

Doctorado en Economía y Dirección de Empresas
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Deusto



Tesis presentada para la obtención del título de
Doctor en Economía y Dirección de Empresas

Administración Pública de los Recursos de Defensa en Uruguay

Director de Tesis: Dr. Antonio Martínez González
Codirector: Dr. Miguel A. Alonso Neira

Autor: Amílcar Andrés Peláez
(UCU - Universidad Católica del Uruguay)
apelaez@ucu.edu.uy

San Sebastián (España)

Entregada: 28 de Junio de 2007
Defendida: 10 de julio de 2008

Versión Revisada al 10 jul.08

This thesis includes a 35 pages summary in English at the end

UMI Number: 3338368

INFORMATION TO USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted. Broken or indistinct print, colored or poor quality illustrations and photographs, print bleed-through, substandard margins, and improper alignment can adversely affect reproduction.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if unauthorized copyright material had to be removed, a note will indicate the deletion.



UMI Microform 3338368
Copyright 2008 by ProQuest LLC
All rights reserved. This microform edition is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.

ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346



Universidad de Deusto
Deustuko Unibertsitatea

Certificación académica
Ikasketen Ziurtagiria

Secretaría
General

Idazkaritza
Orokorra

Registro de salida 20080715-115
Irteera erregistroa

CERTIFICACION ACADEMICA PERSONAL

Doña María Begoña Arrieta Heras, Secretaria General de esta Universidad,

CERTIFICO QUE:

Don AMILCAR ANDRES PELAEZ PROMBO
con DNI/PASAPORTE: 698773
ha obtenido el GRADO DE DOCTOR en el programa de:

ECONOMIA Y DIRECCION DE EMPRESAS

organizado por el departamento de:

ECONOMIA Y DIRECCION DE EMPRESAS DE SAN SEBASTIAN (ESTE)

una vez defendida su tesis doctoral:

Título de la Tesis	Director	F.Defensa
Administración pública de los recursos de defensa en Uruguay	ANTONIO MARTINEZ GONZALEZ MIGUEL ANGEL ALONSO NEIRA	10-07-08

Ante el tribunal nombrado por Disposición del Ministerio de Educación y Cultura de fecha, 31 de marzo de 2008, habiendo alcanzando la calificación de: SOBRESALIENTE "CUM LAUDE".

Y para que conste donde proceda y a instancia del interesado , expido la presente certificación en Bilbao, a 15 de Julio de 2008.

La Secretaria General

María Begoña Arrieta Heras



La Jefa de Secretaría

María Isabel Muñoz San Ildefonso



Agradecimientos

Es mi deseo agradecer a todas las personas que de una u otra forma han colaborado a la realización de esta investigación.

Primeramente, deseo hacer llegar un muy especial agradecimiento al Director de este trabajo, el **Dr. Antonio Martínez González**, así como a quien lo apoyó en calidad de Co-Director, el **Dr. Miguel Ángel Alonso Neira**, ambos del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos (Campus de Vicálvaro, Madrid).

Deseo agradecer de forma especial el apoyo recibido, para la elaboración de este trabajo, del **Dr. Keith Hartley**, Director del Centro de Economía de Defensa de la Universidad de York (Inglaterra). El desarrollo inicial de los Capítulos 3 y 4 de este trabajo, fue realizado bajo su supervisión durante las dos estancias realizadas en esa universidad entre el oct.05 y abr.06. Por otra parte, le agradezco profundamente el haberme abierto la oportunidad de publicar en la revista especializada *Defence and Peace Economics* un artículo que incluía una síntesis del material elaborado en York.

Por otra parte, quiero destacar de forma especial la ayuda recibida de las siguientes personas allegadas al IUGM (Instituto Universitario Gutiérrez Mellado), dependiente del Ministerio de Defensa de España y adscrito a la UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia):

- **Dr. Isidro Sepúlveda** (Director del IUGM).
- **General de Brigada Julio de Peñaranda Algar** (Subdirector del IUGM por el Ministerio de Defensa).
- **Dr. Fernando Américo Cuervo-Arango** (Subdirector del IUGM por la UNED).
- **Coronel Enrique Vega** (Secretario General del IUGM).
- **Dra. Sonia Alda** (Investigadora, profesora y coordinadora de eventos del IUGM).
- **Dr. Ángel Lobo García** (Teniente General Retirado) Coordinador y profesor del Doctorado que dicta el IUGM.
- **Dr. Emilio Conde Fernandez-Oliva** (General de División Retirado) Profesor del IUGM.
- **Dr. Francisco Pérez Muínelo** (General de División Retirado) Profesor del IUGM.

Asimismo, deseo agradecer a los tres expertos europeos en temas vinculados a la seguridad y la defensa, que tan amablemente accedieron a evaluar esta tesis para que la misma cumpliera con los requisitos necesarios para obtener la *Mención de Doctorado Europeo*:¹

- **Dr. Mendo Castro Henriques**, de la Universidad Católica de Portugal (Lisboa, Portugal).
- **Dr. Felix Streitferdt**, de la Fachhochschule (Trier, Alemania).
- **Dr. Juergen B. Donges**, de la Universidad de Colonia (Colonia, Alemania).

Deseo también agradecer al Director del Programa de Doctorado de la filial de Deusto en San Sebastián **Dr. Iñaki García Arrizabalaga**, así como a la encargada de la Secretaría del Doctorado **Da. Idoia Retegi**, por el incondicional apoyo recibido.

Finalmente, y de forma particularmente especial quiero reconocer de forma póstuma al extinto **Dr. Luis Sierra Zavala**, mi antiguo profesor y Director del Programa de Doctorado, que fue mi Tutor durante los dos años que estuve en España realizando los cursos del doctorado. El Dr. Sierra, además de ser un invaluable apoyo en lo personal y en lo académico, fue quien me estimuló para que viajara a Inglaterra, a fin de obtener la *Mención de Doctorado Europeo*.

¹ **Mención de Doctorado Europeo.** El Real Decreto 56/2005, Artículo 14 (Mención Europea en el Título de Doctor), establece que se podrá incluir en el anverso del título de Doctor la mención *Doctor Europeus*, siempre que concurren las siguientes circunstancias: (a) Que durante su etapa de formación en el programa oficial de Postgrado, el doctorando haya realizado una estancia mínima de tres meses fuera de España en una institución de enseñanza superior de otro Estado europeo cursando estudios o realizando trabajos de investigación que le hayan sido reconocidos por el órgano responsable del mencionado programa. (b) Que parte de la tesis doctoral, al menos el resumen y las conclusiones, se haya redactado y presentado en una de las lenguas oficiales de la Unión Europea distinta a alguna de las lenguas oficiales en España. (c) Que la tesis haya sido informada por un mínimo de dos expertos pertenecientes a alguna institución de educación superior o instituto de investigación de un Estado miembro de la Unión Europea distinto de España. (d) Que, al menos, un experto perteneciente a alguna institución de educación superior o instituto de investigación de un Estado miembro de la Unión Europea distinto de España, con el grado de doctor, y distinto de los mencionados en el párrafo anterior, haya formado parte del tribunal evaluador de la tesis. El texto completo del Real Decreto 56/2005 (del 21 de enero de 2005) está disponible para ser consultado en la siguiente dirección: <http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd56-2005.html#a14>.

Índice General

Índice de Cuadros	7
Índice de Siglas	9
Resumen Ejecutivo	15
1 Introducción	17
2 Contexto General de la Defensa en Uruguay	23
2.1 Marco Conceptual de la Defensa	23
2.1.1 Conceptos de Seguridad y Defensa	23
2.1.2 La Defensa como Bien Público	26
2.1.3 La Demanda de Defensa	28
2.1.4 La Oferta de Defensa	31
2.1.5 Medición del Gasto de Defensa	34
2.2 Generalidades sobre Economía de Defensa.....	39
2.3 Generalidades sobre Administración de Recursos de Defensa.....	45
2.3.1 Generalidades sobre la Administración Pública en Uruguay	45
2.3.2 La Reforma del Estado Uruguayo	48
2.3.3 La Administración Militar	55
2.4 Reestructuración de las Fuerzas Armadas en Iberoamérica.....	71
2.4.1 Reforma de las Fuerzas Armadas en la Región	71
2.4.2 Actualización de la Administración de la Defensa en España	79
2.4.3 Modernización de las Fuerzas Armadas en Uruguay	87
2.4.4 El Gasto de Defensa en América del Sur.....	95
2.5 Actividades Industriales Vinculadas a la Defensa en Uruguay	99
3 Aspectos Económicos de la Defensa en Uruguay.....	107
3.1 Generalidades sobre Uruguay	107
3.2 Antecedentes Económico – Políticos de la Defensa en Uruguay	111
3.3 Actual Gasto Militar en Uruguay	123
3.4 La Economía de Defensa en Uruguay y su Entorno	141
3.4.1 Indicadores de la Defensa en Uruguay (1970-2004)	141
3.4.2 Gasto Militar en Argentina, Brasil y Uruguay (1988-2004).....	146
3.4.3 Incidencia del Mercosur en la Seguridad Regional	148
3.5 Búsqueda de un Modelo del Gasto de Defensa Uruguayo	155
3.5.1 Modelo Econométrico del Gasto Militar en Uruguay	155
3.5.2 Comparación del Gasto Militar de Argentina, Brasil y Uruguay	159
4 Impacto Económico y Social de Participar en Misiones de Paz.....	163
4.1 Generalidades	163
4.2 Antecedentes de la Participación Uruguaya en Misiones de Paz	169
4.3 Impacto de las Operaciones de Paz sobre la Economía Uruguaya.....	175
4.3.1 Impactos Económicos Directos	175
4.3.2 Impactos Económicos Indirectos.....	182
4.3.3 Impactos Económicos Inducidos	185
4.4 Externalidades Positivas de Participar en Misiones de Paz	187

4.5	Externalidades Negativas de Participar en Misiones de Paz.....	191
4.6	Impacto de las Misiones de Paz en la Sanidad Militar.....	195
4.7	Factores que Condicionan la Participación en Misiones de Paz	199
4.7.1	Naturaleza Actual de las Misiones de Paz.....	199
4.7.2	El Papel Decisivo de las Naciones en Desarrollo	206
4.7.3	Motivos de la Baja Contribución de los Países Desarrollados.....	208
4.7.4	Motivos de la Alta Contribución de Uruguay	210
5	Administración de los Recursos de Defensa en Uruguay.....	217
5.1	Gestión de Recursos Humanos	217
5.1.1	Generalidades	217
5.1.2	Nueva Normativa en Materia de Gestión de Personal.....	228
5.1.3	La Seguridad Social en el Ámbito Militar	231
5.1.4	Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas	239
5.2	Gestión de Recursos Materiales.....	245
5.2.1	Generalidades	245
5.2.2	Procedimientos de Compra del Estado Uruguayo.....	247
5.2.3	Procedimientos de Compra Dentro del Ministerio de Defensa	251
5.2.4	Importación de Armamentos y Equipos Militares.....	255
5.2.5	Los Convenios Internacionales y las Compras Estatales	265
5.3	Gestión de Recursos Financieros	269
5.3.1	Generalidades del Proceso Presupuestario en Uruguay	269
5.3.2	Elaboración y Ejecución del Presupuesto de Defensa	279
5.3.3	Innovaciones de la Última Ley de Presupuesto en la Gestión Presupuestaria	283
5.4	Gestión del Conocimiento.....	289
5.4.1	Gestión del Conocimiento en el Sector de la Defensa de Uruguay.....	289
5.4.2	El Cuadro de Mando Integral y la Gestión del Conocimiento	295
5.4.3	El Capital Intelectual y la Educación Militar	298
5.4.4	El Capital Relacional y su Efecto en la Gestión	301
5.4.5	Avances del MDN en materia de Gestión del Conocimiento	304
5.5	Gestión Estratégica de los Recursos de Defensa	311
5.5.1	Reestructuración Administrativa del MDN	311
5.5.2	Objetivos Estratégicos del MDN para el Ejercicio 2007.....	319
5.5.3	Posibles Estrategias para Optimizar la Gestión de la Defensa	322
6	Conclusiones.....	331
	Bibliografía	347
	Anexo 1: Análisis de Correlación de Posiciones (Rank Correlation).....	361
	Anexo 2: Principal Normativa que Regula la Defensa en Uruguay	365
	Anexo 3: Estructura Organizativa del Estado Uruguayo	367
	Summary in English (Resumen en Inglés)	369
	Acknowledgements	371
	Abstract	373
	Thesis Introduction (Chapter 1).....	375
	Thesis Conclusions (Chapter 6)	381
	Annexes	395

Índice de Cuadros

Cuadro 1: Función de Demanda del Bien Público “Defensa”	30
Cuadro 2: Componentes de la Oferta de Defensa	32
Cuadro 3: Concepto de PIB (Producto Interno Bruto)	43
Cuadro 4: Incorporación de la Gestión Pública por Resultados en Uruguay	47
Cuadro 5: Objetivos del Programa de Modernización de la Gestión Pública en Uruguay	49
Cuadro 6: Sistemas Informáticos que Operan en la Intranet del Gobierno Uruguayo	53
Cuadro 7: La Administración de Recursos de Defensa	56
Cuadro 8: El Cuadro de Mando Integral y la Gestión Estratégica	63
Cuadro 9: Generalidades sobre la Reforma de la Defensa en España	81
Cuadro 10: Gasto Militar de América del Sur en 2003	96
Cuadro 11: Distribución del Personal Militar en América del Sur	97
Cuadro 12: Organizaciones de Cooperación para la Seguridad que Uruguay Integra	109
Cuadro 13: Guerras Civiles en Uruguay (1870-1910)	114
Cuadro 14: Evolución del Gasto Militar Uruguayo (1961 - 2004)	117
Cuadro 15: Presupuesto Ejecutado por el Ministerio de Defensa Uruguayo en 2004	125
Cuadro 16: Estructura del Presupuesto Ejecutado por el Ministerio Defensa en 2004	125
Cuadro 17: Indicadores del Mercado Laboral en Uruguay	128
Cuadro 18: Evolución del desempleo en Uruguay	129
Cuadro 19: Impacto de la Defensa sobre la Economía Uruguayo	131
Cuadro 20: Presupuesto de Defensa Previsto para 2009	136
Cuadro 21: Indicadores Macro Económicos de Uruguay (1970 - 2004)	142
Cuadro 22: Indicadores de la Economía de Defensa en Uruguay (1970 – 2004)	143
Cuadro 23: Comparación de los Indicadores de Defensa de Argentina, Brasil y Uruguay	146
Cuadro 24: Comparación del Gasto Militar de Argentina, Brasil y Uruguay	147
Cuadro 25: Generalidades sobre el Mercosur	150
Cuadro 26: Indicadores Seleccionados como Posibles Variables de un Modelo	157
Cuadro 27: Resultados del Análisis de Regresión a los Datos Uruguayos	158
Cuadro 28: Test de Correlación de Pearson realizado a los Datos Regionales	159
Cuadro 29: Cantidad de Personal Uruguayo Desplegado en Misiones de Paz (Junio 2006)	166
Cuadro 30: Clasificación de los 15 principales proveedores de tropas a la ONU 2000 - 2005	170
Cuadro 31: Contribuciones de Tropas a Operaciones de Paz de la ONU (30 Sep.2005)	172
Cuadro 32: Salarios, Asignaciones y Compensaciones Pagadas por la ONU	177
Cuadro 33: Reembolso por Desgaste y Mantenimiento de Equipo que Paga la ONU	177
Cuadro 34: Ingresos Brutos Asociados a la Participación de Uruguay en OMP	180
Cuadro 35: Principales Costos Asociados a la Participación de Uruguay en OMP	180
Cuadro 36: Análisis Costo-Beneficio de la Participación Uruguayo en Operaciones de Paz	194
Cuadro 37: Contribuciones Económicas al Presupuesto de la ONU (2004 – 2005)	202
Cuadro 38: Evolución de la Demografía Militar en Uruguay (1984 – 2006)	224
Cuadro 39: Personal Superior y Subalterno de las Fuerzas Armadas (Set.2005)	225
Cuadro 40: Equivalencia de Grados en la Tres Fuerzas Armadas	226
Cuadro 41: Distribución Jerárquica del Personal de las Fuerzas Armadas	227
Cuadro 42: Balance del Sistema de Seguridad Social en Uruguay (2004)	237
Cuadro 43: Evolución del Número de Retirados y Pensionistas Militares (1990 - 2006)	237
Cuadro 44: Evolución del Número de Usuarios de Sanidad Militar (2002-2006)	242
Cuadro 45: Discriminación del Tipo de Usuarios de Sanidad Militar (31 dic.06)	243
Cuadro 46: Interconexión entre el SIIF y el SICE (Sistema Integrado de Compras Estatales)	250
Cuadro 47: Adquisición de Equipo Militar Estadounidense en la Década de 1950	257
Cuadro 48: Disposiciones Constitucionales que Rigen el Presupuesto en Uruguay	271
Cuadro 49: Organismos que Integran el Presupuesto Nacional 2005-2009	272
Cuadro 50: Organismos de Control de la Administración Pública Uruguayo	277
Cuadro 51: Componentes del Capital Intelectual en el Sector de la Defensa	291
Cuadro 52: El Cuadro de Mando Integral y la Gestión del Conocimiento	297

Índice de Siglas

ABB	Activity Based Budgeting
ABC	Activity Based Costing
ABM	Activity Based Management
ACDA	Arms Control and Disarmament Agency (US Department of State)
ADEFAL	Administración de la Defensa en América Latina (Proyecto del IUGM, España)
AGE	Administración General del Estado (España)
ANEPE	Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Chile)
BCU	Banco Central del Uruguay
BICC	Bonn International Center for Conversion (Alemania)
BM	Banco Mundial
BMDN	Boletín del Ministerio de Defensa Nacional (Uruguay)
BSC	Balanced Score-Card (ver CMI)
CALEN	Centro de Altos Estudios Nacionales (Uruguay)
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CECOMAPA	Centro Coordinador de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Uruguay)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina (ONU)
CEPRE	Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (Uruguay)
CESEDEN	Centro Superior para Estudios de la Defensa Nacional (España)
CGE	Comando General del Ejército (Uruguay)
CGN	Contaduría General de la Nación (Uruguay)
CHDS	Center for Hemispheric Defense Studies (National Defense University, USA)
CMI	Cuadro de Mando Integral (ver BSC)
CONEX	Consultoría Externa (Unidad de Negocio de la empresa estatal uruguaya UTE)
CSN	Comunidad Sudamericana de Naciones (actual UNASUR)
D.N.S.FF.AA.	Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas (Uruguay)
DAFO	Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (ver FODA)
DINACIE	Dirección Nacional de Inteligencia del Estado (Uruguay)
DINACIA	Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (Uruguay)
DNII	Dirección Nacional de Información e Inteligencia (Uruguay)
EOPE	Escuela de Operaciones de Paz del Ejército (Uruguay)
ERP	Enterprise Resource Planning
EUA	Estados Unidos de América (ver: USA)
FF.AA.	Fuerzas Armadas (Uruguay)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (ver DAFO)

GEX 500	Sistema de expediente electrónico diseñado por la empresa estatal UTE (Uruguay)
GIED	Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (España)
GM	Gasto Militar
HIV	Human Immunodeficiency Virus (ver VIH - SIDA)
IISS	International Institute for Strategic Studies
INE	Instituto Nacional de Estadística (Uruguay)
IUGM	Instituto Universitario (General) Gutiérrez Mellado (España)
IVA	Impuesto al Valor Agregado (Uruguay)
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas (España)
MDN	Ministerio de Defensa Nacional (Uruguay)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Uruguay)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MFO	Multinational Force and Observers (Península del Sianí)
MOU	Memorandum of Understanding (ONU)
NATO	North Atlantic Treaty Organization (ver OTAN)
NDU	National Defence University, USA (ver: CHDS)
OEA	Organización de Estados Americanos
OMP	Operaciones de Mantenimiento de la Paz (ver PKO)
ONSC	Oficina Nacional del Servicio Civil (Uruguay)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUMAZ	Misión de Paz de la ONU para Mozambique
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Uruguay)
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte (ver NATO)
PAG	Plan Anual de Gestión (Uruguay)
PARLASUR	Parlamento del Mercosur (Mercado Común del Sur)
PBI	Producto Interno Bruto (ver PIB)
PEG	Plan Estratégico de Gestión (Uruguay)
PESMA	Planta de Explosivos del Servicio de Material y Armamento (Uruguay)
PIB	Producto Interno Bruto (ver PBI)
PKO	Peace Keeping Operations (ver OMP)
PLUNA	Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (aerolínea nacional uruguaya)
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (ver UNDP)
PPBS	Planning, Programming and Budgeting System
PRONADE	Programa Nacional de Desburocratización (Uruguay)
REDES	Research and Education in Defense and Security Studies
RESDAL	Red de Seguridad y Defensa de América Latina

ROF	Reglamento de Organización y Funcionamiento (Uruguay)
RPT	Remuneraciones y Puestos de Trabajo, Sistema de (Uruguay)
RR.HH.	Recursos Humanos
S.R.P.FF.AA.	Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (Uruguay)
S.S.FF.AA.	Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas (Uruguay)
SCOT	Supervisión de las Condiciones Objetivas de Trabajo (Uruguay)
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana (Comunidad Iberoamericana de Naciones)
SELA	Sistema Económico Latino-Americano
SEVCA	Sistema de Evaluación por Centro de Actividad (Uruguay)
SICE	Sistema Integrado de Compras Estatales (Uruguay)
SIDA	Síndrome de Inmuno-Deficiencia Adquirida (ver HIV – VIH)
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera (Uruguay)
SINOMAPA	Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Uruguay)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SISME	Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur
SIVAM	Sistema de Vigilancia del Amazonas (Brasil)
SR	Sistema de Remuneraciones (Uruguay)
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TOCAF	Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado (Uruguay)
TOFUP	Texto Ordenado del Funcionario Público (Uruguay)
TPI	Tribunal Penal Internacional (ONU)
UCAA	Unidad Centralizada de Adquisición de Alimentos (Uruguay)
UCAMAE	Unidad Centralizada de Adquisiciones de Medicamentos y Afines del Estado (Uruguay)
UCU	Universidad Católica del Uruguay
UE	Unidades Ejecutoras (Uruguay)
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas (Ex- Comunidad Sudamericana de Naciones – CSN)
UNAVEM	Misión de Paz de la ONU para Angola (United Nations Angola Verification Mission)
UNDP	United Nations Development Program (ver PNUD)
USA	United States of America (ver: EUA)
UPA	Unidad Potabilizadora Autónoma (Uruguay)
UTE	Usinas y Transmisiones Eléctricas (Empresa estatal de Uruguay)
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana (HIV - SIDA)
VPN	Virtual Private Net (Red Privada Virtual)

A Elita, mi esposa,
sin cuyo apoyo y comprensión
este trabajo nunca hubiera sido concluido.

Resumen Ejecutivo

Esta investigación tiene tres grandes partes. La primera analiza la Economía de la Defensa en Uruguay, mostrando la evolución del gasto de defensa en los últimos 40 años y analizando el actual impacto del gasto militar sobre el empleo, la salud pública, la economía nacional, así como sobre las cuentas públicas. La segunda parte estudia las implicaciones políticas, económicas y sociales de la alta participación de Uruguay en misiones de paz, al tiempo que analizan los factores que llevaron al país a ser uno de los 10 mayores proveedores de tropas a la ONU. La tercera parte del trabajo incluye un análisis descriptivo de cómo se gestiona actualmente el sector de la defensa en Uruguay, desde el punto de vista técnico-administrativo y se describe la situación actual de la reforma de la defensa iniciada en 2005.

El Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay da empleo a casi el 1% de la población total del país y a casi 2,5% de la PEA (Población Económicamente Activa), concentrando además al 13,5% del total de los empleados públicos. Más del 60% del presupuesto de defensa se invierte en sueldos, que luego son volcados a la economía como parte del consumo privado de las familias de los militares. Por otra parte, el sistema de sanidad militar, absorbe el 15% del presupuesto de defensa y brinda cobertura integral a casi el 5% de la población total del país. Esto permite ver que el 75% del presupuesto de defensa es invertido en sueldos y sanidad, lo que le confiere un impacto social directo. Solo un 25% del gasto de defensa, se invierte en gastos de funcionamiento e inversión y por ser gastado casi en su totalidad en el mercado interno, dinamiza el comercio y la industria nacional.

Un análisis econométrico del gasto militar uruguayo (1970-2004) permitió identificar al desempleo como la variable más relacionada a la evolución del gasto militar uruguayo. Por otra parte, la comparación del gasto militar de Argentina, Brasil y Uruguay (1988-2004) permitió confirmar la hipótesis de que la evolución del gasto de Defensa de Uruguay ha sido influida principalmente por factores económicos y políticos internos. Los resultados del trabajo econométrico realizado permitieron verificar que las inversiones en defensa de Argentina, Brasil y Uruguay no presentan ningún grado de correlación. Esto evidencia la total independencia con que ha evolucionado el gasto de los tres países en el período considerado. Esta es una prueba fehaciente de las buenas relaciones que Uruguay mantiene con sus dos poderosos vecinos, al tiempo que muestra la excelente relación existente entre Argentina y Brasil, dos de las mayores potencias económicas y militares de América del Sur. El análisis de la evolución del gasto militar uruguayo (1961-2004) muestra que el presupuesto de defensa comenzó a crecer en 1968, alcanzando su pico histórico en 1981. Desde 1982, el gasto de defensa muestra una tendencia decreciente constante, lo que aparentemente, es el resultado de decisiones políticas, sin duda influenciadas por la ausencia de amenazas internas y/o externas a la seguridad del país.

Diferentes factores llevaron a un país, de poco más de 3 millones de habitantes, a ser actualmente el 8º mayor proveedor de tropas a la ONU. Sin embargo, la importante participación uruguaya en operaciones de paz, no ha aumentado el Gasto Militar y no se ha convertido en una carga para el país, puesto que no ha producido impactos negativos sobre la economía uruguaya. Por otra parte, la alta participación de Uruguay en misiones de paz, tiene positivas implicaciones políticas, económicas y sociales para el país.

Este trabajo incluye un análisis descriptivo de cómo se gestiona actualmente el sector de la defensa en Uruguay, desde el punto de vista técnico-administrativo. Asimismo, se describe cual es la situación actual de la reforma de la defensa actualmente en marcha. El actual gobierno uruguayo, que asumió en marzo de 2005, a poco de entrar en funciones dio comienzo a un gradual proceso de reforma de la defensa. En marzo de 2006, el gobierno lanzó lo que denominó "Debate Nacional sobre Defensa" que duró todo 2006 y que convocó a actores políticos, académicos y sociales, así como a militares. A lo largo de 2007 y 2008 se prevé continuar con la reforma de la defensa, mediante la redacción de un paquete de leyes destinadas a generar una reforma integral del Ministerio de Defensa y todas sus dependencias.

Una versión en inglés de este Resumen, así como del Capítulo 1 (Introducción) y del Capítulo 6 (Conclusiones) fue agregada como anexo al final de la presente investigación, a los efectos de cumplir con uno de los requisitos exigidos para la obtención de la *Mención de Doctorado Europeo*.

Asimismo, una versión inicial y resumida de los Capítulos 3 (Aspectos Económicos de la Defensa en Uruguay) y 4 (Impacto Económico y Social de Participar en Misiones de Paz) de este trabajo fue publicada como un único artículo en la revista *Defence and Peace Economics*, Vol. 18, Issue 3, 2007, pp. 281-302. Este artículo titulado "Country Survey XX: Defence Spending and Peacekeeping in Uruguay" está disponible en: <www.informaworld.com/smpp/content~content=a777253964~tab=send>.

1 Introducción

¿Qué es la Defensa? ¿Qué es la Economía de Defensa? ¿Qué es la Administración de los Recursos de Defensa? ¿Cómo se manejan los aspectos económicos y administrativos de la Defensa en Uruguay? ¿Es posible hacer más eficiente la gestión de los recursos que el gobierno uruguayo asigna al Ministerio de Defensa Nacional?

El principal objetivo de este trabajo es responder a todas estas interrogantes, desde una óptica estrictamente académica y objetiva. Asimismo, se analiza la gestión de la Defensa en Uruguay, de una manera sencilla y accesible para quien no es un experto en Administración o en Economía, ni es tampoco un entendido en temas de defensa. Al mismo tiempo, se pretendió generar un trabajo completo y actualizado que resulte de utilidad, para quien sí conoce estos temas en profundidad.

Esta investigación parte de la hipótesis de que es posible optimizar la inversión económica que realiza el Gobierno uruguayo, en el sector de la defensa, reestructurando los procedimientos administrativos internos del Ministerio de Defensa Nacional, vinculados principalmente a las etapas de elaboración y ejecución del Presupuesto de Defensa.

Otro de los grandes objetivos de la presente investigación, es compilar en un único documento, la información fundamental que se requiere para comprender cabalmente cuáles son las diferentes dependencias estatales, así como los procesos administrativos vinculados, directa o indirectamente, a la Administración de los Recursos de Defensa en Uruguay.

Otro objetivo de este trabajo es colaborar en la difusión de información sobre aspectos relativos a la Defensa Nacional de Uruguay. La Defensa no es un

área exclusivamente militar, sino que por el contrario, es un tema que involucra a toda la sociedad y tiene profundas implicaciones políticas, económicas y sociales. Sin embargo, llama la atención la gran falta de información que existe en el ámbito académico uruguayo sobre los temas de defensa. Asimismo, se buscó elaborar un material que sirva de base a futuros trabajos de investigación en esta materia, puesto que en Uruguay prácticamente no existen trabajos académicos relacionados a la Economía de Defensa o a la Administración de los Recursos de Defensa del país.

Cuando se inició este trabajo no había ningún precedente para el estudio que se iba a realizar, puesto que nunca antes había sido realizado en Uruguay un trabajo de estas características. Por esta razón, uno de los principales desafíos que se debió afrontar fue la obtención de la información necesaria para llevarlo a cabo. La falta de datos obligó a desarrollar un trabajo inicialmente exploratorio, en base al análisis de la limitada información disponible. Posteriormente, a partir de numerosas entrevistas, realizadas a expertos en la materia, tanto uruguayos como europeos, fue posible organizar las bases de datos que permitieron llevar a cabo los estudios econométricos realizados.

A diferencia de países como Argentina, Brasil o Chile, donde existe una desarrollada red de especialistas en asuntos de defensa, en Uruguay existen muy pocas personas con conocimiento sobre temas como Economía de Defensa o Administración de Recursos de Defensa. Asimismo, hay muy poco material bibliográfico sobre estos temas. La información sobre los asuntos vinculados a la gestión de la defensa en Uruguay, está dispersa en fuentes muy diversas, tales como Leyes, Decretos o documentos internos de la Administración Pública. Toda esta información, a pesar de no constituir material reservado, no siempre es de fácil acceso al ámbito académico y al público en general. Por otra parte, en algunos casos, no existen publicaciones formales sobre esta área tan particular de la Administración Pública.

El interés del presente estudio, podría ser evaluado en función del gran impacto

económico, político y social que tiene el sector de la defensa en Uruguay. El Ministerio de Defensa Nacional posee dependencias en todo el territorio uruguayo y, en la actualidad, tiene algo más de 30.000 funcionarios, entre civiles y militares, esto representa casi un 1% de la población total del país, así como aproximadamente un 2,5% de la población económicamente activa. Por otra parte, este ministerio concentra una inversión cercana al 5,5% del gasto total del Estado, lo que representa casi un 1,5% del PIB (Producto Interno Bruto) del país. El impacto que la defensa tiene en la economía, así como en la salud y el empleo del país, lleva a pensar que la economía de la defensa debería ser un tema de primer orden para el Estado uruguayo. Sin embargo, no ha sido posible encontrar estudios anteriores que analicen en profundidad los aspectos económicos de la defensa de Uruguay. Ese fue uno de los principales motivos que llevó al desarrollo de esta investigación.

Uruguay es uno de los países más pequeños en Sudamérica, siendo apenas más grande que Surinam y que Guayana Francesa (territorio francés y parte de la Unión Europea). Sin embargo, Uruguay es casi 6 veces más grande que Bélgica, aunque tiene 3 veces menos población y 6 veces menos PIB. Uruguay no posee industria de defensa, y siempre ha tenido un servicio militar voluntario. A pesar de tener sólo 3,4 millones de habitantes, Uruguay está entre los diez primeros contribuyentes de tropas a las misiones de paz de Naciones Unidas, y es el primer contribuyente *per cápita* del mundo. En 2002 y 2003 fue el 7º proveedor de tropas a Naciones Unidas, y a fines de 2005 bajó a la 8ª posición del *ranking* de la ONU, a pesar de haber incrementado su participación en casi un 30%.

