

## *Capítulo V. Notas sobre la evolución del Presupuesto del MDN – Uruguay (1961 – 2005).*

### **Contenidos**

<b>V.I. Algunas razones para analizar el Presupuesto del MDN en Uruguay .....</b>	<b>2</b>
<b>V.II. Indicadores y Fuentes. Algunas aclaraciones previas.....</b>	<b>4</b>
<b>Tabla T.V.1: Denominación de los principales incisos del Presupuesto Nacional .....</b>	<b>7</b>
<b>V.III. Presupuesto MDN en relación a Total de Administración Pública y PBI.....</b>	<b>8</b>
<b>Gráfico G.V.1: Presupuesto de Inc. Selec. / PBI (1961 – 2005).....</b>	<b>8</b>
<b>Gráfico G.V.2: Presupuesto Inc. Selec. / Total Gasto Público (1961-2005) .....</b>	<b>10</b>
<b>V.IV. Presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional: magnitudes absolutas.....</b>	<b>10</b>
<b>Tabla T.V.2: Presupuesto Acumulado 1973 - 2005 .....</b>	<b>10</b>
<b>Gráfico G.V.3: Presupuesto de Seguridad y Educación (1961 – 2005) .....</b>	<b>11</b>
<b>Gráfico G.V.4: Presupuesto total ejecutado – incisos seleccionados (1961-2005) .....</b>	<b>12</b>
<b>Gráfico V.5: Presupuesto quinquenal – Incisos seleccionados.....</b>	<b>13</b>
<b>Tabla T.V.3. Evolución del Presupuesto del MDN por quinquenios.....</b>	<b>13</b>
<b>V.V. Comentarios a manera de cierre .....</b>	<b>14</b>
<b>Gráfico V.6. Índice de variación Presupuesto Público y PBI .....</b>	<b>15</b>
<b>Tabla T.V.4 Índice de Presupuesto Ejecutado por Incisos (2004 = 100).....</b>	<b>16</b>
<b>Gráfico V.7. Inversión / Total del Presupuesto Ejecutado .....</b>	<b>17</b>

### V.I. Algunas razones para analizar el Presupuesto del MDN en Uruguay<sup>1</sup>

Conviene comenzar este capítulo con una pregunta: ¿por qué es relevante analizar la dimensión presupuestal de las políticas de defensa?

Vale la pena comenzar señalando que existe un buen número de enfoques teóricos que otorgan relevancia al análisis de los presupuestos de defensa y de sus Ministerios. En base a la literatura académica disponible es posible ensayar una suerte de taxonomía de los estudios presupuestales en base a dos grandes categorías.

Así, en primer lugar podrían ubicarse aquellos que dan cuenta de procesos políticos objetivados en los llamados Libros Blancos y las metodologías de estandarización del gasto en defensa. Se trata en estos casos de análisis que alimentan y otorgan contenido a las llamadas *medidas de confianza mutua*.

La otra categoría de estudios podría definirse como integrada por aquellos análisis dirigidos a dar cuenta de las especificidades históricas de la cuestión del presupuesto de defensa. Ellos permiten una mejor comprensión organizacional e institucional de la Fuerzas Armadas y los Ministerios de Defensa, así como de las fuerzas políticas que los configuran.

En Uruguay, más allá de los trabajos generados por los propios militares y algunos civiles dentro de las FF.AA. o en el MDN –por lo general, de difusión restringida–, así como de los “arqueos” que sistemáticamente realiza el Ministerio de Economía y Finanzas, puede afirmarse que la información y especialmente los análisis en materia de presupuesto de defensa son escasos.

Desde el ámbito académico y en particular, desde la Ciencia Política, la dimensión presupuestal de las políticas de defensa y militar en Uruguay hasta ahora sólo ha sido abordada con algún detenimiento en dos trabajos de escasa difusión: (Ver S. López, 1995 y J. González, 2005 a).

Dicha escasez de reflexión –especialmente desde niveles civiles y académicos– no guarda relación con la importancia relativa de los recursos asignados al sector defensa dentro del presupuesto público.

En efecto, según el Balance de Ejecución Presupuestal elaborado por la Contaduría General de la Nación (CGN), en el año 2005 el MDN ejecutó el segundo mayor presupuesto de la Administración Central y los Organismos del Art. 220<sup>2</sup>, superado sólo por el de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP, sistema de enseñanza primaria y secundaria). Representó así el 5,91% del presupuesto total general de la Administración Pública (Incisos 01 a 27).

De ese conjunto de razones que podrían fundamentar el interés por esta materia se escogen aquí dos:

En primer lugar, por una cuestión de curiosidad ciudadana. Desde una perspectiva democrático-republicana es intrínsecamente positivo que se conozca públicamente cuántos recursos dedica el Estado a determinada actividad y qué resultados obtiene.

En el caso de la defensa esta afirmación podría matizarse un poco, dado el innegable valor estratégico de parte de esta información, que en algunos casos puede justificar su manejo reservado. Sin embargo a veces pareciera que ese valor tiende a ser exagerado o reclamado injustificadamente para asuntos o proyectos que no lo revisten. A nivel internacional esa tendencia está muy arraigada entre los miembros de las organizaciones militares y de las llamadas “comunidades de defensa”, históricamente habituados a ejercer un virtual monopolio sobre los asuntos

---

<sup>1</sup> Este capítulo ha sido elaborado por los Lic. Diego Gonnet y Rolando Arbesún

<sup>2</sup> Esto es, Incisos 02 a 18, y 25 a 27 del Presupuesto Nacional.

presupuestarios como también sobre otros tipos de información relativas a “su” ámbito de acción.

En segundo lugar, porque cuando se compara el volumen de presupuesto asignado con las tareas y objetivos que se han establecido para cada agencia estatal y con los presupuestos dedicados a otros ámbitos de actividad, se puede tener una idea de la relevancia que políticamente se le asigna a cada una. En este sentido es que se habla del carácter fundamentalmente *político* de los presupuestos públicos.

Dicho de otro modo, idealmente las autoridades políticas son responsables de definir los fines de toda agencia estatal así como de supervisar los medios a través de los cuales habrán de perseguirse. E inmediatamente, son responsables de proveer los recursos necesarios para ello.

Cuando esos deberes no se asumen, no existe una conducción política cabal. Pueden establecerse otras formas de control o relacionamiento entre el gobierno y cada agencia estatal, pero no efectiva conducción política<sup>3</sup>. De hecho, cuando los presupuestos asignados son sistemáticamente inferiores a los fines y medios definidos para las instituciones armadas, se está debilitando la capacidad del Estado para monopolizar el uso de la fuerza militar.

De esa forma, de alguna manera se está también favoreciendo la autonomización de esas instituciones respecto de las autoridades electas. Cuando no reciben todos los recursos necesarios para su funcionamiento desde el Estado, las Fuerzas Armadas intentarán sobrellevar esta situación por dos vías que incluso pueden ser complementarias.

Por un lado, pueden ir redefiniendo ellas mismas los fines que persiguen, las tareas concretas que realizan y cómo las llevan adelante, para ajustarlas a su situación presupuestaria real.

Por otro, tenderán a buscar fuentes de ingreso alternativas, lo que las arroja a situaciones que pueden ir desde diversas modalidades de mercenarismo hasta la dependencia respecto de Fuerzas Armadas extranjeras<sup>4</sup>. En efecto, la historia del Siglo XX está llena de casos donde países con mayor poder económico establecen programas de transferencia de equipo –y capacitación para operarlo– que por un lado generan dependencia tecnológica y logística. Al mismo tiempo van modificando así, a su conveniencia, las capacidades e incluso la doctrina y en la práctica las propias misiones de las Fuerzas receptoras de la “ayuda”.

Por ello y en momentos en que se proyectan importantes cambios en el sector, parece pertinente incentivar la reflexión sobre estos temas. Como objetivos generales en este capítulo se pretende, por un lado, llamar la atención sobre las múltiples dimensiones desde las que se puede abordar el análisis del presupuesto de defensa. Por otro, intentar aportar información confiable y comparable, que pueda ser analizada a partir de los enfoques teóricos más arriba enunciadas.

