



APÍTULO 7

Estrategias para la incidencia de la sociedad civil en el presupuesto de defensa

RESDAL

7.1 Incidencia y participación. Concepto y alcance

La incidencia es el resultado de un proceso en cuya base están el poder y la participación. Por participación se puede entender la capacidad y la posibilidad que tienen las personas y los grupos de influir en las condiciones que afectan sus vidas. Es un atributo, una capacidad, una necesidad básica; la satisfacción de esa necesidad de participación está ligada al requerimiento de identidad que todo ser humano tiene. También se entiende como posibilidad de influir, a través de la existencia de condiciones concretas y mecanismos que permiten la intervención de personas, grupos e instituciones.¹

Mario Róvere² afirma que se puede entender la participación como uno de los mecanismos de distribución del poder y, por tanto, como uno de los pilares de la democracia participativa, una forma más madura de democracia. La participación como mecanismo de incidencia colectiva y de control ciudadano es una intervención ordenada de las personas y organizaciones, que crea garantías respecto de la posibilidad de mejora del modelo democrático.

¹ Mercedes Jones, *Sociedad Civil y Procesos de Incidencia*, Foro del Sector Social, abril 2003.

² *Ibid.*

La participación se concibe como un elemento transformador del sistema democrático, le otorga otro dinamismo y al mismo tiempo, requiere canales de comunicación permanente entre gobernantes y gobernados. La participación es el primer paso para el establecimiento del control social del gasto público. El término control social se refiere a un enfoque particular de la función control, según la cual la sociedad desempeña el papel de supervisor mayor de las acciones públicas. Para tal fin, es necesario definir niveles de control, lo que permitirá el gradual desarrollo del interés social y de las capacidades necesarias al ejercicio de la supervisión. Partiendo de estas premisas, los niveles de la participación se pueden clasificar de la siguiente manera:

Un primer nivel es el de *información*, que es el piso elemental desde el cual partir para llegar a la incidencia. Implica contar con la información necesaria, en términos de calidad y cantidad, para poder analizar y generar propuestas que se apoyen en elementos o datos objetivos de la realidad.

Un segundo nivel es el de *opinión*: con base en la información, se pueden tomar posturas. Las posturas, idealmente, son la base para la toma de decisiones posteriores a su expresión, desde el punto de vista de la sociedad. El momento de las elecciones es el momento de postura más visible, pero los estudios confirman que, cuando no hay una manifestación permanente de la opinión, suele haber una tendencia al surgimiento de nuevas opiniones, contrarias al interés definido.

Un tercer nivel es el de *toma de decisiones*. En la toma de decisiones, nuevamente, tenemos el hecho de que la ausencia de participación activa en todos los momentos de las actividades públicas hace que nuevas e ilegítimas demandas lleguen al centro político e impongan su fuerza.

Hemos optado por utilizar el concepto de incidencia, que tiene un significado más limitado que el de *advocacy* ya que refuerza la idea del objeto sobre el que deseamos influir, y no alude al origen de la acción, es decir a la causa o los derechos que defendemos³. También hay que distinguir la incidencia del concepto de cabildeo o lobby cívico. En su sentido más amplio, el término lobby se utiliza para aludir a los esfuerzos por influir en las ideas y acciones de personas que tienen poder de decisión, hablando directamente con ellas, en sus despachos, en los corredores de sus oficinas. Se trata de ejercer presión para que adopten o dejen de adoptar determinadas decisiones.

³ La palabra *advocacy* viene del latín *advocare* y significa ayuda a quien está necesitando algo. (Lic. Inés González Bombal, especialista en tema de Advocacy e investigadora del CEDES de Argentina).



La incidencia es un concepto más amplio, cubre una gama de actividades lo suficientemente extensa para incluir a cualquier persona, grupo u organización en diferentes contextos. Mientras que el cabildeo siempre implica incidir, la incidencia no siempre se refiere a una acción de cabildeo.⁴

7.2 Pasos para la incidencia de la sociedad civil

¿Por qué involucrarse en el trabajo aplicado de presupuesto en defensa?

Tal como se analizó en los capítulos anteriores, la defensa al igual que otros campos de la realidad, posee particularidades que deben ser tomadas en cuenta a la hora de reflexionar y decidir las acciones que se llevarán a cabo. La transparencia será lograda cuando la política del área encuentre su expresión en el presupuesto, y con ese objetivo principal pueden encararse acciones que busquen incidir en la dinámica y resultados del proceso de decisiones, el cual se expresa en el ciclo presupuestario pero no se agota en él.

Si la incidencia es el resultado de un proceso en el cual el analista o la organización participan y buscan alentar el logro de valores que construyan un ambiente democrático, el sector de la defensa no está ausente de ese diseño general. La defensa es una de las políticas del Estado y sólo ello daría motivo para que la sociedad se interese por su diseño y los recursos que se le destinan. Pero también es aquella política en la que el Estado manifiesta su monopolio sobre el uso de la fuerza, la que involucra un riesgo potencial de vida para quienes deben cumplir un servicio en el área (sea éste profesional o ciudadano en caso de conflicto armado), y la que acompaña el diseño de política exterior en un ambiente internacional cuyas demandas son crecientes.