Hasta fines de mayo de 2007, Uruguay continuaba siendo el octavo proveedor de tropas a la Naciones Unidas, con 2.582 efectivos desplegados y el primero, si se considera la relación entre la población y las tropas aportadas. Es importante destacar que los efectivos actualmente desplegados representan aproximadamente el 10% de las Fuerzas Armadas. Por otra parte, Uruguay es el país, del continente americano, que más tropas tiene desplegadas en

misiones de paz de la ONU, al punto que tiene más mujeres en operaciones de paz, que todos los efectivos militares desplegados por Estados Unidos al servicio de la ONU.

Los cambios globales exigen modernizar las estructuras, así como los procedimientos gubernamentales, para que los Estados puedan adaptarse a los nuevos tiempos y no sean víctimas, sino actores, de los cambios que se producen en su entorno. Es evidente que el sector de la Defensa no escapa a esta realidad. En la actualidad, la velocidad de los cambios a veces asombra, y no tomar esto en cuenta, puede ser la peor de las estrategias, puesto que no es posible quedar al margen de los acontecimientos regionales y globales. Hace 20 años nadie hubiera presagiado la caída del Muro de Berlín, ni el posterior fin de la Guerra Fría. Hace diez años, nadie hubiera previsto la globalización del terrorismo y el tremendo impacto político, económico y social de los atentados del 11-S en Estados Unidos y del 11-M en Madrid, así como de los atentados del 7-J en Londres. Por estos motivos Uruguay, al igual que muchos de los países de América Latina y del mundo, ha iniciado un proceso de actualización de su sector de la defensa.

La modernización de la Defensa, se inscribe dentro de un proceso general de reforma del Estado uruguayo actualmente en marcha y, aunque no lo parezca, tendrá efectos directos o indirectos en muchos sectores de la sociedad uruguaya. Por este motivo, la presente investigación pretende recopilar información y generar un conocimiento que, de alguna forma, colabore a materializar el necesario proceso de modernización de la defensa, que Uruguay ya ha comenzado. Esta tesis pretende constituir un material que eventualmente pueda servir como insumo para apoyar la futura definición de políticas gubernamentales vinculadas a los aspectos económicos de la Defensa de Uruguay.

Sin considerar los capítulos dedicados a la *Introducción* y a las *Conclusiones*, esta investigación tiene cuatro partes principales y a cada una de ellas se

dedica un capítulo. La primera parte presenta el contexto general en el que se enmarca el sector de la Defensa en Uruguay. La segunda analiza la Economía de la Defensa en Uruguay. La tercera parte estudia las implicaciones políticas, sociales y económicas de la alta participación de Uruguay en misiones de paz. Y la cuarta incluye un análisis descriptivo de como se gestiona actualmente el sector de la defensa en Uruguay, desde el punto de vista técnico-administrativo.

El Capítulo 1 (Introducción) está diagramado de forma de permitir al lector comprender el verdadero contexto en el que se realizó la presente investigación. Asimismo, presenta los objetivos de la investigación, así como de la estructura general del trabajo.

El Capítulo 2 (Contexto General de la Defensa en Uruguay) presenta los fundamentos teórico-conceptuales que sientan las bases de cualquier estudio sobre temas de defensa. Asimismo, muestra el entorno general en el que está inserto el sector uruguayo de la Defensa. Por otra parte, los conceptos teóricos presentados en este capítulo, facilitarán la comprensión de la información que se maneja a lo largo del trabajo.

El Capítulo 3 (Aspectos Económicos de la Defensa en Uruguay) analiza desde un enfoque netamente económico el sector de la Defensa de Uruguay y en él se estudian los principales aspectos macro y microeconómicos asociados al sector de la defensa. Esta parte del trabajo incluye: (1) un análisis de la evolución del gasto de Defensa entre 1961 y 2004; (2) el desarrollo de un modelo econométrico para identificar las variables que pueden haber influido en la evolución del gasto militar uruguayo entre 1970 y 2004; (3) un estudio de la estructura actual del Presupuesto de Defensa; (4) Una comparación del presupuesto de defensa uruguayo con los presupuestos de Argentina y Brasil (1988-2004); (5) una comparación del gasto de defensa uruguayo con el gasto militar del resto de los países sudamericanos en 2003; (6) un estudio de la incidencia general del Gasto de Defensa en la Economía Uruguaya; y (7) análisis de la incidencia del Mercosur (Mercado Común del Sur) en la seguridad regional. La recolección de los datos utilizados en los estudios realizados, salvo contadas excepciones, fue desarrollada entre los años 2004 y 2005. La amplitud del período de tiempo que abarca cada uno de los análisis presentados en este capítulo, estuvo condicionado por la antigüedad de los

datos disponibles, en cada caso.

El Capítulo 4 (Impacto Económico y social de participar en misiones de paz) está dedicado al estudio del efecto económico y social de la importante participación de Uruguay en misiones de paz. Para ello, se desarrolla un minucioso análisis de los costos y beneficios, tanto económicos como sociales, de enviar fuerzas militares a las misiones de paz. Esta parte del estudio incluye: (1) antecedentes de la participación uruguaya en misiones de paz; (2) determinación de impactos económicos directos, indirectos e inducidos sobre la economía uruguaya; (3) externalidades positivas de participar en misiones de paz; (4) externalidades negativas de proveer tropas a la ONU; (5) condicionantes del actual nivel de participación de Uruguay en misiones de paz.

El Capítulo 5 (Administración de los Recursos de Defensa en Uruguay) incluye los resultados de un estudio exploratorio y descriptivo que analiza las estructuras y los procedimientos administrativos utilizados actualmente para gestionar los recursos humanos, materiales, financieros y de conocimiento dentro del Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay, dedicándose un sub-capítulo a cada una de esas áreas. Asimismo, se estudian los mecanismos de gestión, actualmente utilizados para administrar los recursos de defensa, así como los procedimientos administrativos destinados a la elaboración y la ejecución del presupuesto de defensa. Esta parte del estudio pretende mostrar los avances realizados, desde que se inició la reforma de la defensa en 2005, a los efectos de determinar el estado actual de la gestión de la defensa en Uruguay, que será el punto de partida de futuras reformas. Asimismo, se analizarán los principales temas pendientes de la reforma, dentro de los que se destaca la elaboración de un conjunto de Leyes que den marco a la reforma militar. Por otra parte, se analizará algunas de las grandes estrategias que esta reforma de la gestión de la defensa podría llegar a contemplar.

El Capítulo 6 (Conclusiones) presenta de forma breve los principales hallazgos realizados durante esta investigación, al tiempo que en él se exponen comentarios y reflexiones sobre estas comprobaciones.

2 Contexto General de la Defensa en Uruguay

2.1 Marco Conceptual de la Defensa

2.1.1 Conceptos de Seguridad y Defensa

La Seguridad de un Estado. Existen muy diversas definiciones de lo que es la seguridad y éstas varían con los diferentes autores. Por este motivo, y simplemente a efectos de presentar este concepto, bastaría con afirmar que:

La Seguridad de un Estado podría definirse de manera muy general, como el entorno que resulta de diferentes acciones desarrolladas para preservar la estabilidad institucional del Estado, el orden interno, el normal desarrollo de las actividades económicas, así como el mantenimiento de la independencia y soberanía de una Nación. Estas acciones, tendientes a lograr esa condición de estabilidad económica, política y social, están orientadas a prevenir y contrarrestar las amenazas internas al orden establecido, así como a prevenir y neutralizar las amenazas externas a la integridad e intereses del Estado.²

La seguridad es, desde este punto de vista, un concepto sumamente amplio que abarca prácticamente todas las actividades humanas, y desde la creación de los Estados Nación, éstos se han ocupado de brindar el bien público de la seguridad a sus habitantes. La seguridad abarca diferentes sectores de la actividad de los gobiernos y puede dividirse, para su estudio, en dos grandes áreas: la seguridad interna y la seguridad externa.

La Seguridad Interna. El mantenimiento de la ley y el orden en el territorio de un país, ha sido históricamente una competencia en general asignada a los cuerpos policiales de los Estados. Dentro de esta clasificación se incluyen normalmente los cuerpos especializados en la custodia de las costas (Servicio de Guarda-Costas) así como las Guardias Fronterizas (Gendarmería) de un país. La finalidad de las Fuerzas de Seguridad es vigilar el cumplimiento de la Ley y el orden, así como apoyar al Poder Judicial a cumplir sus cometidos.

² PELÁEZ, Amílcar Andrés (2003) *Incidencia de la Seguridad y la Defensa en los Procesos de Integración: El Mercosur en el Contexto Global*. Memoria de Grado para la obtención del Título de Licenciado en Negocios Internacionales e Integración, Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, junio de 2003. p.21.

A diferencia de los países de la región, Uruguay no posee un cuerpo de “Policía Militarizada”, como la Gendarmería Argentina, la Policía Militar de Brasil, o los Carabineros de Chile. Por este motivo, en diferentes épocas históricas, se asignó a las Fuerzas Armadas algunas tareas vinculadas a la seguridad interna del país, tales como el control de las fronteras terrestres del Estado, principalmente para combatir el contrabando, o la seguridad externa de algunas cárceles. Por otra parte, en Uruguay, la Prefectura Nacional Naval (lo que en otros países se denomina Servicio de Guardacostas), integra el Ministerio de Defensa como parte de la Armada Nacional. Asimismo, la Dirección Nacional de Pasos de Frontera, cuya misión es coordinar el control de las personas y vehículos que ingresan o egresan del país, depende también del Ministerio de Defensa.

La Seguridad Externa. La defensa constituye el principal aspecto de la Seguridad externa, y ésta es normalmente confiada a los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores. La Política de Seguridad de un Estado, guarda una estrecha relación con su Política Exterior, y en tiempo de paz, son los cuerpos diplomáticos los encargados del permanente desarrollo de acciones destinadas a detectar y neutralizar potenciales conflictos mediante acciones de diplomacia preventiva.

La Defensa es un concepto más restringido que el de Seguridad, y en forma general podría definirse como el conjunto de acciones tendientes a disuadir y eventualmente combatir las amenazas externas. La Defensa, como concepto amplio, no es un área exclusivamente militar, sino que por el contrario, es un tema que involucra a toda la sociedad y tiene profundas implicaciones políticas, económicas y sociales.

Nuevo Concepto en materia de Seguridad Continental. La *Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA*, realizada en Ciudad de México en octubre de 2003, cambió radicalmente la concepción sobre la seguridad hemisférica, mantenida durante la Guerra Fría a nivel del sistema

interamericano. Al final de esta conferencia fue emitida la “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, que definió los conceptos que actualmente guían la cooperación para la seguridad continental.³

Esta declaración establece que “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”. Establece además, que “la pobreza y la exclusión social de amplios sectores de América Latina son una de las más graves amenazas a la estabilidad política de la región”, agregando que “la pobreza erosiona la cohesión social y socava la seguridad de los Estados”.

La declaración afirma también que “muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada”. Destaca además que “los procesos de integración subregional y regional contribuyen a la estabilidad y la seguridad en el Hemisferio”. Esto se debe en buena parte, a la estabilidad y la confianza mutua que genera el permanente intercambio comercial, político y social que los procesos de integración generan entre los países de una misma región.

Por otra parte, las propias características de los esquemas de integración, les confieren la capacidad de generar acciones colectivas que resultan más eficientes que cualquier medida unilateral desarrollada por un Estado. Por lo general, estas acciones se obtienen por consenso, logrando así la voluntad política de los gobiernos. Por otra parte, las organizaciones de integración suelen recibir los aportes de organizaciones académicas y empresariales, al tiempo que suelen integrar al proceso de generación de políticas a representantes de la sociedad civil (Asociaciones Civiles, Organizaciones No Gubernamentales, etc.).

³ **Declaración sobre Seguridad en las Américas.** Este documento aprobado durante la “Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA”, realizada en Ciudad de México (27 – 28 de octubre de 2003), está disponible en la página web de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA: <www.oas.org/csh/ces/documentos/ce00339s02.doc>.

2.1.2 La Defensa como Bien Público

Bien Público. Para los economistas un “bien público” es un “bien escaso”, y por lo tanto “costoso”, cuyo consumo presenta la particularidad de tener una muy “baja rivalidad” y de no ser “excluyente”. La no rivalidad en el consumo define una situación en la que el aprovechamiento de este bien por parte de un individuo, no reduce la cantidad disponible para otros. De esta forma, el hecho de que un ciudadano se beneficie de la defensa, no implica que haya menos defensa para el resto. Por otra parte, la baja capacidad de exclusión presenta una situación en la que es muy caro, o físicamente imposible, impedir el consumo de un bien por parte de todos los individuos. La Defensa Nacional es normalmente presentada como un ejemplo típico de lo que es un Bien Público, puesto que el Estado protege a todos los ciudadanos, y el hecho de que un individuo esté protegido no reduce la protección que recibe el resto de la población. Asimismo, no es posible impedir que todos los habitantes de un país se beneficien de la defensa que el Estado provee, por lo que el consumo de este bien se torna “no excluyente”.

Como bien público, la Defensa, es generada por el Estado y se benefician de este bien todas las personas que se encuentran físicamente dentro del territorio de ese Estado. Este bien público es aprovechado por los ciudadanos, por quienes por algún motivo no ostentan tal categoría, así como por quienes pagan impuestos y por quienes no los pagan.

La Defensa Nacional busca mantener las condiciones de seguridad externa necesarias para que el país pueda asegurar sus intereses primarios. [...] La defensa es un cometido esencial del Estado en tanto sólo éste puede organizar y emplear la fuerza, en protección de sus intereses. [...] Constituye una actividad integral del Estado en tanto involucra el empleo de todos los medios nacionales necesarios a fin de evitar y eliminar amenazas y resolver conflictos. En tal sentido, comprende un ámbito de competencia que excede los límites de lo estrictamente militar.⁴

⁴ Uruguay-MDN (1999) *Bases para una Política de Defensa Nacional*. Capítulo IV: Concepto de Defensa Nacional. MDN (Ministerio de Defensa Nacional). Disponible en la página web de la OEA (Organización de Estados Americanos): <www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefUrug.htm>.

La Defensa, al igual que la Justicia, a diferencia de otros bienes públicos, sólo puede ser provista por el Estado. Es posible acceder a Educación y Salud privada, y en los últimos años hasta la seguridad social ha sido puesta en manos de empresas privadas o de capitales mixtos. Incluso, hasta es posible contratar los servicios de empresas privadas de seguridad, para la custodia de valores y la vigilancia de instalaciones. Sin embargo, hasta el momento, ningún país ha decidido privatizar ni la Justicia, ni la Defensa, lo que convierte a estos dos servicios públicos en un verdadero monopolio estatal.

A pesar de que la Defensa es organizada por el Estado, ésta involucra a diferentes actores políticos, económicos y sociales de un país. No obstante, muchas veces no es fácil lograr que las organizaciones gubernamentales, así como la sociedad en su conjunto, tomen real conciencia del importante papel que les corresponde en esta materia.

Un aspecto fundamental de todo el problema es el grado de implicación social en las cuestiones de defensa y en este concreto proceso de la política pública, una implicación que entraña el control del sistema por parte de la propia sociedad. Esto no es fácil de conseguir, pues suele entenderse la defensa como un ámbito reservado, complejo y políticamente poco rentable. Pero además, la defensa no es una actividad pública entendida como necesaria y, por tanto, productiva en situación de normalidad y la inversión suscita el rechazo social en favor de otros gastos de componente social más evidente. De ahí que sea necesario promover socialmente una cultura de la defensa en la que deben implicarse, en primer lugar, las instituciones públicas mediante la implementación de políticas activas. Por eso es tan necesario aplicar en este campo la mayor transparencia y rigor en la administración de los recursos que la sociedad pone a disposición de los gobernantes.⁵

Por otra parte, en la mayoría de los casos, el principal proveedor de los bienes y servicios que consumen las organizaciones de defensa, es el sector privado, lo que eleva el impacto económico y social de la inversión de un país en defensa. En efecto, el gasto en defensa, dinamiza la economía, genera puestos de trabajo y estimula el desarrollo tecnológico de la industria de un país.

⁵ SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo (2003) Lecciones aprendidas para una mayor transparencia y eficiencia en el proceso de adquisiciones en el sector Defensa: El caso español. Conferencia dictada en Septiembre de 2003, en Lima (Perú), por el Ex-Ministro de Defensa, antiguo Director del IUGM (Instituto Universitario Gutiérrez Mellado) y actual Presidente del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, con sede en la ciudad de Madrid. Este documento está disponible para ser consultado en el sitio web del IUGM: <www.iugm.uned.es/img/publicaciones/papeles/papeles-estudiar/economia/suarez02.pdf>.

2.1.3 La Demanda de Defensa

Al hablar de “Demanda” del “Bien Público de la Defensa”, se hace referencia a la necesidad percibida por la conducción política de un país, de aumentar o disminuir la prioridad que se le da a la Defensa Nacional, en comparación con otros sectores de la esfera gubernamental.

Los gastos sociales y el gasto militar han tenido una tradicional relación de sustitución. Así, cuando se produce un aumento en la demanda de bienes sociales que exige incrementos presupuestarios de esas partidas, estos incrementos se han realizado en muchas ocasiones en base a recortes en el presupuesto de Defensa. Por el contrario, cuando por imperativos de la política económica global resulta necesario reducir el volumen total del gasto público, esas reducciones han ido acompañadas a su vez por cambios en la estructura de prioridades del mismo, tendiendo a recortar el gasto en Defensa en mucha mayor medida que los programas sociales.⁶

Sin duda que, en el caso de América Latina, la participación de las organizaciones militares de la región en la política de sus respectivos países, ha influenciado la percepción actual que la sociedad y los partidos políticos tienen de las Fuerzas Armadas. La percepción que la sociedad civil y la clase política, tienen de la necesidad de seguridad y defensa que tiene una sociedad en un determinado momento histórico, está condicionada por diferentes factores, tal como se muestra en el Cuadro 1 de p.30 (Función de Demanda del Bien Público Defensa). Esta percepción varía de país en país y de región en región. Si bien América del Sur aparentemente está libre de la amenaza inmediata de conflictos bélicos tradicionales, cada vez más se percibe el efecto de las denominadas “Nuevas Amenazas” en la región.

La globalización ha cambiado las necesidades de seguridad de los países, al presentar “Nuevas Amenazas” a la seguridad de los Estados Nación. Esto ha llevado a una redefinición del papel de las organizaciones de seguridad en general y a la definición de “Nuevas Misiones” para las Fuerzas Armadas. Un buen ejemplo de esto, es el empleo de organizaciones militares en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en tareas de ayuda humanitaria y como elemento de rápida respuesta ante desastres

⁶ COSIDÓ GUTIÉRREZ, Ignacio (1994) *El Gasto Militar. El presupuesto de Defensa en España (1982-1992)*. Editorial EUDEMA, Madrid. Libro publicado en base a la Tesis Doctoral realizada por el autor, titulada la *Economía de Defensa en España (1982-1992)*.

naturales. A comienzos del siglo XXI, las condiciones, así como las concepciones de seguridad están en franco proceso de evolución y los resultados de este proceso son, en cierta forma, difíciles de prever.⁷

Los desafíos de los países del Cono Sur Americano. El incremento del crimen internacional, principalmente aquel dedicado al narcotráfico y al contrabando, así como la repentina globalización del terrorismo a partir del 11 de setiembre de 2001, han abierto el debate sobre cuáles son las “Nuevas Amenazas” que los países de la región deberán afrontar en las primeras décadas del Siglo XXI. El accionar de movimientos tales como los grupos “Piqueteros” de Argentina; el “Movimiento de los Sin Tierra” o las mafias de la droga de Brasil; los campesinos “Cocaleros” en Bolivia, así como los grupos guerrilleros en Colombia, entre otros, generan situaciones que ponen en riesgo la estabilidad institucional de los países de la región. En general, estos factores desestabilizantes, no son fenómenos aislados dentro del territorio de determinados países, sino que su influencia, trasciende las fronteras de los Estados de la región. Es preciso recordar que hace muy pocos años, Uruguay debió desplegar sus fuerzas militares en la frontera norte con Brasil, para impedir que cientos de personas, pertenecientes al *Movimiento de los Sin Tierra*, ingresaran a territorio uruguayo aparentemente con la intención de ocupar tierras tal como lo habían estado haciendo en diferentes partes del territorio brasileño.

Esta situación, que pone en riesgo la gobernabilidad democrática de la región, ha llevado a algunos sectores políticos, que habían propuesto eximir a las Fuerzas Armadas de cualquier tipo de intervención en aspectos relacionados a la seguridad interior, a replantear esa postura. En algunos casos se ha optado por generar normas legales que definen con precisión los casos y las condiciones en las que las fuerzas militares podrán colaborar con la policía en la defensa del orden interno.

⁷ PELÁEZ, Amílcar Andrés (2003). *Incidencia de la Seguridad y la Defensa en los Procesos de Integración: El Mercosur en el contexto global*. Memoria de Grado para la obtención del título de Licenciado en Negocios Internacionales e Integración. Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, junio de 2003. p. 33.

Cuadro 1: Función de Demanda del Bien Público “Defensa”

La determinación de la demanda (necesidad) de defensa que tiene una nación, es en definitiva una decisión de carácter político, más que económico y cualquier intento por calcular esta demanda mediante modelos matemáticos, debe ser considerada como lo que es: sólo un insumo más para apoyar la toma de decisiones políticas. El modelo que se presenta a continuación, fue tomado de Cosidó (1994) y es uno de los tantos modelos existentes. Por este motivo, es presentado sólo como ejemplo para mostrar de una manera sencilla, cuáles son los principales factores que pueden llegar a influir las decisiones políticas en el momento de determinar “cuánta defensa” necesita un país.

$$\text{Demanda de Defensa} = f(I, A, E, DBS, SP, HA)$$

- I: Factores Internacionales.** En el caso de Uruguay, los factores internacionales estarían condicionados por la pertenencia a distintos organismos internacionales, como la ONU, la OEA o el Mercosur, y por la pertenencia a tratados regionales de carácter defensivo, como el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca), entre otros muchos factores.
- A: Amenazas.** Los riesgos y amenazas a la seguridad del Estado, son algo que depende de la percepción que, de esas amenazas, tenga una nación. Tras el fin de la Guerra Fría, estos conceptos han ido evolucionando, y en la actualidad, se pone mucha atención a lo que se ha dado en llamar “Nuevas Amenazas”. Esta denominación genérica abarca fenómenos que, aunque no siendo verdaderamente “nuevos”, han surgido con ímpetu “renovado”, convirtiéndose en verdaderos elementos desestabilizantes de carácter transnacional, tales como: narcotráfico, crimen organizado, catástrofes medioambientales, etc.
- E: Economía.** El PIB (Producto Interno Bruto) y otras Variables Económicas son utilizadas para determinar el volumen y el estado de la economía de una nación. Esto es de vital importancia, puesto que la conformación y mantenimiento de una estructura de defensa, tiene elevados costos económicos. Asimismo, en economía debe considerarse también el “Costo de Oportunidad”, esto es, la determinación de cual hubiera sido “la mejor alternativa” que ha sido postergada, por invertir determinada cantidad o tipo de recursos en defensa.
- DBS: Demanda de Bienes Sociales.** Normalmente, cuando aumenta la necesidad de incrementar la oferta de bienes sociales como la salud, la educación, los seguros de desempleo, etc., los gobiernos optan por recortar aquellos gastos que consideran menos importantes. Normalmente, en tiempo de paz y estabilidad, la defensa es una de las áreas en las que primero se realizan reducciones presupuestales.
- SP: Condiciones Socio-Políticas.** Dentro de este factor, pueden incluirse las preferencias de la opinión pública en materia de políticas de defensa, los cambios de partidos en el gobierno, la cantidad de empleos asociados al gasto militar, la industria de defensa nacional, la acción de movimientos pacifistas y/o antimilitaristas, la relación entre el poder político y el sector militar, etc.
- HA: Factores Históricos y Ambientales.** Estos factores incluyen aspectos tales como participación del país en conflictos armados y el impacto de esto en la sociedad, las innovaciones tecnológicas que vuelven obsoletos los recursos militares disponibles, los cambios en las doctrinas y tácticas militares, que obligan a reconvertir los medios disponibles, etc. Por ejemplo, la aparición de las armas nucleares, llevó inicialmente a una pérdida de interés de las potencias medianas o pequeñas por mantener armamento convencional que, llegado el momento de usarlo, no daría ninguna posibilidad de éxito, ante un enemigo con capacidad nuclear.

Fuente: Elaboración propia.

2.1.4 La Oferta de Defensa

A los efectos de facilitar el análisis de los medios que el Estado utiliza para satisfacer la “Demanda” del Bien Público Defensa, analizada en la sección anterior, en esta parte del trabajo, se analizará lo que técnicamente se denomina como “Oferta de Defensa”.

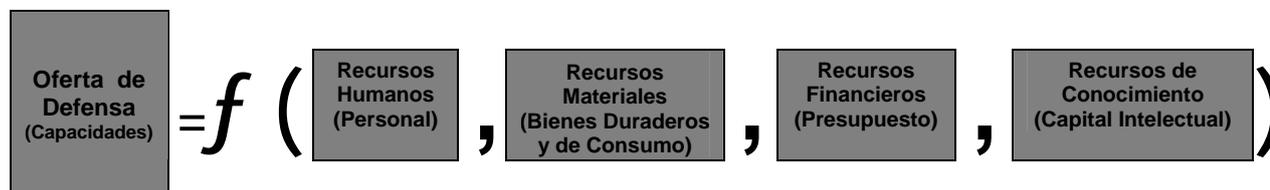
Dados los cada vez menores niveles de presupuesto asignados a la defensa en Uruguay, el mantenimiento de la capacidad operativa surge como uno de los principales desafíos para las Fuerzas Armadas. La reducción de los recursos financieros asignados a la defensa, limita la capacidad de mantener el necesario equilibrio entre las variables que componen la Oferta de Defensa.⁸

Tal como surge del Cuadro 2 de p.32 (Componentes de la Oferta de Defensa), los medios que el Estado emplea para satisfacer la demanda de seguridad y defensa, no se limitan a elementos tangibles como los recursos humanos, materiales y presupuestales. A éstos deben agregarse los recursos intangibles que hacen posible la utilización coordinada y eficiente de los recursos tangibles. Estos recursos intangibles (inmateriales) incluyen el conocimiento, la motivación y la experiencia de cada individuo, entre otros elementos tales como la existencia de normas, procedimientos y estructuras organizativas adecuadas. Los recursos tangibles, así como los intangibles, son imprescindibles para que una organización pueda ser, no solo eficaz, sino también eficiente. En este aspecto, cabe destacar, que una organización puede ser considerada “eficaz”, si cumple los objetivos para los que fue creada, pero esto no implica que sea “eficiente”, esto es, que sea capaz de cumplir sus objetivos institucionales, haciendo un uso racional, adecuado y oportuno de los recursos disponibles.

⁸ Una breve, completa y muy actualizada evaluación del sector de la Defensa de Uruguay es presentada en RESDAL (2007) *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina* (Edición 2007). Esta publicación dedica su Capítulo 23 a analizar el caso particular de Uruguay. Este documento está disponible en el sitio web de RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina): <www.resdal.org/libros/Archivo/atlas07-cap23.pdf>.

Cuadro 2: Componentes de la Oferta de Defensa

Lo que técnicamente se denomina “Oferta de Defensa” (las “Capacidades” de generar el “Bien Público” de la Defensa) puede definirse en función de los recursos que una estructura de Defensa pone al servicio de la sociedad para protegerla de eventuales amenazas. A los efectos de facilitar su análisis, ha sido elaborada la siguiente función que muestra de manera sintética los principales recursos que emplea una estructura de Defensa:



Recursos Humanos. Las personas son el elemento clave de una organización y debe tenerse en cuenta que no es lo mismo, desde el punto de vista técnico, “Recursos Humanos” que “Capital Humano”. Se considera Recursos Humanos a todos los miembros de la organización, mientras que al hablar de Capital Humano, se hace referencia al conocimiento y las habilidades personales e intransferibles que posee cada uno de los miembros de una organización. El conocimiento y las habilidades individuales (Capital Humano) de las personas que integran una organización, es el elemento fundamental del Capital Intelectual de esa organización. Los Recursos Humanos deben estar capacitados para que puedan manejar con “eficiencia” los recursos materiales y financieros asignados al sector de la defensa. En la actualidad, el manejo de los recursos humanos de una organización exige mantener al personal capacitado, motivado y con expectativas de crecimiento personal y profesional. Esto constituye un desafío no fácil de lograr para cualquier organización. En nuestros días, la eficiente administración de recursos humanos es una tarea compleja que requiere del apoyo de técnicas modernas y conocimiento científico sobre la materia.

Recursos Materiales. El sector de la Defensa emplea una muy amplia gama de equipos y materiales, dentro de los que se incluyen costosos Bienes Duraderos (armamento, vehículos, navíos, aeronaves, etc.) así como grandes cantidades de Bienes de Consumo (municiones, combustibles, alimentos, medicamentos, etc.). Los equipos militares, han experimentado desde la II Guerra Mundial, un aumento permanente de sus capacidades, pero también un importante incremento de sus costos de adquisición, operación y mantenimiento. Operar y mantener todo ese complejo equipamiento exige de personal altamente entrenado. Por otra parte, la creciente complejidad de los sistemas de información y comunicación, así como de los equipos de combate, exige contar con un personal muy “capaz” y altamente “capacitado”. Por esto, no basta con reclutar individuos capaces, es preciso también capacitarlos para las tareas específicas que deben desarrollar, y posteriormente mantener, las destrezas adquiridas en un nivel adecuado, mediante un entrenamiento periódico. En el caso particular de Uruguay, la falta de recursos financieros para adquirir, mantener y operar el equipamiento, la ausencia de un plan centralizado de compras y el hecho de no poseer una industria de defensa propia, constituyen los principales desafíos para la modernización de las Fuerzas Armadas.

Recursos Financieros. La limitada disponibilidad de estos recursos, es uno de los principales aspectos que ha impulsado el proceso de reforma de la estructura de defensa que actualmente se está desarrollando en Uruguay. Los sistemas financiero - contables existentes en las Fuerzas Armadas incluyen, en términos generales, las estructuras y los procesos administrativos para la gestión de los recursos económicos asignados a la defensa. Las limitaciones presupuestarias exigen realizar una muy buena administración de los escasos recursos disponibles, y esto solo puede lograrse contando con adecuados recursos de Capital Intelectual (personal capacitado, estructuras administrativas adecuadas y herramientas de gestión modernas) que permitan hacer más eficiente el uso de los recursos públicos asignados a la Defensa.

Recursos de Conocimiento. El Capital Intelectual incluye todos los recursos intangibles de una organización, los que no pueden ser reflejados adecuadamente en los estados contables tradicionales, pero constituyen el elemento clave para hacer que la organización sea eficaz y eficiente en el manejo de sus recursos humanos, materiales y financieros. Bajo la denominación genérica de Capital Intelectual se incluyen todos los activos intangibles que posee una organización (normas, procedimientos, rutinas, información, bases de datos, planos, software, etc.) incluidas las capacidades que se generan en la organización cuando los recursos humanos, materiales y financieros son empleados coordinadamente. El Capital Intelectual, es fundamental para la eficiente administración y la correcta utilización de los recursos asignados a la defensa, y abarca tres grandes elementos:

- **Capital Humano** (habilidades individuales, experiencia, conocimiento, etc., que poseen cada uno de los miembros de una organización).
- **Capital Estructural** (habilidades colectivas, información y conocimiento, políticas internas, estructuras organizativas, procesos operativos, etc., que posee una organización y que son empleados por esta, para alcanzar sus objetivos institucionales).
- **Capital Relacional** (imagen, prestigio, etc. que definen el tipo de relacionamiento que una organización ha logrado establecer con los agentes externos a la misma. En el caso de las organizaciones de Defensa, el Capital Relacional condiciona el vínculo con: Población, Gobierno, Parlamento, Naciones Amigas, Potenciales Enemigos, etc.).

Por ejemplo, el trabajo coordinado de pilotos, personal de mantenimiento, controladores aéreos y toda la infraestructura de apoyo a las operaciones de vuelo, hacen que las actividades aéreas sean seguras, eficaces y eficientes. Crear rutinas y procedimientos, así como capacitar al personal para que desarrolle estas actividades con eficiencia, es una tarea compleja y permanente. Establecer y perfeccionar las rutinas y los procesos de una organización lleva mucho tiempo, por ello cambiarlos exige también mucho tiempo y recursos. Esto cobra mayor importancia en el caso de las Fuerzas Armadas, dado que estas desarrollan actividades complejas y muchas veces riesgosas. Dentro de las capacidades de la organización, se incluyen los procesos internos (también llamados rutinas organizativas), que abarcan entre otras cosas, a los procedimientos administrativos, la capacidad de gestión, etc. Los recursos intangibles que integran el Capital Intelectual son utilizados por las organizaciones públicas y privadas para “crear valor”, esto es, hacer valiosos y apreciados los productos y/o servicios que las organizaciones generan.