A nivel más específico, se pretende en primer lugar dar una visión sinóptica de la evolución del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional uruguayo en los

---

<sup>3</sup> En el caso uruguayo, la preocupación por dotar a la Administración Superior del MDN de un rol más activo en la elaboración y control sobre la ejecución del presupuesto de la cartera –condición necesaria pero no suficiente tanto para un mínimo ejercicio de conducción política del sector por parte de las autoridades electas, como para favorecer la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos dedicados–, si bien se ha marcado especialmente a partir de la asunción del actual gobierno, es todavía incipiente.

<sup>4</sup> Como *mercenarismo* se entiende cualquier caso en que el empleo de equipo o personal militar en determinada operación tenga como motivo central la retribución económica que se percibirá por ello. Ejemplos de ello son el alquiler por parte de FF.AA. de Centroamérica de equipo e instalaciones a empresas de seguridad para entrenar personal que luego actúa en su propio país, en África y en Asia

últimos 45 años. Al mismo tiempo se intentará consignar el importante peso relativo que ha tenido el denominado “Inciso 03” del Presupuesto Nacional en dicho periodo<sup>5</sup>.

Para eso se presentará el presupuesto del Ministerio no sólo en relación al gasto público total y al Producto Bruto Interno, sino también en relación al servicio de deuda pública y los presupuestos de Educación Pública (Inc. 24 y 25) y Ministerio del Interior. Así se podrá también tener una idea aproximada de las prioridades políticas de quienes definieron el presupuesto en cada período.

En segundo lugar, se busca identificar los momentos histórico-políticos en que se han iniciado tendencias de aumento o caída de dicho presupuesto, así como realizar una primera exploración acerca de cómo se han procesado dichos cambios y especialmente, qué parte del presupuesto de defensa ha crecido o disminuido en cada período de cambio.

## V.II. Indicadores y Fuentes. Algunas aclaraciones previas.

### Presupuesto de Defensa y Presupuesto del Ministerio de Defensa

Si bien podría afirmarse que cualquier área del gasto público ofrece complejidades particulares a la hora de presentar información clara y precisa respecto a cómo se utilizan los recursos asignados, parece innegable que el gasto en defensa es, a nivel internacional, uno de los más difíciles de establecer y comparar. Esto se debe en cierta medida al ya aludido valor estratégico de buena parte de esta información.

Junto esas dificultades, persisten también dificultades teóricas acerca de cómo definir el gasto en defensa. Se discute por ejemplo en qué medida los gastos previsionales o de salud del personal militar deben o no incluirse en esta contabilidad. Lo mismo sucede, por ejemplo, con determinados tipos de inversión en investigación en tecnología de aplicación dual (civil/militar), entre otros rubros. Ambos problemas han puesto en cuestión la validez de importantes esfuerzos por homologar y hacer comparables los gastos de defensa en diversos países, aunque pueden destacarse algunos éxitos relativos en este sentido<sup>6</sup>.

Volviendo al caso uruguayo, existen dos grandes fuentes de información que permiten tener una idea del presupuesto público dedicado a defensa. El primero es la *clasificación sectorial de los programas presupuestarios* que realiza Contaduría General de la Nación. Al respecto vale decir que no se cuenta en este momento con información suficiente acerca de los criterios que se utilizaron para confeccionarla, ni sobre su posible variación durante el período que se intenta relevar.

El segundo, es el presupuesto del “Inciso 03: Ministerio de Defensa Nacional”, por el que se optará en este trabajo. Podría argumentarse con razón que más que de *gasto en defensa*, se habla en este caso de *gasto ejecutado por el Ministerio de Defensa* que, como ya se explicitó incluye un variopinto conjunto de instituciones y organismos.

En efecto, el Ministerio y las propias FF.AA. albergan organismos con funciones y/o desarrollan un gran número de tareas no estrictamente relacionadas con la preparación, alistamiento y apoyo a unidades de combate. Entre ellas destacan, por su importancia presupuestaria, la Dirección Nacional de Sanidad de las FF.AA., cuyo

---

<sup>5</sup> Así se identifica al MDN en los documentos sobre presupuesto público.

<sup>6</sup> Ver por ejemplo las críticas de Thomas Scheetz (2002) al trabajo de implementación de una “Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa” de Chile y Argentina, realizado por CEPAL (2001). Ejemplos ambiciosos de comparación de este tipo de gastos son los del Stockholm International Peace Research Institute [www.sipri.org](http://www.sipri.org) o del IIS de Londres.

Hospital Central brinda atención al personal militar, civil y equiparado de las FF.AA. y del MDN, así como a sus familias.

Ello representaba en 1996 más del 4% de la población uruguaya, según datos del INE ([www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)), e insumió en 2005 el 14,7% del gasto total del Inciso (Síntesis Informativa 2005, CEPRE – OPP). También la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica, en la órbita de la Fuerza Aérea, que en 2005 ejecutó el 6,5% del presupuesto del MDN. Aún dentro del presupuesto asignado a los Comandos Generales de cada Fuerza podrían discriminarse rubros no directamente asociados a la actividad militar en sentido estricto.

Sin embargo, ocho de las diez principales *Unidades Ejecutoras* en que presupuestalmente se organiza el Ministerio son dirigidas por oficiales en actividad designados en sus cargos por el Ministro, a propuesta de los respectivos Comandantes en Jefe de las FF.AA. Hasta noviembre de 2005 sólo una de ellas contaba con un director civil.

En el mismo sentido, cabe agregar que la mayoría de esas U.E., y especialmente las FF.AA., cuentan con sus propias estructuras administrativas, jurídicas y contables. Y en lo que tiene que ver con la actividad de *planificación* se realiza también a nivel de cada organismo específico, con escasa injerencia de los niveles políticos.

Además, como en la mayoría de las agencias de la Administración Central uruguaya, el plan de presupuesto quinquenal y sus rectificaciones anuales son frecuentemente el resultado de compatibilizar los planes de desarrollo –o supervivencia– a las restricciones impuestas desde el Ministerio de Economía<sup>7</sup>.

Por último, vale señalar que el presupuesto del Ministerio de Defensa no refleja dos importantes rubros asociados al presupuesto de defensa. El primero son las transferencias que realiza la Administración Central para cubrir el déficit del Servicio de Retiros y Pensiones de las FF.AA. En 2005 las mismas alcanzaron el equivalente al 30,65% del total del presupuesto del Inc. 03. El segundo es el de los ingresos percibidos por el aporte de personal y equipo militar en operaciones de paz de ONU.

Hay que tener en cuenta que en 2005, sólo por concepto de retribuciones al personal desplegado en ONUCI; MINUSTAH; MONUC y UNMEE ONU pagó US\$ 32:230.487. Equivalente al 14,04% del total ejecutado por el Inc. 03 ese año.

También es necesario justificar la selección del gasto público en educación para el ejercicio comparativo que se presenta a continuación, en el cual se ha tomado el gasto público en educación como indicador de gasto social.

No debe interpretarse dicha opción como un intento de contraponer gasto social vs. gasto militar. Ambos representan funciones básicas del Estado. Sin embargo, a través del análisis comparado de las asignaciones presupuestales a cada uno de dichos rubros es posible tener un medidor objetivo de las prioridades políticas de los diferentes gobiernos.

La opción por la educación –y no por salud ó vivienda- se basó en dos razones básicas. La principal fue de carácter práctico. En efecto, el gasto en educación puede ser identificado de manera relativamente sencilla, a partir de la forma en la que se presenta el presupuesto. Sin desconocer que el gasto privado en educación ha crecido significativamente durante los últimos años y que dentro del presupuesto de la Universidad una porción significativa se destina al Hospital de Clínicas, puede asumirse razonablemente que ANEP más Universidad de la República concentran el gasto público en educación.

---

<sup>7</sup> Debe reconocerse que existe actualmente una mayor preocupación por fortalecer el rol de la Administración Superior del MDN en la definición del presupuesto de todo el Inciso.