Esto nos lleva a otra característica de la naturaleza propia del bien defensa: la defensa como bien, es provista para enfrentar las amenazas externas que puedan cernirse sobre la Nación. En este sentido, la percepción de amenazas que ha guiado por décadas la relación de muchos países de la región se correspondía con elementos objetivos de las relaciones internacionales, y también con elementos subjetivos producto de información no siempre completa y confiable. El desarrollo de nuevas relaciones

⁴ Mercedes Jones, *op. cit.*

entre los países de América Latina ha encontrado en las medidas de confianza mutua un instrumento clave para el cambio de una lógica de conflicto, hacia una lógica de cooperación.

La transparencia como medida de confianza reduce la incertidumbre acerca de los cambios en las capacidades e intenciones de los países. Y el presupuesto de defensa es el ámbito en el cual se refleja con claridad el volumen y destino de los recursos que alimentan la política que el país sostiene. Por ello, la transparencia presupuestaria en defensa ha sido estipulada como medida de confianza mutua en la Segunda Conferencia Regional de Medidas de Confianza Mutua en San Salvador (1998). Y si bien la mayor transparencia provendrá de la acción de los gobiernos, la labor que los individuos y organizaciones de la sociedad civil realicen para una consideración sostenida y coherente de la temática permitirá en cada país potenciar y acelerar ese proceso.

Acciones para una estrategia de incidencia

De las características apuntadas se deduce que cualquier estrategia de incidencia en el área de defensa tendrá sentido si se la diseña en función de:

- Un objetivo general que vincule —de acuerdo a la realidad nacional— la política y el presupuesto, con el fin de apoyar el desarrollo del proceso democrático y la efectividad del diseño de la política de defensa.
- La concatenación de objetivos particulares que se irán diseñando en función del objetivo general.
- La combinación de estrategias de corto plazo, pensando fundamentalmente en el mediano y el largo plazo. De esta manera, se podrán asumir las complejidades y sensibilidades del área y evitar las tentaciones cortoplacistas pensadas en función de la imagen pública personal u organizacional, antes que en las necesidades de la política misma.



Para ello se necesitará:

- A. Definir una estrategia
- B. Proyectar tiempos
- C. Disponer de recursos humanos
- D. Disponer de recursos financieros
- E. Planificar los resultados esperados para evaluar el proceso

Exploremos un caso hipotético y las posibilidades que se podrían presentar. Pensemos en el caso de una organización que comienza a explorar la temática de presupuesto (a partir de los requerimientos internacionales de transparencia, del interés particular de alguno de sus miembros, etc.). De esa exploración aparece que, en su país, el presupuesto de defensa es una caja negra, no sólo porque resulta difícil su abordaje técnico, sino porque el mismo implicaría comenzar a hacerse preguntas y análisis acerca de cómo ese presupuesto expresa el diseño de la política y su viabilidad en el ambiente internacional actual. Decide entonces que –por sus objetivos y misiones– dedicará parte de sus acciones a tratar de incidir en este aspecto de la realidad nacional, y comienza un proceso caracterizado por los siguientes pasos:

A) Definir una estrategia

En la definición de la estrategia es importante:

i) Identificar el problema que queremos abordar

Distintos problemas suponen distintos objetivos y actividades. Trabajar en presupuestos de defensa es una definición útil, pero demasiado amplia a la hora de diseñar la coherencia de las acciones. ¿Vamos a trabajar en la difusión de la necesidad de analizar los presupuestos? ¿En las cifras concretas? ¿En la confianza y transparencia de los presupuestos entre distintos países? Pueden ser todos, uno, o ninguno a la vez. Lo importante es definir claramente qué problema/s queremos abordar, y para cada uno de ellos continuar un camino propio. Los países latinoamericanos, en general, tienen un problema histórico respecto a la definición de la defensa. Suele existir confusión entre los temas de seguridad interna y defensa, lo que hace que los presupuestos no consigan reflejar las necesidades reales.

De acuerdo con el caso que estamos planteando, definimos como problema la necesidad de analizar cuál es la política que el actual presupuesto expresa, su viabilidad, y los ajustes que se tendrían que realizar para que el presupuesto hable de la política. Algunas de las preguntas que podríamos considerar son:

- ¿Cuál es el diseño existente de intereses y objetivos nacionales, objetivos de defensa, y política pública de defensa?
- ¿En función de qué principios y razones se establecen las bases para diseñar el presupuesto de defensa?
- ¿Cuál es la relación de este presupuesto con la política macroeconómica del país en general, y con el diseño de la política de defensa en particular?