Fuente: Elaboración propia.

La capacidad de Uruguay de “ofrecer” el bien público de la Defensa a sus habitantes, está limitada por los recursos del país y por los recursos del Estado. En lo relativo a recursos humanos, la cantidad y tipo de población es un factor determinante. En el año 2005, Uruguay tenía poco más de 3.400.000 habitantes, de los cuales, el 23% tenía menos de 15 años y el 13% más de 65 años, al tiempo que del 64% restante de la población, que estaría en edad de prestar servicio militar, aproximadamente la mitad eran mujeres.⁹ En lo relativo a recursos materiales, las Fuerzas Armadas cuentan con limitados recursos, dado que la no existencia de amenazas aparentes a la seguridad, ha llevado al Estado a reducir la inversión en defensa de forma substancial.

La Armada debe vigilar 1.792 kilómetros de costa y 1 millón 770 mil kilómetros cuadrados de área en el mar territorial. Las fragatas con que cuenta actualmente “están al límite de la vida útil”. Los bajos niveles de inversión se traducen en un atraso considerable en materia de equipamiento y en una creciente obsolescencia del material bélico y de disuasión. Para la Armada es “imprescindible” contar con un buque petrolero que permita transportar las compras de crudo de ANCAP para generar ingresos, y dejar al país a cubierto de “eventuales contingencias en materia de transporte” que, creen, que el país no debería descartar. [Por otra parte,] “La Fuerza Aérea es cara, pero el territorio nacional es prácticamente una pista de aterrizaje y cualquier avión de alta tecnología sobrevuela el espacio aéreo uruguayo a lo sumo en una hora. Hoy es “tierra de nadie”... [...]. Pese a contar con el mayor porcentaje de inversión, los rubros que la Fuerza Aérea destina a instrucción de pilotos y horas de vuelo cayeron en 25% desde 1976. La Fuerza [Aérea] arrastra una deuda de US\$ 4 millones y carece de radares para “realizar los mínimos controles aéreos”. También le faltan “unidades de combate con capacidad cierta de disuasión”.¹⁰

La reciente apertura de un proceso de compra de radares para la fuerza aérea, colaborará a cubrir una grave deficiencia del país en materia de control de la soberanía de su espacio aéreo. Por otra parte, la inexistencia de una industria propia de defensa hace difícil y costoso el reponer el equipamiento de las Fuerzas Armadas. En materia de recursos financieros, la capacidad del país de generar defensa está condicionada por su propio potencial económico limitado al monto de su PIB (Producto Interno Bruto).

⁹ IISS (2005) The Military Balance 2005-2006. International Institute for Strategic Studies (IISS), Londres. En el Capítulo 7 (páginas 350 a 352), que está dedicado a América Latina, presenta datos muy completos sobre Uruguay. Esta publicación anual está disponible en el sitio web de IISS: <www.iiss.org/publications/the-military-balance>.

¹⁰ EL OBSERVADOR (2005) Las fragatas de la Armada “al límite de la vida útil”. Diario El Observador, edición del 30 de mayo de 2005, Montevideo. p. 4.

2.1.5 Medición del Gasto de Defensa

Existen diferentes criterios contables para medir el gasto militar de los países, sin embargo en esta sección, se analizarán brevemente dos de esos métodos, que en líneas generales son los que más se ajustarían a la realidad uruguaya. Uno de ellos es el utilizado por el FMI (Fondo Monetario Internacional). El otro método es el desarrollado por la CEPAL, para medir los gastos militares de Argentina y Chile.

Existen varias fuentes que proveen estudios comparativos del gasto en Defensa: las principales son el Fondo Monetario Internacional (FMI), a través de su libro anual *Government Finance Statistics Yearbook (GFSY)*; las Naciones Unidas, mediante la publicación del informe *Reduction of Military Budgets: Military Expenditure in Standardized Form Report by States*; el International Institute for Strategic Studies (IISS), de Londres, que publica el informe *Military Balance*; el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) y, anteriormente, la Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), que desde 1999 es parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Asimismo, el Congressional Research Service (CRS) y las Naciones Unidas, a través del *United Nations Register of Arms Transfer*, compilan información sobre las compras militares. Gran parte de los informes publicados usan marcos de referencia comunes que provienen, por un lado, de la *Classification of the Functions of Government (COFOG)*, sistema desarrollado por las Naciones Unidas, y de las metodologías de la OTAN. Sin embargo, dichos sistemas de medición, por regla general, se nutren de los datos entregados por los países analizados o por la información pública disponible. Esto presenta una gran desventaja: la información no está estandarizada. A la vez, los marcos metodológicos COFOG y OTAN tienen diferencias respecto de las actividades que consideran como parte de la función de defensa y, por consiguiente, del gasto que ella implica. Los ejemplos a este respecto son variados. La OTAN considera a las pensiones militares como parte del gasto en defensa, mientras que el FMI lo incluye dentro de los gastos de "Seguridad Social y Bienestar". Asimismo, la primera considera parte de los gastos las transacciones dentro del Estado, aspecto omitido por el FMI. Otro aspecto relevante son las Fuerzas de Policía y Control de Fronteras, Auxiliares o Paramilitares, que son incluidas como gasto en defensa por la Alianza Atlántica, pero excluidas por el FMI. En cambio, la Defensa Civil es parte del concepto de defensa del GFSY, pero no según la OTAN. Asimismo, en las mediciones de cada institución, existen divergencias. La ACDA descarta los gastos civiles de los Ministerios de Defensa y la ayuda militar externa e incluye las adquisiciones militares en el momento en que se suscribe la deuda, no cuando se efectúa el pago. Por su parte, el FMI no incluye los gastos con fines no militares, aunque sean efectuados por los Ministerios de Defensa (Educación, Salud, Investigación y Desarrollo, intereses sobre deudas militares y pensiones). A la vez, el SIPRI no incluye en el cálculo las adquisiciones que son producto de donaciones. Finalmente, existe un escollo persistente al momento de recabar antecedentes: muchos países argumentan no tener información disponible, situación frecuente en los mecanismos de cálculo empleados por la ONU.¹¹

¹¹ CHILE (2003) Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002. Capítulo 5, pp. 232-233. Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Este segundo Libro de la Defensa, lanzado formalmente el 16 de mayo de 2003, sustituyó al primer Libro Blanco de la Defensa, publicado por Chile, en 1997. Este documento puede ser consultado en: <www.defensa.cl/libro_2002>.

FMI (El Fondo Monetario Internacional). Esta institución multilateral de crédito, también ha elaborado una definición propia de lo que para dicho organismo constituye el gasto militar. Este aspecto está claramente definido en su Manual de Estadística Financiera Gubernamental. Para el FMI, los gastos estatales, se agrupan en 14 áreas funcionales. Una de ellas son los asuntos de “Defensa”, los que a su vez se subdividen en 5 sub-áreas funcionales. Lo particular de esta clasificación de los gastos estatales, es que excluye expresamente del concepto de gasto militar a “las misiones de ayuda militar”, y a los “hospitales de las bases militares” (aquellos que no son hospitales de campaña). Asimismo, excluye del concepto de gasto de defensa a las “escuelas y colegios militares cuya currícula sea similar a la de los colegios civiles, aún cuando la asistencia esté limitada al personal militar y sus familias”, ni tampoco considera gasto militar, a los “esquemas de pensiones para personal militar”.¹²

Es importante tener en cuenta que si se analiza el gasto de defensa en Uruguay, usando la metodología del FMI, no debería considerarse como “Gasto de Defensa” a muchas de las actividades que se financian con el “Presupuesto asignado al Ministerio de Defensa”. Por ello, si se utiliza el criterio del FMI para evaluar el gasto de defensa, no debería incluirse como parte del gasto militar uruguayo, las partidas presupuestales asignadas, entre otras cosas, a:

- Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas.
- Servicio de Retiro y Pensiones de las Fuerzas Armadas.
- DINACIA (Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica).
- Dirección Nacional de Meteorología.
- Liceo Militar General Artigas (Instituto de enseñanza secundaria administrado por el Ejército).
- Preparatorio Naval (Instituto de enseñanza secundaria administrado por la Armada).

Sin embargo, cabe destacar que acorde a los criterios del FMI, estos gastos son agrupados en otras áreas del gasto estatal, diferente al de los asuntos de Defensa. Esto se debe a que los criterios contables fijados por el FMI ponen más énfasis en determinar con precisión cuanto gasta el Estado en su

¹² FMI (2001) Manual de Estadísticas Financieras Públicas (Government Finance Statistics Manual). pág. 82 y 83. Traducción realizada por el autor del original en inglés. Este documento está disponible en: <www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>.

conjunto, que en determinar cuanto de ese gasto tiene como destinatarios a alguno de los órganos vinculados, directa o indirectamente, al sector de la defensa de un país.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Otro método, posiblemente más adaptado a la realidad sudamericana, fue el desarrollado por la CEPAL, para medir el gasto de defensa de Argentina y Chile. La elaboración de este método de medición del gasto militar, fue encargada por los gobiernos de ambos países, como forma de fomentar la transparencia y la confianza mutua entre ellos.¹³

En noviembre de 2001, la CEPAL presentó públicamente los resultados del proyecto destinado a la elaboración de un método estandarizado para la comparación de los gastos de defensa argentino y chileno. Este proyecto representó un importante paso hacia la consolidación de las relaciones entre estos países vecinos con una larga historia de cooperación, pero también con algunos litigios limítrofes, que en el pasado casi desembocaron en un enfrentamiento armado.¹⁴

Este método fue desarrollado especialmente para contemplar las particularidades contables de ambos gobiernos. Sin embargo, a poco de publicada la metodología y los datos obtenidos con ella, diferentes argumentos han sido presentados cuestionando la exactitud y la efectividad de la misma.

¹³ **CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).** Tiene su sede en Santiago de Chile, cuenta 41 miembros plenos y 7 miembros asociados. Dentro de sus miembros plenos, se cuentan los 33 países de América Latina y el Caribe, Canadá y Estados Unidos, así como varios países de Europa, dentro de los que se encuentra España. Desde su creación, la CEPAL ha colaborado mucho en la elaboración de políticas tendientes a promover el desarrollo sustentable de América Latina y a la implementación de políticas sociales en diferentes áreas.

¹⁴ En 1978, Argentina y Chile estuvieron al borde de una guerra, después de que Argentina declarara nulo el laudo resultante del arbitraje internacional, al que las partes acudieron, para resolver su diferendo sobre el Canal de Beagle, en la desolada frontera Sur entre ambos países.

Con respecto a este aspecto, se recomienda consultar Scheetz (2002).¹⁵

Los criterios de medición del Gasto Militar establecidos por la CEPAL, consideran tres niveles diferentes de gasto, que en líneas generales incluyen:

- **Nivel G-1 (Gasto Básico):** Incluye a todos los gastos gubernamentales destinados a la administración y gestión de la estructura de defensa.
- **Nivel G-2 (Gasto Ampliado):** Resulta de adicionar al Nivel G-1 los gastos netos del sistema previsional de las Fuerzas Armadas.
- **Nivel G-3 (Gasto Total):** Resulta de adicionar al Nivel G-2, las partidas presupuestales invertidas en “Industria de Defensa e Investigación y Desarrollo”, “Otras Actividades Productivas”, “Actividades de Defensa de Otros Organismos Públicos”, y “Ayuda Militar”.

Con respecto al nivel G-1, en el caso uruguayo, estaría constituido por el presupuesto asignado al Ministerio de Defensa. El nivel G-2, estaría constituido por el subsidio que el gobierno central asigna al S.R.P.FF.AA. (Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas), para cubrir el déficit mensual entre los ingresos y los egresos de ese organismo previsional. Con respecto al nivel G-3, cabe destacar que en Uruguay no existe una industria de defensa y como consecuencia, no se asignan partidas para I+D (Investigación y Desarrollo). Podría incluirse, en “otras actividades productivas”, la fabricación de explosivos comerciales por parte del SMA (Servicio de Material y Armamento) del Ejército. Por otra parte, no existen en Uruguay otros organismos públicos que realicen actividades de defensa, además de las Fuerzas Armadas.

Con respecto a la “Ayuda Militar”, cabe destacar que Uruguay recibía de los EUA una muy reducida asistencia militar, principalmente dedicada a financiar cursos de capacitación y actividades similares. Esta ayuda fue suspendida en el año 2003, cuando Uruguay se negó a firmar un convenio bilateral con EUA, por el cual Uruguay debía renunciar a su potestad de iniciar acciones legales

¹⁵ SCHEETZ, Thomas (2002) Una Evaluación del documento cepalino, “Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de Defensa”. Artículo publicado en la Revista Fuerzas Armadas y Sociedad (Año 18 N° 1-2, 2004). Disponible en el sitio web de esa publicación: <www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id_articulo=37>.

contra cualquier militar de ese país, en el marco del TPI (Tribunal Penal Internacional) de la ONU, que entró en vigencia en el año 1998.

Del análisis realizado en esta sección, surge que hay tres grandes tipos de métodos de medición del gasto de defensa: (1) los mecanismos diseñados para verificar que los miembros de una alianza militar aporten de una forma equitativa al esfuerzo militar de sus aliados, tal es el caso del sistema utilizado por la OTAN; (2) los métodos, como el de la CEPAL, que buscan verificar que no se está produciendo un incremento inusual en el gasto militar por parte de algún país, que pudiera ser interpretado como una amenaza por otro país; (3) los mecanismos, como el del FMI, que solo buscan verificar en que gastan sus recursos los Estados.

Como puede verse en este breve análisis, ninguna de las metodologías analizadas presenta una particular ventaja en el caso de Uruguay. Por otra parte, teniendo en cuenta que Uruguay no integra una alianza militar, ni corre el riesgo de verse implicado en una carrera armamentista, no marca una importante diferencia el optar por alguna metodología particular de medir el gasto militar.

Si se realiza un análisis macroeconómico de las cuentas públicas del Estado uruguayo, se verá que el gasto militar puede subdividirse para su análisis, en dos grandes componentes:

1. Recursos financieros asignados al Ministerio de Defensa Nacional, como parte del presupuesto quinquenal, los que se contabilizan bajo tres grandes rubros: Salarios, Gastos de Funcionamiento y Gastos de Inversión.
2. Subsidio del Gobierno Central para financiar el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas.

Cada uno de los elementos componentes del gasto de defensa de Uruguay, serán analizados en detalle en los sucesivos capítulos de este trabajo.

2.2 Generalidades sobre Economía de Defensa

Concepto de Economía. No existe una única definición de Economía en la que coincidan todos los autores. En general se usa el término Economía para referirse a la Ciencia Económica. Aunque, en otro contexto, se utiliza para referirse al sistema económico imperante en un país o región.

La Ciencia Económica es, en líneas generales, la disciplina dedicada al estudio del uso que hacen los seres humanos viviendo en sociedad, de sus recursos escasos y que tienen usos alternativos. La Economía integra el grupo de las Ciencias Sociales y tiene fuertes vínculos con lo social y lo político, lo que la diferencia marcadamente de las Ciencias Exactas.

La Economía de Defensa. Esta rama especializada de la Economía estudia la forma en que los Estados manejan los aspectos macroeconómicos y microeconómicos vinculados a su defensa nacional. Esta disciplina económica, se ocupa entre otras cosas de aspectos tales como: qué porcentaje del PIB (Producto Interno Bruto) será invertido en Defensa, qué tipo de financiación será utilizada para cubrir los costos asociados al sector de la Defensa, qué presupuesto será invertido en I+D (Investigación y Desarrollo), etc.

“La Economía de defensa relaciona dos ámbitos importantes del convivir nacional: el económico y el de la defensa. La importancia del tema exige que toda la sociedad lo conozca, de ahí que sea necesario saber como se conforma el presupuesto de defensa, cuáles son las variables de su determinación y como es distribuido en el interior de las Fuerzas Armadas. Se trata de la mejor forma posible de asignar recursos para brindar protección a la nación, no sólo durante períodos de conflicto sino también durante el período de paz, considerando que la escasez de recursos es una situación permanente.”¹⁶

En los últimos años varios países de América Latina han desarrollado y publicado sus políticas de defensa, en muchos casos bajo la forma de “Libros

¹⁶ ECUADOR (2002) *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Capítulo 5: Economía de Defensa. Consultado en Internet en diciembre de 2004. Este documento está disponible a texto completo en: <www.resdal.org.ar/Archivo/d00001a4.htm>.

Blancos”. Normalmente estos documentos, incluyen temas relacionados con la Economía de Defensa. El Libro Blanco de la Defensa de Ecuador, incluye un capítulo completo titulado, “la Economía de Defensa”, en el que se detalla la forma en que el presupuesto de defensa ecuatoriano se diseña y financia. Similares espacios son dedicados a los aspectos económicos de la defensa en los Libros Blancos de la Defensa de Argentina, Chile y España. Por su parte, el Libro Blanco de la Defensa 2000 editado por el Ministerio de Defensa de España, dedica su Capítulo VIII titulado “El Soporte Económico de la Defensa”, a analizar las formas en que el gobierno español proyecta manejar los recursos presupuestarios asignados a la Defensa.

La paz, la libertad, la democracia no son unos estados o situaciones que surjan de forma espontánea o natural. Hay que saber ganárselos, desarrollarlos y mantenerlos y esto no es posible fuera de un entorno que permita el ejercicio colectivo y personal de derechos y libertades. A nivel nacional esta situación de independencia y libertad la garantizan unas Fuerzas Armadas, modernas y eficaces, en permanente simbiosis con el resto de la Comunidad Nacional. Podríamos resumir la idea anterior con la expresión “La libertad no es un bien gratuito” (*Freedom is not free*); tiene un precio: los gastos en Defensa. [...] Poder contar con unas Fuerzas Armadas que sean instrumento y garantía de independencia y libertad es tarea de todos. Su organización se materializa bajo la forma de una política y unos planes de defensa del gobierno a los que el parlamento da respaldo, a la par que posibilita su realización mediante la oportuna asignación de recursos humanos y financieros. Las Fuerzas Armadas para cumplir su cometido, deben mantener una adecuación permanente de medios afines, lo que supone un esfuerzo continuado para mejorar su organización, modernizar su equipo, y conseguir un equilibrio entre cantidad y calidad... [...] La planificación militar se desarrolla mediante un proceso reflexivo que ha de ponderar todos los factores implicados y debe de materializarse en unos planes a largo plazo, que a su vez es necesario estructurar en programas, con objeto de darles un respaldo financiero concreto, que les permita convertirse en realidad.¹⁷

La Economía de Defensa en los países desarrollados. El enfoque de la defensa, contemplado desde el punto de vista de un país desarrollado, involucra factores políticos, económicos y estratégicos, que buscan definir la posición relativa de cada país en el contexto internacional. La Economía de Defensa se encarga de definir qué recursos serán asignados a la estructura de defensa, y cómo serán financiados.

En países con una industria bélica propia, la Economía de Defensa se ocupa además de analizar las actividades industriales, públicas, privadas, o mixtas, vinculadas a la producción de bienes y servicios para la defensa. Normalmente,

¹⁷ PÉREZ MUINELO, Francisco (2006) *El Presupuesto de Defensa en España 1946-2006*. Ministerio de Defensa. Centro de Publicaciones. Plaza de Edición. Madrid. 1ª Edición. ISBN: 849781262X. p. 25.

este sector tiene un gran impacto en el PIB (Producto Interno Bruto) de un país, al crear empleo, dinamizar la economía y generar importantes ingresos mediante la exportación de armamento, aeronaves, navíos, así como un amplio espectro de bienes y servicios destinados a la defensa.

Por otra parte, estas industrias invierten cuantiosas sumas en I+D (Investigación y Desarrollo), lo que además de hacer más competitivos sus productos en el mercado internacional, representa una ventaja estratégica para los propios países. Ninguna industria de defensa, de cierto porte, puede ser mantenida con un nivel de producción destinado exclusivamente a satisfacer la demanda interna de armamentos y equipos militares. Las necesarias economías de escala, llevan a los países productores de armas, incluso a los más desarrollados, a exportar una buena parte de su producción de defensa, como forma de mantener la viabilidad de su industria militar.

La gran mayoría de la bibliografía existente sobre Economía de Defensa, contempla el caso de los países desarrollados y define las teorías y modelos elaborados durante la Guerra Fría, período en el cual fue generada la mayor parte de la teoría moderna sobre los aspectos económicos de la defensa. El conflicto Este-Oeste fue en gran parte una guerra económica, donde los bloques opuestos pusieron a prueba su capacidad de sostener económicamente la carrera por la supremacía tecnológica y militar sobre su adversario. Esta carrera se desarrolló principalmente en el campo de la conquista del espacio y en el desarrollo de mejores y más potentes armas nucleares, así como de sus vectores de lanzamiento, dentro de los que se destacan los misiles intercontinentales.

Como es evidente, todos estos temas escapan a la realidad de la mayoría de los países del mundo y están reservados a unas pocas potencias que poseen los recursos económicos y tecnológicos necesarios para ser actores internacionales en materia de defensa. Una buena parte de la teoría, conceptos y definiciones desarrollados sobre Economía de Defensa, son aplicables a cualquier país. Sin embargo, mucha de esa teoría fue elaborada pensando en

el caso de países desarrollados y no puede ser trasladada al caso de los países en vías de desarrollo.

Para los países desarrollados, el continuo mejoramiento de su tecnología representa un elemento crucial para su defensa nacional. En general, se denomina base tecnológica, a todos los recursos tecnológicos disponibles por la industria de un país. Y en este sentido, cabe destacar que actualmente, los avances en la industria de la microelectrónica, las computadoras, el software y las telecomunicaciones, son los sectores que marcan las principales ventajas estratégicas de los países desarrollados. En la producción de componentes electrónicos de uso militar, la industria norteamericana lleva una indiscutible delantera a nivel global, seguida, no muy de cerca, por la industria japonesa y la europea.

Existen muchos trabajos académicos que muestran la existencia de impactos positivos de la inversión pública en el sector de la defensa, que destacan los beneficios para la economía de un país. Estos beneficios incluyen el desarrollo tecnológico, la generación de empleo en la industria de defensa, o el aumento en las exportaciones de armamentos entre otros elementos positivos. Al mismo tiempo, existen muchos trabajos que demuestran la existencia de impactos económicos negativos derivados de invertir cuantiosas sumas en el sector industrial de la defensa. Dentro de estos efectos negativos, se incluyen la generación de inflación, la ocupación de recursos industriales que podrían ser más provechosos en otras áreas de producción, etc. En definitiva, existen numerosos argumentos acerca de cómo la producción de defensa tiene impactos, tanto positivos como negativos, en la economía y en diferentes segmentos de la industria de un país.

La Economía de Defensa en los países latinoamericanos. En el caso de países como los de América Latina, la Economía de Defensa es vista desde una perspectiva un tanto diferente a la del mundo desarrollado. Por otra parte, es preciso diferenciar el caso de los países latinoamericanos que presentan un

menor desarrollo relativo, de los que están en una etapa más adelantada de industrialización y desarrollo, como son los casos de Argentina, Brasil, Chile y México. Estos cuatro países poseen una industria propia de defensa y poseen Fuerzas Armadas capaces de desarrollar operaciones convencionales de cierta envergadura, acorde a los parámetros actuales en la materia.

Cuadro 3: Concepto de PIB (Producto Interno Bruto)

Aunque en Macroeconomía existen diferentes formas de medir la evolución de la economía de un país, el método más usado para medir el PIB (Producto Interno Bruto), también denominado PBI (Producto Bruto Interno), está definido por la siguiente ecuación:

$$\text{PIB} = \text{C} + \text{G} + \text{I} + (\text{x} - \text{m})$$

C: **Consumo Privado.** El consumo de la población se divide en dos componentes principales: servicios y bienes de consumo. Estos últimos, a su vez, se dividen en bienes duraderos y bienes perecederos. Los bienes de consumo son utilizados completamente por los consumidores y no se emplean para la producción de otros bienes o servicios.

G: **Gasto Público.** Incluye las adquisiciones públicas de bienes y servicios, que efectúa el Estado, para brindar los servicios públicos (salud, defensa, educación, etc.). Incluye también, entre otras erogaciones, los gastos destinados a cubrir los salarios de los funcionarios públicos, atender las prestaciones de la Seguridad Social y para el pago de la Deuda Externa.

I: **Inversión Productiva de las Empresas.** La inversión de las empresas (públicas, privadas o mixtas) incluye normalmente, tres categorías principales: Bienes de Capital (equipos, maquinarias, etc.), Edificaciones (plantas de producción, almacenes, etc.), e Inventarios (stocks de insumos, materias primas y productos terminados). Cabe destacar que, a diferencia de los Bienes de Consumo, los Bienes de Capital son utilizados para producir bienes y/o servicios.

(x – m): **Balanza Comercial (Exportaciones Netas).** Las exportaciones netas de bienes y servicios, se obtiene restando las exportaciones (x), menos las importaciones (m).

Esta ecuación refleja la actividad de los cuatro principales agentes económicos: (1) los familias que *consumen*, (2) el gobierno que *gasta*, (3) las empresas que *invierten*, y (4) el sector externo que comercia con el país (exportaciones - importaciones).

El Producto Interno Bruto (o Producto Interior Bruto) es el valor monetario de todos los bienes y servicios producidos por un país durante un período determinado (normalmente es un trimestre o un año). El PIB es una “magnitud de flujo”, puesto que solo contabiliza el valor de los bienes y servicios producidos durante el período analizado.

El PIB puede ser presentado en “valores corrientes” (considerando la cotización de la moneda en el momento del cálculo) o en “valores constantes” utilizando como referencia la cotización de la moneda en un año cualquiera y convirtiendo los valores de otros años a los valores que habrían tenido en el año base si no hubiera habido inflación.

El PIB *per capita*, se obtiene dividiendo el PIB de un país, por la población del país considerado.

Fuente: Elaboración propia.

En América Latina, sólo Argentina, Brasil y México, poseen la tecnología necesaria como para producir, si se lo propusieran, armas nucleares, así como sus vectores de lanzamiento (aeronaves o misiles). Sin embargo, en este último aspecto, cabe destacar que todos los países de América Latina, han suscripto diversos convenios multilaterales por los que se comprometen a no producir ni poseer armas nucleares. Tal es el grado de desarrollo de la

cooperación regional en esta materia, que América del Sur fue declarada una “Zona de Paz y Cooperación” por las Naciones Unidas en el año 2002.¹⁸

Al analizar América del Sur en su conjunto, es preciso tener en cuenta que en esta región existen países con un menor desarrollo relativo en materia económica e industrial, dentro de los que se incluyen Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Estos países poseen realidades bastante similares en lo referente a sus muy limitadas capacidades en materia de industria de defensa. En el caso particular de Uruguay, como se verá más adelante, la industria de defensa es prácticamente inexistente.

Si se estudia el caso uruguayo, toda compra de equipos militares, por no ser estos producidos en el país, debe ser vista como un gasto que, aunque necesario, repercute negativamente en la Balanza Comercial del país, al aumentar las importaciones y por tanto el egreso de divisas. No obstante, esta misma situación se da en diferentes organismos públicos, que para cumplir con sus cometidos deben importar bienes que no se producen en el país y cuya compra también repercute negativamente en la Balanza Comercial uruguaya. Asimismo, toda adquisición de bienes y servicios para las Fuerzas Armadas a proveedores nacionales, es desde el punto de vista macroeconómico, una parte del Gasto Público (ver Cuadro 3 de p.43 - Concepto de PIB).

¹⁸ **Declaración de América del Sur como Zona de Paz.** Fue emitida el 26 de julio de 2002, durante la 2ª Reunión de Presidentes Sudamericanos (Guayaquil, Ecuador). Posteriormente, en octubre de 2002, Cuba ratificó el Tratado de Tlatelolco, firmado en México en 1967, para la proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, con lo que el tratado quedó ratificado por los 33 países de América Latina y el Caribe. Esto permitió que en Noviembre de 2002, la ONU declarara como “Zona de Paz y Cooperación” a los países de Sudamérica. Durante la 3ª Reunión de Presidentes Sudamericanos (08 dic.04), fue creada la CSN (Comunidad Sudamericana de Naciones) integrada por todos los 12 países de América del Sur. El 17 abr.07 la CSN pasó a denominarse UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) la que tendrá una Secretaría Permanente, con sede en Quito (Ecuador).

2.3 Generalidades sobre Administración de Recursos de Defensa

2.3.1 Generalidades sobre la Administración Pública en Uruguay

La Administración Pública es una rama especializada de la Administración, que comparte con los demás campos de esta área del conocimiento la mayor parte de sus principios y reglas, sin perder por ello las peculiaridades que la distinguen.

La Administración General es un terreno amplio, que se subdivide luego en los diferentes campos que componen la Administración Aplicada. [...] Es cierto que existen muchas similitudes entre la Administración Pública y la Privada, pero también es cierto que existen muchas diferencias. El rol del administrador en el ámbito gubernamental no se diferencia radicalmente del rol de los administradores del sector empresarial. Sin embargo, lo que sí es muy diferente, es el tipo de organización que se administra, los objetivos que se persiguen, así como las normas legales y los preceptos culturales por los que se rigen las organizaciones estatales. Quienes han optado por desarrollar su actividad profesional dentro del Estado, saben que exige mucha destreza el ser eficiente en cargos gerenciales en empresas u organismos públicos. [...] Los administradores son los que determinan cómo se gestionan los recursos humanos, materiales y presupuestales del Estado, y por ello, elevando la eficiencia de estos administradores, se estará elevando la eficiencia de todo el Estado. Al igual que una empresa, una administración estatal solo será eficiente, si está administrada por personas “capaces y capacitadas”.¹⁹

Dentro de los principales elementos que diferencian la Administración Pública de la privada, debe destacarse el hecho de que mientras una organización privada puede hacer “todo lo que la Ley no prohíbe”, en general, una organización estatal debe limitarse a hacer “sólo lo que la Ley establece”. Asimismo, mientras que una empresa privada tiene la libertad de modificar en cualquier momento lo que considera que es su “misión y su visión”, las organizaciones públicas tienen por lo general estos elementos fundamentales de su gestión estratégica definidos por la legislación vigente, lo que los convierte en elementos de difícil modificación.

¹⁹ PELÁEZ, Amílcar Andrés (2005) Las Universidades y la Reforma del Estado: La Importancia de Formar Administradores Públicos. Ponencia presentada en el III Encuentro Nacional (II Encuentro Internacional) de Universitarios en Dirección y Administración. Montevideo, 18 y 19 de Agosto de 2005. Posteriormente, una versión ampliada y actualizada de esta ponencia fue publicada como un artículo en la Revista Electrónica N°6 de la FCE (Facultad de Ciencias Empresariales) de la Universidad Católica del Uruguay. Este artículo está disponible en: <www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasEmpresariales/RevistaFCE/Revista6/articulos/Pelaez.pdf>.

La Nueva Administración Pública en Uruguay. A mediados de los 70, la llamada “Crisis del Petróleo” tuvo grandes repercusiones en toda la economía mundial y a sus efectos no escaparon las economías públicas. En Europa y en Estados Unidos comenzaron a generarse cambios en las administraciones estatales que buscaban reducir los gastos y aumentar la eficiencia de las burocracias públicas. Posteriormente, estos cambios inspiraron acciones similares en todo el mundo. La Reforma del Estado, comenzó en Uruguay en los 90, inicialmente mediante el PRONADE (Programa Nacional de Desburocratización), y posteriormente mediante el CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado). Buscaba, en líneas generales, incorporar los principios de lo que se ha dado en llamar “*New Public Management*”, surgido en Estados Unidos en los años 80. A este nuevo concepto sobre gestión estatal, normalmente se le denomina en castellano como “Nuevo Gerenciamiento Público” o “Nueva Administración Pública”. En algunos aspectos, este nuevo enfoque de la Administración gubernamental plantea una suerte de acercamiento entre la Administración Pública y la privada, buscando incorporar aquellas “mejores prácticas” de la gestión empresarial, para sustituir algunos aspectos no demasiado eficientes del modelo tradicional de Gestión Gubernamental.²⁰

Varios programas de reformas del Sector Público efectuados en las décadas de los 80's y 90's (Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido y Suecia) estuvieron inspirados en las ideas y conjunto de prácticas conocidas como “*New Public Management*” que buscan fundamentalmente aplicar prácticas y valores del Sector Privado en el Sector Público. En este esquema el Sector Público debe presentar un gerenciamiento profesional, estándares y medidas de desempeño explícitas expresadas en términos cuantitativos, mayor énfasis en lo producido y recompensas relacionadas al desempeño, mayor flexibilidad en la contratación y evaluación de funcionarios, mayor disciplina en el uso de los recursos y descentralización o concentración de las unidades alrededor de productos.²¹

²⁰ PELÁEZ, Amílcar Andrés (2005) “Las Universidades y la Reforma del Estado: La Importancia de Formar Administradores Públicos”. Ponencia presentada en el III Encuentro Nacional (II Encuentro Internacional) de Universitarios en Dirección y Administración. Montevideo, 18 y 19 de Agosto de 2005. Posteriormente, una versión ampliada y actualizada de esta ponencia fue publicada como un artículo en la Revista Electrónica N°6 de la FCE (Facultad de Ciencias Empresariales) de la Universidad Católica del Uruguay. Este artículo está disponible en: <www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasEmpresariales/RevistaFCE/Revista6/articulos/Pelaez.pdf>.