En cambio, tanto el gasto público en salud como en vivienda presentan más dificultades de identificación. Más aun si, como en el presente trabajo, se busca realizar un análisis de series lo más extensas posibles. En efecto, en ambos casos el gasto global –público y privado- registra una presencia significativa del ámbito de *lo privado/social*: mutualistas en el caso de la salud o diversas formas asociativas en el caso de la vivienda.

Es evidente, finalmente, que se creyó interesante comparar dos componentes significativos del gasto público que registraron tendencias particularmente contrapuestas durante el período considerado.

De todas formas, también se incluye el gasto de la administración central y los organismos del Art. 220, además del monto del PBI, como referencias imprescindibles para el ejercicio comparativo además del correspondiente a los pagos de deuda externa por el volumen que ellos representan dentro del conjunto del presupuesto.

### Presupuesto en Educación

Como ya se adelantó, para calcular el *presupuesto público en Educación* se utilizó la suma del presupuesto de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y de la Universidad de la República (UdelaR), sin considerar el presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura (MEyC) ni del actual Instituto Nacional del Niño y el Adolescente (INAU).

La serie utilizada no incluye los datos correspondientes a este ítem para el período 1961–1972. El de 1973 es el primer año en que aparecen unificados los datos de presupuesto de primaria y secundaria, con la creación del Consejo Nacional de Educación por la Ley de Educación. En 1985 se crea la ANEP. Para simplificar se hará siempre referencia al Inc. 25 como ANEP.

Obviamente, tampoco se refleja el gasto privado tanto en educación pública como privada. En efecto, es significativo el aporte que realizan a los centros de enseñanza primaria pública las comunidades donde los mismos se insertan (comisiones de padres, etc.).

### Servicio de Deuda/Desembolsos Financieros

En algunos cuadros también se incluye, con fines comparativos, la evolución del Inciso 20 del Presupuesto. Hasta 1984 el mismo incluyó los intereses, diferencia de cambio y comisiones pagadas por concepto de deuda interna y externa, así como también las amortizaciones. A partir de 1985 éstas últimas pasan a computarse en el Inc. 30, por lo que ya no son consideradas en este trabajo.

### Presupuesto General de la Administración Pública

Por Presupuesto General de la Administración Pública se entiende aquí al ejecutado en los Inc. 01 a 27.

**Tabla T.V.1: Denominación de los principales incisos del Presupuesto Nacional**

Incisos	Denominación
01	Poder Legislativo
02	Presidencia de la República
03	M. Defensa Nacional
04	M. del Interior
05	M. Economía y Finanzas
06	M. Relaciones Exteriores
07	M. Ganadería, Agricultura y Pesca
08	M. Industria, Energía y Minería
09	M. de Turismo
10	M. Transporte y Obras Públicas
11	M. de Educación y Cultura
12	M. de Salud Pública
13	M. de Trabajo y Seguridad Social
14	M. de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
15	Hasta 2005: M. Deporte y Juventud. Luego, M. Desarrollo Social (L.17.866)
16	Poder Judicial
17	Tribunal de Cuentas
18	Corte Electoral
19	Tribunal de lo Contencioso Administrativo
25	Administración Nacional de Educación Pública
26	Universidad de la República
27	Instituto Nacional del Niño y el Adolescente
20	Desembolsos Financieros del Estado
21	Subsidios y Subvenciones
22	Transf. Financieras a Seguridad Social
23	Partidas a Replicar
24	Diversos Créditos

### Fuentes

Todas las series sobre **gasto público** del período 1961–1994 provienen del documento “Estudio de la Evolución Presupuestal”, elaborado por un equipo de Contaduría General de la Nación (Ministerio de Economía y Finanzas), lo que asegura su comparatividad y confiabilidad.

El PBI para esos años se calculó en base a los datos del Presupuesto General de la Administración Pública expresados en términos absolutos y como porcentaje del Producto Bruto Interno, ofrecidos en el mismo documento.

El documento ofrecía los valores “Crédito” y “Compromiso”. En este trabajo se consideraron estos últimos.

Para el gasto público de los años 1995 a 1999 se utilizó la información sobre presupuesto **ejecutado** de las respectivas Rendiciones de Cuentas de CGN, reproducidas en [www.fcs.edu.uy/pri](http://www.fcs.edu.uy/pri).

Para los años 2000 a 2005 se utilizaron directamente las Rendiciones de Cuentas y Balances de Ejecución Presupuestal presentados en [www.cgn.gub.uy](http://www.cgn.gub.uy).

En todos los casos (años 1961 a 2005), se consideró el presupuesto financiado por: Rentas Generales; Fondo de Inversión del Ministerio de Transporte y Obras Públicas; Fondo Nac. de Vivienda y Endeudamiento. Se excluye la Financiación 1.2: Recursos con Afectación Especial (Proventos).

Los datos sobre PBI de 1995 a 2004 se extrajeron de la serie *Cuentas Nacionales* presentada en la página web del Banco Central del Uruguay ([www.bcu.gub.uy](http://www.bcu.gub.uy)).

Todos los valores constantes se deflactaron utilizando el promedio anual de la serie mensual del Índice de Precios al Consumo presentada por el Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)), con base Ene. 1995 = 100.

Tal como se indica en el propio trabajo de Contaduría General de la Nación (1996) "Esto constituye de por sí una limitación, ya que lo más conveniente hubiera sido utilizar los índices adecuados a la naturaleza de cada uno de los egresos".

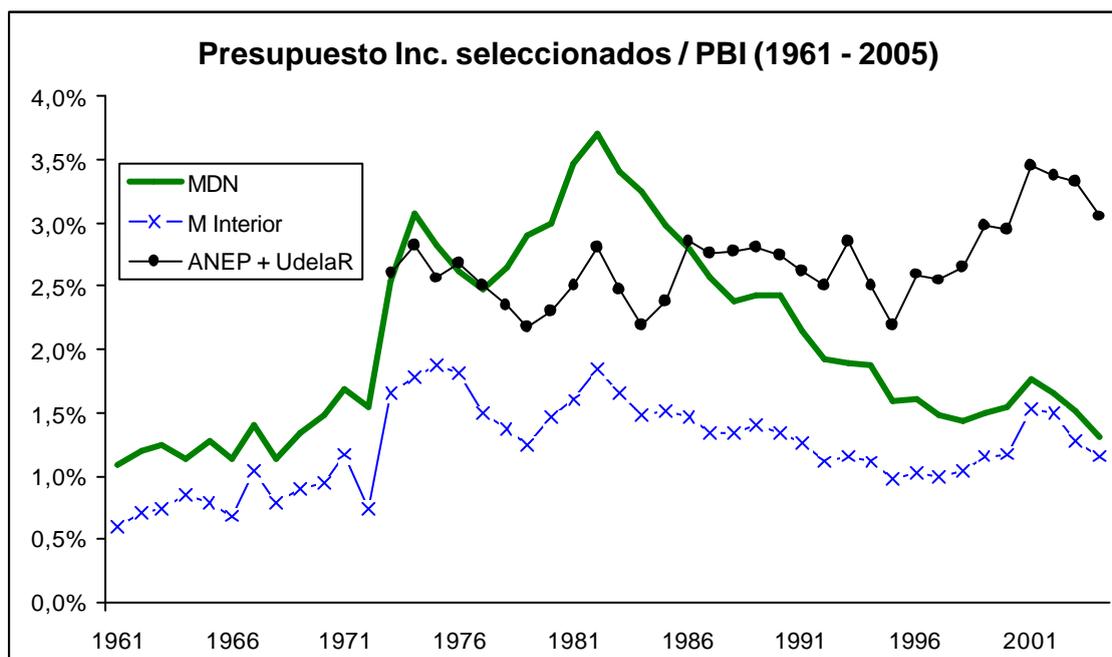
### V.III. Presupuesto MDN en relación a Total de Administración Pública y PBI

En primer lugar se presenta una visión sinóptica de la evolución del presupuesto del MDN, para identificar las tendencias de cambio de mediano plazo.

Para ello puede resultar útil, como primera aproximación, realizar las clásicas comparaciones en relación al presupuesto de la Administración Pública (Inc. 01 a 27) y al Producto Bruto Interno.