La sensibilidad del área de defensa, la general rigidez de su presupuesto, los montos de sus rubros, son algunas de las características que deberán ser tomadas en cuenta. De la misma manera, será necesario considerar a actores principales del área, como son las fuerzas militares (cuya conducción ejercen los gobiernos en una dinámica de relación política que sostiene y abona la construcción democrática).

ii) Identificar la situación legal y coyuntura política para analizar la viabilidad de una estrategia de este tipo

Una vez definido el problema, será necesario evaluar las posibilidades reales de acción, que tanto el marco legal como el ambiente político ofrecen. De ello se deducirá si es posible un abordaje directo al problema, o si habrá de buscar aproximaciones indirectas, que a lo largo del tiempo permitan llegar al abordaje directo. Para que el abordaje directo sea posible, es fundamental el acercamiento entre la sociedad y sus representantes políticos. La mayor parte de los impedimentos legales al monitoreo del presupuesto público por parte de la población puede ser corregida por el poder legislativo.

En nuestro caso imaginario, el marco legal puede estipular dificultades concretas para acceder a información desagregada del presupuesto de defensa. Allí se define un problema intermedio, que es el acceso a la información. En tal caso, será necesaria una estrategia encaminada a resolver este problema, antes de abordar el problema mayor. Aquí se ilustra uno de los principios básicos a asumir



para el trabajo de incidencia: estar dispuesto a redefinir problemas y objetivos, si eso ayuda a introducirse en el tema, aunque suponga recorrer un camino más largo para abordar el objetivo principal. Si existieran impedimentos políticos, que apunten a la inconveniencia de un tratamiento directo del tema, también habrá que definir formas de trabajar en ellos.

iii) Identificar las necesidades de la población beneficiaria del proyecto

Si bien la población entera se beneficiará con una mejor calidad y eficiencia en el presupuesto de defensa, existe un grupo específico que será destinatario de las acciones a emprender, que en este caso está compuesto por quienes son responsables de la toma de decisiones, miembros de las FFAA, académicos, y formadores de opinión, que trabajan en el área de defensa en la escena nacional. Sus necesidades son las que deben ser contempladas, pues de esa manera las acciones tendrán un resultado positivo y mejores posibilidades de apertura y recepción.

Por ejemplo: ¿Existe necesidad de un mayor conocimiento técnico? ¿De información de experiencias comparadas? ¿De generar canales de diálogo a través de los cuales actores civiles y militares planteen sus distintas inquietudes acerca de la realidad de la defensa?

iv) Definir objetivos y actividades

A esta altura del ejemplo, nuestro proyecto tiende a colaborar para que los distintos actores involucrados en la decisión política sean quienes provoquen la discusión acerca de política y presupuesto. Para ello, podemos plantearnos objetivos y las actividades que nos ayudarán a alcanzarlos.

Objetivos:

- Promover en los actores involucrados en la toma de decisiones en materia de defensa, la concientización acerca de la importancia de vincular el presupuesto con las discusiones conceptuales de política.
- Sensibilizar a la ciudadanía acerca de la importancia de la defensa, y de su expresión presupuestaria.

- Conocer la realidad de cada etapa del ciclo presupuestario de defensa.
- Apoyar el desarrollo de programas que investiguen la expresión presupuestaria de la política de defensa en el país en las últimas décadas.

Actividades:

Para cumplir los objetivos necesitaremos definir las actividades. A modo de ejemplo, pensemos en actividades a lo largo de varios años. Los tiempos reales tendrán relación con las posibilidades de acción, con la situación política y hasta, en ciertos casos y por la sensibilidad del tema, con los consensos internos dentro de la propia organización.

Durante el primer año, las actividades contemplarían aspectos internos y externos. En el plano interno, vale la pena considerar:

- a) Selección del equipo de trabajo: ¿tenemos capacidad propia o necesitamos incorporar a determinado tipo de profesionales?
- b) Capacitación y apropiación del tema por parte del equipo (se puede contar con el entrenamiento de organizaciones con experiencia en el tema).
- c) Definir qué vamos a hacer: análisis presupuestario, sensibilización a la ciudadanía, incidencia en la política de defensa.
- d) Definir el trabajo en coalición⁵, si se formarán alianzas, y pensar con quiénes.
- e) Definir la relación con los actores: ésta deberá ser, de acuerdo con la situación planteada, de tipo cooperativo antes que confrontativo.
- f) Redacción de un proyecto concreto para investigar cómo funciona cada etapa del ciclo presupuestario de defensa en el país, y de otro que analice el comportamiento del presupuesto en los últimos años para los que se tenga información. Esto también incluirá un análisis de la relación del gasto con la política de defensa nacional en el mismo período.

⁵ Las características de la coalición son: 1- de corto plazo; 2- para un solo tema público; 3-para una sola política pública; 4-para una amplia gama de temas o políticas públicas.