²¹ CASTERÁN, GOÑI y SANTOS (2003) “Fortaleciendo la relación Sector Público-Ciudadano: Información y Atención”. Ponencia presentada por Mariana Casterán, Lorena Goñi y Ma. Liliana Santos, en el I Encuentro Nacional de Universitarios en Dirección y Administración, realizado en Montevideo, en Agosto de 2003.

Cuadro 4: Incorporación de la Gestión Pública por Resultados en Uruguay

El Programa de Gestión Pública por Resultados se comenzó a desarrollar en el mes de setiembre de 1998 con el inicio de la Segunda Etapa del Programa de Reforma del Estado en Uruguay. Tiene como objetivos centrales la introducción de un modelo estratégico de gestión en las Unidades Ejecutoras (UE) de la administración pública uruguaya, lo que supone que dichas UE sean capaces de definir y evaluar los costos del desarrollo de su misión institucional, en base a priorizar sus objetivos de acuerdo a una visión para el quinquenio, definiendo metas cuantificables, evaluadas a través de indicadores de gestión. El objetivo es mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública vinculando la asignación presupuestaria al logro de las prioridades estratégicas definidas. Los tres productos principales definidos son:

1. El desarrollo de una nueva metodología de formulación y evaluación presupuestaria con el fin de elaborar el **Presupuesto por Resultados - Presupuesto Nacional 2000-2004**.
2. La implantación del **Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV)** como un sistema informático articulado con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), para presentar y evaluar los resultados de la gestión pública.
3. El desarrollo de un **Plan Piloto de Mejora de la Gestión Pública** en al menos tres Unidades Ejecutoras del Presupuesto Nacional para la implantación de un Sistema Interno de Gestión (SIG).

1. Formulación y Evaluación del Presupuesto por Resultados en el Presupuesto Nacional 2000-2004:

En el mes de setiembre de 1999 se inicia el programa de formulación del Presupuesto por Resultados para el Presupuesto Nacional 2000-2004 que permite identificar los productos entregados a los usuarios y a los ciudadanos y las metas para el período quinquenal de ejecución presupuestal, priorizando la asignación de recursos según las metas de gestión comprometidas (Presupuesto por resultados en el SEV y Gestión presupuestaria y Reforma del Estado).

Se utilizó la metodología ABB (Activity Based Budgeting) de presupuesto por actividades que permite identificar cuáles son las principales actividades que consumen la mayor parte de los recursos (humanos y materiales, corrientes y de inversión), analizar si las principales actividades actuales son las requeridas para el logro de las metas propuestas en el Plan de Gestión (**Metodología de costeo por actividades**) y, si no es así, reasignar recursos hacia actividades dirigidas al logro de las metas.

La metodología ABB se introdujo en dos etapas. En la Primera Etapa: se realiza el relevamiento y análisis de información acerca de la realidad: ¿qué hacen las unidades ejecutoras e Incisos del Presupuesto Nacional y con qué recursos? En la Segunda Etapa se desarrolla el sistema de información del Plan de Gestión presupuestado de cada Unidad Ejecutora e Inciso del Presupuesto Nacional, con identificación de gastos y recursos, como técnica de apoyo a la discusión presupuestal para el Presupuesto 2000-2004. Este sistema informa sobre: ¿qué deben hacer las unidades ejecutoras y con qué recursos?

2. Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV).

La Ley Nº 16.736 del 5 de Enero de 1996, establece que **la información sobre resultados de la gestión pública debe ser concentrada en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para realizar su evaluación anual en ocasión de la Rendición de Cuentas**. En este contexto, se desarrolló una metodología que permitió la elaboración de los Resultados de la Gestión Pública de la Rendición de Cuentas 1998. Esto, permitió iniciar la articulación de la información sobre resultados de la gestión de las Unidades Ejecutoras e Incisos del Presupuesto Nacional con la ejecución presupuestaria **generando una información integrada que facilita el análisis y la evaluación del cumplimiento de objetivos y metas en sus dimensiones de eficacia, eficiencia y calidad**.

La información de Resultados de la Gestión Pública integra el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV) que es un sistema integrante del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Se ha desarrollado el sistema informático SEV, en red, que permite administrar y analizar la información generada para la Rendición de Cuentas desde la OPP en forma articulada con el sistema SIIF, administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

3. Plan Piloto de Mejora de la Gestión Pública.

Se inició en el mes de enero y terminó en el mes de octubre de 1999. Tuvo como objetivo general desarrollar en un número reducido de Unidades un Sistema Interno de Gestión (SIG) que permita dar mayor autonomía, flexibilidad y continuidad intertemporal en la gestión de los jerarcas públicos en distintos períodos de gobierno a partir de la generación de bases sustentables para el establecimiento de objetivos estratégicos que orienten su gestión, permita la responsabilidad por los resultados y apoye la toma de decisiones dentro de los cometidos públicos (definición de objetivos, metas, indicadores), posibilitando eventualmente la generación de compromisos por desempeño.

El Sistema Interno de Gestión (SIG) es un sistema informático que incorpora el plan estratégico y los indicadores de gestión, identificando productos y metas a nivel de División, Departamento y Sección. El SIG permite obtener reportes mensuales de resultados de la gestión a nivel de los Directores de las Unidades Ejecutoras y Directores de División.

Fuente: CEPRE (2005) Programa de Gestión Pública por Resultados. Consultado en línea el 01 de julio de 2007. Disponible en el sitio del CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado): <www.ceppe.opp.gub.uy/index.php?option=com_content&task=view&id=223>.

Es un hecho que el Estado, como lo conocimos en la segunda mitad del siglo XX, no se ajusta demasiado a los requerimientos del mundo globalizado de la primera mitad del siglo XXI. La gestión pública en un entorno de creciente globalización, requiere de Administradores Públicos capaces de pensar y de actuar estratégicamente en un contexto de gran incertidumbre y de cambios constantes y repentinos. Actualmente, hay un consenso generalizado sobre que el Estado debe ser reformado, pero no hay tanto consenso sobre qué es exactamente lo que se debe reformar, ni cómo debe ser operada esta reforma.

Estamos en un período de transición donde han surgido casos exitosos, pero no necesariamente modelos exitosos que puedan ser adoptados al pie de la letra. Las soluciones deben ser desarrolladas a medida, y no puede compararse la reforma de la administración pública de Uruguay, que tiene la población y en algunos aspectos el potencial económico, de un barrio de Buenos Aires, o de San Pablo, con las soluciones que puedan adoptar al respecto, los gobiernos vecinos de Argentina o de Brasil.

2.3.2 La Reforma del Estado Uruguayo

El Gobierno Uruguayo está embarcado desde hace ya algunos años en un proceso integral de Reforma del Estado, que involucra a todos los órganos gubernamentales, dentro de los que se incluye, por supuesto, a las Fuerzas Armadas.

A mediados de los 80, el Estado uruguayo comenzó con los esfuerzos para reorganizar la Administración Pública, que llevaron a la creación del PRONADE (Programa Nacional de Desburocratización), en la década de los 90. Como parte de este proceso fue creado el TOCAF (Texto Ordenado de la Contabilidad y Administración Financiera del Estado), que en general es una compilación de toda la normativa vigente en materia de contabilidad y administración del Estado.

Cuadro 5: Objetivos del Programa de Modernización de la Gestión Pública en Uruguay

El objetivo general del programa, desde el año 2001 al presente, ha sido incrementar la calidad y la productividad de la gestión y de los servicios prestados por la Administración Central, incluyendo la disminución de su costo para el sector privado y el aumento del bienestar del ciudadano.

Los objetivos específicos son los siguientes.

- a. lograr una gestión recaudatoria más eficiente, optimizando las estructuras de la Administración Central y estableciendo los incentivos apropiados;
- b. mejorar la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público;
- c. reducir el costo de la intervención de la Administración Central sobre el sector privado y el ciudadano;
- d. establecer las bases para la modernización de la gestión de los recursos humanos de la Administración Central y
- e. mejorar la transparencia de la intervención de la Administración Central ante el ciudadano y el sector privado

El programa comprende los siguientes componentes:

- a. Mejora de la gestión de los recursos públicos.
 - Modernización de la gestión de los ingresos públicos, mediante la mejora de la gestión y la efectividad de la Dirección General Impositiva (DGI) y de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA).
 - Mejora de la eficiencia del gasto público, implantando el Sistema de Distribución del Gasto (SDG).
 - Reducción del costo y mayor transparencia de las adquisiciones públicas, implantando el Sistema de Compras Estatales (SICE) y el Sitio de Compras y Contrataciones Estatales.
 - Enajenación o cambio de destino de bienes inmuebles prescindibles.
- b. Mejora de la competitividad (Estado y Empresa). Reducción de costos para el sector privado a través de:
 - Racionalización de regulaciones, precios y tasas.
 - Racionalización de procesos.
- c. Mejora de la calidad de los servicios (Estado y Ciudadano).
 - Mejorar un conjunto de servicios públicos mediante el mejoramiento de su calidad y la reducción de los tiempos para los ciudadanos y empresas, así como la reducción de sus costos.
 - Diseño e implantación de un Portal del Gobierno de segunda generación (con incorporación de trámites en línea).
- d. Mejora en la gestión de los recursos humanos en la Administración Central.
 - Implantación de sistemas de información sobre Recursos Humanos (Sistema de Supervisión de las Condiciones Objetivas de Trabajo - SCOT y Sistema de Remuneraciones - SR).
 - Elaboración de un nuevo marco normativo para la gestión de los Recursos Humanos.
 - Modernización de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC).

Fuente: OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto). Consultado el 01 jul.07. Disponible en: <www.cepre.opp.gub.uy/index.php?option=com_content&task=view&id=59&Itemid=0>.

Una nueva etapa de Reforma del Estado comenzó en 1995, con la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional, que en líneas generales y con algunas modificaciones, fue aprobado por la Ley 16.736 del 05 de enero de 1996. Este proceso incluyó una reforma Constitucional que fue plebiscitada el 08 de diciembre de 1996 e involucró reformas en áreas tales como:

- Administrativa del Estado.
- Seguridad Social.
- Educación Pública.
- Empresas Públicas.
- Seguridad Pública.

Creación del CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado). La Ley 16.736 (Ley de Presupuesto 1996-2000) del 05 de enero de 1996, dispuso en su Artículo 703 la creación del CEPRE, con el cometido de “implantar y dar continuidad al programa de modernización del Estado, así como verificar el cumplimiento de las metas fijadas al respecto”. El Art. 704 de la referida norma, dispone que el CEPRE esté integrado por el Director de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto), que lo presidirá, el Ministro de Economía y Finanzas, y el Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil.²²

La reforma Administrativa del Estado. Como ya se indicó, la actual etapa de reforma Administrativa del Estado Uruguayo es parte de la modernización del Estado iniciada en 1995. Esta reforma incluyó una nueva forma de elaboración del presupuesto nacional que está vigente desde el 1º de enero de 1999. La Reforma Administrativa del Estado Uruguayo, implicó la creación de varios proyectos destinados a mejorar la eficiencia de la gestión pública, dentro de los que se destacan:

²² **La Ley 17.930 (Ley de Presupuesto Nacional 2005-2009)**, del 19 de diciembre de 2005, introdujo cambios sustantivos en lo relativo a la conducción de la reforma del Estado al transferir todas las atribuciones del CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado) a la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) y a la ONSC (Oficina Nacional del Servicio Civil), tal como quedó establecido en los artículos 69, 70 y 71 de esa Ley de Presupuesto.

1. Gestión Financiera:

- **El SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera).** Fue creado por la Ley 16.736 del 05 de enero de 1996. Es un sistema informático que permite integrar en tiempo real la ejecución presupuestal, la contabilidad, la tesorería, la administración del financiamiento público y la programación financiera. El acceso al sistema para introducir o extraer información, se realiza a través de la red informática que posee el gobierno central y mediante el uso de las terminales que están instaladas en las diferentes reparticiones gubernamentales.
- **SDG (Sistema de Distribución del Gasto).** Este sistema informático fue creado por el Decreto No. 289/002 del 30 de julio de 2002, conjuntamente con otros tres sistemas tendientes a la desregulación y reforma administrativa del Estado: SICE, SR y SCOT, que serán analizados a continuación.
- **CUN (Cuenta Única Nacional).** En esta cuenta, todos los órganos del Estado depositan sus ingresos financieros. Es administrada mediante los recursos informáticos del SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera).

2. Gestión de Compras:

- **El SICE (Sistema Integrado de Compras Estatales).** Este sistema informático destinado a mejorar la eficiencia de las compras del Estado, tuvo sus orígenes en lo dispuesto por el Decreto 342/999, del 26 de octubre de 1999. Cada una de las UE (Unidades Ejecutoras) del presupuesto nacional, tiene terminales de este sistema informático que opera a través de la intranet del gobierno central.
- **El Sitio Web de Compras Gubernamentales.** Actualmente, este sitio sirve solo para realizar la publicación de todos los detalles relativos a las compras que realizan los diferentes organismos del Estado. Está proyectado convertir este sitio en un verdadero portal de compras, en el cual se podrán realizar transacciones electrónicas en tiempo real a través de Internet.

3. Gestión de Recursos Humanos:

- **SR (Sistema de Remuneraciones).** Este sistema fue creado por el Decreto 289/002 del 30 de julio de 2002, conjuntamente con otros tres sistemas destinados a la desregulación y reforma administrativa del Estado: SICE, SDG y SCOT. El SR aporta información vital para la gestión de los Recursos Humanos del Estado, tal como la Cantidad de Personal, que posee cada órgano de la Administración Central, discriminado por escalafón administrativo. Incluye también las retribuciones medias percibidas, discriminadas por escalafón y por dependencia, entre otra información necesaria para la gestión de personal.
- **SCOT (Sistema de Supervisión de las Condiciones Objetivas de Trabajo).** Al igual que el SR, este sistema fue creado por el Decreto No. 289/002 del 30 de julio de 2002 y tiene por finalidad el control de la actividad de los funcionarios públicos.
- **Normas sobre Gestión de Personal.** Elaboración de un nuevo marco normativo para la gestión de los Recursos Humanos del Estado.
- **Modernización de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC).**²³

4. Venta de Bienes Muebles e Inmuebles en Desuso

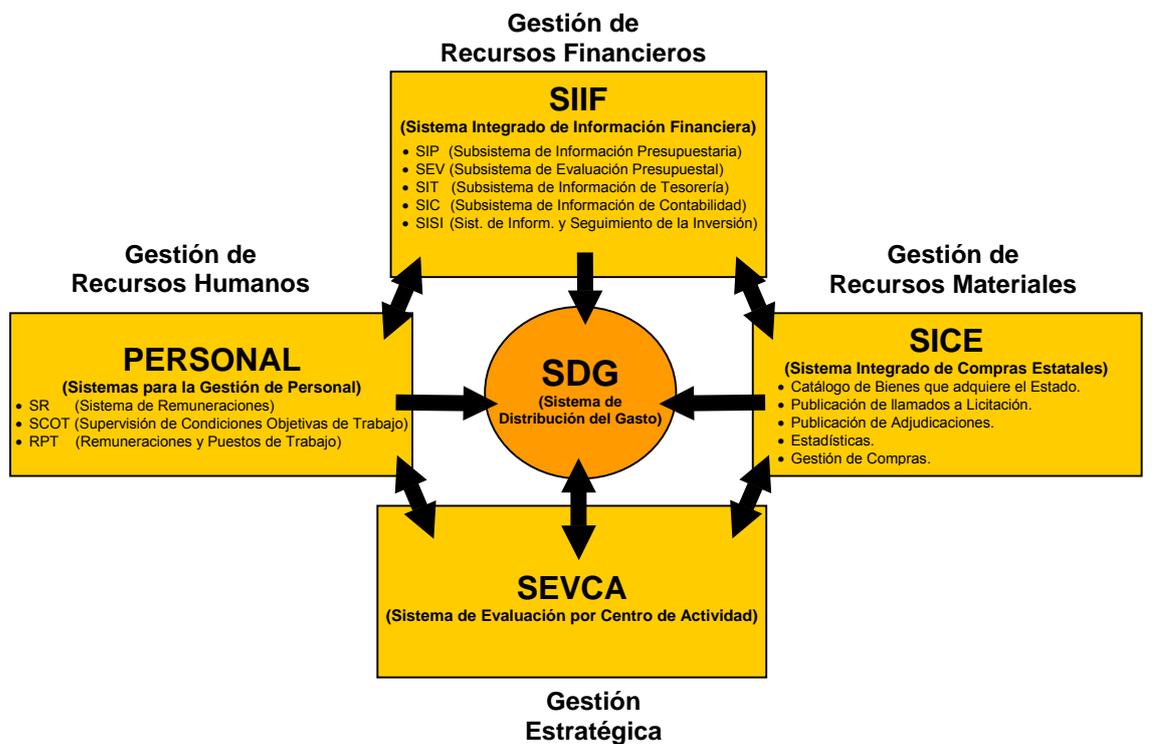
La venta de bienes en desuso es una práctica normal como forma de evitar costos innecesarios derivados de poseer bienes muebles o inmuebles que no son utilizados.²⁴

²³ **La Oficina Nacional del Servicio Civil.** Depende de la Presidencia de la República y es el órgano encargado de la capacitación, así como de la gestión de los recursos humanos dependiente de la Administración Central, salvo los funcionarios militares, policiales y diplomáticos. Mayor información puede ser obtenida en: <www.onsc.gub.uy>.

²⁴ **Ventas de inmuebles y vehículos estatales en desuso.** La Comisión Ejecutiva para la Enajenación de Inmuebles y Vehículos del Estado fue creada en setiembre de 2002, con el objetivo de agilizar la venta de bienes considerados prescindibles. El procedimiento general se establece en el Decreto 378/002, con las modificaciones introducidas por el Decreto 370/003, y por el Art. 3° del Decreto 456/004. Por Decreto del Poder Ejecutivo, del 24 de Agosto de 2005, y por Resolución del 6 Set. 05, la Comisión Ejecutiva para la Enajenación de Inmuebles y Vehículos del Estado pasó a depender directamente de la CGN (Contaduría General de la Nación). Mayor información sobre esta comisión puede ser obtenida en el sitio web de compras estatales: <www.comprasestatales.gub.uy/ventas_bienes/VtaBienes.php>.

Cuadro 6: Sistemas Informáticos que Operan en la Intranet del Gobierno Uruguayo

El SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera), comenzó a funcionar el 1º de enero de 1999. Este sistema informático para la gestión financiera del Estado uruguayo, funciona en una Intranet (red privada) constituida por enlaces directos entre los terminales de cada Unidad Ejecutora (UE) y los servidores instalados en la CGN (Contaduría General de la Nación). Cabe Destacar que la CGN funciona en el mismo edificio en que se encuentra el Ministerio de Economía y Finanzas. Sobre la red creada para el SIIF, fueron incorporándose paulatinamente una serie de sistemas informáticos de gestión que funcionan de forma simultánea y coordinada. Estos sistemas comparten todos la misma información y el vínculo existente entre ello está representado en el siguiente esquema:



SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

- **SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera).** Comenzó a funcionar el 1º de enero de 1999 y permite desarrollar una gestión financiera integral y centralizada. Por mayor información, se recomienda consultar: <www.cgn.gub.uy/siif/queeselsiif.htm>. Actualmente, el sistema PEG-SEV realiza las tareas de los sistemas SIP y SEV.
- **Sistemas para la Gestión de Personal.** Estos comenzaron a funcionar en el año 2002 y han representado un gran avance en materia de manejo de todos los aspectos administrativos relativos a los Recursos Humanos.
 - **SCOT (Supervisión de Condiciones Objetivas de Trabajo).** Toma su información del sistema electrónico de control de asistencia de personal (tarjeta o reloj) e identifica la cantidad de horas que los funcionarios tienen asignadas legalmente, las horas efectivas de trabajo, las ausencias y las licencias, entre otras informaciones.
 - **SR (Sistema de Remuneraciones).** Registra el total de remuneraciones liquidadas por todo concepto al personal (funcionarios, becarios, pasantes, etc.) por mes, desagregadas por objeto del gasto. Asimismo, registra el total de funcionarios que perciben remuneraciones identificados por escalafón, grado, etc. Ubica al personal en las unidades organizativas y Centros de Actividad donde trabajan en cada Unidad Ejecutora. Aporta información al Sistema de Distribución del Gasto (SDG).
 - **RPT (Remuneración y Puestos de Trabajo).** Este sistema incluye todo el Padrón Presupuestal (Lista de todos los funcionarios presupuestados, reincorporados, contratados, becarios y pasantes) que posee cada UE. Posee información sobre cada uno de los funcionarios del Estado: Nombre, Apellidos, Cargo o Función que desempeña, Retribución mensual que percibe, etc.
- **SICE (Sistema Integrado de Compras del Estado).** Este sistema fue creado en 2002, y permite el seguimiento del proceso de compra de las Unidades Ejecutoras en forma integrada con el registro contable en el SIIF y alimenta el Sitio de Publicaciones (www.comprasestatales.gub.uy) y el Sistema de Distribución del Gasto (SDG).
- **SDG (Sistema de Distribución del Gasto).** Lleva registro de los gastos ejecutados por los Centros de Actividad (CA) de las diferentes Unidades Ejecutoras (UE) del Presupuesto Nacional.
- **SEVCA (Sistema de Evaluación por Centro de Actividad)** Permite evaluar la eficiencia de la gestión en función del cumplimiento de los Objetivos Estratégicos asignados a cada Centro de Actividad.

El Ministerio de Defensa integra todos los sistemas que operan en la Intranet del Estado que se ven en este diagrama.

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes diversas.

La Ley 17.930 del 19 de diciembre de 2005 (Ley de Presupuesto Nacional 2005-2009), marcó el comienzo de una nueva etapa en la reforma del estado, la que está caracterizada por ciertas singularidades. Primeramente, introdujo cambios sustantivos en lo relativo a la conducción de la reforma del Estado al transferir todas las atribuciones del CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado) a la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) y a la ONSC (Oficina Nacional del Servicio Civil), tal como quedó establecido en los siguientes artículos de la referida Ley de Presupuesto:

Artículo 69.- El Presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros determinará la política de transformación del Estado con asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Artículo 70.- Deróganse los artículos 704, 705 y literal D) del artículo 706 de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996, y sustitúyese el artículo 703 de la misma ley, por el siguiente: "Artículo 703.- Cométese a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y a la Oficina Nacional del Servicio Civil, que actuarán coordinadamente con el Ministerio de Economía y Finanzas, a desarrollar el programa de transformación del Estado, así como a verificar el cumplimiento de las metas fijadas al respecto".

Artículo 71.- Todas las atribuciones y referencias realizadas al Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado por normas legales o reglamentarias anteriores a la vigencia de la presente ley, se entenderán realizadas a la unidad ejecutora 004 "Oficina de Planeamiento y Presupuesto" del programa 002 "Planificación del Desarrollo y Asesoramiento para el Sector Público", y a la unidad ejecutora 008 "Oficina Nacional del Servicio Civil" del programa 004 "Política, Administración y Control del Servicio Civil" del Inciso 02 "Presidencia de la República". Sin perjuicio, en los procesos iniciados antes de la vigencia de la presente ley referidos en los literales A), B) y C) del artículo 706 de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996, pendientes a la fecha de vigencia de la norma, entenderán coordinadamente la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina Nacional del Servicio Civil, de acuerdo a sus respectivas competencias.

Por otra parte, la Ley de Presupuesto da prioridad a la incorporación de TIC (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) para ponerlas al servicio del Estado, tal como lo establece el siguiente artículo de la norma:

Artículo 72.- Créase la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico que funcionará con autonomía técnica y se comunicará con el Poder Ejecutivo a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Su objetivo será procurar la mejora de los servicios del ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones. Los cometidos asignados por el Decreto 225/000, de 8 de agosto de 2000, así como sus complementarios y modificativos, serán reasignados a esta Agencia. Tendrá un Consejo Directivo Honorario encargado de diseñar las líneas generales de acción y evaluar el desempeño y resultados obtenidos. Estará integrado por seis miembros designados por el Presidente de la República, uno de los cuales actuará en representación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Asimismo tendrá un Consejo Asesor Honorario, compuesto por siete miembros nombrados anualmente por el Presidente de la República, a propuesta del Consejo Directivo Honorario, elegidos entre los Jerarcas del sector Informática de los organismos estatales. La estructura operativa permanente de esta Agencia será provista por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que le asignará para el cumplimiento de sus objetivos los recursos necesarios de los previstos en el artículo 456 de la presente ley. También podrá disponer para su funcionamiento, de otras partidas que se le asignen o de cualquier otro financiamiento que reciba para cumplir los programas de sus competencias.

2.3.3 La Administración Militar

La Administración Militar es un área especializada de la Administración Pública, que se encarga de gestionar los recursos asignados al sector de la defensa. Los órganos que integran el sector de la Defensa manejan una amplia gama de recursos humanos, materiales, financieros y de conocimiento. Ver Cuadro 7 de p.56 (La Administración de Recursos de Defensa).

En lo relativo a la gestión de la defensa, la economía y la administración interactúan permanentemente. La Economía de Defensa estudia las necesidades de financiamiento gubernamental, así como el impacto que tienen en la economía nacional, tanto la estructura de defensa como la industria de defensa de un país. Por su parte, la Administración de los Recursos de Defensa, se concentra en la gestión interna de las diferentes organizaciones que integran el sistema de defensa de una nación. La Economía tiene un papel destacado durante la fase de elaboración del Presupuesto Nacional, principalmente en la etapa de definición de los grandes lineamientos financieros del gobierno. Por su parte, la Administración cobra mayor relevancia durante la fase de la ejecución presupuestaria. Podría decirse que la Economía es la encargada de la “asignación” de los recursos presupuestales, mientras que la Administración es responsable de la “aplicación” de los mismos para obtener los objetivos anuales y quinquenales previstos en el presupuesto.²⁵

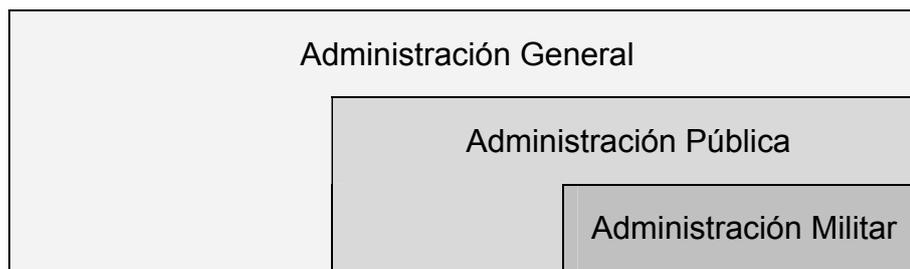
En la cita anterior quedan claramente definidos los dos ámbitos que interactúan en la gestión de la defensa de un país. Por una parte, la *Economía de Defensa* tiene por cometido buscar las formas de diseñar el financiamiento gubernamental del sistema de defensa de un país. Por otra parte, la *Administración de los Recursos de Defensa*, se encarga de maximizar la eficiencia de la gestión interna de la estructura de defensa, como forma de reducir el costo de la defensa para la sociedad.²⁶

²⁵ PELÁEZ, Amílcar Andrés (2005) *Administración Militar. Una pieza clave en la modernización de las Fuerzas Armadas*. Artículo publicado en la edición 2005 del anuario que edita el IMES (Instituto Militar de Estudios Superiores), Montevideo. Disponible en el sitio web del IMES: <www.imes.edu.uy>.

²⁶ **El Instituto de Administración de Recursos de Defensa** (Defense Resources Management Institute), dependiente de la Escuela Naval de Postgrados de los Estados Unidos, con sede en Monterrey (California), es un verdadero referente en el continente americano sobre el tema de la Administración del sector de la Defensa. Desde 1965 forma a civiles y militares de los Estado Unidos y de otros 125 países. Sus cursos buscan fortalecer la efectiva asignación y uso de los recursos en las organizaciones modernas de defensa. Por mayor información se recomienda consultar: <www.nps.navy.mil/drmi>.

Cuadro 7: La Administración de Recursos de Defensa

La Administración de Recursos de Defensa. Es la rama especializada de la Administración Pública, que se encarga de la gestión de los recursos humanos, materiales, financieros y de conocimiento, que el gobierno de un país decide afectar a la Defensa Nacional. En diferentes ámbitos se la denomina de formas diversas tales como: Administración de Defensa, Gestión de Defensa, Gestión de Recursos de Defensa, etc. Muchas veces esta diversidad de denominaciones se debe a la traducción del término inglés *Management*, algunas veces como Administración, y otras como Gestión. Cabe destacar que, para la Real Academia Española, los términos Administración y Gestión, son perfectos sinónimos, cuando se los usa para describir a la "acción y efecto de administrar".



La gestión estratégica de la Defensa, tanto en tiempo de paz, como en situación de conflicto, es realizada por la conducción política del país, y se centraliza en el Ministerio de Defensa o su equivalente. La gestión de carácter técnico, normalmente es realizada en forma descentralizada por las diferentes dependencias de este ministerio. Sin embargo, por muchos años en Uruguay esto no fue así, ya que cada dependencia del MDN planificaba y ejecutaba independientemente no solo su gestión interna, sino que elaboraba además su propio presupuesto, por lo que el ministerio constituía solamente un escalón administrativo más en el trámite presupuestal. A diferencia de las organizaciones privadas, que desarrollan su propia Misión y Visión organizacional, en los órganos del Estado, estos dos elementos estratégicos son definidos en la mayoría de los casos por la normativa vigente, que determina los cometidos específicos de cada estructura gubernamental. Este es un elemento que condiciona muchos aspectos de la planificación estratégica de las organizaciones gubernamentales.

La Administración de Recursos de Defensa, al igual que todas las ramas de la Administración, tanto pública como privada, involucra entre otras especialidades, las siguientes grandes áreas:

- **Gestión estratégica.**
- **Gestión operativa.**
- **Gestión de proyectos.**
- **Gestión de Calidad.**
- **Gestión de Recursos Humanos.**
- **Gestión de Recursos Materiales.**
- **Gestión de Recursos Financieros.**
- **Gestión de Recursos de Conocimiento.**

Gestión de Proyectos. En general, se denomina proyecto al esfuerzo temporario que una organización realiza para alcanzar un objetivo determinado. En el caso de las Fuerzas Armadas, un proyecto puede desarrollarse para la incorporación de nueva tecnología (armamento, vehículos, aeronaves, etc.), para adoptar nuevos sistemas de gestión, para crear o reorganizar estructuras organizativas, o para introducir cambios en la operativa existente, entre muchos otros campos. Es muy común que desde que nace la idea de un proyecto, hasta que finalmente se obtienen los recursos para implementarlo, surjan cambios en el entorno de la organización (variación de la cotización del dólar, recortes presupuestarios, etc.). También es común que se descubran problemas no previstos inicialmente, que pueden poner en riesgo la consecución de los objetivos iniciales del proyecto. Como en cualquier otra área de la administración, para planificar e implementar un proyecto de forma eficiente, se requiere personal capacitado, que conozca las técnicas de como gestionar un proyecto.

Un actualizado y completo material sobre la gestión de proyectos en el ámbito de la defensa puede ser consultado en el sitio web del Ministerio de Defensa de Chile, donde puede obtenerse el documento titulado *Sistema de Evaluación de Proyectos de Inversiones en Defensa*, editado en marzo de 2006, el que está disponible en el sitio web del Ministerio de Defensa de Chile: <www.defensa.cl/separatas/Separata%20Libro%20Defensa.pdf>.