Al mismo tiempo y con el doble propósito de contextualizar la información aportada sobre el MDN y de brindar una primera aproximación al análisis de la relación entre prioridades políticas de los diferentes gobiernos y composición del presupuesto público, se ofrecen también las series sobre gasto del Ministerio del Interior y Educación (ANEP + UdelaR).

**Gráfico G.V.1: Presupuesto de Inc. Selec. / PBI (1961 – 2005)**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de CGN sobre presupuesto anual ejecutado por Inciso; y de BCU sobre PBI, expresados en moneda nacional a precios Ene.1995 = 100, deflactados por promedio anual del Índice de Precios al Consumidor de INE.

En relación a la comparación entre distintos componentes del presupuesto público, el Gráfico 1 permite observar a primera vista que en 1973 –primer año para el que se cuenta con valores de Educación– al menos hasta 1967, el presupuesto de ANEP y UdelaR prácticamente igualaba al del MDN, superando ambos ampliamente al del Ministerio del Interior

A partir de 1977 y hasta 1985 existe una predominancia clara de la proporción asignada al MDN, mientras que a partir de 1986 el porcentaje ejecutado por ANEP y UdelaR supera y se va distanciando del anterior, hasta alcanzar al final del período una diferencia de 1,73% del PBI.

En relación al presupuesto del Ministerio del Interior(MI) expresado como porcentaje del PBI, puede decirse que en 1961 representa poco más de la mitad del asignado al MDN y *grosso modo*, hasta 1985 acompaña la evolución de este, conservando las proporciones. A partir de 1986 ambos porcentajes comienzan a acercarse gradualmente, porque el asignado al MI tiende a mantenerse relativamente estable.

Observando directamente el presupuesto del MDN, se advierte ya desde 1961 una tendencia de ascenso gradual, que a partir de 1968 se acelera radicalmente, duplicándose los valores entre 1972 (1,54%) y 1974 (3,09%) y alcanzando el máximo de 3,71% en 1982.

A partir de entonces comienza un descenso constante hasta el 1,32% del PBI en 2004. Es decir que cae a poco más de un tercio de su valor máximo, pero sigue siendo un 20% mayor al asignado en 1961.

Podrían así marcarse, a partir de este indicador, dos grandes períodos en la relación entre presupuesto del MDN y PBI. Uno de crecimiento, a distintos ritmos e incluso con fluctuaciones, que se extiende hasta 1982 y a partir de entonces, otro de caída casi continua y a un ritmo homogéneo, hasta 2004.

Pasemos ahora a observar la evolución de los incisos seleccionados en relación al total del gasto público (Inc. 01 a 27).

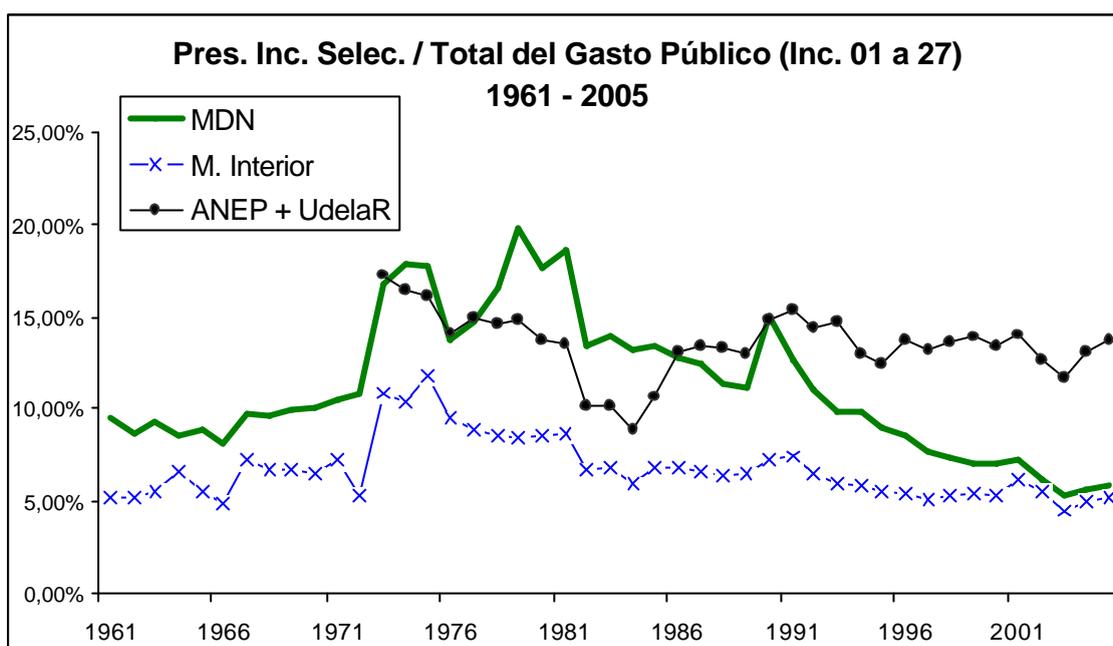
Nuevamente en 1974 y 1975, pero especialmente entre 1978 y 1985 Defensa supera a Educación en un rango de 5 a 2 puntos porcentuales del total. En 1986 las proporciones prácticamente se igualan, lo que sucede también en 1990.

A partir de entonces y a causa del descenso del porcentaje asignado al MDN, la distancia entre dichas proporciones crece –esta vez a favor de Educación– hasta 2005, año en que el porcentaje del Gasto Total ejecutado por ANEP y UdelaR fue más del doble del correspondiente al MDN.

En lo que hace directamente a la evolución del porcentaje del gasto público asignado al MDN, las tendencias son similares aunque menos pronunciadas y constantes que las señaladas en el cuadro anterior. En el período 1961 a 1972 el crecimiento acumulado del MDN no alcanza el 1,5 % del total. Sí queda en evidencia la explosión del período 1973 – 1975 y los picos de 1979 y 1981, que llegan respectivamente al 19,77% y 18,63 % del total del Gasto Público, duplicando los valores de inicio del período.

Luego comienza una primera etapa de caída hasta el 11,15% en 1989, una breve pero importante recuperación al siguiente año y una nueva caída, esta sí, más constante, hasta situarse en un 5,91% del Total en 2005. Esto es, menos de dos tercios del valor para 1961.

Gráfico G.V.2: Presupuesto Inc. Selec. / Total Gasto Público (1961-2005)



*Fuente:* Elaboración propia en base a datos de CGN sobre presupuesto anual ejecutado por Inciso, en moneda nacional a precios Ene. 1995 = 100, deflactados por promedio anual del Índice de Precios al Consumidor de INE.

#### V.IV. Presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional: magnitudes absolutas

Resta ahora evaluar las variaciones de los presupuestos considerados, expresados en moneda nacional a valores constantes. Para comenzar, la Tabla V.2 muestra el monto total del presupuesto ejecutado entre 1973 y 2005 por algunos incisos y grupos de incisos seleccionados, lo que da una idea general de las prioridades en el gasto público del período considerado.

Tabla T.V.2: Presupuesto Acumulado 1973 - 2005

	Moneda Nacional (* 1.000.000.000)	% Tot. Inc. 01 a 27
MDN	70,60	11,02 %
M. Interior	42,52	6,64 %
M.I. + MDN	113,12	17,66 %
ANEP + UdelaR	85,32	13,32 %
Inc. 20 Desembolsos Financieros	92,45	14,43 %
<b>Total Inc. 01 a 27</b>	<b>640,56</b>	<b>100 %</b>

*Fuente:* Elaboración propia en base a datos de CGN sobre presupuesto anual ejecutado por Inciso, en moneda nacional a precios Ene. 1995 = 100, deflactados por promedio anual del Índice de Precios al Consumidor de INE. Los datos en moneda nacional están expresados en miles de millones.