En el plano externo, hay que contemplar elementos como:

- a) Sensibilización a la población beneficiaria (seminarios, talleres, elaboración de documentos de trabajo).
- b) Reuniones con funcionarios para presentar el tema, enviar cartas, aportar material de otras experiencias, manifestar la voluntad de trabajo cooperativo y no competitivo, poner el conocimiento de la organización a disposición, recibir sugerencias, buscar confrontar la opinión propia con la experiencia del nivel oficial, etc.
- c) Iniciar reuniones para comenzar a sensibilizar a los medios de comunicación.
- d) Sensibilización a otras organizaciones de la sociedad civil, para que se involucren en la cuestión presupuestaria de defensa (por ejemplo, organizaciones del mismo país que trabajen con el tema presupuesto en general).
- e) Generar alianzas con universidades, centros de estudios estratégicos, y/o colegios profesionales para el análisis del presupuesto público.
- f) Producir información dura sobre la composición del presupuesto en forma didáctica y de fácil acceso.

Durante el segundo año, las actividades podrían orientarse para:

- a) Profundizar las alianzas: ¿es posible buscar cooperación con instituciones de otros países?
- b) Realizar un ejercicio piloto, previa definición de metodología consensuada con los distintos actores, para la implementación de un mecanismo de participación en la elaboración y control del presupuesto.
- c) Producir información dura sobre la composición del presupuesto de defensa en forma didáctica y de fácil acceso.

v) Definir alianzas, actores y discursos

Para introducirse en el tema y abordar el problema –en este caso, analizar la vinculación entre política y presupuesto e iniciar un proceso de concientización acerca de la necesidad de este vínculo– puede pensarse en el diseño estratégico de alianzas que permitan una mayor fortaleza y capacidad para

tratar el tema en toda su complejidad. Para impulsar y consolidar la acción y experiencia de un trabajo de este estilo, que es nuevo en la región, el trabajo en red y cooperación puede resultar clave. Ello supondrá definir:

- Los actores involucrados en el problema.
- El discurso o mensaje que se trabajará con cada uno de ellos.

Veamos algunos de los actores más relevantes para este caso:

I. Poder ejecutivo: es el actor principal de nuestro problema, por lo que deberá buscarse un contacto que permita a la organización presentar su propuesta y sus inquietudes. Este podrá ser tanto con el Ministerio de Defensa, como con el de Economía y Finanzas (tomadores de decisiones y personal directamente involucrado en la tarea cotidiana), así como con la Cancillería en función del diseño de la política exterior que da sustento a la de defensa. Puede así generarse un vínculo que permita una mejor comprensión de la información, difundir la idea de la necesidad de una relación consistente entre política y presupuesto, y promover un diálogo que colabore con el fortalecimiento de las capacidades para la conducción del área.

II. Poder legislativo: relación con las comisiones de defensa y de presupuesto, ofreciendo capacitación en la temática presupuestaria, y resultados de las investigaciones que se realicen. Por el problema que abordamos, y siendo el legislativo el actor principal en la aprobación presupuestaria, una meta de esta relación podría ser generar en los representantes la inquietud de analizar cómo el presupuesto expresa la política que el país desea llevar adelante, y de relacionarse en forma fluida con el ejecutivo a fin de presentar ideas y modificaciones.

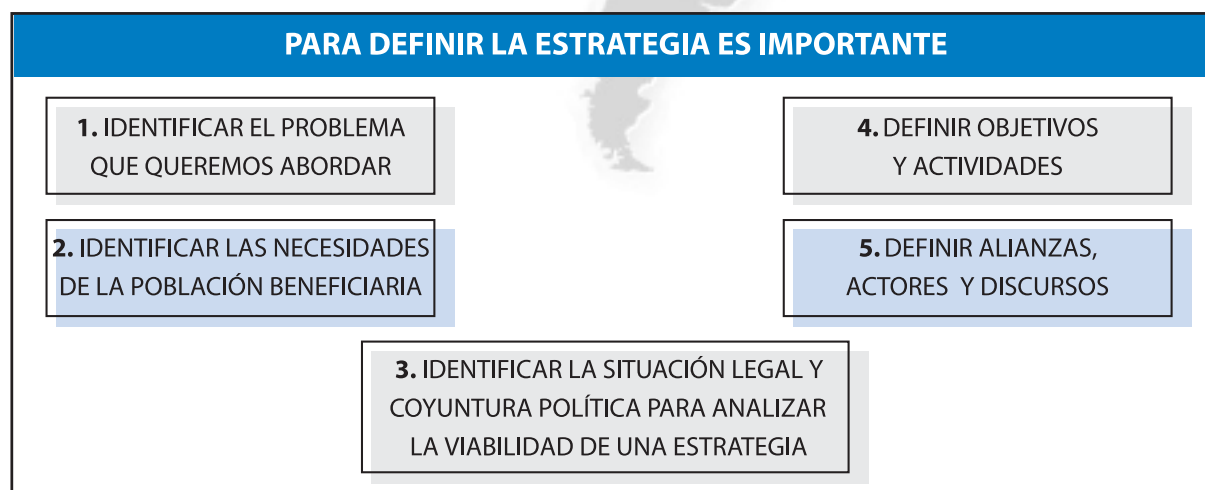
III. Fuerzas armadas: Los canales de interlocución son fundamentales, dado que éstos son los actores principales, por su participación en la planificación y su experiencia en la ejecución del presupuesto de defensa. Estos canales de diálogo servirán a la organización para conocer con mayor profundidad la realidad del problema, plantearse nuevas alternativas de trabajo, e incorporar un conocimiento técnico a los debates que proponga.