Gestión de Proyectos y Gestión de Calidad. La Gestión de Proyectos, es aplicada a la planificación, implementación y seguimiento de todo nuevo desarrollo o toda nueva adquisición dentro de las organizaciones militares. Paralelamente con esto, la Gestión de Calidad, debe ser aplicada durante todas las etapas de un proyecto, y constituye la clave de la eficiente ejecución de los mismos.

Fuente: Elaboración propia.

Las dependencias del Ministerio de Defensa, por ser órganos gubernamentales desde el punto de vista administrativo y financiero-contable, se rigen por las mismas normas que regulan al resto de la Administración Central del Estado. No obstante, dada su especificidad, se rigen además por normas especiales en lo referente a organización y funcionamiento interno.

Como ya fue comentado, actualmente en Uruguay se está materializando una reforma integral de toda la normativa que regula al sector de la defensa. Esta normativa establece los parámetros en base a los cuales se desarrolla la gestión de los recursos humanos, materiales, financieros y de conocimiento dentro de todas las dependencias del Ministerio de Defensa Nacional.

“Establecer el soporte económico de la defensa debe tener un doble carácter, cuantitativo y cualitativo. Cuantitativo, porque no podrá asumirse sin inyectar fondos en el Sistema de Defensa, en términos absolutos. Cualitativo, porque la propia estructura deberá proporcionar ayuda a la financiación por vía del ahorro, como fruto de la mejora de la gestión y mediante la racionalización de la organización”.²⁷

La reforma del sector de la Defensa, va requerir un verdadero proceso de innovación para adaptar el conocimiento existente en la materia con el fin de diseñar una solución a la medida de sus necesidades, así como de las posibilidades del país. En la región hay varios ejemplos de instituciones que desarrollan una intensa labor en materia de gestión de la defensa.²⁸

El papel de la Administración Militar es vital en el actual proceso de modernización de las Fuerzas Armadas. Esto se debe al hecho de que un país como Uruguay, no está en condiciones de aplicar al pie de la letra las soluciones desarrolladas en el campo de la Administración Militar, por países desarrollados como EE.UU. Asimismo, a pesar de la cercanía geográfica y cultural, tampoco parece posible aplicar en un cien por ciento, las soluciones que en ese campo adopten los países de la región como Argentina, Brasil y Chile. En la futura definición de las estructuras y procesos administrativos que las Fuerzas Armadas uruguayas utilizarán en el siglo XXI, deberán generarse soluciones

²⁷ ESPAÑA (2000). *Libro Blanco de la Defensa 2000*. Capítulo VIII: “Soporte Económico de la Defensa”. p. 171. Este documento puede ser consultado en el sitio web del Ministerio de Defensa de España (www.mde.es) o en el sitio web de RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina): www.resdal.org/Archivo/d0000128.htm.

²⁸ La ACAPOMIL (Academia Politécnica Militar) de Chile, desarrolla una extensa labor en materia de gestión de defensa. Este Instituto Universitario militar dicta, entre otras carreras, la de Ingeniero Militar, con énfasis en Administración de Recursos de Defensa. Por otra parte, en su sitio web publica numerosos trabajos académicos de su producción propia sobre gestión de defensa. Ver: www.acapomil.cl.

adaptadas a las reales necesidades y posibilidades del país.²⁹

A diferencia de la mayoría de los órganos del Estado, el sector de la defensa presenta algunas particularidades en lo relativo al manejo de sus aspectos económicos y administrativos. El Ministerio de Defensa consume dos grandes tipos de bienes y servicios, aquellos que son específicamente militares y los que no están relacionados exclusivamente a la actividad militar. Dentro de los bienes no militares que consumen las Fuerzas Armadas se incluyen grandes cantidades de insumos de uso civil, tales como combustibles, alimentos, medicamentos, útiles de oficina, materiales de construcción, etc. La adquisición de estos insumos no representa gran complejidad, por su permanente disponibilidad a precios de mercado.

Sin embargo, cuando se trata de adquirir material y equipo de uso militar, el panorama cambia sensiblemente. La adquisición, transporte y almacenamiento de armas y municiones, tiene elevados costos, debido a las regulaciones de seguridad durante el transporte, y por el alto costo de los seguros que deben pagarse. Por otra parte, muchas veces el material militar está sometido a restricciones políticas por parte de los países proveedores. En otras oportunidades, los productos no están en stock, puesto que solo son fabricados por encargo, acorde a las especificaciones y necesidades del comprador.

La incorporación o la renovación de plataformas terrestres, marítimas o aéreas, así como la obtención de nuevos sistemas de armas, implica la adquisición de bienes y/o servicios mediante procesos largos y complejos, que exigen la elaboración de proyectos específicos para ello. Por otra parte, el elevado costo de adquisición de estos elementos, exige que el pago de los mismos sea diferido en el tiempo, abarcando muchas veces más de un período presupuestario, o requiriendo en algunos casos de financiación externa.

²⁹ PELÁEZ, Amílcar Andrés (2005) *Administración Militar. Una pieza clave en la modernización de las Fuerzas Armadas*. Artículo publicado en la edición 2005 del anuario que edita el IMES (Instituto Militar de Estudios Superiores), Montevideo, Uruguay. Disponible a texto completo en: <www.imes.edu.uy>.

2.3.3.1 Modernos Procesos de Gestión en la Administración Pública

Los estilos gerenciales, así como los recursos administrativos para la gestión de las organizaciones, han ido evolucionado de la misma manera que han cambiado las circunstancias políticas, económicas y sociales. En la primera mitad del siglo XX tuvieron vigencia, bajo la influencia de los principios *taylorianos*, determinadas herramientas de gestión, algunas de las cuales todavía hoy son utilizadas por algunas organizaciones. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX, la globalización y la alta competencia obligaron a las organizaciones empresariales a buscar sistemas de gestión más eficientes.

En el entorno de la Guerra Fría, el Departamento de Defensa de los EUA promovió el desarrollo de métodos homogéneos de presupuestación para sus Fuerzas Armadas. Mucha de la base conceptual de estos métodos, surge del modelo de una planificación militar integrada que propusieron Hitch y McKean en su pionero trabajo de 1960, titulado *La Economía de Defensa en la Era Nuclear* (The Economics of Defense in the Nuclear Age). En este trabajo, sus autores aseguraban que:

La estrategia, la tecnología y la economía, no son tres “consideraciones” independientes... sino elementos interdependientes del mismo problema. Las estrategias son formas de utilizar los presupuestos o recursos para alcanzar objetivos militares. La tecnología define las posibles estrategias... El problema económico es escoger la estrategia que es más eficiente... o económica... [...] La Seguridad Nacional, desde el punto de vista de un economista, podría decirse que depende de tres cosas: (1) la cantidad de recursos nacionales disponibles, ahora y en el futuro; (2) la proporción de estos recursos asignados a los propósitos de la seguridad nacional; y (3) la eficiencia con la que estos recursos son asignados y utilizados.³⁰

PPBS (Planning, Programming and Budgeting System). El Sistema de Planificación, Programación y Presupuestación, fue introducido en los EUA a mediados de los años 60 por Charles J. Hitch, un directo colaborador de Robert S. McNamara, quien fuera Secretario de Estado de EUA (1961-1968) y que tuvo un papel protagónico durante la Guerra de Viet Nam (1958-1975). Por otra

³⁰ HITCH, Charles y McKEAN, Roland (1960). *The economics of defense in the nuclear age*. Harvard University Press, Cambridge, M.A. pp. 3 y 4. (esta cita fue traducida por el autor del original en inglés). El texto completo de este trabajo puede ser descargado libremente del sitio web de la Rand Corporation (EUA): <www.rand.org/pubs/reports/R346>.

parte, Charles Hitch ya había publicado en 1960, junto a Ronald McKean, su conocida obra *The economics of defense in the nuclear age*, que influyó decisivamente en la planificación del presupuesto de defensa en EUA. El PPBS se basaba en las técnicas de gestión que habían comenzado a ser utilizadas en la industria estadounidense, y que, en realidad, es el resultado de integrar una serie de técnicas en un proceso de planificación y presupuestación. El PPBS fue concebido para identificar costos y asignar recursos, como parte de un proceso de planificación estratégica aplicable tanto en el corto, como en el mediano o largo plazo.

Es curioso observar que el origen de la presupuestación por programas está en el intento de la administración de los Estados Unidos para superar la descoordinación del gasto en los ejércitos [Fuerzas Armadas], que preparaban su presupuesto como una actividad independiente. La técnica del presupuesto por programas o PPBS (Planning, Programing, Budgeting System) se aplica desde 1963 al presupuesto del Pentágono y de ahí se extiende tres años más tarde a la Administración Civil.³¹

ABC (Activity Based Costing). El concepto del “Costeo por Actividades” comenzó a ser desarrollado por el sector industrial norteamericano en la década de los 70 y 80. Posteriormente este concepto fue definido con claridad, por primera vez, por Robert S. Kaplan y W. Bruns en un capítulo de su libro *Accounting and Management: A Field Study Perspective*. Los sistemas tradicionales de costeo, por lo general, eran incapaces de determinar con precisión los verdaderos costos de producir bienes o servicios. Por esto, los directivos estaban tomando decisiones basadas en información imprecisa, especialmente cuando se trataba de productos o servicios complejos. El sistema ABC fue concebido con el fin de hacer más preciso el proceso de costeo, para poder así identificar las relaciones causa-efecto y conseguir definir los costos con precisión.

³¹ SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo (2003) “Lecciones aprendidas para una mayor transparencia y eficiencia en el proceso de adquisiciones en el sector Defensa: El caso español”. Conferencia dictada en Septiembre de 2003, en Lima (Perú), por el Ex-Ministro de Defensa, antiguo Director del IUGM (Instituto Universitario Gutiérrez Mellado) y actual Presidente del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, con sede en la ciudad de Madrid. Este documento está disponible para ser consultado en el sitio web del IUGM: <www.iugm.uned.es/img/publicaciones/papeles/papeles-estudiar/economia/suarez02.pdf>.

Posteriormente, la base conceptual del ABC sirvió como punto de partida para una nueva generación de herramientas de gestión. Los sistemas de gestión basados en actividades, derivados del sistema ABC (ABC, ABB y ABM), constituyen un conjunto integral e interrelacionado de herramientas de gestión. El concepto en si es simple e implica inicialmente identificar costos mediante el método de Costeo por Actividades (ABC - Activity Based Costing). Se procede luego a asignar recursos, mediante procedimientos de Presupuestación por Actividades (ABB - Activity Based Budgeting). Y una vez definido el presupuesto, para apoyar la estrategia organizativa, su implementación es gerenciada mediante técnicas de Gestión por Actividades (ABM - Activity Based Management).³²

El campo de la teoría dedicado a la gestión es muy dinámico e innovador y está en permanente evolución. A partir del concepto del método ABC, diferentes autores desarrollaron una amplia gama de ideas y conceptos que responden a las más variadas denominaciones. Por este motivo, es posible oír hablar de “Gestión por Actividades”, “Gestión de los Procesos Interfuncionales”, “Contabilidad por Actividades”, “Gestión de los Trabajos”, “Activity-Based Costing”; “Process Driven Costing”, “Process Oriented Cost Accounting”, “Cost Management System”, entre muchas otras propuestas. El propio Kaplan, uno de los pioneros del ABC, sería más tarde el impulsor del concepto de BSC (Balanced Score-Card); por ello, la lógica del método ABC está inserta en la base conceptual del BSC.

³² **ABC, ABB y ABM.** Los sistemas de gestión basados en actividades (la familia derivada del ABC, Activity Based Costing), constituye una eficiente herramienta para la planificación estratégica y para la toma de decisiones. Para comprender cabalmente la permanente interacción entre los procesos de ABC, ABB (Activity Based Budgeting) y ABM (Activity Based Management), se recomienda consultar: (1) KAPLAN y COOPER (1998) ABC y ABM. Ediciones Gestión 2000; (2) KAPLAN y COOPER (2003) *Coste y Efecto. Como usar ABC, ABM y ABB para mejorar la gestión de los procesos.* Ediciones Gestión 2000.

BSC (Balanced Score-Card). Dentro de los procedimientos de planificación estratégica más aceptados actualmente puede destacarse el CMI (Cuadro de Mando Integral) o BSC (Balanced Score-Card), desarrollado en EUA a comienzos de los años 90. El concepto de “Cuadro de Mando” se desarrolló en Francia en los 60, sin embargo, fueron Kaplan y Norton quienes le dieron un alcance “integral” a toda la organización, por lo que lo denominaron “Cuadro de Mando Integral”. Cabe destacar que cuando en una organización pública se habla de “clientes”, este término debe ser entendido, en la mayoría de los casos, como “usuario” o “beneficiario” de los servicios que el Estado brinda.³³

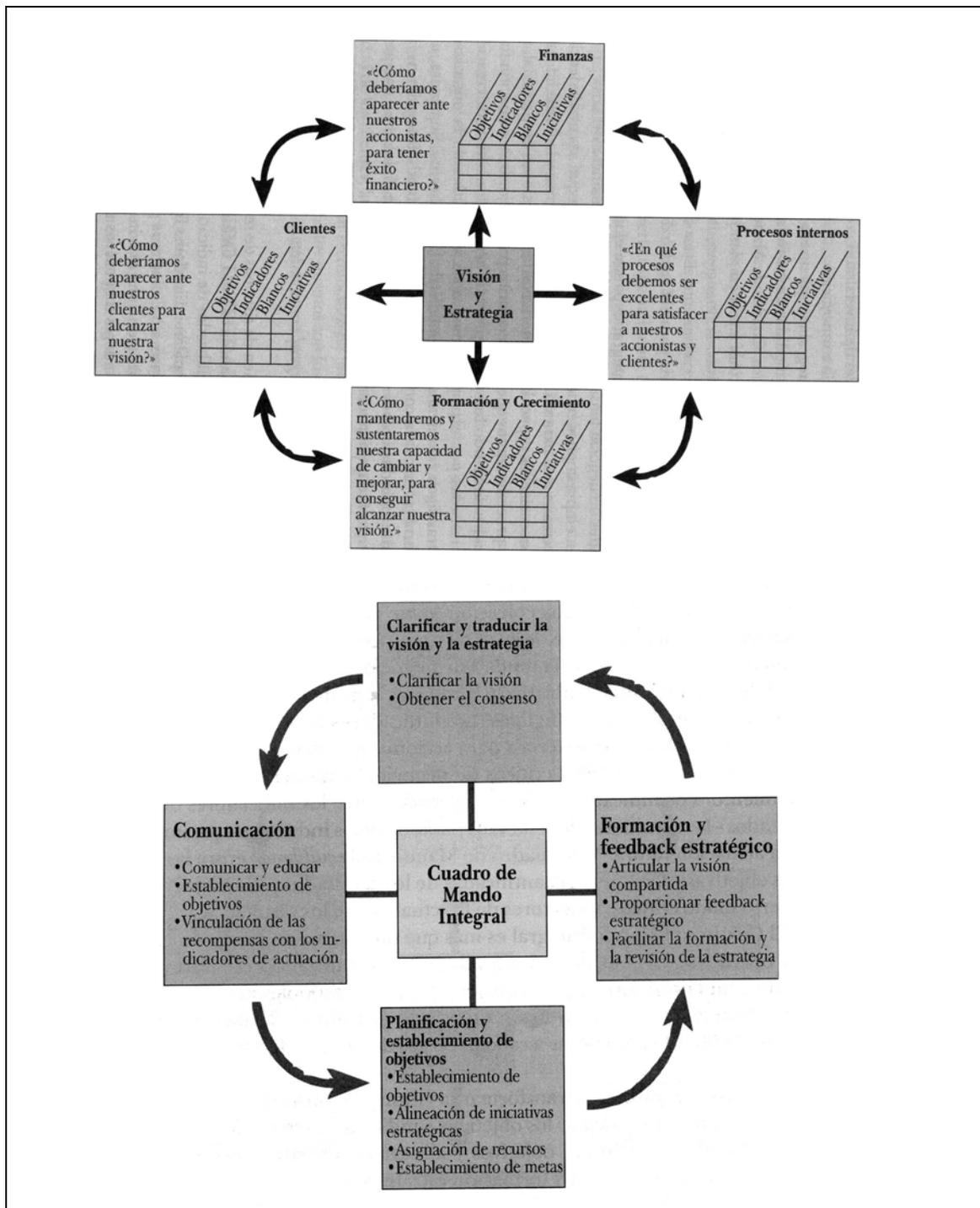
En el “proceso para monitorear el desarrollo del plan [estratégico de una dependencia gubernamental],...el cuadro de mando integral (CMI) es una herramienta útil”.³⁴

El CMI (Cuadro de Mando Integral) permite monitorear las estrategias de la organización a medida que están siendo implementadas, midiendo el grado de cumplimiento de las metas fijadas, prácticamente en tiempo real. Esto permite introducir cambios en las estrategias o poner en práctica planes de contingencia de manera oportuna, sin tener que esperar al final de un ciclo presupuestario para detectar a través de los estados contables, que no se lograron los objetivos propuestos en la planificación estratégica.

³³ **Balanced Score-Card (BSC).** El término Balanced-Score Card (o Balanced Scorecard), es normalmente traducido al castellano como “Tablero de Comando Integral”, como “Cuadro de Mando Integral”, o incluso como “Cuadro de Mando Gerencial”. Esta denominación se aplica en forma genérica al sistema de gestión estratégica, desarrollado en EUA a comienzos de los años 90, por los profesores Kaplan y Norton. Se basa en el uso de una combinación de indicadores cuantitativos y cualitativos, que permiten medir el desempeño de las diferentes dependencias de una organización. Este procedimiento de gestión estratégica permite gestionar de manera simultánea y coordinada, las diferentes áreas estratégicas de una organización: Finanzas, Clientes, Procesos Internos, Recursos Humanos, Capital Intelectual, etc. Este tipo de sistema permite tener una visión panorámica de todas las actividades que realiza la organización, no sólo mediante los habituales indicadores financieros que aparecen en los estados contables, sino también utilizando otros tipos de indicadores más visibles en la actividad diaria de las diferentes dependencias. Ver: <www.balancedscorecard.org>.

³⁴ URUGUAY–OPP (2005) *Guía Metodológica de Planificación Estratégica*. CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado). Montevideo. Marzo de 2005. p. 13. Disponible en: <www.cepre.opp.gub.uy/images/stories/CEPRE/PDF/presupuesto_2005_2009/planificacion_est_rategica/guia_metodologica_de_PE.pdf>.

Cuadro 8: El Cuadro de Mando Integral y la Gestión Estratégica



Fuente: KAPLAN y NORTON (1997) *Cuadro de Mando Integral* (The Balanced Scorecard). Ediciones Gestión 2000 SA Barcelona. 2ª Edición. Impreso por Editorial Planeta Colombiana S.A. Bogotá. Edición en castellano basada en la edición original en inglés de KAPLAN y NORTON (1996) *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*.

Por otra parte, para colaborar en la aplicación práctica de la gestión estratégica basada en los principios del CMI (Cuadro de Mando Integral), existen desde hace años diferentes aplicaciones informáticas de apoyo a la gestión, como los sistemas del tipo ERP (Enterprise Resource Planning). Una aplicación informática del tipo ERP, permite manejar la información de un CMI como un gran tablero de ajedrez en el cual los resultados de la gestión pueden ser vistos, a medida que van ocurriendo, por todos los usuarios con acceso al sistema. Por otra parte, estos sistemas informáticos, permiten generar automáticamente informes periódicos, para verificar la marcha de lo planificado, elaborar material estadístico en tiempo real, y apoyar la toma de decisiones estratégicas.³⁵

En la actual era del conocimiento, se aplican muchos recursos tecnológicos destinados a la práctica del *E-Government*, que permiten nuevas posibilidades de brindar servicios a la población, a los proveedores del Estado y los propios órganos del Estado. Estas nuevas tecnologías permiten generar una nueva oferta de servicios públicos basada en las TIC (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones), con lo que se logra un significativo ahorro en el gasto público, al tiempo que se gana en eficacia y en eficiencia.

En 1993, las autoridades financieras del gobierno de los EEUU, llegaron a la conclusión que su sistema contable debía ser reemplazado por otro que estuviese orientado para proveer, a sus funcionarios, información para medir, administrar y mejorar actividades y procesos, es decir un sistema orientado a las salidas. Así fue diseñado el Sistema **Activity Based Costing (ABC)**, es decir, para proveer a los funcionarios información que les permita determinar los costos asociados con la distribución de bienes o servicios. Este proceso horizontalmente orientado permite que la administración de costos pueda ser utilizada para desarrollar formas alternativas de información no presupuestaria y un conjunto de oportunidades dentro del cual la organización puede reducir costos y mejorar procesos. [...] El Sistema ABC es una nueva metodología diseñada para dar a aquellos que cumplen funciones públicas el

³⁵ **Enterprise Resource Planning (ERP)**. Esta es una denominación genérica, que en castellano puede ser traducida como "Planificación de Recursos Empresariales", y que identifica a un tipo de sistema informático destinado a gestionar integralmente una amplia serie de actividades, con el fin de optimizar la utilización de los recursos de una organización. En la actualidad existen diferentes tipos de aplicaciones informáticas para apoyar este tipo de actividades, que incluyen en muchos casos: gestión de proyectos, manejo de inventarios, gestión de compras, gestión financiera, gestión de Recursos Humanos, etc. Este tipo de sistemas permite apoyar el proceso de toma de decisiones de manera rápida y eficiente, incluso en organizaciones grandes y complejas.

manejo de esta nueva información. Modernas herramientas de gestión, muy usadas actualmente en el ámbito privado, tales como **balance scorecard**, utilizan la lógica del Sistema ABC. Durante la década de los noventa, importantes autoridades del Gobierno de los EEUU se expresaron a favor del Sistema ABC. Por ejemplo, el ex Vicepresidente Al Gore en su libro “*Creando un Gobierno que trabaje mejor y gaste menos*”, reconoció que la orientación natural de los ingresos del sistema contable financiero del Gobierno de los EEUU, no proveen una relación entre el presupuesto y las operaciones relacionadas con el mismo.³⁶

Cabe destacar que el nuevo sistema de Presupuestación por Resultados que incorporó el gobierno uruguayo a partir del 1º de enero de 1999, se basa en los principios del sistema ABC. Ver Cuadro 4 de p.47 (Incorporación de la Gestión Pública por Resultados en Uruguay). Por otra parte, como se vio en esta sección, la *Guía Metodológica de Planificación Estratégica* del CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado), destaca la utilidad de incorporar el CMI (Cuadro de Mando Integral) a la gestión estratégica de los órganos gubernamentales. Asimismo, organizaciones estatales como UTE, ANCAP y ANTEL utilizan sistemas informáticos de gestión tipo ERP (Enterprise Resource Planning).

2.3.3.2 El Cuadro de Mando Integral y la Gestión de la Defensa

El CMI (Cuadro de Mando Integral) es una muy eficiente herramienta de gestión estratégica que se ha convertido en un elemento clave para el éxito de la gestión de infinidad de organizaciones empresariales, gubernamentales y no gubernamentales.

El concepto de cuadro de mando, como instrumento de información y control de la gestión empresarial, existe desde hace décadas y su utilización está bastante extendida en muchas organizaciones. Sus orígenes derivan del concepto francés *tableau de bord* (tablero de mandos), que se refería a un documento donde se representaban diversos ratios para el control financiero. La importancia que plantea la introducción del cuadro de mando desde mediados de los años ochenta se corresponde con la definición de ciertos criterios para la selección de unos determinados indicadores de gestión. Un cuadro de mando se define como un instrumento de información periódica para la dirección, capaz de facilitar una toma de

³⁶ RUNZA, Ricardo (2004) “Las prácticas de buen gobierno y la aplicación de modernos sistemas de planeamiento y gestión en el sector defensa. Los casos de Argentina, Australia, Chile, EEUU y Gran Bretaña”. Ponencia presentada en el Primer Seminario Iberoamericano y del Caribe sobre “Los desafíos del buen gobierno”, Buenos Aires, 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2004. Los destacados en negrita fueron agregados al hacer la cita.

decisiones oportuna, a través del conocimiento del nivel de cumplimiento de los objetivos definidos previamente a través de los indicadores de gestión. Los cuadros de mando tradicionales carecen de integración, debido a que los diversos indicadores no suelen estar relacionados entre sí. [...] El concepto de CMI [Cuadro de Mando Integral] ha evolucionado desde que Kaplan y Norton lo desarrollaron por primera vez como marco para medir la actividad y los resultados de la organización.³⁷

En lo relativo al uso de CMI, así como a la adopción de expedientes y firmas electrónicas, para la gestión de la defensa, es importante destacar la utilización de estos elementos de gestión, que realizan actualmente las Fuerzas Armadas de España. La incorporación de estos modernos métodos de gestión tuvo lugar en el marco de la *Revisión Estratégica de la Defensa (RED)*, iniciada por España en el año 2001.

Indicadores. La selección de los indicadores adecuados, puede que sea la labor más importante y más compleja del proceso para introducir un modelo de gestión estratégica basada en el Cuadro de Mando Integral.

La utilización de “indicadores de gestión” presenta unas ventajas extraordinarias al evaluar la gestión de las entidades públicas y de los servicios públicos. [...] Un indicador de gestión constituye una herramienta que permite evaluar los resultados obtenidos en su triple vertiente: economía, eficiencia y eficacia. Los indicadores no suponen un objetivo en si mismos, sino que son herramientas utilizadas en el control de la actividad, ya que en la realidad, son descripciones compactas de observaciones, resumidas en números o palabras. [...] De acuerdo con el objeto a medir, los indicadores son clasificados de cuatro maneras:³⁸

1. Indicadores de Resultados. Estos indicadores tratan de comparar los resultados obtenidos con los esperados. Generalmente se refieren a indicadores de eficacia, según los objetivos fijados.
2. Indicadores de Proceso. Valoran aspectos relacionados con las actividades y su eficiencia. Se suelen utilizar cuando no es posible emplear directamente indicadores de resultados. Son indicadores de eficiencia según los sistemas.
3. Indicadores de Estructura. Su objetivo es medir aspectos relacionados con el coste y la utilización de los recursos [costo por alumno egresado, costo por piloto entrenado, etc.]. Por su naturaleza estos instrumentos pueden considerarse indicadores de economía.
4. Indicadores Estratégicos. Valoran cuestiones que, sin tener una relación directa con las actividades desarrolladas, tienen una incidencia importante en la consecución de los resultados de éstas [cotización del dólar, precio internacional del petróleo, variación del PIB, etc.].

³⁷ CONTRERAS FERNÁNDEZ, Pedro (2005) La Racionalización del Gasto de Defensa: Un desafío permanente. En *El esfuerzo de Defensa. Racionalización y optimización*. Monografías del CESEDEN N° 76. Ministerio de Defensa de España, Madrid, Abril de 2005. pp.120-123. Esta publicación está disponible en: <www.ceseden.es/c_documentacion/monografias.htm>.

³⁸ CONTRERAS FERNÁNDEZ, Pedro (2005) Ob. Cit. pp.114 y 117.

La correcta definición de indicadores es de vital importancia, y estos van a depender del tipo de actividad que se quiera gestionar. La defensa abarca muchas y muy variadas actividades. Por ello, algunos indicadores de gestión pueden ser comunes a muchas áreas, pero otros pueden llegar a ser muy específicos y ser aplicables solo a cierto tipo especial de actividades.³⁹

Cambio Organizacional. Todo proceso de cambio debe partir de la clara definición de hacia donde desea ir una organización. En esta etapa, se hace imprescindible la definición de la *misión* y la *visión* de la organización. Por tratarse de un órgano del Estado y con las particularidades que posee el Ministerio de Defensa, la definición de misión y visión del MDN debe pasar necesariamente por una instancia legislativa. No obstante, nada impide que cada dependencia del MDN desarrolle su propia misión y visión, siempre y cuando ésta esté enmarcada en la misión y visión del MDN aunque ajustada a la particular realidad de cada repartición.

El Cuadro de Mando Integral causa su mayor impacto cuando se despliega para conducir el cambio de la organización. [...] Para identificar las expectativas de una actuación sobresaliente deberían examinarse las preferencias de los clientes [beneficiarios o contrapartes] actuales y de los potenciales. Puede utilizarse el *benchmarking* para incorporar las mejores prácticas. [...] El Cuadro de Mando Integral proporciona la justificación inicial, así como el enfoque y la integración para los programas de mejora continua, de reingeniería y transformación.⁴⁰

En el campo de la gestión, y particularmente en el área de la gestión estratégica, se utiliza mucho el *benchmarking*, principalmente para identificar e incorporar todas o algunas de las “mejores prácticas” (*Best Practices*) que utilizan aquellas organizaciones exitosas, que pertenecen normalmente al mismo sector de actividad. Este análisis comparativo (*benchmarking*) debe complementarse con estrategias que permitan la adaptación y la adopción de

³⁹ En este aspecto se recomienda consultar: PATILLO (2001) “El Presupuesto de Defensa en Chile: Procesos decisionales y Propuestas de Indicadores de Evolución”, SCHEETS (2002) “El Presupuesto de Defensa en Argentina: su contexto y una metodología de análisis”, y PEDERIVA (2004) “A Defesa Brasileira e o Orçamento”. Los tres artículos fueron publicados en *Security and Defense Studies Review*, y están disponibles en: <www3.ndu.edu/chds/Journal>.

⁴⁰ KAPLAN, R. y NORTON, D. (1997) *El Cuadro de Mando Integral*. Ediciones Gestión 2000, S.A. Barcelona. Primera Edición: Febrero de 1997. ISBN 8480881755. p.26-27.

esas “mejores prácticas”. La innovación en materia de procesos internos, políticas, estrategias, es un componente imprescindible del cambio organizacional. Ninguna organización que se proponga cambiar puede permanecer aferrada a viejos paradigmas ya superados o a procesos y rutinas que ya no son eficientes.⁴¹

Con independencia de la inevitable complejidad de la actividad de la defensa, [...] la Administración militar necesariamente ha de hacer frente a otra dificultad: la **medición de los resultados**, respecto de los objetivos que tal actividad persigue. [...]...en la práctica, dada la **escasez de indicadores** consistentes, la evaluación del resultado del gasto de defensa tiene un alto grado de discrecionalidad que lógicamente dificulta la administración de los recursos (políticas de adquisiciones, gestión de personal, etc.). La comparación entre la información disponible y la mínimamente necesaria para garantizar una gestión “razonable” de los recursos, debería servir de guía para la puesta en marcha de programas de **mejora continuada** de los sistemas de información de la actividad de la Administración militar.⁴²

Eficiencia Financiera. Tradicionalmente, en Uruguay, al igual que en muchos países, se evaluaba la gestión de las dependencias públicas por lo bien que esa dependencia ejecutaba el gasto. No gastar todo el presupuesto asignado, lo que muchas veces ocurría por la demora de los procesos burocráticos dentro del propio estado, conllevaba el peligro de ver recortadas las asignaciones financieras en presupuestos futuros.

La Ley de Presupuesto 2005-2009, vigente desde el 1º de enero de 2006, introduce el concepto de “estímulo al ahorro”, con lo que ahora se podrá evaluar la gestión de una dependencia gubernamental, en función de “cómo

⁴¹ **Benchmarking.** Este término, muy utilizado en el ambiente empresarial, proviene del inglés y describe la acción de realizar un *benchmark*, lo que podría ser traducido al castellano como “comparación” o “comparativa”. En administración, esta técnica consiste en comparar la gestión realizada en una cierta organización, con otra organización de su mismo sector de actividad que es reconocida por su eficiencia. El *benchmarking* puede ser utilizado por única vez en un caso específico, o puede ser incorporado como parte de una política organizativa de estar permanentemente comparando las capacidades, que posee una organización, con aquellas organizaciones que son consideradas líderes en su sector, como forma de apuntar a una “mejora continua” de los procesos y prácticas. Sobre este tema en el ámbito de la gestión pública, se recomienda consultar: OCDE (1997) “Benchmarking, evaluation, and strategic management in the public sector”. OCDE-Best Practices Institute.

⁴² LACHO Y LEÓN, José Luis (2005) Optimización de Recursos de Defensa: Aspectos Económicos. En *El Esfuerzo de Defensa. Racionalización y Optimización*. Monografías del CESEDEN N° 76. Ministerio de Defensa de España, Madrid, Abril de 2005. p.31. El destacado en negrita fue agregado al hacer la cita. Esta publicación está disponible a texto completo en: <www.ceseden.es/c_documentacion/monografias.htm>.

gasta” y no de “cuánto gasta”. Por esto podría ser conveniente, adoptar indicadores de gestión que permitan medir la relación entre el cumplimiento de objetivos y la eficiencia del gasto. La eficiencia del gasto puede ser enfocada desde dos puntos de vista, uno sería hacer más cosas con los mismos recursos y el otro hacer lo mismo gastando menos. La innovación en el rediseño de las estructuras y los procesos organizacionales del Ministerio de Defensa, será un factor de vital importancia para el logro de la optimización de sus recursos financieros.