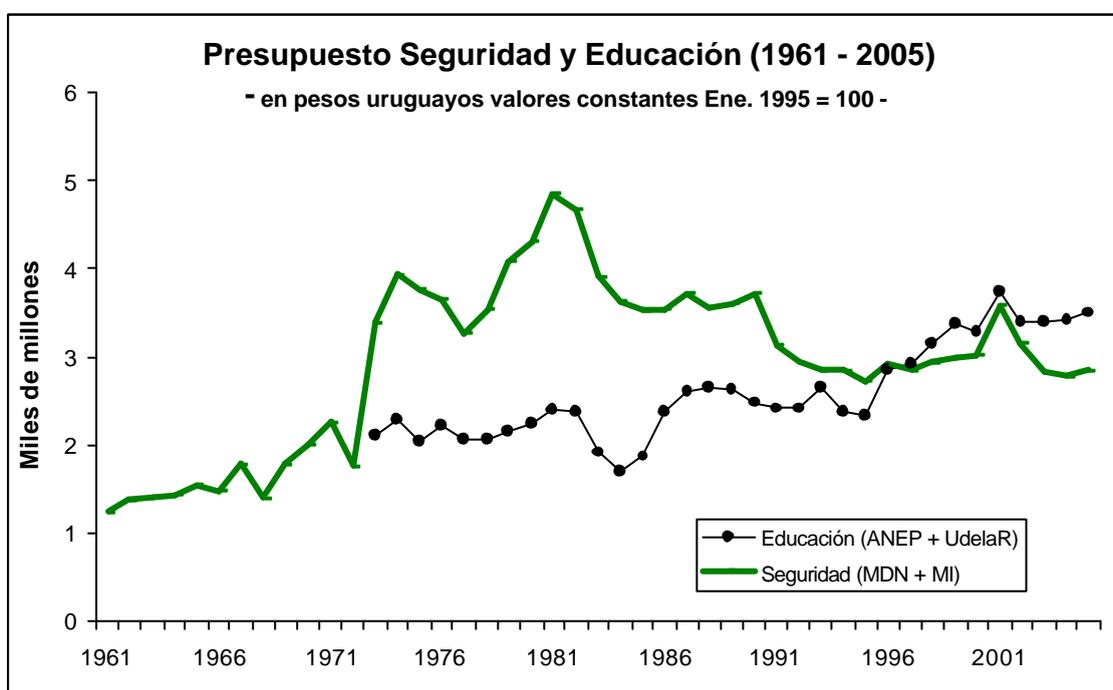
El primer rasgo destacable refiere a la muy significativa magnitud del pago de intereses y amortizaciones –hasta 1984– e intereses de deuda –a partir de 1985– que refleja el Inciso 20, Desembolsos Financieros, al que se dedicó el 14,43% del total del Presupuesto de la Administración Pública.

Después del Inciso 20, el Ministerio de Defensa Nacional es el que, considerado individualmente, acumula el mayor gasto en los 33 años considerados: 11,02%.

Al mismo tiempo, el gasto ejecutado por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa (17,66% del total) supera al ejecutado por ANEP y UdelaR (13,32% del total).

En efecto, como muestra el Gráfico 1, el presupuesto de Seguridad (Ministerio del Interior + MDN) fue superior al de Educación (ANEP + UdelaR) al menos desde 1973 hasta 1996, esto es, durante 23 de los 33 años en que se cuenta con datos de ambos grupos de incisos. Y sólo a partir de 2003 comenzó a existir una diferencia más notoria a favor del presupuesto de Educación, que en 2005 era ya un 22,7% mayor que el de Seguridad. (Las verticales marcan quinquenios).

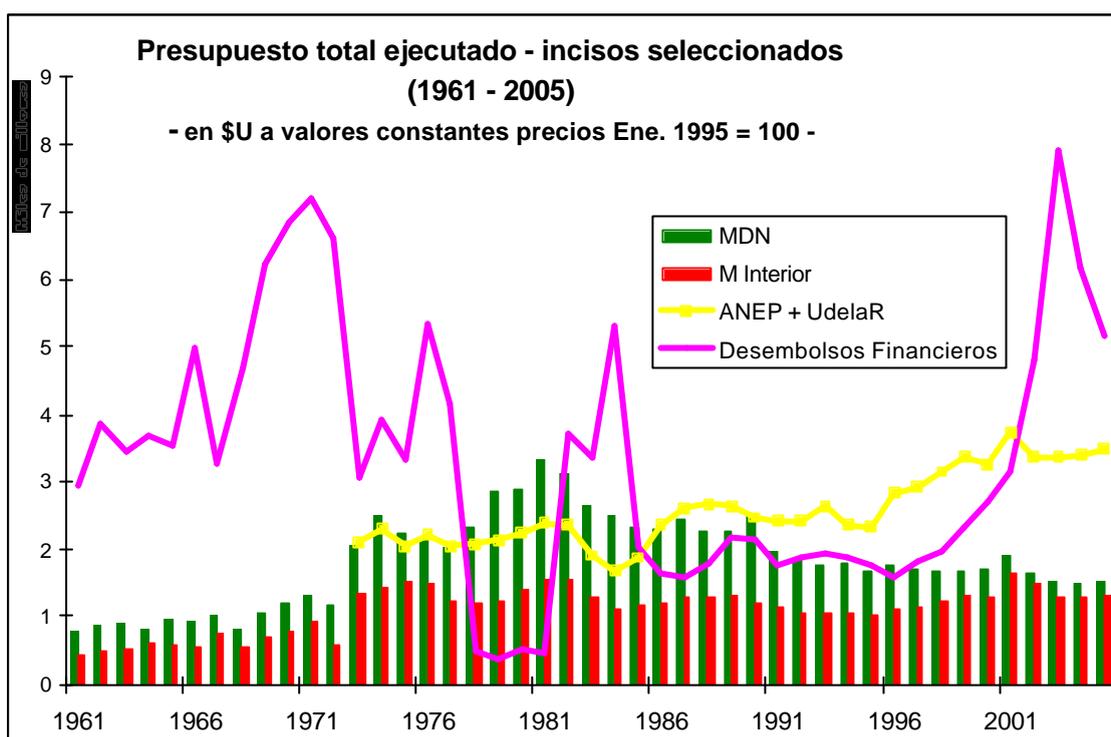
**Gráfico G.V.3: Presupuesto de Seguridad y Educación (1961 – 2005)**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de CGN sobre presupuesto anual ejecutado por Inciso, en moneda nacional a precios Ene. 1995 = 100, deflactados por promedio anual del Índice de Precios al Consumidor de INE.

El Gráfico 4 muestra la evolución del presupuesto ejecutado en todo el período considerado, expresado en moneda nacional a valores constantes (precios de Ene. 1995) para el MDN (Verde), Ministerio del Interior (Rojo), Educación Pública (ANEP + UdelaR, amarillo) y el Inc. 20 (Fuccsia), “Desembolsos financieros”.

**Gráfico G.V.4: Presupuesto total ejecutado – incisos seleccionados (1961-2005)**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de CGN sobre presupuesto anual ejecutado por Inciso, en moneda nacional a precios Ene. 1995 = 100, deflactados por promedio anual del Índice de Precios al Consumidor de INE.

Su presentación en moneda nacional permite apreciar además los violentos saltos que generan en el rubro Desembolsos Financieros las devaluaciones que se sucedieron en el período. Así, los gastos por este concepto se multiplicaron once veces desde 1981 a 1984 (intereses y amortizaciones) y 2,5 veces entre 2001 y 2003 (intereses).

Como se puede apreciar estos gastos superan ampliamente los de cualquiera de los demás grupos e incisos seleccionados –a su vez, los más importantes de todo el presupuesto de la Administración Pública– en 24 de los 45 años considerados (1961 a 1978, 1983 a 1985, y 2002 a 2005). Mientras que en ocho de los restantes sólo son menores al presupuesto de Educación.

Por otra parte, se observa una tendencia de muy lento e inestable ascenso de la suma ANEP + UdelaR, cuyo valor en 2005 es solo un 65% mayor al de 1973. El carácter dramático de esta “evolución” sólo podría transmitirse adecuadamente mostrando al mismo tiempo las cifras del exponencial crecimiento de las matrículas en los tres niveles de educación formal aquí considerados.