IV. Partidos políticos: si hablamos de diseño de política, los partidos políticos deberían estar incluidos en la estrategia de la organización, fundamentalmente para generar mayor conciencia acerca del problema principal definido.

V. Universidades, centros de investigación: con ellos pueden generarse alianzas de cooperación académica, para llevar a cabo los programas de investigación, así como para involucrarlos en el análisis independiente del presupuesto de defensa de forma didáctica y de fácil acceso.

VI. Medios de comunicación: la acción con los medios de comunicación en un problema de esta naturaleza podría ser definida en función del criterio de oportunidad, para difundir actividades y proposiciones una vez que éstas estén realizadas y que el vínculo con los diversos actores se haya iniciado. Así, y de acuerdo con la sensibilidad política existente en cada país, la organización puede juzgar el momento oportuno para que este tipo de alianzas contribuya a la discusión del problema.

VII. Expertos y organizaciones de otros países de la región: la maximización de esfuerzos y la visión de experiencias comparadas puede ser otro de los elementos clave para el desarrollo de la acción que la organización desea encarar. Por ejemplo, convocando un taller de trabajo al cual asistan expertos en presupuesto de defensa y en diseño político de la defensa, donde se discuta la importancia del vínculo entre ambos, así como las tendencias internacionales y regionales en la materia.



B) Tiempos, recursos humanos y financieros

Cada uno de ellos deberá ser un ítem particular de consideración y discusión dentro de la organización. Si deseamos tratar un problema como el vínculo entre política y presupuesto, debe pensarse en una

acción sostenida en el tiempo y de mediano y largo plazo. Es importante recordar las particularidades del presupuesto de defensa, en especial su rigidez y la magnitud de los rubros que lo componen.

Los recursos humanos deberían contar tanto con especialistas en presupuesto, como en defensa, con disponibilidad de trabajo mínimamente de medio tiempo. La proyección deberá incluir también los recursos financieros necesarios para contar con el equipo de trabajo, para el desarrollo de los talleres, el seguimiento de las actividades, publicaciones, etc.

C) Planificar resultados esperados para evaluar el proceso

Si el objetivo fue introducirse en la expresión presupuestaria de la política de defensa, una estrategia consistente debería incluir la previsión de los resultados que se esperan, y cómo van a evaluarse las dificultades y oportunidades que se presenten en el proceso, a fin de corregir o mejorar la estrategia de incidencia. Por ejemplo:

- ¿Cuáles son las dificultades principales que afectan al tomador de decisiones en el diseño presupuestario de la política? ¿Cuáles de ellas están relacionadas con el ambiente político general del país, y cuáles son específicas del área de defensa?
- ¿Cuáles son las dificultades relacionadas directamente con las etapas del ciclo presupuestario?
- ¿Existen –de acuerdo con lo que puede medirse en el vínculo que se ha generado con los diversos actores– oportunidades para promover un debate informal entre ellos, acerca del comportamiento de la variable presupuestaria en defensa?

Acciones de incidencia en cada etapa del ciclo presupuestario de defensa

Parte de la estrategia general que cada organización se planteará para abordar la temática presupuestaria en defensa será la acción específica que realice en el ciclo presupuestario. Es decir, su incidencia se



desarrollará en la práctica no sólo en el vínculo que genere con los distintos actores y en las investigaciones que realice, sino que contará con una oportunidad cada vez que se inicie y desarrolle el ciclo donde las decisiones políticas se expresarán. Veamos en el ejemplo que hasta aquí hemos propuesto, cómo pueden definirse acciones para incidir en las distintas etapas del ciclo presupuestario:

- Etapa de formulación, cuando el poder ejecutivo elabora el proyecto de presupuesto.
- Etapa de aprobación, cuando el legislativo debate, modifica y aprueba el proyecto.
- Etapa de ejecución, cuando el gobierno aplica los recursos presupuestados.
- Etapa de fiscalización, cuando las agencias específicas contabilizan y evalúan la ejecución.⁶

A) Etapa de formulación del presupuesto

La formulación presupuestaria es, generalmente, la etapa más «cerrada» de todo el ciclo presupuestario; en la práctica, las oportunidades de participación de la sociedad civil han sido mayormente informales y basadas en iniciativas y conexiones propias de las organizaciones.