Perspectiva de Formación y Crecimiento. La cuarta perspectiva del Cuadro de Mando Integral, abarca los aspectos relacionados con la formación (o aprendizaje) y el crecimiento organizacional. Cabe destacar que, a diferencia de las organizaciones empresariales, el objetivo de una organización gubernamental no es “crecer” (entendido esto como aumentar su capital), sino que su objetivo es “mejorar”, transformándose permanentemente para adaptarse a las cambiantes circunstancias y poder así servir a la sociedad de manera eficiente. En el caso de las organizaciones gubernamentales, como las estructuras de defensa, esta perspectiva del CMI permite manejar estratégicamente los aspectos relativos al Aprendizaje Organizacional y a la Mejora Continua que son de gran importancia para mantener, y de ser posible mejorar, las capacidades que se poseen de forma sostenida en el largo plazo.

Las capacidades de toda organización proceden de tres fuentes principales: las personas, los sistemas y los procedimientos de la organización. Para mejorar las capacidades de la organización, ésta debe invertir en la capacitación de su personal, potenciar los sistemas y tecnologías de la información, así como mejorar los procedimientos y las rutinas de la organización. Esto implica definir estrategias destinadas a incrementar la satisfacción, retención y capacitación de los empleados. Las capacidades de los sistemas de información deben asegurar la disponibilidad en tiempo real de información confiable, adecuada y oportuna. Asimismo, los procesos internos deben facilitar el flujo de información y la toma de decisiones a todos los niveles de la organización.

2.4 Reestructuración de las Fuerzas Armadas en Iberoamérica

2.4.1 Reforma de las Fuerzas Armadas en la Región

Los cambios en el entorno global. El futuro de las Fuerzas Armadas en el Uruguay, al igual que ocurre con las Fuerzas Armadas del Cono Sur, está condicionado por profundos desafíos resultantes de los cambios ocurridos en el contexto estratégico regional y mundial. Después de la caída del Muro de Berlín, en 1989, los países de América Latina, han visto la necesidad de readecuar la organización y los cometidos que dieron a sus Fuerzas Armadas durante el casi medio siglo que duró la Guerra Fría. Posteriormente, los atentados del 11-S en EUA, los del 11-M en Madrid, así como los del 7-J en Londres, cambiaron drásticamente el panorama internacional en materia de seguridad. Por otro lado, el vertiginoso desarrollo tecnológico, en materia de armamentos y medios de comunicación, así como en materia de vehículos, navíos y aeronaves de uso militar, progresa a tal ritmo, que en algunos casos se hace difícil, cuando no imposible, encontrar formas económicamente sostenibles de mantener actualizado y operativo el equipo que se posee.

“La reducción del gasto militar también conlleva a que se tenga que replantear la estructura de las Fuerzas Armadas. En particular, esta reestructuración debe considerar las siguientes cuestiones: el porcentaje de efectivos humanos entre fuerzas en activo y en reserva; la relación de fuerzas entre armamento estratégico y convencional; las posibilidades de sustitución de hombres por equipos; la redistribución de los recursos entre las diferentes armas de los diferentes ejércitos [tierra, mar y aire]. Los recortes también conllevan a un impacto fiscal sobre el crecimiento, el desempleo, el déficit fiscal, al balanza de pagos, y los tipos de interés”.⁴³

En la presente sección será incluida información sobre algunos países de Iberoamérica, cuyos procesos de reforma fueron tomados como referencia para la reforma de la Defensa en Uruguay, por tener ciertas similitudes con el caso

⁴³ MARTÍNEZ GONZÁLEZ, Antonio (1999) *El Sector Europeo de la Defensa. Problemas y perspectivas en una economía global*. Tesis Doctoral. UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia), Madrid, 1999. p.20.

uruguayo. Del ámbito regional, se analizarán los casos de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú. En el plano iberoamericano, se analizará el caso de España. Cabe destacar que académicos de los referidos países participaron en el seminario internacional, realizado en Montevideo en marzo de 2006, con el que se dio comienzo al *Debate Nacional sobre Defensa en Uruguay*. Las ponencias de los especialistas participantes fueron publicadas por el MDN, en un libro titulado “Debate Nacional sobre Defensa. Aportes Internacionales”.⁴⁴

Evolución de la Defensa en Argentina. En 1988, el Congreso argentino aprobó su Ley de Defensa Nacional (Ley 23.554 del 13 abr.88) y posteriormente en 1992, la Ley de Seguridad Interior (Ley 24.059 del 17 ene. 92), que estableció precisiones con respecto al empleo de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad interna. A fines de 1994, el sector de Defensa experimentó un importante cambio con la aprobación de la Ley de Servicio Militar Voluntario (Ley 24.429 del 14 dic.94). Este proceso de reforma continuó en 1998 con la aprobación de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (Ley 24.948 del 18 mar.98). Posteriormente, en 1999, fue publicado el “Libro Blanco de la República Argentina”, que actualizaba los principios rectores de la Defensa Nacional de ese país, el que, a su vez, fue complementado por el documento “Revisión de la Defensa 2001”. El marco normativo de la Defensa puede ser consultado en el sitio web del Ministerio de Defensa argentino: <www.mindef.gov.ar/secciones/documentos/leyes.htm>.

En el año 2003, se inició en Argentina la primera etapa del proyecto denominado “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática”, el que contó con el apoyo de la ONU y del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). En este ámbito, se reunió a numerosos especialistas, civiles y militares, para analizar la proyección futura de la Política de Defensa argentina. Posteriormente en 2004, se desarrolló la segunda etapa de este proyecto.

⁴⁴ URUGUAY-MDN (2006) *Debate Nacional sobre Defensa. Aportes Internacionales*. MDN-UNCTAD, Julián González Guyer (Compilador). Montevideo, Mayo de 2006. Este trabajo compila las ponencias de conferencistas de Argentina, Brasil, Chile, España, México, Paraguay, Portugal, Sudáfrica y Venezuela. Disponible en el sitio web del Ministerio de Defensa de Uruguay: <www.mdn.gub.uy/archivos/debatenacional/aportes_internacionales.pdf>.

Desde 1995, Argentina y Chile tienen un mecanismo bilateral de cooperación en temas de defensa, en el marco del cual se creó un mecanismo de consultas políticas (el Comité Permanente de Seguridad y Defensa) que se reúne semestralmente. Por otra parte, desde fines de 2006 crearon una fuerza militar conjunta argentino-chilena para participar en misiones de paz, que actualmente está actuando en Haití.⁴⁵

En enero de 2007, la Ministra de Defensa de Argentina, dispuso que los comandos de las tres Fuerzas se instalaran en el Edificio Libertador, donde ya funcionaba la sede de ese ministerio. Acorde a lo informado por la prensa, esta centralización física pretende favorecer la operación conjunta de las Fuerzas Armadas argentinas, tal como se implementó en EUA en 1943, cuando se instalaron en el edificio del Pentágono, el Departamento de Defensa y los comandos de las tres Fuerzas Armadas. Muy posiblemente en EUA la centralización estuvo motivada por la escasa tecnología de comunicaciones de la época. En Argentina, esta medida posiblemente esté motivada por la disponibilidad de un edificio de las dimensiones apropiadas, como es el caso del Edificio Libertador, sede del MDN argentino y del Comando General del Ejército, en Buenos Aires. Hasta el momento esta centralización no se ha materializado.⁴⁶

La reforma de la Defensa en Brasil. La discusión sobre la creación de un Ministerio de Defensa en Brasil se inició en la primera mitad del siglo XX, y ya la Constitución de 1946 preveía la creación de un Ministerio de Defensa, lo que resultó en la creación de un órgano denominado Estado Mayor General, que más tarde pasó a denominarse Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA). Durante los años 1995 y 1996, el EMFA (Estado Mayor de las Fuerzas

⁴⁵ Argentina y Chile firmaron, el 08 Nov.95, el *Memorándum de Entendimiento para el fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo*, mediante el cual se creó el "Comité Permanente de Seguridad", que se reúne dos veces al año. Posteriormente, el 22 Abr.97, Argentina y Brasil firmaron el *Memorándum de Entendimiento sobre Consulta y Coordinación en temas de Defensa y Seguridad Internacional*, por el que se creó un mecanismo permanente de consulta en materia de defensa y seguridad.

⁴⁶ **El Pentágono.** Este emblemático edificio fue inaugurado en enero de 1943, aproximadamente 16 meses después de iniciada su construcción. La decisión de levantar este edificio, se tomó en 1941, con el fin de apoyar eficientemente el esfuerzo bélico durante la 2ª GM (1941 – 1945). Es la sede del Departamento de Defensa, creado en 1947 por la unión de los Departamentos de Guerra y Marina de la época. En el Pentágono tienen su sede los comandos del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de los EUA, conjuntamente con las oficinas centrales de otras varias agencias gubernamentales vinculadas a la Defensa Nacional.

Armadas) fue el encargado de realizar los estudios para la creación de un Ministerio de Defensa que reuniera a los entonces Ministerios de Marina, del Ejército y de la Aeronáutica. Como resultado de este trabajo, en 1996 Brasil publicó su primera Política de Defensa Nacional. El Ministerio de Defensa fue creado oficialmente el 10 de junio de 1999, y ese mismo día fue desactivado el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA), al tiempo que fueron transformados en comandos los Ministerios de Marina, del Ejército y de la Aeronáutica. La estructura organizativa así como la competencia de los órganos que lo integran, fue dispuesta por el Decreto 5.201 del 2 de setiembre de 2004. En 2005, el gobierno brasileño actualizó la Política de Defensa de 1996, al publicar el documento titulado Política de Defensa de Brasil 2005.⁴⁷

Brasil es el principal actor de la región en todos los aspectos (demográfico, económico, tecnológico y militar). Es el único país de la región que posee un programa espacial, destinado a la colocación en órbita de satélites, el que está en una fase bastante avanzada. El gasto de defensa de Brasil es varias veces superior al gasto militar de cualquiera de los países de la región. Pero debe tenerse en cuenta que en el presupuesto de defensa brasileño, se incluyen proyectos de gran envergadura como el Sistema de Vigilancia del Amazonas (SIVAM), y el desarrollo de un submarino nuclear de diseño propio, entre otros. El proyecto SIVAM (Sistema de Vigilancia del Amazonas) es un complejo sistema de monitoreo de la región amazónica, que se vale de información obtenida de satélites, estaciones meteorológicas, radares fijos y radares aerotransportados, entre otros recursos. Este sistema, cubre toda la superficie de la región amazónica y abarca buena parte de las áreas adyacentes en países limítrofes que integran la cuenca del Amazonas. Las Fuerzas Armadas juegan un papel fundamental en el proyecto SIVAM, y buena parte del equipamiento de las tres Fuerzas se enmarca en este proyecto.⁴⁸

Una de las principales preocupaciones del gobierno brasileño es la custodia del

⁴⁷ Más información sobre el Ministerio de Defensa de Brasil puede ser obtenida en el sitio web de ese ministerio: <https://www.defesa.gov.br/conheca_md>.

⁴⁸ **SIVAM (Sistema de Vigilancia del Amazonas).** Este complejo sistema tecnológico, involucra por un lado el desarrollo de capacidades tecnológicas en la industria brasileña y por otro la adquisición de tecnología de última generación de empresas líderes como Raytheon y Ericson. Un completo detalle del tipo de tecnología asociada al SIVAM puede ser consultado en Fricker, John (1998) "Las Fuerzas Aéreas Latinoamericanas se Modernizan". Revista Aeroespacio Nº 526. Editada por Fuerza Aérea Argentina (noviembre / diciembre de 1998). Disponible on line en: <www.aeroespacio.com.ar/site/antiores/520-528/526/latinfaa.htm>.

Amazonas para evitar el tráfico de drogas y de armas, así como la tala no autorizada de árboles y la minería ilegal. En otro plano, la acción de los grupos criminales que operan en las *favelas* de Río de Janeiro y en las calles de Sao Paulo, ha puesto en jaque a las autoridades, que en muchas veces dispusieron la intervención del Ejército para combatir el crimen y mantener el orden.⁴⁹

La reforma de la Defensa en Chile. En 1997, Chile publicó su primer “Libro Blanco de la Defensa”, y posteriormente, en el año 2003, publicó el “Libro de la Defensa Nacional 2002”. Al igual que el “Libro Blanco de la Defensa 2000”, editado por el Ministerio de Defensa de España, su homólogo chileno incluye una sección destinada a los aspectos económicos de la Defensa. Chile comenzó, en el año 2000, a implementar un conjunto de medidas en el marco del *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado*. Sin embargo, a pesar de los éxitos obtenidos en temas de gestión pública, la modernización de la defensa es un tema pendiente. Chile se ha fijado la meta de avanzar en la reforma de la legislación en temas como, estructura del Ministerio de Defensa, carrera militar, Ley Reservada del Cobre, previsión militar y justicia militar.⁵⁰

Chile, entre otros países latinoamericanos, ha comenzando a implementar hace algunos años reformas gerenciales que trasladan técnicas de gestión privadas al sector público, a fin de mejorar la prestación de bienes y servicios estatales, cumpliendo en mejor y mayor medida con las necesidades de la ciudadanía. Hasta el momento, el país parece haber logrado buenos efectos en la implementación de algunas iniciativas gerenciales. No obstante, el área de Defensa todavía está a mitad de camino en materia de reforma administrativa, debido a las dificultades de encontrar consenso en temas pendientes del sector, agravadas por la propia especificidad de la actividad –que no permite cualquier tipo de reforma–, distinguiéndola del resto de las dependencias estatales. Aunque un cambio integral de la administración de la Defensa continúa pendiente en Chile, es destacable que ya se han abierto varios frentes de debate político, lo cual puede constituir un primer paso para una posterior modernización.⁵¹

⁴⁹ BRASIL (2005) Política de Defensa de Brasil 2005. La versión en español de este documento puede ser consultada en el sitio web de la NDU (National Defence University): <http://merlin.ndu.edu/whitepapers/Brazil_Spanish2005.doc>.

⁵⁰ **Ley Reservada del Cobre.** La llamada “Ley Reservada del Cobre”, es una norma de la década de los 50, por la cual las Fuerzas Armadas de Chile reciben anualmente un 10% del producido por las exportaciones de cobre de ese país. Se prevé que el Proyecto de Ley que modificará esta norma estaría listo en el año 2007 y actualmente se están analizando diversas alternativas para el financiamiento de las Fuerzas Armadas chilenas.

⁵¹ MALAMUD, Marina (2007) Hacia la modernización de la Defensa Nacional: el caso de Chile. ARI N° 11/2007. Análisis del Real Instituto Elcano (ARI) publicado el 6 de febrero de 2007. Disponible en: <www.realinstitutoelcano.org>.

En el año 2006 se instrumentó una nueva modalidad de reclutamiento, que da diferentes incentivos a hombres y mujeres para inscribirse de forma voluntaria en el servicio militar. En 2007, por primera vez en la historia de Chile, la totalidad de los más de quince mil reclutas que se incorporaron al servicio militar ingresó por decisión propia. La gradual transformación de un servicio militar obligatorio a uno voluntario, contempla una serie de incentivos, tales como programas de capacitación, oportunidades para terminar los estudios, cobertura de salud, así como la posibilidad de continuar una carrera en las instituciones armadas. Si bien la nueva ley de reclutamiento, vigente desde 2006, da prioridad a la voluntariedad del reclutamiento, deja abierta la posibilidad de que si los voluntarios no fueran suficientes para completar las vacantes existentes, el gobierno puede convocar a jóvenes ciudadanos a prestar servicio militar obligatorio. Una completa información sobre la situación actual de la defensa en Chile puede ser obtenida en el sitio web del Ministerio de Defensa Nacional de ese país: <www.defensa.cl>.

El proceso de reforma de la Defensa en Ecuador. En el año 2002, el gobierno ecuatoriano publicó el “Libro Blanco de la Defensa Nacional”, con lo que ingresó al reducido grupo de países latinoamericanos que poseen una Política de Defensa compilada en un único documento de carácter público. Por otra parte, ese mismo año, Ecuador fue el anfitrión del Seminario Internacional sobre “Políticas de Defensa”, realizado en Quito, del 20 al 23 de Mayo de 2002, que fue auspiciado por el Gobierno Ecuatoriano y el Centro Hemisférico de Estudios de Defensa (CHDS, por su sigla en inglés).

En mayo de 2006, el Presidente [de Ecuador] envió al Congreso Nacional los nuevos proyectos de "Ley Orgánica de Fuerzas Armadas" y "Ley de Personal de Fuerzas Armadas". Con esto se abrió el proceso de reforma parcial de la legislación militar. [...] Los textos resultantes fueron aprobados a fines de diciembre de 2006. En enero el Presidente Palacio envió sus objeciones que fueron tratadas por la nueva legislatura. El texto final fue aprobado el 10 de enero de 2007. [...] Quedan pendientes temas cruciales para una verdadera transformación de la Defensa Nacional (reforma del Ministerio de Defensa; del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; reforma de las entidades adscritas a las Fuerzas Armadas, sobre todo las empresas)...⁵²

⁵² PUCE (2007) *Democracia Seguridad y Defensa*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Boletín Bimestral. Año 3 - Enero / Febrero – 2007. p. 2 y siguientes.

Reforma de la Defensa en Paraguay. Tras la reapertura democrática en 1989, se inició un proceso de reforma política que permitió la aprobación de la Constitución de 1992, actualmente en vigencia, que sustituyó a la Constitución de 1967. La nueva Carta Magna limitó la participación de los militares en actividades políticas, como hasta ese momento, y si bien mantuvo el servicio militar obligatorio, reconoce la “objeción de conciencia” como causa para no realizarlo. Posteriormente, en 1996, después de un fallido golpe contra el Presidente Wasmosy, surgió la inquietud entre algunos sectores por introducir reformas en el sector de la Defensa. Sin embargo, estos intentos no tuvieron éxito. Entre 1999 y 2001, se realizó un proceso participativo que propuso un paquete de reformas que incluían una Ley de Organización Militar, una Ley de Reestructura del Ministerio de Defensa, una Ley de Inteligencia y una Propuesta de Política de Defensa Nacional, en el marco de un proceso de diálogo cívico militar. Desafortunadamente, estos intentos de introducir reformas en la normativa que regula al sector de la defensa, no prosperaron. A mediados de 2006, Paraguay inició un nuevo proceso de búsqueda de consensos para materializar la necesaria reforma de la defensa, que está actualmente en marcha. Más información sobre la Defensa de Paraguay puede ser obtenida en el sitio web de su Ministerio de Defensa: <www.mdn.gov.py>.

Reforma de la Defensa en Perú. Actualmente, se está instrumentando una profunda reforma del sector de la defensa en este país. Perú publicó su *Libro Blanco de la Defensa Nacional* en abril de 2005, y a comienzos de 2007 el Poder Ejecutivo terminó de dar forma a varios proyectos de ley que buscan, entre otras cosas, reestructurar el Ministerio de Defensa (MINDEF), establecer claras reglas de empleo de la fuerza a nivel nacional y racionalizar el sistema de ascensos de los oficiales de las Fuerzas Armadas. El proyecto de reestructuración del MINDEF, según palabras del propio Ministro de Defensa Allan Wagner, plantea una “reconcepción del modelo organizativo”, que incluye innovaciones en las políticas y recursos para la defensa, y en especial busca

elevant la importancia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.⁵³

[La primera gran reforma de la Defensa en Perú, tuvo lugar cuando]... El Ministerio de Defensa fue creado por la Ley 24.654, el 1° de abril de 1987, mediante la Integración de los ministerios de Guerra, Marina y Aeronáutica, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Secretaría de Defensa Nacional y organismos consultivos de asesoramiento, planeamiento, de apoyo y control. "La segunda reforma fue la modernización de los institutos armados realizada en el 2002. Ahora estamos camino a la tercera reforma, no a una de cada instituto, sino mediante la convergencia de los institutos y el fortalecimiento de la interoperabilidad, a partir de un sistema de vigilancia y control territorial que permitirá tener conocimiento de lo que ocurra en el territorio", precisó. En consecuencia, existirá un nuevo concepto del despliegue de la fuerza y también un nuevo modo de enfocarla en función de los desafíos de la seguridad y defensa nacional, acotó Wagner. Indicó que se podrá dar este paso hacia un nuevo concepto de las Fuerzas Armadas y de organización para cumplir su misión constitucional...⁵⁴

El Ministerio de Defensa de Perú está elaborando cinco proyectos de ley que el Ejecutivo prevé enviar al Congreso para su aprobación en el correr de 2007. Una de las iniciativas orientada a racionalizar los órganos y organismos del Ministerio de Defensa busca mejorar los sistemas de información y de administración, racionalizar el gasto, así como simplificar los procedimientos administrativos. También incluye la creación de los Viceministerios de políticas para la defensa y el de recursos para la defensa. Otra iniciativa está referida a la creación de un reglamento unificado de ascensos dentro de las Fuerzas Armadas. Otro de los proyectos de ley adecua el régimen disciplinario, y otro proyecto sobre justicia militar busca dar garantía jurídica al personal militar de acuerdo a las normas constitucionales.⁵⁵

⁵³ El Libro Blanco de la Defensa de Perú, puede ser consultado en el sitio web del Ministerio de Defensa de ese país. Por otra parte, este sitio presenta una completa información sobre los principios y las bases de la reestructura de la defensa en Perú, así como el Plan Estratégico para la reforma entre 2004-2010. Por mayor información, ver: <www.mindef.gob.pe>.

⁵⁴ ANDINA (2007) *Ministro Wagner refuerza compromiso con tercera reforma del sector Defensa*. Lima, Perú, 2/04/07. Publicado en el Resumen de Noticias del Ámbito Regional (31 al 10 de abril 2007) que publica semanalmente el Ministerio de Defensa de Uruguay. Disponible en: <www.mdn.gub.uy/pages/respres.asp>.

⁵⁵ **Libros Blancos de la Defensa.** Una completa y actualizada recopilación de los libros blancos de la defensa de la mayoría de los países del mundo, puede ser consultada en el sitio web de la Universidad Nacional de Defensa de los EUA (NDU - National Defence University): <<http://merln.ndu.edu/whitepapers.html>>.

2.4.2 Actualización de la Administración de la Defensa en España

Uruguay está comenzando a materializar una reforma del sector de la defensa, en muchos aspectos similar a la que España, al igual que otros países de la OTAN, iniciaron hace ya varios años. Por ello, la experiencia española en materia de gestión de la Defensa, puede ser un importante punto de referencia para la reforma militar que actualmente está teniendo lugar en Uruguay y en otras partes de América Latina.⁵⁶

El ingreso de España en la OTAN en la década de los 80, así como su incorporación a la Unión Europea, implicó una adaptación de la estructura y equipamiento de las Fuerzas Armadas españolas, al entorno de cooperación militar e industrial que definió el esquema de seguridad colectiva establecido en la Europa de la Post Guerra Fría. Este proceso tuvo importantes efectos en el presupuesto de defensa, en la estructura del Ministerio de Defensa, así como en la industria de defensa. En el año 2000, España publicó su *Libro Blanco de la Defensa* y en el 2001 lanzó la RED (Revisión Estratégica de la Defensa).⁵⁷

Más recientemente, la Directiva de Defensa Nacional 1/2004, del Ministerio de Defensa de España, fijó como su primera línea general de actuación en el ámbito nacional, el “Elaborar una nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional”.

⁵⁶ **Reforma de la Defensa en los países de la OTAN.** Los Estados Unidos iniciaron su reforma de la defensa en 1997 con el lanzamiento de la *Iniciativa para la Reforma de la Defensa (DRI, Defence Reform Initiative)*. Por su parte, el gobierno británico publicó en 1998, el documento titulado *Strategic Defense Review (SDR)* en el que se planteaban las bases de un proceso de reforma tendiente a actualizar y hacer más eficiente la gestión de la defensa en ese país. Posteriormente, otros países europeos han desarrollado al igual que España su propia revisión estratégica del sector de la defensa en el marco de las transformaciones experimentadas por los países de la OTAN, después del fin de la Guerra Fría. Posiblemente la más reciente de estas reformas sea la de Alemania que publicó una nueva versión de su Libro Blanco de la Defensa en el año 2006. Una completa recopilación de los libros blancos de la defensa que reflejan estos procesos de reestructura, puede ser consultada en el sitio web de la Universidad Nacional de Defensa de los EUA (NDU - National Defence University): <<http://merln.ndu.edu/whitepapers.html>>.

⁵⁷ **El Libro Blanco de la Defensa 2000.** Editado por el Ministerio de Defensa de España, puede ser consultado en el sitio web de RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina): <www.resdal.org/Archivo/d0000128.htm>. Por otra parte una completa información sobre la actual Política de Defensa española está disponible en el sitio del Ministerio de Defensa de España: <www.mde.es/contenido.jsp?id_nodo=4020&&keyword=&auditoria=F>.

La ley, que fue sometida a debate parlamentario en setiembre de 2005, incluía aspectos relativos a las misiones y cometidos de las Fuerzas Armadas; las bases de la organización militar conforme a los principios establecidos en la Constitución; los principios esenciales que deben inspirar su empleo, así como la forma en que el Parlamento debe pronunciarse sobre su participación en operaciones militares en el exterior.⁵⁸

Una nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional fue aprobada el 17 de noviembre de 2005. Esta ley vino a reemplazar a una norma que databa de 1980 y que a pesar de que había sido modificada parcialmente en 1984, necesitaba de cambios que se adaptaran a las nuevas realidades de las Fuerzas Armadas. La antigua norma había sido aprobada antes del ingreso de España a la OTAN y de la adhesión a la Unión Europea, asimismo la norma era anterior al fin de la Guerra Fría y a la profesionalización de la tropa.⁵⁹

Modernización de la Administración Militar. El “Plan Estratégico para la Modernización de la Administración de la Defensa 2005-2008”, que actualmente está implementando el Ministerio de Defensa de España, se inscribe dentro del “Plan Global de Modernización de la Administración General del Estado”. Cabe destacar que en España se denomina Administración General del Estado (AGE) a los organismos directamente dependientes del Poder Ejecutivo, lo que en Uruguay se conoce como “Administración Central del Estado”.⁶⁰

⁵⁸ **Directiva de Defensa Nacional 1/2004.** Fue emitida el 30 de diciembre de 2004 y delinea la Política de Defensa definida por el actual gobierno español, encabezado por el Presidente José Luis Rodríguez Zapatero. Disponible en: <www.mde.es/descarga/ddn_2004.pdf>.

⁵⁹ **Ley Orgánica de la Defensa Nacional.** El texto completo de esta norma, aprobada el 17 de noviembre de 2005, puede ser consultado en: <www.boe.es/boe/dias/2005/11/18/pdfs/A37717-37723.pdf>. Por otra parte, se recomienda consultar ARTEAGA, Félix (2005) La Ley Orgánica de Defensa Nacional: Apuntes para un Debate. Artículo publicado en el sitio web del Real Instituto Elcano, que analiza el proyecto de Ley Orgánica de Defensa Nacional, presentado por el Gobierno español, en marzo de 2005, comparándolo con la ley en vigor en aquel entonces y con documentos europeos similares: <www.realinstitutoelcano.org/analisis/727.asp>.

⁶⁰ El Ministerio de Administraciones Públicas de España (www.map.es) ha definido para el periodo 2006-2008 un plan para mejorar y modernizar la gestión pública en general. Más datos sobre el Proyecto “Moderniza” para la reforma de la Administración General del Estado, pueden ser obtenidos en el sitio web del MAP (Ministerio de Administraciones Públicas) de España: <www.map.es/iniciativas/mejora_de_la_administracion_general_del_estado/moderniza.html>.

Cuadro 9: Generalidades sobre la Reforma de la Defensa en España

<p>Reestructuración de la Defensa. La actual política de defensa de España, es el resultado de numerosas iniciativas que fueron recogidas en el Libro Blanco de la Defensa publicado, en el año 2000, por el Ministerio de Defensa de España. Posteriormente fue promovido un proceso de reflexión colectiva en el marco de un debate en torno a los aspectos relativos a la defensa y la seguridad. Este proceso culminó en una iniciativa que se denominó <i>Revisión Estratégica de la Defensa (RED)</i>, que sigue en líneas generales las tendencias de otras reformas del sector de la defensa realizadas por varios países europeos como el Reino Unido, Alemania y Bélgica, entre otros. La RED, que comenzó a implementarse en febrero de 2001, se inició con el análisis de la situación en que se encontraban en ese momento las Fuerzas Armadas.</p> <p>Modernización de la Gestión. La reforma en curso incluyó la elaboración del "Plan Estratégico para la Modernización de la Administración de la Defensa 2005-2008" que es una parte componente del "Plan Global de Modernización de la Administración General del Estado". Este cuadro presenta las cuatro grandes líneas de acción estratégicas implementadas en el marco de la Modernización de la Administración de la Defensa, actualmente en curso, indicándose los principales proyectos que cada estrategia involucra.</p>	
Estrategias	Proyectos
Racionalización de los Procedimientos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agilizar la tramitación de la documentación administrativa dentro del MINISDEF (Ministerio de Defensa) y entre el Ministerio y sus dependencias, para reducir los tiempos medios de trámite. 2. Homologar los procedimientos especiales gestionados por el MINISDEF, para que se ajusten a los criterios generales de gestión del Estado español, antes de la puesta en marcha del IV Plan General de Simplificación Administrativa. 3. Documentar los procedimientos administrativos del personal militar, como paso para su racionalización. 4. Con el apoyo de la Dirección General de Modernización Administrativa (del Ministerio de Administraciones Públicas), rediseñar ciertos procedimientos administrativos, utilizando la herramienta informática ARIS. Este sistema tipo BPM (Business Process Management) permite analizar, y redefinir el flujo de los procesos dentro de un trámite administrativo. 5. Racionalizar las convocatorias de ingreso a las FAS (Fuerzas Armadas) para simplificar y agilizar su tramitación, en colaboración con el DIGEREM (Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar).
Simplificación de Estructuras	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar una COS (Consultoría Operativa de Servicios) en la Secretaría General de Servicios Económicos y Pagadurías con la finalidad de adaptar la organización para la futura gestión unificada de la nómina [sueldos] en el Ministerio de Defensa. 2. Realizar una Consultoría Operativa de Servicios en la Secretaría General de Régimen Interior con la finalidad de racionalizar su estructura interna y plantilla. 3. Colaborar en la racionalización de la estructura y el funcionamiento de la Organización Periférica del MINISDEF: Delegaciones, Subdelegaciones de Defensa y Oficinas Delegadas. 4. Analizar comparativamente y documentar las estructuras orgánicas del MINISDEF.
Gestión de la Calidad y la Excelencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer una Carta de Servicios en cada uno de los Centros Directivos de la Subsecretaría, comenzando por la Oficina de Información Administrativa (SEGENTE - Secretaría General Técnica). 2. Definir un sistema que permita medir la calidad de los servicios que prestan las Delegaciones y Subdelegaciones de Defensa y sus Oficinas Delegadas. 3. Institucionalizar programas de formación en gestión y evaluación de la calidad, con carácter periódico, para el personal del MINISDEF, con la colaboración de la Secretaría General de Inspecciones, Evaluación y Calidad de los Servicios INAP (Instituto Nacional de Administración Pública). 4. Implementar, en el ámbito del MINISDEF, los Premios a la Calidad e Innovación en la gestión Pública.
Impulso de la Administración Electrónica (E-Government)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impulsar la gestión del Portal del Empleado mediante firma electrónica. 2. Impulsar el intercambio de certificados o documentos electrónicos administrativos con los diferentes departamentos de la AGE (Administración General del Estado), las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y empresas nacionales e internacionales.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Defensa de España, que fue presentada durante el *III Curso de Alta Gestión de Recursos Financieros* dictado en el CESEDEN (Centro Superior para Estudios de la Defensa Nacional) en 2007.