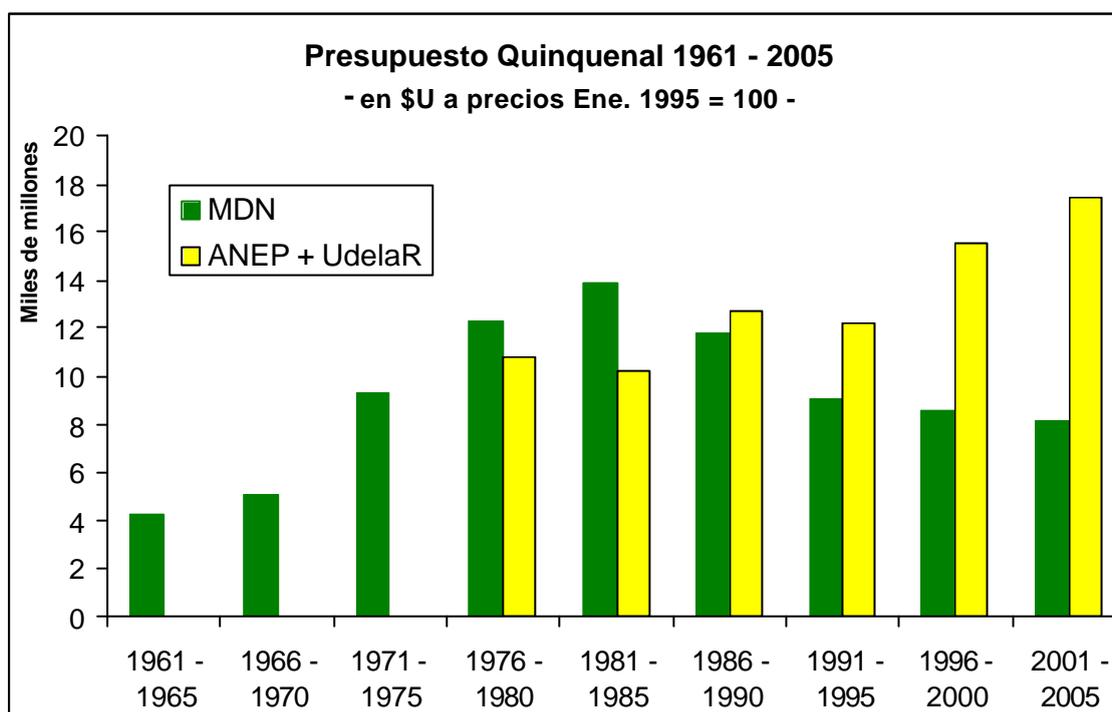
Mientras que el presupuesto del MI creció vertiginosamente desde los 572,5 millones de pesos en 1968 a 1.445,6 en 1974 y a partir de entonces ha fluctuado en un rango de entre 1.037 y poco más de 1.660 millones de pesos. Al final del período considerado, el presupuesto del MI representó más del triple (306%) del ejecutado en 1961.

Sin considerar los Desembolsos Financieros, el Inciso con mayores variaciones fue el MDN. Analicemos entonces, con mayor detalle, ese recorrido.

En primer lugar es evidente un período de crecimiento muy fuerte y rápido, aunque con alguna fluctuación, desde 1961 (particularmente desde 1969) y hasta 1981. Y a partir de 1982 otro de caída casi continúa hasta 2005. Como se dijo, en 1979 llegó a representar el 17,77% del total de la Administración Pública (incisos 01 a 27). Se trata del inciso que más creció hasta mediados de los 80' y el que más cayó desde entonces.

El gráfico 5 y la Tabla 3 muestran el presupuesto de Educación (ANEP + UdelaR) y del Ministerio de Defensa agrupado por quinquenios.

**Gráfico V.5: Presupuesto quinquenal – Incisos seleccionados**



*Fuente:* Elaboración propia en base a datos de CGN sobre presupuesto anual ejecutado por Inciso, en moneda nacional a precios Ene. 1995 = 100, deflactados por promedio anual del Índice de Precios al Consumidor de INE.

**Tabla T.V.3. Evolución del Presupuesto del MDN por quinquenios**

Etapa I: CRECIMIENTO	1961-1965	66-70	71-75	76-80	81-85
1. MDN En millones \$U (Precios Ene. 1995)	4.306	5.050	9.329	12.287	13.908
2. Variación % respecto quinquenio anterior		17,27	84,73	31,71	13,19
3. Total ejecutado / quinquenio 1961-1965	100	117,27	216,64	285,33	322,98
Etapa II: CAÍDA	81-85	86-90	91-95	96-00	01-05
1. MDN En millones \$U (Precios Ene. 1995)	13.908	11.814	9.083	8.601	8.095
2. Variación % respecto quinquenio anterior	13,19	-15,06	-23,11	-5,31	-5,88
3. Total ejecutado / quinquenio 1961-1965	322,98	274,34	210,94	199,73	187,98
4. Tot. Ejec. /quinquenio mayor gasto (1981-1985)	100	84,94	65,31	61,84	58,20

La fila 1 muestra el monto total ejecutado por el MDN para el respectivo quinquenio, expresado en millones de pesos a precios de Ene. 1995. La fila 2 presenta la variación porcentual del presupuesto ejecutado en esos cinco años respecto del quinquenio anterior. La fila 3 muestra el total ejecutado por quinquenio como porcentaje del total ejecutado entre 1961 y 1965.

La fila 4 presenta el total ejecutado por quinquenio como porcentaje del total del lustro de mayor gasto: 1981 – 1985, mostrando la caída acumulada del presupuesto del MDN luego del fin del período dictatorial.

En referencia a la etapa I, hay que señalar que entre 1961 y 1985 el presupuesto quinquenal en moneda nacional más que se triplica, creciendo un 222,98%. Observando el Gráfico 3 se puede notar incluso que una relación similar existe entre el presupuesto anual de 1968 (\$U 822,8 millones) y el de 1974 (\$U 2.495,5 millones, 203,2% mayor que el de 1968), lo que hace más notorio lo explosivo de esa tendencia al alza.

En relación a la caída que se inicia en el año 1982, vale decir que, aunque menos espectacular que el crecimiento, es también bastante drástica, especialmente en los dos primeros períodos de gobierno post dictadura, representando en el último lustro considerado un 58,2% del presupuesto del quinquenio de mayor gasto.

No obstante ello, en términos absolutos dicha caída es menor a lo que indicarían los cambios en los valores como proporción del PBI y del gasto público para el mismo período<sup>8</sup>.

#### V.V. Comentarios a manera de cierre

A manera de cierre de este análisis, general y básicamente descriptivo, de la trayectoria histórica del presupuesto del MDN en los últimos 45 años, vale la pena hacer algunas consideraciones sobre el conjunto del período analizado.

En primer lugar, la información presentada conduce a señalar que, más allá de la ausencia de los temas de la defensa y las FF.AA. en la agenda política, el Ministerio de Defensa ha recibido un nivel de atención considerable desde el punto de vista presupuestal durante el período analizado.

En efecto, durante los 33 años para los que se cuenta con series completas de todos los incisos seleccionados, después de Desembolsos Financieros, Defensa es el que, considerado individualmente, acumula el mayor nivel de gasto.

Sólo a partir de 2003 comenzó a existir una diferencia más notoria a favor del presupuesto de Educación, que en 2005 era un 22,7% mayor que el de Seguridad. Y ello a pesar del crecimiento exponencial que ha tenido la matrícula de enseñanza primaria, pero fundamentalmente secundaria y terciaria pública en el mismo período.

Así, como indica la Tabla T.V.2, el Ministerio de Defensa Nacional ejecutó el 11,02% del gasto total de la Administración Pública entre 1973 y 2005, constituyéndose en el Inciso de mayor gasto exceptuando Desembolsos Financieros (14,43% del gasto acumulado). Al mismo tiempo el gasto sumado de ANEP y UdelaR representó el 13,32% de dicho total.

Todo esto sin que se consideren aún los significativos montos que a partir de 1992 han ingresado al Ministerio por concepto de reembolsos de personal y equipo militar aportados a operaciones de paz desarrolladas por ONU.