Una de las estrategias de las OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) para incidir en la etapa de formulación, es a través de la discusión del conjunto de prioridades subyacentes en las opciones de políticas. En Canadá, por ejemplo, esta discusión ha tomado la forma de presupuestos alternativos, que desglosan opciones políticas y prioridades diferentes a las enarboladas por el gobierno. Otro ejemplo de la incidencia en la formulación es el conocido caso de los presupuestos participativos, en los que los gobiernos consultan a asambleas ciudadanas para que debatan y expongan su propio ordenamiento de prioridades. Esta vía ha evidenciado, hasta ahora, una aplicabilidad práctica limitada a ámbitos locales (ciudades).

⁶ Isaac Shapiro (Ed.), *Guía Ciudadana para el Trabajo Presupuestario*, International Budget Project, Washington D.C., Parte II, p 28.

Para el caso del presupuesto de defensa, nuestra estrategia de incidencia debería girar alrededor del análisis y discusión de las prioridades fijadas por el poder ejecutivo para el sector. El punto de partida obligado sería un cuidadoso seguimiento secuencial de las actividades que componen la etapa de formulación, lo que constituiría un avance debido a que el presupuesto es una incógnita para la comunidad académica de la defensa y hasta para las mismas comisiones legislativas de defensa. No obstante, la expectativa no se agota en la simple recopilación de datos descriptivos del proceso, sino que se aspira a que las OSC promuevan el debate haciendo explícitos los *trade-offs* (costos de oportunidad) existentes en las propuestas oficiales y a efectuar recomendaciones concretas.

Probablemente, la primera acción de incidencia deba girar en el reclamo al gobierno de que explicita presupuestariamente el universo productivo del sector. A nivel operativo esto implica que desarrolle una estructura programática exhaustiva y consistente. Algunos ejemplos pueden ser:

1) Los programas más importantes de las FFAA son en general los de «capacidad operacional». Estos mega-programas reflejan cuantitativa y cualitativamente los recursos asignados globalmente a operaciones, pero no distinguen entre operaciones específicas (de cada fuerza), conjuntas (inter-fuerza) y combinadas (con fuerzas de otros países). La diferencia puede parecer poco importante para un analista presupuestario, pero no lo sería para un estudioso de la defensa. Desde un amplio consenso académico y político se viene sosteniendo desde hace tiempo la necesidad de reforzar la integralidad operativa, en detrimento del adiestramiento propio de cada fuerza (*trade-off* entre operaciones específicas vs. operaciones conjuntas). Por otro lado, las operaciones combinadas con FFAA de países vecinos constituyen un reconocido mecanismo de confianza mutua, que conlleva a la consolidación del concepto regional de seguridad cooperativa (*trade-off* entre operaciones combinadas vs. operaciones nacionales [específicas y conjuntas]).

2) Si bien los programas de formación y capacitación de las FFAA reflejan el número de oficiales y suboficiales egresados y capacitados, debe observarse la desagregación de los recursos afectados para formar y capacitar a unos y a otros. Otra aspiración deseable sería, por ejemplo, obtener la desagregación presupuestaria de recursos afectados a la formación y capacitación de las distintas armas y especialidades del ejército (infantería, caballería, artillería, ingenieros, comunicaciones, etc.)

Algunas estrategias operativas, y a título de ejemplo, podrían ser:

- Solicitud, recopilación y análisis crítico y sistemático de la información contenida en los formularios pautados anualmente por las oficinas nacionales de presupuesto para la formulación presupuestaria en defensa. Éstos pueden aludir con diferentes nombres a:

- a) Política presupuestaria.
- b) Proyección de recursos.
- c) Estructura programática.
- d) Cuadro de recursos humanos por jurisdicción.
- e) Presupuesto plurianual.
- f) Resumen del presupuesto de gastos por incisos.
- g) Descripción del programa, subprograma y otras categorías.
- h) Cuadro de metas y producción bruta.
- i) Cuadro de recursos humanos por categoría programática.
- j) Presupuesto de gastos de la jurisdicción.
- k) Programación de los proyectos de inversión, sus obras y actividades, etc.

- Solicitud, recopilación y análisis sistemático de los presupuestos preliminares de la jurisdicción defensa y sus subjurisdicciones.

- Análisis del informe oficial de formulación al Congreso Nacional. Aprovechamiento de esta instancia para presentar observaciones específicas con las pautas que se perfilan para el proyecto de presupuesto.

B) Etapa de aprobación del presupuesto

Esta etapa transcurre en el ámbito del poder legislativo; en general, esta es la mayor oportunidad para la difusión. El mayor debate y atención pública ocurre en esta etapa, de modo que es una buena oportunidad para influir en las decisiones que deberán tomar los representantes del pueblo y de los estados federales.