El *Plan para la Modernización de la Defensa 2005-2008*, abarca cuatro grandes áreas, y para cada una de ellas se definió una estrategia. A los efectos de materializar cada una de estas estrategias, está siendo implementada una serie de proyectos específicos, tal como puede verse en el Cuadro 9 de p.81 (Generalidades sobre la Reforma de la Defensa en España). Esta reforma fue diseñada y está siendo implementada por la “Oficina para la Modernización de la Administración Militar”, que funciona en la sede del Ministerio de Defensa de España. Durante este proceso, el MINISDEF ha utilizado con éxito la herramienta informática ARIS, una aplicación de tipo BPM (Business Process Management), que fue facilitada por el MAP (Ministerio de Administraciones Públicas). Esta herramienta permite analizar todos los pasos de un procedimiento administrativo, para detectar sus “cuellos de botella”, hacer simulaciones, y rediseñarlos para hacerlos más eficientes.⁶¹

Por otra parte, la Guardia Civil, que depende del Ministerio de Defensa, ha comenzado a utilizar un sistema informático tipo ERP (Enterprise Resource Planning) como elemento de apoyo a su gestión. Es interesante destacar que la incorporación de esta solución informática de gestión se realizó con el apoyo del departamento de informática de la empresa española *El Corte Inglés*, lo que habla muy bien de la capacidad de cooperación del sector de la defensa con el sector privado.⁶²

Educación para la Defensa. El 6 de enero de 2006, el entonces Ministro de Defensa español, José Bono, anunció la intención del gobierno de impulsar una reforma del sistema de educación militar, pieza clave para la reactualización de las instituciones armadas y para la gestión del conocimiento en el ámbito de la defensa. Dentro de las posibles iniciativas a tomar, se encontraba la creación

⁶¹ La plataforma informática ARIS, de la empresa IDS Scheer (www.ids-scheer.com) uno de los líderes mundial en soluciones BPM (Business Process Management), fue desarrollada conjuntamente con la empresa SAP otra empresa que es un referente en soluciones informáticas para la gestión.

⁶² Información obtenida de la entrevista mantenida con el Ing. Cristóbal Guzmán de la Oficina para la Modernización de la Administración Militar, Subsecretaría de Defensa, Ministerio de Defensa de España.

de una Universidad de la Defensa. Sin embargo, hasta el presente no se han realizado avances en ese sentido. Cabe destacar que el Ministerio de Defensa de España, ya posee instituciones como el IUGM (Instituto Universitario Gutiérrez Mellado) o el CESEDEN (Centro Superior para Estudios de la Defensa Nacional), que dictan carreras y cursos de nivel universitario. Sin embargo, ambas instituciones ofrecen solamente titulaciones de “postgrado” y en el ámbito de MINISDEF (Ministerio de Defensa Nacional) no existe ninguna institución que emita “títulos universitarios de primer grado” (Licenciado, Ingeniero, etc.), como sí ocurre en Uruguay desde el año 2000.⁶³

El IUGM dicta un Doctorado en Paz y Seguridad Internacional, que incluye un módulo sobre Economía de Defensa. Asimismo, dicta un Curso de Especialista en Gestión Pública de la Defensa, que también incluye un módulo sobre Economía de Defensa. Este instituto organiza desde el año 2002 la Semana Iberoamericana, un seminario especializado en temas de seguridad y defensa que congrega a académicos y militares de Europa y de América Latina. Actualmente, el IUGM, está desarrollando un proyecto denominado ADEFAL (Administración de la Defensa en América Latina) por el cual el gobierno español busca fomentar el debate académico sobre los temas vinculados a la gestión de la defensa en los países latinoamericanos.

Por su parte, el CESEDEN (Centro Superior para Estudios de la Defensa Nacional), además del Master en Seguridad y Defensa, dicta una serie de cursos de especialización de unas 8 semanas de duración destinados a civiles y oficiales superiores que ocupen o aspiren a ocupar cargos en el área de especialidad de cada curso. Dentro de estos cursos se destacan: Curso de Alta Gestión de Recursos Humanos, Curso de Alta Gestión Logística y Curso de Alta Gestión Financiera. El CESEDEN posee convenios y desarrolla

⁶³ **El Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM)**, es uno de los principales referentes en España sobre temas vinculados a la Defensa. Este Instituto tiene su sede en Madrid, depende del Ministerio de Defensa de España y está adscrito a la UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia). Por mayor información: <www.iugm.es>.

actividades conjuntas con varias universidades españolas, dentro de las que se destacan la URJC (Universidad Rey Juan Carlos), la Universidad de Salamanca, la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad Politécnica de Madrid y la Universidad de Santiago de Compostela.⁶⁴

Por otra parte, en el CESEDEN se dictan cursos conjuntos en los que participan oficiales de todas las ramas de las Fuerzas Armadas. Estos cursos están pensados para favorecer la operación conjunta de las Fuerzas Armadas. En este sentido, se dictan cursos para oficiales de las jerarquías de Mayor y Teniente Coronel (o grados equivalentes), como es el caso del Curso de Estado Mayor Conjunto. Por otra parte, se dictan cursos de capacitación conjuntos para oficiales de las jerarquías de Coronel y Capitán de Navío.

Gestión de Recursos Materiales. La logística ha sido siempre una pieza clave del accionar de las fuerzas militares en tiempo de guerra y ésta no pierde su validez en tiempo de paz.

En el campo de la logística de las Fuerzas Armadas, la RED [Revisión Estratégica de la Defensa] pretende racionalizar su organización, alcanzar la máxima integración logística partiendo de las actuales estructuras y lograr la máxima eficiencia en el empleo de los recursos económicos. El desarrollo de las actividades para lograr estos objetivos se realizará bajo la dirección centralizada y una ejecución descentralizada, aplicando en su organización y procedimientos el principio de acción conjunta. [...] Las Fuerzas Armadas españolas, hasta el día de hoy con carácter general, gestionan su abastecimiento de forma independiente en cada Ejército [Tierra, Mar y Aire] siguiendo procedimientos distintos que están ligados a sus respectivas estructuras orgánicas. Los sistemas logísticos que utilizan son por el momento difícilmente compatibles si bien existe un proyecto de desarrollo de un sistema logístico común.⁶⁵

En la actualidad, las organizaciones militares son más reducidas y su potencia relativa de combate no se mide exclusivamente en términos cuantitativos, sino también por la calidad y preparación de su personal y por la capacidad que

⁶⁴ **CESEDEN (Centro Superior para Estudios de la Defensa Nacional).** Completa información sobre los cursos dictados por esta institución puede ser obtenida en: <www.ceseden.es>.

⁶⁵ QUÍLES FUSTER, Antonio (2005) "Racionalización en la Logística a la Luz de la Revisión Estratégica". En *El esfuerzo de Defensa. Racionalización y optimización*. Monografías del CESEDEN Nº 76. Ministerio de Defensa de España, Madrid, Abril de 2005. pp. 137 y 163. Esta publicación está disponible en: <www.ceseden.es/c_documentacion/monografias.htm>.

poseen de desarrollar un apoyo logístico eficiente y adecuado. Por otra parte, las Fuerzas Armadas de diferentes países están incorporando muchas “buenas prácticas” de la logística empresarial, al tiempo que están tercerizando aquellas tareas en las que las empresas privadas son más eficientes por un tema de especialización o volumen de operativa.

Las Fuerzas Armadas Españolas externalizan actualmente operaciones logísticas por valor de 1.500 millones de euros. A corto plazo, esta cifra se estima que se multiplicará por cuatro, hasta los 6.000 millones de euros. Así se puso de manifiesto el pasado jueves [23 de junio de 2005] durante la celebración de la I Jornada de Logística de Apoyo, organizada en Valencia por la Asociación para el Desarrollo de la Logística (ADL) y el Mando Logístico de Apoyo en Operaciones. Los responsables del Ejército participantes en las jornadas reiteraron en todo momento que la clave es que las empresas les consideren como un cliente más. Además, apuntaron la necesidad que tienen las Fuerzas Armadas de externalizar muchas de sus operaciones logísticas. Según el comandante del MALOG OP (Mando Logístico), Faustino Ruiz, "el aprovisionamiento, la producción y la distribución de mercancías son susceptibles de ser externalizadas. Todo lo que se puede medir, se puede evaluar, comprar y vender. El Ejército español y las empresas debemos estar unidos por una relación de confianza con el objetivo de buscar una gestión profesional y de calidad". La externalización, una necesidad. En este sentido, el comandante Javier Ruiz Arévalo apuntó que "llegar es el 70 por ciento de cualquier batalla porque nos enfrentamos a misiones que previamente no conocemos, no sabemos dónde vamos a desplegarlos, qué vamos a desplegar ni cuándo. Se trata de que si envío mil hombres a Afganistán se dediquen exclusivamente a labores militares. Este objetivo sólo se consigue con la externalización en empresas españolas. Esto no es una opción, es una necesidad". El Ejército necesita externalizar numerosos procesos que no pertenecen a su función principal y es su intención abrir esta oportunidad al mayor número de empresas posible. Aspectos como el abastecimiento, almacenamiento, transporte, mantenimiento, asistencia sanitaria y personal puede precisar la colaboración de empresas que desarrollan su actividad en el ámbito civil. Ante este panorama interesante que se abre para los operadores logísticos españoles, algunas de las empresas que ya colaboran con el Ejército explicaron sus experiencias. El director de proyectos de Provimar, Piero T. Del Dum, aconsejó durante su intervención en la jornada que, a la hora de optar a la externalización de alguna operación, "no se asusten, es complicado pero no imposible. Manuel Ruiz, consejero delegado de Ucalca, explicó su experiencia dentro de la Unión Temporal de Empresas que mantiene con Tecnove para el suministro de alimentación. Según Ruiz, la relación con el Ejército "precisa de un gran nivel de confianza entre ambas partes". El presidente de ADL, Ginéz Puig, alentó a las empresas pequeñas a que opten también a estos contratos a través de una unión temporal de empresas.⁶⁶

El Real Decreto-Ley 14/1999 regula el uso de firmas electrónicas en España. En julio de 2001 se comenzó la fase experimental del uso de expedientes y firmas electrónicas en el Ministerio de Defensa de España, y menos de un año después el sistema quedó definitivamente implantado.

⁶⁶ TYLOG (2005) La externalización del Ejército español alcanzará a corto plazo 6.000 millones. Artículo publicado en el sitio web de TYLOG (Transporte y Logística), consultado el 28 jun.05. Disponible en: <www.tylog.com/Noticia.aspx?Doclid=38080>.

Los procesos de tramitación tradicional y el electrónico coexistieron hasta el mes de abril de 2002, período en que se fueron corrigiendo las anomalías que fueron apareciendo hasta dejar la aplicación informática plenamente operativa a partir de dicho mes, cumpliendo de tal manera con el calendario previsto.⁶⁷

Es importante destacar que, en lo relativo a la gestión de recursos materiales, la reforma de la defensa en España incluyó una racionalización de los edificios y predios afectados al uso por parte de las organizaciones del sector de la defensa. La venta o adquisición de predios e instalaciones está a cargo de un organismo especializado del Ministerio de Defensa denominado GIED (Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa).⁶⁸

En todo caso, fuere cual fuere el esfuerzo de defensa que políticamente se acabe formulando –concretado un gasto de defensa previsiblemente habrá sido recortado respecto a los ideales planteamientos presupuestarios iniciales- deberá, como todo gasto público, ser objeto del mayor desvelo en su optimización para obtener de los recursos disponibles los mejores resultados. Cuanto más escasos sean los recursos en cuestión mayor tendría que ser la dedicación a su racionalización. [...] Los fondos públicos han de ser siempre administrados con eficiencia. En el caso del esfuerzo de defensa, España viene acumulando una prolongada serie de años de tan limitados recursos que la exigencia de la optimización no sólo es exigible sino acuciante, casi rayando en la avaricia.⁶⁹

De lo visto en la presente sección, se hace evidente que la reforma que España, comenzó hace varios años de su sector de la Defensa, puede ser una importante fuente de lecciones aprendidas en materia de reestructura militar, para muchos de los países de América Latina. A pesar de tratarse de realidades sensiblemente diferentes, existen problemáticas comunes entre España y Uruguay, por esto muchas de las soluciones implementadas por el gobierno español, con los ajustes del caso podrían ser aplicables al caso de un pequeño país como Uruguay.

⁶⁷ CONTRERAS FERNÁNDEZ, Pedro (2005) La Racionalización del Gasto de Defensa: Un desafío permanente. En *El esfuerzo de Defensa. Racionalización y optimización*. Monografías del CESEDEN N° 76. Ministerio de Defensa de España, Madrid, Abril de 2005. p.108. Esta publicación está disponible en: <www.ceseden.es/c_documentacion/monografias.htm>.

⁶⁸ **Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (GIED)**. Es un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Defensa de España, que gestiona la venta de determinadas propiedades que ya no tienen un interés militar y son puestas a disposición de este organismo por parte del Ministerio de Defensa. Más información: <www.gied.es>.

⁶⁹ LOBO GARCÍA, Ángel (2005) Capítulo Introductorio. *El esfuerzo de Defensa. Racionalización y optimización*. Monografías del CESEDEN N° 76. Ministerio de Defensa de España, Madrid, Abril de 2005. pp. 15 y 19. Esta publicación está disponible a texto completo en: <www.ceseden.es/c_documentacion/monografias.htm>.

2.4.3 Modernización de las Fuerzas Armadas en Uruguay

Durante los cuatro períodos de gobiernos constitucionales siguientes a la apertura democrática ocurrida en 1985, la conducción política del Estado intentó en diferentes oportunidades racionalizar la estructura, los efectivos, así como las funciones que la normativa vigente atribuía a las Fuerzas Armadas. Sin embargo, no fue posible obtener los consensos políticos necesarios para elaborar y aprobar las leyes que una reforma de este tipo requería. Las diferentes iniciativas de los sucesivos Poderes Ejecutivos, terminaron en Proyectos de Ley que nunca llegaron a ser aprobados por el Parlamento.

En todos los ámbitos vinculados a la Defensa, incluidos el Gobierno, el Parlamento y las propias Fuerzas Armadas, existe coincidencia en que es imprescindible adecuar la normativa vigente en la materia. Sin embargo, los diferentes intentos de adecuar esta normativa no obtuvieron el consenso necesario para poder materializarse y las diferentes iniciativas para actualizar el sector de la defensa no han prosperado.

Por otra parte, durante las últimas dos décadas, los gobiernos democráticos han asignado a las Fuerzas Armadas tareas atípicas para el concepto tradicional de una estructura militar. Por ejemplo, mediante el Decreto 378/997 (10 oct. 97), el Poder Ejecutivo dispuso que personal militar custodiara el perímetro exterior de las tres principales cárceles del país, a los efectos de que el Ministerio del Interior pudiera reasignar efectivos policiales para reforzar la seguridad pública en las calles. Algo similar ocurrió cuando, a comienzos de diciembre de 2006, por decreto del Poder Ejecutivo se dispuso que personal militar realizara la custodia perimetral de la planta de producción de pasta de celulosa que la firma finlandesa Botnia instaló en la zona de Fray Bentos. Si bien esto finalmente no llegó a implementarse, queda en evidencia que el actual gobierno es consciente de la conveniencia de contar con elementos rápidamente movilizables para atender cualquier evento imprevisto dentro del territorio del país.

Uruguay ha tenido observadores militares en la misión de la ONU en Cachemira (frontera India-Pakistán) desde 1952. Por otra parte, desde 1982, cuando desplegó su primer contingente de paz en la Península de Sinaí, como

parte de la MFO (Multinational Force & Observers), ha mantenido permanentemente un contingente de menos de 100 efectivos, al servicio de esa fuerza de paz. Sin embargo, en 1991, los militares uruguayos comenzaron a participar más activamente en Misiones de Paz de la ONU, cuando el gobierno uruguayo decidió el envío de un Batallón de Infantería a Camboya. Actualmente Uruguay es uno de los países que más participación tiene en las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. A fines de 2005, Uruguay era el 8º mayor proveedor de tropas a la ONU y tenía desplegados unos 2.500 efectivos en 14 misiones por todo el mundo. Teniendo en cuenta que el efectivo total de las Fuerzas Armadas era, por ese entonces, de 25.725 efectivos, en ese momento el país tenía desplegado en operaciones de paz aproximadamente el 10% de sus efectivos militares. Todo lo relativo a las misiones de paz será tratado en el Capítulo 4 de este trabajo.

Falta de especialistas en Defensa. En Uruguay, la formación de una comunidad de especialistas en el área de la defensa está en una etapa embrionaria. Se inició a fines de la década de los 90, cuando diferentes profesionales civiles vinculados a los diferentes partidos políticos de Uruguay comenzaron a asistir a los cursos que imparte el *Centro Hemisférico para Estudios de Defensa*, con sede en la ciudad de Washington DC. Los profesionales uruguayos que recibieron capacitación en este centro, suman a la fecha aproximadamente una veintena y son el núcleo que en el futuro constituirá el grupo de especialistas que asesorará a la conducción política del país, en lo relativo al diseño y gestión de las políticas de defensa.⁷⁰

⁷⁰ **El Centro Hemisférico para Estudios de Defensa**, mejor conocido por su sigla en inglés, CHDS (Center for Hemispheric Defense Studies), fue creado en 1996, y depende de la Universidad Nacional de Defensa, de los Estados Unidos, con sede en Washington DC. La creación del CHDS, fue uno de los resultados de la primera reunión de Ministros de Defensa del Continente Americano, realizada en 1995. Este centro fue creado con el fin de desarrollar actividades académicas y de capacitación destinadas a fortalecer la capacidad de gestión de la defensa, en los gobiernos latinoamericanos. El CHDS, ha desarrollado, desde su creación, cursos de capacitación, así como estudios académicos sobre la Gestión de Recursos de Defensa, dentro de otros aspectos relacionados a la seguridad continental. Periódicamente dicta el Curso de Planificación y Administración de Recursos de Defensa, así como el Curso de Economía de Defensa y Presupuesto. En estos cursos participan tanto civiles como militares de todo el continente. Periódicamente realiza un encuentro continental denominado *REDES (Research and Education in Defense and Security Studies)* en el que se exponen trabajos académicos sobre temas relacionados a la Administración de Recursos de Defensa, entre otros aspectos relativos a la Defensa. Todos los trabajos académicos presentados en las diferentes ediciones del Seminario REDES, están disponibles en: <www.ndu.edu/chds>. Por otra parte, este centro publica periódicamente la *Security and Defense Review*, cuyos números están disponibles en: <www.ndu.edu/chds/journal/index.htm>.

Excepto las actividades organizadas por el CALEN (Centro de Altos Estudios Nacionales) dependiente del Ministerio de Defensa de Uruguay, prácticamente no existen en Uruguay oportunidades para que los profesionales civiles accedan a algún tipo de formación en materia de Defensa. Muchas veces los legisladores que participan de las comisiones de defensa del Parlamento o los asesores civiles de los partidos políticos sobre temas de defensa, suelen ser autodidactas en la materia. Cabe destacar que el CALEN ha firmado convenios con el CESEDEN (Centro Superior para Estudios de la Defensa Nacional) de España y con la ANEPE (Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos) de Chile.⁷¹

El CALEN ha suscripto también acuerdos internacionales con: (1) Escuela Superior de Guerra, equivalente del CALEN en Brasil (www.esg.br); (2) Instituto de Altos Estudios Estratégicos, equivalente del CALEN en Paraguay (www.mdn.gov.py/IAEE.htm); (3) Colegio Interamericano de Defensa, con sede en Washington DC, que depende de la Junta Interamericana de Defensa (www.jid.org). Por otra parte, en el ámbito nacional, el CALEN suscribió convenios: (1) con el IMES (Instituto Militar de Estudios Superiores), dependiente del Ejército Uruguayo y; (2) con la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Por mayor información sobre el CALEN se recomienda consultar la sección 5.4.3 (El Capital Intelectual y la Educación Militar).

En los últimos años, ha comenzado a realizarse en Uruguay un mayor número de seminarios y simposios sobre los temas de seguridad y defensa, en su mayoría organizados por el CHDS (Centro Hemisférico para Estudios de Defensa) o por otros organismos internacionales, tales como la ONU o la OEA

⁷¹ **La ANEPE (Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos) de Chile**, posee una Cátedra de Economía de Defensa, que imparte varias asignaturas, que apuntan a difundir el conocimiento necesario para una eficiente asignación y administración de los recursos de defensa. Dentro de estas actividades se destacan: Teoría económica, Economía de defensa, Tecnología de defensa, Evaluación de proyectos y Administración de proyectos. Cabe destacar que la ANEPE, es el equivalente chileno del CALEN (Centro de Altos Estudios Nacionales) de Uruguay y que, en el año 2004, ambas instituciones suscribieron un convenio de cooperación académica en materia de Investigación, Extensión y Docencia. Ver: <www.anepe.cl>.

(Organización de Estados Americanos). Esto muestra el creciente interés de estas organizaciones por difundir el conocimiento relacionado a los temas de seguridad y defensa.

La reforma del marco normativo de la defensa. La normativa que rige el sector de la Defensa en Uruguay, ha sido objeto de sucesivas enmiendas desde la reapertura democrática ocurrida en 1985, pero esto no ha representado una solución definitiva. La reforma de las Fuerzas Armadas y la reforma del sistema de previsión social en general son dos grandes temas objeto de debate por parte de las diferentes colectividades políticas.

Durante el período que duró el gobierno cívico-militar en Uruguay (27 jun.1973 – 01 mar. 85) se aprobó el Decreto – Ley 14.157 del 21/02/74, que modificó la Ley Orgánica Militar vigente en aquel entonces (Ley 10.050 del 10 de septiembre de 1940). Durante el primer año del período de gobierno posterior al retorno a la Democracia (1º mar.85 – 1º mar.90) fue aprobada la Ley 15.808, que introdujo ciertos cambios a la legislación que regulaba el sector de la Defensa.

“Ya en 1985, al retorno a la institucionalidad democrática, el Parlamento Nacional electo aprueba la Ley 15.808, la que modifica algunos aspectos de la Ley 14.157, del período de facto. Dicha ley modificativa consta de siete artículos. En su artículo 3 da una nueva redacción al concepto mismo de las Fuerzas Armadas. Así establece que: “Las Fuerzas Armadas tienen por cometido fundamental defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su constitución y sus leyes, debiendo actuar siempre bajo el mando superior del Presidente de la República...”. Como vemos, nos hemos retrotraído a la vieja definición del año 1941, ya que es casi idéntica a la establecida en la [derogada] Ley 10.050... [...] ...los otros artículos de esta ley [15.808], derogan explícitamente y sin redefinición alguna, doce artículos de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas [14.157] promulgada por el gobierno de facto, así como también otras disposiciones existentes en otras normas relacionadas. Entre estas disposiciones derogadas y sin redefinición, se incluyen la conceptualización sobre Defensa Nacional, así como también se eliminan el Consejo de Seguridad Nacional y las Juntas de Oficiales Generales de cada Fuerza. Entonces sin definición conceptual y política sobre Seguridad Nacional ni sobre Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas Uruguayas han ido navegando durante los últimos años, sin estructuras políticas e institucionales claras donde articular y basar la gestión de las Fuerzas Armadas con la gestión de la Defensa Nacional.”⁷²

⁷² BESIO, Félix (2004). “Política y Defensa en Uruguay. Articulaciones disfuncionales de larga data”. Artículo editado en “Parlamento y Defensa. El Papel de las Comisiones”. Publicación realizada por RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina). Buenos Aires. p.116. Disponible en: <www.resdal.org>.

La normativa vigente presenta algunos vacíos importantes así como serias incongruencias. Por ejemplo, el sistema de reclutamiento es voluntario de acuerdo a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (Ley 14.157). Sin embargo, la Ley 9.943 sancionada en 1940, establece la obligatoriedad del servicio militar. Esta norma nunca fue realmente aplicada, pero tampoco fue derogada, por lo que, acorde a esta ley, los ciudadanos que cumplan 18 años de edad deberían recibir instrucción militar obligatoria.

Actualmente, la normativa que regula la Defensa Nacional en Uruguay consta de ciertas normas legales principales que fueron modificadas y/o complementadas por normas posteriores, muchas de ellas Leyes de Presupuesto y Leyes de Rendición de Cuentas de la ejecución presupuestal. En el Anexo 2 de p.365 (Principal Normativa que Regula la Defensa en Uruguay) se incluye un compendio de las principales normas que rige hoy en día la Defensa en Uruguay.

La Política de Defensa de Uruguay. Uruguay nunca tuvo una política de defensa compilada en un único documento de carácter público. Y cuando los países de la región comenzaron a emitir los primeros Libros Blancos, Uruguay realizó un intento de elaborar un documento de esas características. Así fue que en 1999, el Poder Ejecutivo publicó el documento titulado “Bases para una Política de Defensa”, en el que se presentaba mucha información actualizada sobre el Ministerio de Defensa Nacional, y se presentaba una propuesta sobre el tipo de estructura de defensa que un Estado como Uruguay debería tener. Sin embargo, el proyecto de definir una Política de Defensa como las que por ese entonces ya existían en Argentina, Brasil y Chile, perdió impulso.⁷³

El actual gobierno uruguayo, que asumió en marzo de 2005, impulsó una profunda reforma de la estructura de defensa del país que ha prosperado gracias a las mayorías parlamentarias que posee el gobierno en funciones. Esta reestructura se inició a comienzos de 2006, con la instalación del denominado “Debate Nacional sobre Defensa”. En marzo de 2006 fue organizado un seminario internacional con la participación de destacados expertos internacionales en defensa. Este proceso continuó en mayo de 2006

⁷³ Por más información se recomienda consultar: URUGUAY-MDN (1999) *Bases para una Política de Defensa Nacional*. MDN (Ministerio de Defensa Nacional). Disponible el sitio web de OEA (Organización de Estados Americanos): <www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefUrug.htm>.

con la organización del seminario *Debate Nacional sobre Defensa. Aportes para una Ley de Defensa Nacional*. Esto fue continuado por el trabajo de varias mesas temáticas de debate, que sesionaron en la segunda mitad de 2006.⁷⁴

Todo este proceso permitió la redacción del Proyecto de Ley de Defensa, que deberá ser aprobado por el Parlamento Nacional. Este proceso continuará con la redacción por parte del gobierno de diferentes proyectos de ley destinados a crear: una nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas; nuevas Leyes Orgánicas para cada una de las tres Fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea); y una nueva ley que regule el sector de inteligencia.

Una vez aprobada, la nueva Ley de Defensa tendrá un gran impacto, entre otras cosas, en lo relativo a la organización, despliegue territorial, y misiones específicas de las tres Fuerzas (Ejército, Fuerza Aérea y Armada). La nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas modificará las reglas para el manejo de los recursos humanos dentro de las Fuerzas Armadas, influyendo en los procedimientos de ingreso, ascenso y retiro del personal militar. Al mismo tiempo, redefinirá la forma de determinar las remuneraciones del personal militar en actividad, y las prestaciones del sistema previsional de las Fuerzas Armadas. Ambas leyes tendrán, además, un importante impacto económico en el Presupuesto Nacional. Por otra parte, la aprobación de un nuevo marco legal para los diferentes órganos de inteligencia del Estado puede llegar a introducir cambios en la estructura organizativa y presupuestal del MDN.

La Reforma de la Inteligencia, a diferencia de otros procesos de reactualización dentro de Ministerio de Defensa, no ha presentado grandes avances hasta el presente, entre otros motivos debido a la complejidad del tema. Del MDN depende la DIANCIE (Dirección Nacional de Inteligencia del Estado), al tiempo que cada una de las tres Fuerzas Armadas posee su propio organismo de inteligencia. Por otra parte, del Ministerio del Interior depende la DNII (Dirección Nacional de Información e Inteligencia) y el Ministerio de Relaciones Exteriores posee también un servicio de información propio.

⁷⁴ **Debate Nacional sobre Defensa en Uruguay.** Una completa información sobre los seminarios y la labor de las diferentes mesas temáticas de debate que fueron organizadas, puede ser obtenido en: <www.mdn.gub.uy/pages/debnac.asp>.

La Ley 17.930 (09 dic.05), por la que se aprobó el Presupuesto Nacional 2005-2009, dispuso en su Artículo 59, la creación de *“un cargo de Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado, el que se declara de particular confianza... [...] El mismo dependerá en forma directa del Presidente de la República y tendrá por cometido la coordinación de los servicios estatales con injerencia en la materia, sin perjuicio de las responsabilidades políticas que le correspondan a los jefes de los Incisos en cuyo ámbito actúan”*. De este coordinador dependerán los Servicios de Inteligencia de las Fuerzas Armadas agrupados en la Dirección Nacional de Inteligencia del Estado (DINACIE), la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (DNII) del Ministerio del Interior y el Servicio de Información de la Cancillería. Sin embargo, hasta el presente no se ha progresado en la planificada reforma del sector de la inteligencia.⁷⁵

“Un año y medio después de crearse oficialmente el cargo, el gobierno aún no ha encontrado al hombre apropiado para desempeñarse como coordinador de Inteligencia del Estado a pesar de una serie de ofertas que se hizo a civiles y militares. El Secretario de la Presidencia, Gonzalo Fernández, reconoció ante una comisión legislativa que el cargo “no ha podido ser llenado” a pesar de que ha sido ofrecido sucesivamente a personas civiles y militares. “Luego de meditarlo, declinaron la aceptación”, admitió Fernández, según consta en la versión taquigráfica de la reunión de la comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de Diputados del martes 5 [de junio de 2007], cuando los representantes de la Presidencia de la República comparecieron para analizar aspectos de las normas de la Rendición de Cuentas [...] La tarea de coordinar las acciones de Inteligencia del Estado tiene sus aspectos de cuidado. Por ejemplo, según fuentes oficiales y políticas, hay claras diferencias entre los servicios de Inteligencia de los Ministerios del Interior y de Defensa...”⁷⁶

⁷⁵ **DINACIE (Dirección Nacional de Inteligencia del Estado)**. Este órgano depende directamente del Ministerio de Defensa, y constituye una Unidad Ejecutora del Presupuesto Nacional. A comienzos de la década de 1970 este organismo se denominaba SID (Servicio de Información de Defensa) y posteriormente pasó a denominarse S.I.F.F.AA (Servicio de Información de las Fuerzas Armadas). Posteriormente, por la Ley 15.848 de diciembre de 1986, pasó a denominarse DGID (Dirección General de Información de Defensa). Adquirió su actual denominación por el Decreto 405/99, del 21 de diciembre de 1999, por el que se transformó la entonces Dirección General de Información de Defensa (DGID) en la Dirección Nacional de Información del Estado (DINACIE), manteniendo su dependencia del Ministerio de Defensa Nacional. Sus misiones son *“elaborar un Plan Nacional de Inteligencia [...] instrumentar un sistema de inteligencia que, a favor de la capitalización de organismos y medios ya existentes planifique, coordine y ejecute la inteligencia al más alto nivel del Estado”*. Este Decreto reglamentó el funcionamiento de la DINACIE al tiempo que definió los principios de su interacción con los órganos de inteligencia de las tres fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y con los del Ministerio del Interior. A pesar de que la DINACIE no integra las Fuerzas Armadas y depende directamente del Ministro de Defensa Nacional, por su actual composición así como por sus orígenes puede considerarse como un organismo militar. Actualmente está dirigida por un Oficial General del Ejército, la Armada o la Fuerza Aérea, cargo que rota cada dos años entre las tres Fuerzas Armadas.

⁷⁶ EL PAÍS (2007) El gobierno no encuentra un Jefe de Inteligencia. Hubo varias ofertas pero hasta ahora nadie ha aceptado. Diario El País. Montevideo. Edición del 11 jun. 2007. p.6.

La Inteligencia ha adquirido un renovado valor en tiempos de globalización, debido a que actualmente la vulnerabilidad de los Estados es muy grande ante amenazas transnacionales como el terrorismo, el narcoterrorismo y el crimen organizado. La cooperación continental y regional en materia de inteligencia ha cobrado un renovado vigor particularmente después de los atentados terroristas del 11-S. En este sentido, los países miembros de la OEA (Organización de Estados Americanos) aprobaron la primera Convención internacional contra el Terrorismo, redactada después de los atentados ocurridos en EUA el 11 de septiembre de 2001. Entre otras medidas, esta convención compromete a los Estados miembros de la OEA a intensificar su cooperación e intercambio de información de inteligencia.