---

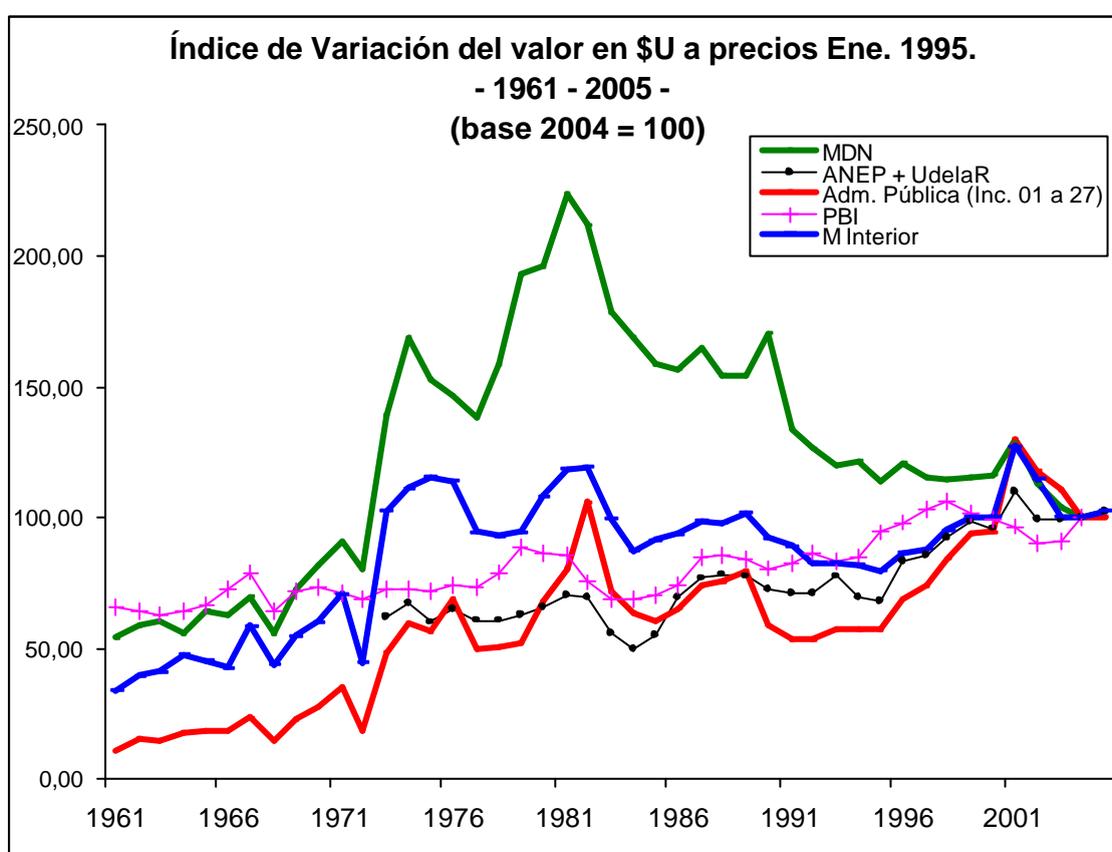
<sup>8</sup> La razón entre el presupuesto ejecutado en términos absolutos de 2005 y el de 1986 es de 0,65, mientras que la de la participación del MDN en el gasto público para los mismos años es de 0,45, y la del porcentaje del PBI asignado al MDN en 2004 sobre el de 1986 es de 0,47.

Si es cierto que la forma en que se asigna el presupuesto expresa opciones políticas, la evidencia presentada afirma que la omisión de los asuntos de defensa y las FF.AA. de la agenda pública no refleja ausencia de interés de parte de los gobiernos y de buena parte del sistema político.

En todo caso, pone de manifiesto la voluntad no sólo de sustraer estos asuntos del debate público, sino incluso de evitar decisiones políticas expresas. De hecho, los diferentes gobiernos –incluyendo las mayorías parlamentarias– proveyeron recursos presupuestales relativamente importantes al Ministerio de Defensa. Sin embargo, habilitaron márgenes de discrecionalidad significativos a las FF.AA. para determinar el uso de los mismos<sup>9</sup>.

En segundo lugar, pueden hacerse algunas apreciaciones en torno a la evolución del presupuesto en el período.

**Gráfico V.6. Índice de variación Presupuesto Público y PBI**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de CGN sobre presupuesto anual ejecutado por Inciso, en moneda nacional a precios Ene. 1995 = 100, deflactados por promedio anual del Índice de Precios al Consumidor de INE. Valores PBI hasta 1994 calculados a partir de datos de CGN (1996). A partir de 1995, extractados de la serie Cuentas Nacionales del Banco Central del Uruguay.

El índice de variación del Gráfico 6 permite observar con claridad cómo el gasto ejecutado por los Ministerios del Interior y Defensa Nacional comenzó a crecer marcadamente a partir de 1969 en lo que puede interpretarse *a priori* como una respuesta del gobierno al aumento de la conflictividad social y política.

<sup>9</sup> Dentro del período analizado se encuentra la dictadura y la escalada autoritaria previa. De todas formas, durante los últimos veinte años desde el Ministerio y las FF.AA. se han escuchado demandas por la escasez presupuestaria.

Con el advenimiento del gobierno militar la tendencia se agudiza y hacia el año 1985 el presupuesto del MDN considerado en base quinquenal en relación a 1961-1965 había acumulado un crecimiento del 222,98%. (Ver Tabla 3). Así, en 1981 el presupuesto del MDN cuadruplicó el ejecutado en 1961, mientras que en 1985 lo triplicaba.

Es común que cuando desde el MDN y desde las propias Fuerzas Armadas se discute su situación económica –generalmente en instancias de negociación presupuestaria–, se evoque mediante diversos indicadores las sucesivas reducciones aplicadas por los gobiernos post-dictatoriales en sus asignaciones presupuestales.

Sin embargo, esas aseveraciones deberían relativizarse tomando en cuenta que dicha disminución se efectuó sobre un presupuesto que se encontraba en sus máximos históricos y que superaba a cualquiera de los demás ítems del presupuesto nacional. Dicho esto sin desconocer la difícil situación salarial de buena parte del funcionariado de las Fuerzas Armadas y los graves problemas de operatividad que genera el históricamente bajo nivel de inversión en el sector.

**Tabla T.V.4 Índice de Presupuesto Ejecutado por Incisos (2004 = 100)**

	1961	Máximo	2005
MDN	53,94	223,91 (1981)	102
M. Interior	33,48	127,37 (2001)	102,45
MDN + MI	44,35	174,39 (1981)	102,21
ANEP + UdelaR		109,54 (2001)	102,34
Tot. Inc. 01 a 27	10,69	130,46 (2001)	100,08

*Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGN sobre presupuesto anual ejecutado por Inciso, en moneda nacional a precios Ene. 1995 = 100, deflactados por promedio anual del Índice de Precios al Consumidor de INE.*

Al mismo tiempo, resultaría de particular interés analizar con mucho mayor detalle la composición del presupuesto del MDN en todo el período considerado, lo que no puede realizarse aquí por el nivel de agregación de las series históricas de información con que se ha trabajado.

Ello permitiría establecer concretamente qué rubros crecieron y cuáles cayeron de forma más significativa en las diferentes etapas de cambio consideradas. A manera de ejemplo, sería interesante conocer el impacto relativo del gasto social ejecutado a través del MDN y focalizado en el funcionariado del Ministerio y sus familias, fenómeno al que tampoco son ajenos muchos otros Ministerios y empresas públicas uruguayas<sup>10</sup>.

Por otra parte, en la última década, debería valorarse los costos asociados a las múltiples tareas no estrictamente militares que se han encargado a las Fuerzas Armadas, que van desde la guardia perimetral de cárceles a la colaboración en combate a incendios o ante desastres naturales.

