA NO INCLUIDOS EN LAS FUNCIONES PRECEDENTES * FONDOS DE NATURALEZA EXTRAPRESUPUESTARIA DESTINADOS A LA FUNCION DEFENSA
MENOS:	GASTOS INCLUIDOS EN LAS FUNCIONES PRECEDENTES: <ul style="list-style-type: none"> * FINANCIADOS POR LOS USUARIOS * AQUELLOS NO ASOCIADOS A LA DEFENSA
IGUAL:	PRIMER NIVEL ESTANDARIZADO - G₁ BASICO

Cabe señalar en esta instancia del análisis, que este nivel se expone, no sólo como total, sino que el mismo debe poder desagregarse de acuerdo con el carácter económico de los ingresos y los gastos que lo componen (Corrientes -personal, bienes y servicios, otros gastos corrientes, transferencias, etc.- y de Capital -Bienes de Uso-Inversión).

Asimismo, y de acuerdo con una de las consideraciones del "NON PAPER", el gasto se presenta desagregado por nivel de jurisdicción y subjurisdicción, discriminado en cada caso por Fuerza Armada (Ejército, Armada, Aeronáutica) y la estructura de conducción política (Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto) o a nivel de Secretarías y Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación.



V CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMERICAS

SANTIAGO DE CHILE 18 AL 22 DE NOVIEMBRE DE 2002

NIVEL G₂, AMPLIADO – SU CONSTRUCCIÓN

El segundo nivel estandarizado denominado G₂, Ampliado, se conforma adicionando al nivel G₁, Básico los Gastos Previsionales, cuya consideración fue excluida de dicho primer nivel, en atención a la precaución metodológica que surge de lo pautado en el “NON PAPER”. En efecto, este documento previó al considerar en el punto “Gastos en personal y retiro militar (RA) o previsión social (RCH)” lo siguiente: “Se debe incluir al personal militar, civil y temporario. Se debe analizar la previsión militar y su consideración como gasto social y su adecuada contabilización en un Ministerio distinto al de Defensa, según el caso.”

En primer lugar cabe tener presente que en el caso argentino, el Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares, es un organismo que integra la estructura del Ministerio de Defensa, como una Institución de Seguridad Social, sus gastos están clasificados dentro de la Finalidad Servicios Sociales, en la función Seguridad Social, y desde el punto de vista presupuestario su consideración es por el total de los gasto en pasividades, más funcionamiento del Instituto.

La metodología expone dichos gastos en términos netos, es decir deducidos los montos que, en concepto de aportes personales y contribuciones patronales al régimen de previsión, ya están considerados en el rubro de Gastos en Personal, incluido en el nivel G₁, Básico.

En el caso chileno, los gastos en previsión social militar son ejecutados por la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, dependiente del Ministerio de Trabajo, en cuyo presupuesto también se consideran gastos destinados a otras funciones, no obstante la CEPAL pudo, con similar método al señalado en los párrafos anteriores, determinar las Prestaciones Previsionales Netas de Chile.



V CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMERICAS

SANTIAGO DE CHILE 18 AL 22 DE NOVIEMBRE DE 2002

En síntesis la construcción de este nivel Total, se expone en cuadro siguiente:

CONSTRUCCION DEL NIVEL G ₃ , TOTAL	
CONCEPTOS	
	SEGUNDO NIVEL ESTANDARIZADO G ₂ , AMPLIADO
MAS:	<ul style="list-style-type: none"> * GASTOS DE LA INDUSTRIA DE DEFENSA * OTRAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS * GASTOS ASOCIADOS A LA FUNCION DEFENSA INCLUIDOS EN OTRAS JURISDICCIONES DE LA ADMINISTRACION NACIONAL * AYUDA MILITAR
IGUAL:	TERCER NIVEL ESTANDARIZADO G ₃ , TOTAL

Como corolario, debe mencionarse, que el ejercicio de comprobación sobre los años 1996-1997-1998, fue realizado en la moneda nacional a precios corrientes de ambos países, incluyendo el gasto en moneda extranjera, expresado convertido a las respectivas monedas.

Paralelamente los distintos niveles fueron expuestos en dólares corrientes convertidos según el tipo de cambio vigente para cada país, y se los ha analizado a través de la formulación de algunos indicadores construidos en relación con la evolución de ciertas variables económicas, como ser Gasto Total Consolidado para la Administración Nacional, Producto Interno Bruto, población, etc..

SÍNTESIS CONCEPTUAL- CONSTANTES METODOLÓGICAS

En esencia, la metodología propuesta permite calcular el gasto en Defensa a partir de lo efectivamente "pagado" en cada ejercicio fiscal de los presupuestos asignados a la función "Defensa", definiendo tres niveles de ajustes a dichos gastos (sumas y restas) con el fin de exponer un primer nivel G₁ Básico (Gastos de Defensa de los Ministerios de Defensa incluidos los gastos en salud y educación destinados al personal de las fuerzas Armadas y su grupo familiar financiados por el fisco), un segundo nivel G₂ Ampliado (con Prestaciones Previsionales netas) y un tercer nivel G₃ Total (con Industria de Defensa, Otras Actividades Productivas, Actividades de Defensa de otros Organismos Públicos). Todos los niveles analizados a la luz de las particularidades del sistema presupuestario y de contabilidad de cada país, la organización institucional del sector público, la existencia de gastos de naturaleza extrapresupuestaria, etc, en donde resulta necesario tener particularmente presente, para contribuir al proceso metodológico de que se trata, que el mismo requiere:



V CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMERICAS

SANTIAGO DE CHILE 18 AL 22 DE NOVIEMBRE DE 2002

- Conocimiento del sistema presupuestario en vigor en el país.
- Identificación de la organización de la administración y su expresión a través de la organización institucional del presupuesto.
- Claridad conceptual de la función defensa.
- Identificación de los flujos financieros destinados a dicha función, de carácter presupuestario y extrapresupuestario.
- Identificación de los flujos destinados a otras funciones, tanto de carácter presupuestario como extrapresupuestario, pero que por el enfoque metodológico deban sumarse a la función defensa.
- Identificación de los flujos financieros destinados a la función defensa, que por distintas razones no deban considerarse como integrantes de la misma.
- Consolidación del total de los flujos financieros considerados en la determinación del gasto en defensa, eliminando las duplicaciones que se derivan de las transferencias de fondos entre las distintas dependencias que integran el sector.

CONCLUSIONES

- La experiencia recogida en este trabajo, además del valioso acopio de aquellas de carácter institucional y personal que todos los que participamos de ella hemos logrado, es que este tipo de emprendimientos pone de manifiesto las fortalezas y debilidades de nuestros propios sistemas, normas, procedimientos, en este caso en materia presupuestaria y de contabilidad, haciéndonos reflexionar una vez más sobre las posibilidades de integración regional, que una mayor homogeneidad de dichos sistemas en los países que la integran nos permitiría, tanto en la medición de los gastos de defensa, como de los de cualquier área de interés tanto bilateral como regional.
- El momento histórico en el que se ha desarrollado este trabajo, llevó desde su concepción hasta su concreción, pasando por todas las etapas de su desarrollo, una producción en ambos países de los cambios en la administración que las respectivas constituciones prevén. La continuación armónica del emprendimiento muestra el grado de Política de Estado que en ambos países ha alcanzado la profundización de la confianza mutua y la cooperación bilateral.
- Llevada al marco regional, y con las adaptaciones que sea menester realizar, esta iniciativa puede ser un paso concreto en el avance hacia la transparencia de nuestros gastos de defensa, con el consiguiente aumento de la confianza regional.