El foco de acción en esta etapa se puede ubicar sobre dos centros:

- 1) *Las formas*: el *proceso* de debate parlamentario, en cuanto a observar el cumplimiento de las facultades y obligaciones legales del legislativo en esta etapa.
- 2) *El fondo*: realizar aportes con respecto a la temática en sí misma: *defensa*.

Dado el rol del congreso como órgano representativo de la ciudadanía, la etapa de aprobación presupuestaria que ocurre en su seno es comúnmente juzgada como la más apropiada para la incidencia de la sociedad civil. No obstante, la efectividad de esa incidencia está condicionada por el propio poder del parlamento en el proceso presupuestario.

Entre las estrategias de las OSC para incidir en la etapa de aprobación presupuestaria encontramos la preparación de accesibles resúmenes y guías del presupuesto, así como la organización de mesas redondas y debates. El público destinatario estaría constituido idealmente por los mismos legisladores responsables de la aprobación, sus asesores y medios de comunicación.

Para el caso del problema que aquí hemos propuesto como ejemplo, nuestra estrategia de incidencia puede centrarse en la construcción de un trabajo coordinado con las comisiones de asesoramiento de defensa. Un reciente encuentro de legisladores miembros de estas comisiones en América Latina ha dejado bien claro que el tratamiento de los presupuestos de defensa no forma parte de su régimen regular de trabajo.⁷ Sea por falta de capacidades analíticas o por arreglos institucionales que los marginaron de esta decisiva labor, resulta claro que las comisiones de defensa deben fortalecer su rol en esta discusión.

Las estrategias en esta etapa deben centrarse en torno a la generación de conciencia en las comisiones parlamentarias de defensa de que el análisis sustantivo y crítico del presupuesto de defensa constituye probablemente la mejor y más efectiva oportunidad de influir sobre la «política de defensa». Debe hacerse reiterado énfasis en que, al margen de los arreglos institucionales (que el proyecto de presupuesto no tenga giro ni tratamiento en la comisión de defensa), la discusión del presupuesto constituye para ellos una responsabilidad política indelegable.

⁷ RESDAL organizó el Seminario-Taller “La Acción Parlamentaria en la Defensa Nacional”, Buenos Aires, 4-6 de noviembre de 2003. Ver <http://www.resdal.org.ar/main-sem-parlamento.html>

Asimismo es muy importante elevar el grado de manejo presupuestario de la comisión de defensa por otra razón crucial. Se encuentra legalmente establecido que todo proyecto legislativo, cuya eventual implementación implique erogaciones, debe especificar detalladamente el origen de los recursos. La tentación inicial de sostener que los recursos provendrán de un incremento de la recaudación impositiva es generalmente estéril, porque da lugar al veto cuasi-automático (y justificado) del poder ejecutivo. El congreso debe asumir la escasez de los recursos y entender que un incremento en un sector requiere, por lo general, de un ajuste en otro. Si en su seno el congreso ha logrado construir un consenso en relación a una necesidad que debe ser financiada, en su seno debe debatir de dónde provendrá la transferencia.

Algunas actividades podrían ser:

- Elaboración y diseminación selectiva de un informe analítico sobre el proyecto de presupuesto para el sector.
- Realización de reuniones informativas en la comisión de defensa.
- Participación de los debates de las comisiones competentes, como la comisión de defensa y la comisión de presupuesto y hacienda. Se puede participar durante todo el ciclo de sesiones ordinarias y también en el momento de debate del proyecto de ley de presupuesto, tanto en comisiones como en el plenario.
- Al final de la etapa de sanción del presupuesto se puede confeccionar un informe general sobre la base de un esquema de clasificación en fortalezas y debilidades detectadas del debate y de los contenidos, acompañado con una serie de recomendaciones para mejorar el proceso de debate y el contenido temático.
- En momentos políticos apropiados, puede pensarse en desplegar una estrategia comunicacional en los medios masivos para despertar interés.

C) Etapa de ejecución del presupuesto

La ejecución del presupuesto es función del poder ejecutivo. Las OSC pueden realizar monitoreos sobre la aplicación que hace el ejecutivo de los fondos presupuestados por ley.

El análisis puede consistir en *observar*:

- El grado de cumplimiento de los programas previstos.
- Si los montos son utilizados para el destino previsto.
- Si los plazos en los que se aplican los fondos son los acordados.
- Si existe reasignación de fondos y si se realiza de acuerdo a la ley.
- Si se gasta más de lo presupuestado (sobre ejecución).
- Si se gasta menos de lo presupuestado (sub ejecución).
- Si se incorporaron partidas extrapresupuestarias, y para qué (ejemplo, misiones de paz).
- En el supuesto caso que la política de defensa hubiera sido parte de la plataforma electoral del presidente, se puede analizar el monto previsto con relación a otros temas y determinar si coincide con lo prometido en la campaña electoral (esto sirve para analizar la correlación entre lo prometido y lo cumplido en la función).