Además, cualquier estudio en profundidad sobre estos temas debe intentar contextualizar dichos cambios, integrando al análisis factores múltiples como las percepciones de riesgo de las cúpulas militares y civiles, las relaciones con los principales proveedores de materiales y sistemas de armas de cada momento, así

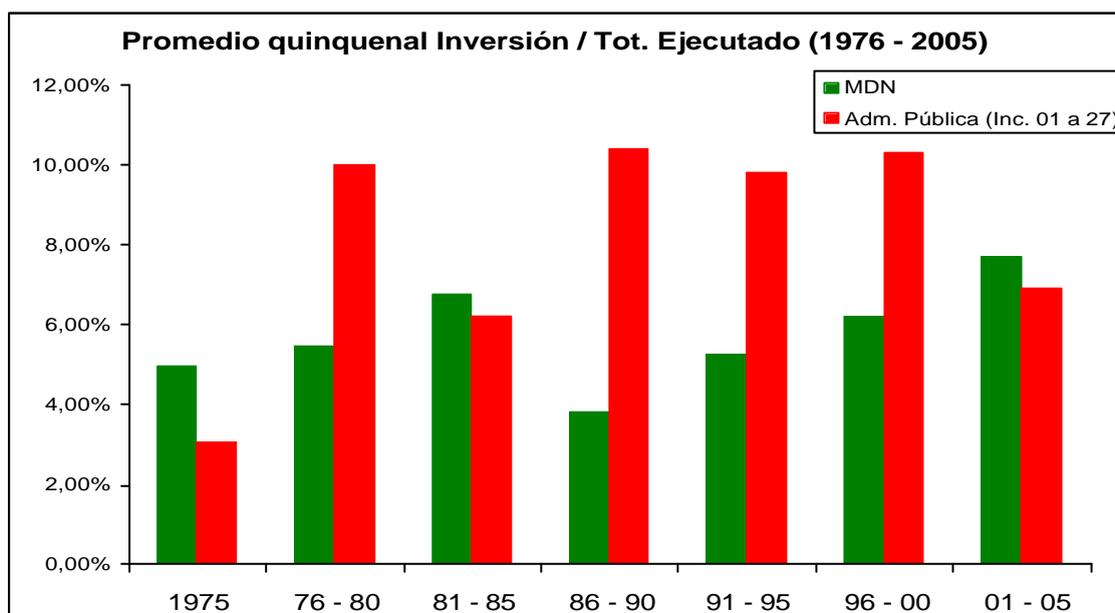
<sup>10</sup> Por mencionar sólo los ejemplos más notorios desde el punto de vista organizativo, vale decir que a través de la Ley Orgánica de las FF.AA. de 1974 el gobierno de la época creó o trasladó a la órbita del MDN diversos e importantes organismos como el Servicio de Retiros y Pensiones, Tutela Social, Viviendas y Dirección Nacional de Sanidad de las FF.AA.

como los intereses extranjeros en la región y en particular en el rol que Uruguay y sus Fuerzas Armadas podrían desempeñar en ella.

Haciendo foco nuevamente en el período post dictatorial, queda claro que el Ministerio de Defensa ha sido relegado en comparación a otros incisos del Presupuesto Nacional. Incluso se ha acortado la distancia que históricamente mantuvo en relación al Ministerio del Interior. Es el MDN el que ha sufrido la mayor caída, fundamentalmente a partir de la “congelación” de gastos de funcionamiento –incluidos los salarios– y el recorte de las partidas de inversión. Justamente se agrava así una tendencia de larga data en la composición del presupuesto del Ministerio, problema del que tampoco escapa el resto de la Administración Pública.

El Gráfico 7 ilustra la relación entre inversión y presupuesto total por quinquenios en el MDN (Verde) y el total de la Administración Pública (Inc. 01 a 27, Rojo). –Lamentablemente no se cuenta con datos desagregados anteriores a 1975–. Durante el gobierno dictatorial ese porcentaje evidencia una importante mejora, cae drásticamente en el quinquenio 1985-1989 y se va recuperando luego lentamente, aunque no alcanza el 8% en el último quinquenio considerado. Esa debilidad del rubro inversiones explica en buena medida los actuales problemas de operatividad de las Fuerzas Armadas uruguayas.

**Gráfico V.7. Inversión / Total del Presupuesto Ejecutado**



Finalmente, una de las lecturas posibles sobre los problemas presupuestarios del MDN en la etapa posterior a 1985, que habrá que contrastar mediante estudios más profundos, es la de la falta de correspondencia entre las tareas –incluyendo al personal formado y contratado y al material disponible– y el presupuesto asignado.

En efecto, puede decirse que en este período la elaboración del presupuesto del Ministerio –como el de buena parte del resto del aparato estatal– fue claramente incrementalista (más relacionada con el presupuesto del año anterior que con los objetivos a futuro) y feudalizada; esto es, carente de una mirada armonizadora y global. Así cada organismo y en particular cada Fuerza generó sus propios planes de desarrollo y sus propias estrategias de supervivencia.

De hecho, más allá de que este fenómeno no se puede reducir definiéndolo como una simple búsqueda de ingresos suplementarios, el creciente involucramiento en Operaciones de Paz de ONU a partir de los años 90' no puede dejar de ser visto

desde esta óptica. Es decir, como estrategia de supervivencia promovida por las instituciones militares y aprobada por las autoridades políticas.

Sobre dichos planes de desarrollo/supervivencia aludidos se aplicaron muchas veces restricciones muy fuertes y poco selectivas impuestas desde el Ministerio de Economía con el objetivo central de bajar el déficit fiscal<sup>11</sup>.

Por otra parte, también puede concluirse que la realidad presupuestal del Ministerio de Defensa y las FF.AA. es resultado de una lógica perversa, fruto de dos fenómenos igualmente inconvenientes. Un Ministerio de Economía que, en función de la preeminencia absoluta de los equilibrios macro-económicos como principio rector de la actividad gubernamental, fue convertido en *super-ministerio*. Un Ministerio de Defensa Nacional sin capacidad ni voluntad política de cumplir su cometido de organismo rector de las políticas públicas del sector.

De esta forma y de manera muy genérica, la dinámica que prevaleció durante las últimas dos décadas podría caracterizarse diciendo que las instituciones militares definieron de manera autónoma la manera de *absorber* las sucesivas restricciones presupuestales definidas por el Ministerio de Economía. Un proceso de tales características conduce inevitablemente a privilegiar intereses corporativos por encima de las necesidades o intereses generales.

Este diagnóstico conduce nuevamente a la *raíz política* del problema y señala escenarios futuros. El contexto general conduce a establecer que las condiciones de restricción presupuestal y urgente necesidad de inversión en planes sociales se mantendrá. Por ello, la perspectiva de asignaciones significativas para el sector defensa parece tan poco probable como deseable.

Esto conduce a aceptar como un dato de la realidad que la proporción del gasto público dedicada al sector probablemente no sufra grandes modificaciones en el largo plazo. Es más factible que su volumen absoluto acompañe *grosso modo* esa evolución, influida al mismo tiempo por la del Producto Nacional.

La incongruencia entre misiones y presupuesto, en teoría, plantea tres posibles cursos de acción. El primero, un aumento del presupuesto para posibilitar el desarrollo de las actividades definidas según las estrategias actualmente definidas.

El segundo, en grandes líneas, se ha recorrido desde 1985 hasta el presente: que las diversas unidades ejecutoras del Ministerio definan de manera relativamente autónoma cómo administran la restricción de recursos.

El tercer curso de acción –coherente con una *normalización democrática* del sector defensa del estado- conduce a su reestructura gradual, en base a directivas precisas de las autoridades de gobierno en función del posible y/o probable uso del instrumento militar. Esto incluye en particular reconsiderar, en función de las restricciones presupuestarias, los diversos aspectos que definen las características de las fuerzas armadas.

La generación de planes de desarrollo y gestión de mediano plazo supone dotar a la “Administración Central” del Ministerio de las capacidades institucionales necesarias para apoyar este proceso superando las fuertes tendencias tradicionales a la compartimentación de organismos y Fuerzas.

\* \* \*

---

<sup>11</sup> En una entrevista reciente sobre la crisis del sector de control de tráfico aéreo en Brasil, el académico Eliécer Rizzo califica a los Ministerios de Planificación y Hacienda de “semidictadores” por este tipo de acciones.