Las actividades podrían entonces ser:

- La publicación de *informes del monitoreo de la ejecución* y su difusión a través de los medios de comunicación.

Ese informe puede ser entregado al poder ejecutivo con recomendaciones para mejorar su gestión y las políticas de defensa, así como al poder legislativo, para que cuente con mayor información para ejercer su función de contralor. El informe también puede ser utilizado para *sensibilizar* a otras OSC y a ciudadanos individuales. A través de talleres y charlas se pueden presentar los resultados del informe y las recomendaciones formuladas al ejecutivo. El objetivo de esos talleres sería involucrar a otras personas en la problemática, a fin de generar una masa crítica para tener mayor incidencia.



D) Etapa de fiscalización

El actor principal en la etapa de fiscalización o control es el poder legislativo, por medio de un órgano de control o auditoría externa. Adicionalmente están los órganos internos de fiscalización, que dependen del poder ejecutivo y que ejercen un control centralizado, requiriendo informes periódicos del gasto de cada jurisdicción.

Las OSC pueden solicitar los *informes* de las auditorías y/o de las oficinas estatales encargadas del control y la evaluación de la ejecución del gasto. Esa información puede ser analizada, traducida a un lenguaje comprensible, y difundida a los medios para proponer cambios. En los casos en que las auditorías son competentes estos informes a menudo documentan gastos indebidos, mal empleados e irregularidades en el sistema de adquisiciones.

Para el caso hipotético propuesto, nuestra estrategia de incidencia consiste en la recopilación sistemática y análisis de los informes de los órganos de auditoría (interna y externa) y en el seguimiento de la implementación de las medidas correctivas propuestas, instando a la comisión de defensa a llamar la atención a los responsables en aquellos casos donde se perciba una excesiva morosidad o falta de voluntad.

Las actividades podrían ser:

- Recopilación sistemática de los informes de las auditorías.
- Solicitar, si el marco legal lo permite, los informes de las unidades de auditoría interna.
- Seguimiento de las actividades correctivas (para esta labor se puede intentar hacer alianzas con los mismos órganos fiscalizadores).
- Proposición a la comisión de defensa de emitir pedidos de explicación a los responsables que ignoraren las recomendaciones de los informes de auditoría.

Estrategias para fortalecer el análisis presupuestario

Un primer paso tras haber identificado el tipo de trabajo que puede y quiere realizarse en torno a una temática específica, es identificar la información disponible en el proceso presupuestario, las oportunidades para incidir y las alianzas que se puedan generar.

Diagnóstico

La mayoría de las experiencias exitosas de análisis presupuestario han implicado el desarrollo de capacidades analíticas, basadas en una evaluación inicial de las condiciones de acceso a la información y de participación que se presentan en el contexto específico en que se quiere incidir. Generar un diagnóstico del marco legal que sustenta el proceso presupuestario y sus características, así como de la información que en el proceso se genera, es importante para fundamentar el análisis y aprovechar al máximo todas las oportunidades.

Además de las labores de diagnóstico del entorno presupuestario, es importante partir de un diagnóstico de los temas específicos que se puedan o quieran abordar. El mejor técnico de presupuestos o economista tendrá capacidades limitadas para entender las implicaciones de aspectos particulares del gasto en defensa o desarrollo industrial. El conocimiento específico del sector, y las circunstancias en las que subyace son, por lo tanto, fundamentales.

El análisis presupuestario involucra un inevitable proceso de aprendizaje, y un esfuerzo de largo plazo por parte de las organizaciones que lo lleven a cabo. Al igual que la experiencia, la capacidad de la organización para involucrarse en nuevos proyectos puede aumentar.

Vinculación

La vinculación de las organizaciones que realizan análisis presupuestario aplicado con otras organizaciones y tomadores de decisiones es fundamental. Debe llevarse a cabo en tres niveles:

- Dentro de la organización, para enriquecer el trabajo desarrollado en diversas áreas de actividad.



- En relación con otros grupos, para complementar las labores de incidencia y ampliar el área de influencia del trabajo realizado.
- Con actores políticos, funcionarios y legisladores, que son quienes toman las decisiones.

La vinculación promueve un indispensable intercambio de información y permite optimizar recursos escasos. En función de formar redes y alianzas, las propuestas realizadas adquieren mayor credibilidad y las organizaciones mayores oportunidades para incidir.

Capacitación

La capacitación es otra de las actividades fundamentales de los grupos que trabajan con presupuestos. Uno de los objetivos principales del trabajo presupuestario es promover la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de los grupos e individuos afectados por la política fiscal y de gasto del gobierno, y no hay mejor forma de potenciar estos componentes que por medio de la capacitación. Los programas de capacitación pueden estar destinados a las legislaturas, a los medios, a organizaciones de la sociedad civil, así como a funcionarios del gobierno, personal de apoyo del staff legislativo y legisladores.