La cooperación en materia de inteligencia en el Mercosur, lleva actualmente casi una década de existencia. Y tuvo sus orígenes, entre otros elementos, en los atentados terroristas que sufrió Argentina en 1992 y 1994.⁷⁷ Esta cooperación se enmarca dentro del *Plan de Cooperación para la Seguridad Regional en el Mercosur*, aprobado el 24 de julio de 1998. La primera modificación al Plan de Cooperación para la Seguridad en el Mercosur, tuvo lugar en diciembre de 1999. Esta enmienda, reunió en un único plan todos los esfuerzos en materia de seguridad que desarrollaba el Mercosur y creó el SISME (Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur).⁷⁸

⁷⁷ **Atentados terroristas en Buenos Aires.** En marzo de 1992, apenas un año después de la firma del Tratado de Asunción, por el que se creó el Mercosur, fue perpetrado un atentado terrorista con bomba contra la embajada de Israel en Buenos Aires. Posteriormente, el 18 Jul. 1994 se produjo un atentado con Bomba contra la AMIA (Asociación Mutual Israelita Argentina) en Buenos Aires, con un saldo de aproximadamente un centenar de muertos y cientos de heridos. En marzo de 2003, el entonces Presidente de Argentina, Eduardo Duhalde, vinculó los atentados antisemitas perpetrados en Buenos Aires durante los 90, con la participación de su país en la Guerra del Golfo. En este sentido, el Presidente argentino manifestó públicamente que estos atentados terroristas, contra la Embajada de Israel (1992) y la AMIA (1994), fueron el alto precio que Argentina debió pagar por haber enviado dos buques de guerra al Golfo Pérsico en 1991, como parte de la coalición internacional que expulsó a las tropas iraquíes que habían ocupado Kuwait. En la oportunidad manifestó que en 1996 las autoridades argentinas detectaron e impidieron un atentado de características similares, sin proporcionar más detalles.

⁷⁸ **El SISME (Sistema de Información de Seguridad del Mercosur)**, es básicamente un sistema para el intercambio de información sobre todos los aspectos de seguridad, que abarca el Plan para la Cooperación de Seguridad en el Mercosur (narcotráfico, terrorismo, contrabando, crimen organizado, etc.). (Por más información, consultar: Peláez 2003, p.211).

2.4.4 El Gasto de Defensa en América del Sur

Un estudio publicado el 16 de noviembre de 2004 por el *Centro de Estudios Nueva Mayoría*, de Argentina, revela que América Latina es la zona del planeta donde menos se invierte en defensa.

“América del Sur tiene el gasto en defensa más bajo del mundo en términos absolutos, en relación a su población, territorio y volumen económico. A la misma conclusión se llega analizándolo como porcentaje del PIB. En términos de porcentaje de la población incorporada a las Fuerzas Armadas, la región también tiene una baja relación, incluso en comparación con países europeos. América del Sur es una región de baja importancia estratégica mundial, pero enfrenta situaciones de inestabilidad, que combinan fuertes problemas de gobernabilidad con conflictos históricos. En una comparación Iberoamericana, España gasta en defensa más que los países de América del Sur, en gasto per cápita y tiene mayor porcentaje de población incorporada, pero gasta menos como porcentaje del PIB. Pese a que la amenaza del terrorismo está generando el mayor incremento de gasto militar desde los años ochenta, América Latina en general y América del Sur en particular, permanecen al margen de dicha tendencia”.⁷⁹

Según el Informe del *Centro de Estudios Nueva Mayoría* que maneja datos de 2003, Sudamérica destinaba en promedio casi un 2% de su PIB para la defensa, lo que no se diferencia mucho de la inversión en defensa de los países desarrollados (que destinan aproximadamente un 2,2% de su PIB). Sin embargo, en términos absolutos, América del Sur es la región del mundo que menos gasta en defensa y esta reducción fue adoptada en base a las ideas económicas del llamado “Consenso de Washington”, que promovía la disciplina fiscal a costa de reducciones progresivas del gasto estatal así como de su tamaño. Sin embargo, esto “no redundó en una mejor atención de las necesidades sociales sino que ellas mismas constituyeron una variable de recorte. Hoy día, América del Sur, con una porción cada vez más importante y alarmante de su población bajo la línea de pobreza, sigue reduciendo sus gastos militares, en muchos casos sin que ello responda a una visión estratégica o a una política de estado coherente”.

⁷⁹ FRAGA, Rosendo (2004) *El Gasto de Defensa en Iberoamérica*. Artículo publicado el 28 de abril de 2004. Rosendo Fraga es el director del *Centro de Estudios Nueva Mayoría*. Este artículo está disponible en el sitio web de *Real Instituto Elcano* de Estudios Internacionales y Estratégicos, con sede en Madrid: <www.realinstitutoelcano.org/analisis/490.asp>.

Cuadro 10: Gasto Militar de América del Sur en 2003

País	Población	Miembros de las Fuerzas Armadas	Tropas en Comparación con la Población (%)	Presupuestos de Defensa (millones de US\$)	PIB (millones de US\$)	Presupuestos como % de PIB	Gastos per cápita (US\$)	Gastos por efectivo (US\$)
Brasil	176.876.443	287.600	0,16	9.118,40	434.537,34	2,10	51,55	31.705,14
Argentina	38.393.774	71.400	0,19	1.507,87	125.920,55	1,20	39,27	21.118,67
Uruguay	3.380.177	24.000	0,71	175,16	9.460,89	1,85	51,82	7.298,39
Paraguay	5.340.939	18.600	0,35	47,48	4.219,84	1,13	8,89	2.552,85
Totales (Mercosur)	223.991.333	401.600	0,18	10.848,91	574.138,62	1,89	48,43	27.014,22
Bolivia	8.850.772	31.500	0,36	133,39	7.513,96	1,78	15,07	4.234,59
Chile	15.773.504	77.300	0,49	1.435,02	68.306,20	2,10	90,98	18.564,24
Colombia	44.583.575	200.000	0,45	1.539,67	72.755,86	2,12	34,53	7.698,37
Ecuador	13.337.313	59.500	0,45	638,52	17.519,11	3,64	47,87	10.731,42
Perú	27.148.101	100.000	0,37	873,82	37.956,23	2,30	32,19	8.738,23
Venezuela	25.549.084	82.300	0,32	1.111,18	61.606,94	1,80	43,49	13.501,56
Guyana (*)	702.100	1.600	0,23	5,59	800,00	0,70	07,97	3.496,50
Surinam (*)	435.449	1.840	0,42	8,51	170,21	5,00	19,54	4.625,35
Totales (resto de Sudamérica)	136.379.898	554.040	0,41	5.745,70	266.628,51	2,15	42,13	10.370,55
Totales (Sudamérica)	360.371,231	955,640	0,26	16.594,61	840.767,13	1,97	46,04	17.364,91

La información en esta tabla está basada en datos oficiales de cada país. Los datos sobre tropas militares fueron obtenidos de Instituto Internacional para Estudios Estratégicos (IISS, International Institute for Strategic Studies). (*) Datos no oficiales obtenidos de información fiscal 2002 y 2003, de la Agencia Central de Información de los Estados Unidos (CIA Factbook), y del IISS.

Fuente: Fraga (2004).

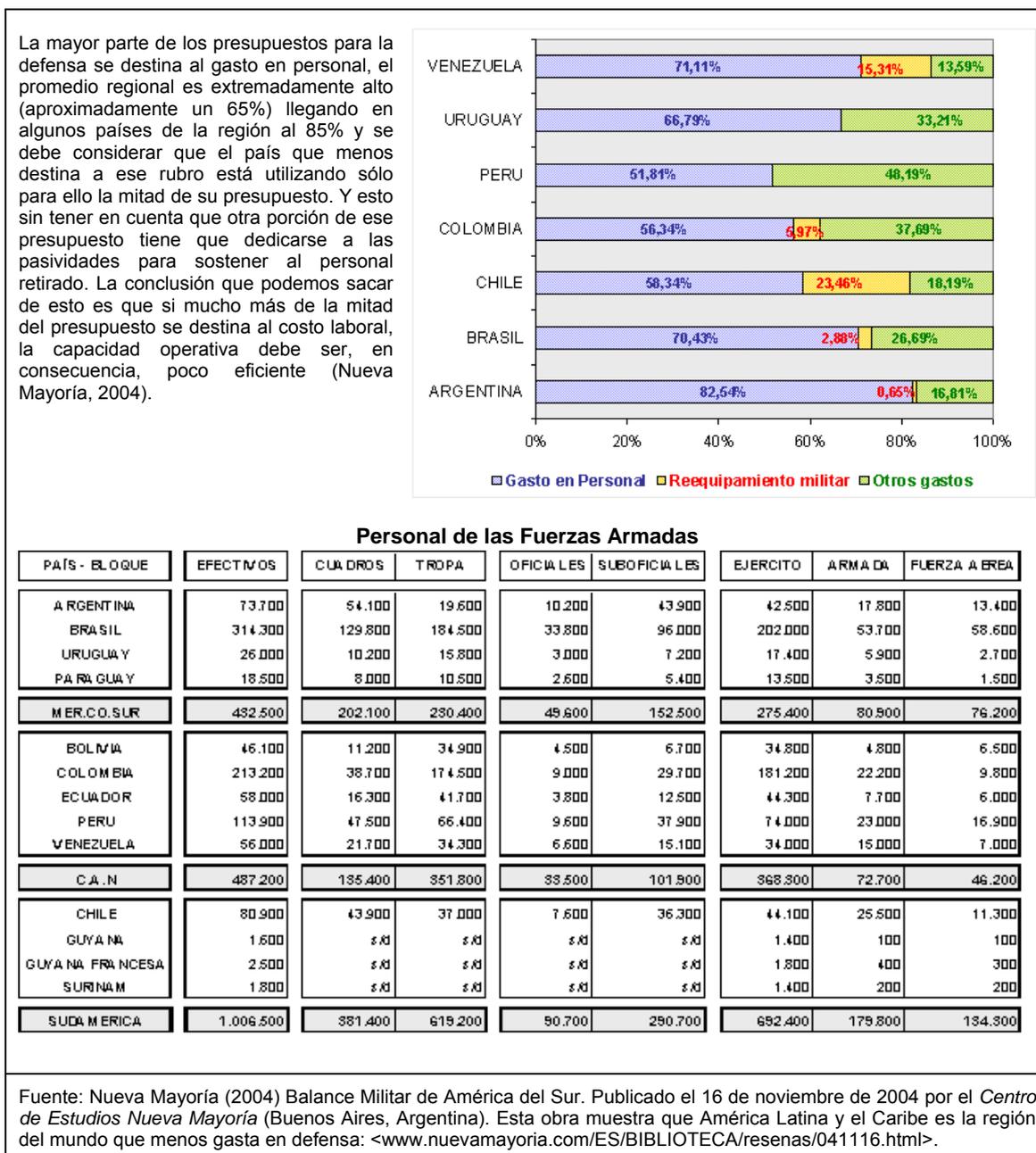
En 2003 los países del MERCOSUR invertían en promedio un 1,89% de su PIB en defensa, mientras que la CAN (Comunidad Andina de Naciones) destinaba el 1,8%. En este contexto, aparecen excepciones como las de Brasil, Chile, Colombia y Perú, que invertían más de un 2% de su PIB en defensa. También se destaca el caso de Ecuador, que invertía en defensa un 3,64% de su PIB.

Una comparación en esta materia entre el Mercosur y la Unión Europea, revela el abismo existente en la inversión que realizan ambas regiones en materia de defensa. Acorde al informe del *Centro de Estudios Nueva Mayoría*, todos los países de América del Sur gastan en defensa apenas la mitad de lo que gasta Francia. Asimismo gastan menos de un tercio de lo que gasta el Reino Unido y poco más de un tercio de lo que gasta Italia.

Lo habitual es que una organización militar invierta entre el 40 y el 50% de su presupuesto en retribuciones al personal. Sin embargo, como puede verse en el Cuadro 11 de p.97 (Distribución del Personal Militar en América del Sur), en varios países de la región los presupuestos asignados a salarios superan el 50% y en algunos casos como en Argentina, supera el 80%. Esto se debe a una drástica reducción del presupuesto asignado a funcionamiento e inversión.

Es vital para preservar un buen nivel de operatividad de cualquier componente militar el mantener un adecuado nivel de inversión destinado al mantenimiento del equipo y a la renovación del material que llegó al límite de su vida útil, así como para las actividades de entrenamiento del personal.

Cuadro 11: Distribución del Personal Militar en América del Sur



Fuente: Nueva Mayoría (2004).

Gasto de Defensa de América del Sur en 2006. Aparentemente, se ha producido un incremento en los gastos de defensa en Sudamérica, donde Brasil, Chile y Venezuela surgen como los países que más gastan en la región.

Con excepción de Brasil, el gasto militar de Venezuela les saca varios cuerpos de ventaja a sus pares latinoamericanos. Aunque de las cifras mundiales de gasto militar sólo se conocen hasta las de 2005, según el Departamento de Defensa de EE.UU., desde ese año Caracas ha gastado más dinero en armas que China, Pakistán e Irán. En este período, el gobierno de Hugo Chávez habría desembolsado US\$ 4.300 millones en comparación con los US\$ 3.400 millones de Beijing, US\$ 3.000 millones de Islamabad y US\$ 1.700 millones de Teherán. Según el Pentágono, el gasto en armas de Caracas subió 12,5% durante 2005 y 2006 en relación con los dos años previos. Pero Mark Stoker, analista londinense del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos [IISS, International Institute for Strategic Studies], le baja el perfil a los desembolsos venezolanos. "Compraron helicópteros y aviones de transporte. No son sistemas de armas ofensivas, son para mover gente y equipos en el país. Luego, en relación con los aviones que compraron a Rusia (cazabombarderos Sukhoi Su-30), no hay que olvidar que Venezuela tenía F-16 estadounidenses, pero ya no podían comprar repuestos de esos aviones [debido al embargo de armas que EUA impuso a Venezuela], por lo que eran inútiles. En realidad, se trató de un reemplazo de los aparatos", afirma Stoker. Sin embargo, admite que si Caracas compra los nueve submarinos que estudia adquirir, eso cambiará su relación de fuerzas (Brasil sólo tiene 5 sumergibles, y Colombia, 4). Caracas aún está lejos de alcanzar a Brasil, que en 2005 desembolsó US\$ 8.687 millones, y que es el país con mayor gasto militar en la región. Más atrás se ubican Chile (US\$ 3.401 millones), Colombia (US\$ 3.309 millones) y Argentina (US\$ 1.560 millones). De los otros vecinos, el gasto militar de Perú llega a los US\$ 893 millones, mientras el de Bolivia sólo es de US\$ 169 millones.⁸⁰

Algunos analistas interpretan el incremento del gasto chileno como algo coyuntural, que responde a la culminación de una serie de proyectos de compra iniciados a fines de los 90, destinados a reemplazar equipos que habían llegado al límite de su vida útil. Entre 2000 y 2007, Chile adquirió 8 fragatas de segunda mano (cuatro a Holanda y cuatro a Gran Bretaña), encargó la fabricación de dos submarinos de tipo convencional a un consorcio franco-español. En lo referente a material aéreo, Chile compró 10 cazas F-16 nuevos a Estados Unidos y otros 18 usados a Holanda. Estas aeronaves reemplazaron a los Mirage, que utilizaba la FACH (Fuerza Aérea de Chile) que por su antigüedad debieron ser dados de baja. Por otra parte, como ya se indicó, en la primera mitad de 2007 estaba prevista la entrada al parlamento el proyecto de Ley que reformaría la Ley Reservada del Cobre, con la que se financiaron esas compras, por lo que las Fuerzas Armadas todavía no tienen claro cuales serán las fuentes de financiación con que contarán en el futuro.

⁸⁰ EL MERCURIO (2007) Venezuela da el gran salto en la región. Diario el Mercurio, Santiago de Chile. Edición del 10 de marzo de 2007.

2.5 Actividades Industriales Vinculadas a la Defensa en Uruguay

Es importante destacar que al hablar de Industria de Defensa, se hace referencia de forma amplia a la producción de todo tipo de bienes así como de servicios vinculados de forma directa o indirecta al sector de la defensa. Cabe destacar que las Fuerzas Armadas consumen, por un lado bienes y servicios militares, y por otro lado bienes y servicios que son de doble uso, por no ser de aplicación exclusivamente militar. En este aspecto, Uruguay es un importador neto de material bélico propiamente dicho, porque en el país prácticamente no se produce ningún tipo de equipo militar. En el caso particular de Uruguay, pueden destacarse las siguientes características de su industria nacional:

1. **La industria de defensa nacional es prácticamente inexistente.** Por esto, todos los equipos, vehículos, aeronaves o embarcaciones de uso militar, son totalmente importados. Salvo la producción de ciertos elementos tales como uniformes, botas así como ciertos tipos de bolsas y mochilas, prácticamente en el país nunca se produjo equipo militar.
2. **El país no produce ningún tipo de armamento ni municiones.** El Servicio de Material y Armamento del Ejército, desarrolló en el pasado prototipos propios (actualmente discontinuados) de granadas de mano, cuyos componentes principales, incluidos los detonadores y las espoletas, eran importados. Asimismo, este servicio realiza la recarga de municiones para armas portátiles (pistolas, fusiles y ametralladoras livianas) a partir de insumos totalmente importados.
3. **En Uruguay no se fabrican pólvoras ni explosivos de uso militar.** Sin embargo, tal como se verá más adelante, la Planta de Explosivos del Servicio de Material y Armamento (PESMA), dependiente del Ejército, fabrica explosivos de uso comercial.
4. **No parecería viable que el Estado instalase una industria militar en Uruguay.** Los elevados costos financieros de instalar una base industrial destinada a la producción de defensa, así como el escaso nivel tecnológico del parque industrial existente en Uruguay, hacen poco probable la posibilidad de que, en el país, prospere la industria bélica. Esto se aplica incluso hasta para la fabricación de armamentos considerados de baja tecnología, como las armas portátiles y las municiones. Por otra parte, lo reducido de la demanda

interna de bienes de defensa, obligaría a exportar la mayor parte de la producción, lo que sería muy difícil de lograr en un mercado mundial de armas cada vez más complejo y competitivo. Sin embargo podría darse el caso de que alguna empresa internacional que ya opera en ese ramo, decida establecer una planta de producción o montaje en Uruguay, como forma de colocar sus productos en los países de la región, sin pagar aranceles aduaneros, gracias a la existencia del Mercosur (Mercado Común del Sur).

5. Uruguay es y posiblemente seguirá siendo un importador neto de insumos militares.

Las condicionantes económicas e industriales de Uruguay llevan a pensar que seguirá siendo, como en el pasado y en el presente, un país netamente importador de la mayoría de los bienes y servicios específicamente militares que requiere su defensa nacional. Debe destacarse además que desde comienzos de la década de los años 80, Uruguay no ha realizado importantes inversiones destinadas a renovar el equipamiento de sus Fuerzas Armadas. Una excepción a esto, han sido algunas compras de material realizadas para complementar el equipo a las tropas uruguayas que participan en Misiones de Paz. Asimismo ha adquirido navíos y aeronaves de segunda mano para reemplazar material que se había tornado obsoleto.

6. Uruguay produce buena parte de los insumos no militares que consumen habitualmente sus Fuerzas Armadas.

Tal es el caso, por ejemplo, de alimentos, medicamentos, combustibles, útiles de oficina, materiales de construcción e insumos para el mantenimiento de vehículos e instalaciones, entre otros *bienes fungibles* (bienes de consumo). En el caso particular de los combustibles, si bien estos son refinados en el país, su producción se realiza a partir de petróleo totalmente importado. El aumento del precio del dólar en 2002, junto con el aumento del precio internacional de crudo, que se triplicó en pocos años, han transformado a los combustibles en uno de los insumos más costosos para las Fuerzas Armadas. Esto es más notorio en el caso de la Armada y la Fuerza Aérea, las que sencillamente no pueden entrenar ni operar sin combustible.⁸¹

El hecho de que en Uruguay no exista una industria de defensa hace que no sean aplicables la mayor parte de los modelos teóricos desarrollados para

⁸¹ **Precio Internacional del Petróleo.** El precio del crudo se triplicó en menos de 10 años, puesto que en 1999 el barril de todas las clases de petróleo estaba por debajo de los US\$ 20 y en 2006 superó la marca de los US\$ 60 por barril. El récord de US\$ 77 el barril, fue alcanzado en el tercer trimestre de 2006, cuando Israel atacó a Hezbolá en Líbano y existía el temor de un enfrentamiento entre Irán y Occidente. En 2007, varias veces el crudo superó la marca de los US\$ 65 el barril. En Uruguay, el aumento del crudo disparó el costo de los combustibles, lo que repercutió en todas las áreas de actividad económica, por ser el país un importador neto de petróleo. En Uruguay muchos proyectos gubernamentales se vieron postergados debido al repentino incremento del dólar y a la drástica contracción del gasto público implementada para paliar la profunda recesión económica sufrida por el Uruguay en 2002, como consecuencia de la crisis económica argentina de fines de 2001.

tratar de explicar el impacto del gasto de defensa en la economía de un país. En Uruguay no se fabrica armamento, ni militar ni deportivo, importándose la totalidad de las armas, municiones así como las partes componentes de ambos rubros, que se utilizan en el país. No obstante, como ya se indicó, el Ejército realiza solo la recarga de munición militar de pequeño calibre, debiendo para ello importar la pólvora y el resto de los insumos necesarios.

En el año 2004, Rusia firmó un convenio con Uruguay por el que se formalizó la instalación de su oficina de venta de material bélico para toda la región. Por otra parte, empresas militares de China, Rusia y España plantearon al Ejército uruguayo la posibilidad de realizar emprendimientos conjuntos para producir material militar con fines comerciales. Las ofertas fueron analizadas en su momento, sin embargo ninguno de esos proyectos se ha materializado hasta el presente. Por otra parte, implementar un emprendimiento productivo de estas características requeriría una reforma legal que habilite a las Fuerzas Armadas a asociarse con el sector privado en un régimen de empresa de economía mixta. Esa modificación del marco legal fue planteada al actual gobierno, en funciones desde marzo de 2005, sin embargo hasta ahora no se han producido avances en esta materia.

China manifestó interés en instalar una textil para fabricar equipamiento militar, Rusia tiene proyectos de producción de armamento y **España planteó la probabilidad de asociarse con la Fábrica de Explosivos Militares del Ejército**. En las proyecciones para el próximo quinquenio, el Ejército prevé su participación en emprendimientos de economía mixta como forma de generar recursos propios... [...] Empero “no se puede profundizar ningún proyecto hasta tanto no se cambie el marco legal”. [...] el titular de la Oficina de venta de material bélico de Rusia para el Cono Sur, Alexander Denisov, reveló que el convenio que firmó ese país con Uruguay prevé la posibilidad de crear empresas mixtas para producir armamento. En ese sentido, las fuentes reconocieron la existencia de sondeos con el Ejército para fabricar productos militares. En declaraciones a EFE, Denisov manifestó que Rusia instaló en Montevideo su distribuidora de armamento con el objetivo de conquistar los mercados bélicos del Cono Sur. “Estamos aplicando nuestra propia manera de vender: no sólo ofrecemos el equipo sino que ofrecemos paquetes”, afirmó Denisov. La empresa rusa – llamada Rosobormoexport – garantiza por tres años el equipamiento, suministra repuestos para toda la vida útil del equipo, asegura apoyo logístico y técnico y la posibilidad de modernizar el material. [...] Rosobormoexport surgió en el año 2000 de la fusión de diversas empresas rusas. Desde entonces multiplicó sus ventas, que en 2003 alcanzaron los US\$ 5.000 millones, lo que colocó a Rusia en el tercer puesto en el ranking mundial de venta de armas detrás de Estados Unidos y Gran Bretaña.⁸²

⁸² EL OBSERVADOR (2004) Empresas extranjeras quieren de socio al Ejército Uruguayo. Fuerzas Armadas solicitarán cambios legales que habiliten la asociación con privados. Diario El Observador, Montevideo. Artículo publicado en el Resumen de Prensa del MDN del 2-4 Oct.04. El destacado en negrita fue agregado al hacer la cita.

El actual gobierno estudia, como parte de la actual reforma de la defensa, la conveniencia de desarrollar algún tipo de actividad industrial que permita generar ingresos para cubrir parte de los costos operativos y de reequipamiento de las Fuerzas Armadas. En este sentido, a pocos meses de haber asumido las actuales autoridades en el Ministerio de Defensa, dieron a conocer la postura favorable del gobierno para que las Fuerzas Armadas realicen actividades productivas en el área de la defensa.

Tal como lo indicara Kirichenko (2005), en los planes gubernamentales se encuentra la eventual realización de acuerdos para la fabricación de calzado, vestimenta, explosivos y blindajes tácticos militares (cascos, chalecos, e incluso equipamiento para vehículos y fuerzas de choque policiales). También se estudia la posibilidad de ensamblar fusiles, reparación de buques en instalaciones de la Armada, así como *overhaul* (reacondicionamiento) de turbinas de aviones en instalaciones de la Fuerza Aérea. Si bien desde hace ya varios años la Planta de Explosivos del Servicio de Material y Armamento del Ejército fabrica distintos tipos de explosivos, las autoridades consideran que una asociación con privados le permitiría crecer, tanto en escala como en tecnología, con el fin de mejorar su producción y captar mercados regionales.

El Ministerio de Defensa propuso que se incorporara en el proyecto de presupuesto quinquenal (2005-2009), que se votó en diciembre de 2005, una norma que habilite acuerdos con empresas privadas para la fabricación de equipos militares. Pero finalmente el gobierno resolvió presentar esa iniciativa mediante un proyecto de ley aparte de la Ley de Presupuesto, para poder estudiar el tema con mayor detenimiento. La principal inquietud de algunas autoridades consiste en la posibilidad de que una asociación entre Fuerzas Armadas y empresas privadas se desarrolle como una competencia desleal frente a otros actores del mercado. Ese aspecto es un tema clave en la elaboración de un eventual proyecto de ley que habilite la asociación de las Fuerzas Armadas con privados. No obstante, también existen otros aspectos complejos, como la forma en que se contabilizará y adjudicará el dinero que

forme parte de esos emprendimientos, así como los ingresos que ellos generen. La intención del gobierno es dejar a las Fuerzas Armadas habilitadas para establecer acuerdos con privados, principalmente en la forma de *joint ventures* (acuerdos de asociación para proyectos específicos). Podrán ser asociaciones de tipo público-privado, o acuerdos en el área del derecho privado, lo que implica una serie de determinaciones previas.

El Subsecretario [del Ministerio de Defensa Dr. José] Bayardi, durante su comparecencia en la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Senadores del martes 25 de octubre [de 2005] ...señaló a los legisladores la posibilidad cierta de que una empresa inglesa se instale en Uruguay para fabricar blindajes. "Estamos en conversaciones con una empresa que se dedica al blindaje y a su estructura, es decir, blindaje de naturaleza táctico - militar, como ser cascos y blindaje personal. Se trata de una firma europea que podría instalarse aquí. Estas charlas se han llevado a cabo entre esa firma y el Ministerio, principalmente con Oficiales del Ejército, quienes han probado el blindaje y su capacidad", indicó. En esa oportunidad, Bayardi también apuntó a las posibilidades de desarrollar industria militar en Uruguay, con la participación de la Armada y de la Fuerza Aérea. "Tenemos la voluntad de potenciar los diques del Estado en el sistema de reparaciones, pero esto irá contenido en otro proyecto de ley. Queremos contar con la posibilidad de desarrollar el tema de los diques como un sector industrial vinculado al área naval. Nos habría gustado poder desarrollar también otras áreas", señaló el Subsecretario de Defensa. "En su momento habrá que hacer asociaciones para desarrollar, por ejemplo, instalaciones que permitan la reparación y overhaul de los motores de aviación. No es algo que esté muy lejos, por más que haya discrepancias, que siempre son sanas", agregó. Por otra parte, "esto permitiría disminuir muchos de los costos en algunas áreas y expandir el mercado de trabajo, no sólo en el sector militar sino también en el civil", acotó Bayardi.⁸³

Actividades industriales que desarrolla el Ejército. Como ya se indicó la Fuerza de Tierra tiene la capacidad de fabricar uniformes, botas así como ciertos tipos de equipos para uso individual, como mochilas, cartucheras, etc. Sin embargo, la única actividad industrial, propiamente dicha, realizada de forma permanente por el Ejército es la fabricación de explosivos. Acorde a la normativa vigente en Uruguay, las Fuerzas Armadas poseen el monopolio en la producción de explosivos comerciales utilizados en la construcción y en la minería. Cabe destacar que estos explosivos no tienen aplicación en las actividades militares propiamente dichas aparte de la realización de construcciones o demoliciones. Por otra parte, esta producción se realiza en base a insumos totalmente importados. La única planta de explosivos que

⁸³ KIRICHENKO, Iván (2005) Ministerio de Defensa promueve asociaciones entre Fuerzas Armadas y empresas privadas para crear una industria de equipamientos militares. Artículo publicado en el Semanario BÚSQUEDA. Montevideo, Uruguay. Edición del 16 de Noviembre de 2005. p.16.

funciona actualmente en el país, es operada por el Ejército y está ubicada en las afueras de la ciudad de Florida. La planta de explosivos fue construida en 1981 y fue remodelada totalmente en 2004, oportunidad en que se instaló un sistema de gasificación, emulsión y encartuchado totalmente automático, que la puso al más alto nivel tecnológico en la fabricación de emulsiones explosivas encartuchadas. La planta tiene la capacidad de abastecer, en condiciones normales, a todo el mercado interno, pero cuando la demanda supera a la oferta, las empresas se ven obligadas a importar material desde Argentina, Brasil y Chile, principalmente.

La Planta de Explosivos del Servicio de Material y Armamento (PESMA) recibió la Certificación de Calidad otorgada por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) para su proceso de elaboración de productos explosivos. Con la presencia del Subsecretario de Defensa Nacional, José Bayardi, y el comandante en Jefe del Ejército, Ángel Bertolotti, se realizó ayer [05 jul. 2005] el acto de entrega de la certificación. La PESMA [Planta de Explosivos del Servicio de Material y Armamento] produce y suministra desde hace más de 20 años explosivos industriales y accesorios de voladura, herramientas indispensables para la industria minera y todo tipo de obras civiles. En dicha planta se producen tres familias de explosivos: URUANFO, PESMAGEL y PESMUL que cubren la totalidad de la demanda de explosivos industriales a nivel nacional y su evolución generará en un futuro próximo, saldos exportables.⁸⁴

Dos empresas europeas y una brasileña han manifestado interés en asociarse con la planta de explosivos del Ejército. En este aspecto, se considera la posibilidad de incorporar la tecnología que podría aportar una empresa privada, con el fin de, además de satisfacer la demanda interna, generar saldos exportables para abastecer la región. Por sus características, un proyecto de estas características, tendría firmes posibilidades de ser viable, pero requiere del marco normativo adecuado.

Por otra parte, también, se han recibido expresiones de interés por parte de empresas, fundamentalmente europeas, atraídas por la reducción de costos que les representaría producir en el país equipos como cascos y botas, así como para ensamblar fusiles rusos AK. El Ejército considera que tiene amplias condiciones para, como parte del Estado, ingresar en el terreno de las sociedades de economía mixta para contribuir con recursos genuinos a reducir el Presupuesto que le destina la sociedad a la defensa, mejorar el desarrollo

⁸⁴ ULTIMAS NOTICIAS (2005) Planta de explosivos del Ejército recibió certificación de calidad. Artículo publicado en el diario Últimas Noticias. Montevideo. Edición del 06 jul. 2005. p.4.

tecnológico y productivo de algunas de sus actividades, y generar empleo.⁸⁵

Actividades industriales realizadas por la Armada. A fines de 2005, el Ministerio de Defensa Nacional creó una Comisión con el cometido de “establecer los lineamientos generales para la elaboración de un Plan Estratégico de Negocios sostenible, que contemple y potencie las ventajas competitivas de los Diques de la Armada, a efectos de alcanzar y consolidar una posición de relevancia en la industria naval de nuestro país”. Esto fue dispuesto mediante la Resolución 53.114, inserta en el BMDN 10.736, la que establece que los cometidos de esta comisión serán los siguientes: (1) Analizar el marco legal vigente, proponiendo las modificaciones que estime necesarias a efectos de dar cumplimiento a los cometidos asignados. (2) Analizar los aspectos organizacionales y de recursos humanos, proponiendo los cambios que se consideren pertinentes. (3) Analizar los aspectos estructurales y de equipamientos, sugiriendo las sustituciones o modificaciones requeridas para alcanzar las metas propuestas. (4) Asegurar el seguimiento de la gestión.⁸⁶

La Armada y la empresa naviera Tsakos comenzaron a construir cuatro barcasas [de unos 80 metros de largo] encargadas por la empresa finlandesa Botnia para transportar la pasta de celulosa a producir por la planta que funcionará desde el segundo semestre del 2007. La Armada construirá dos de ellas en el dique nacional [en Montevideo] y percibirá U\$S 2,7 millones en total por el trabajo. A su vez se comprometió a terminarlas en 285 días y deberá pagar una multa de unos U\$S 10 mil por cada día de atraso en la tarea. Las otras dos fueron encargadas a Tsakos. Para realizar la tarea [de transporte de los productos de la planta], Botnia contrató a una empresa de cabotaje intermediaria, la que a su vez encargó las barcasas. Esas cuatro barcasas serán usadas por Botnia para transportar la pasta de celulosa por el río Uruguay, desde el puerto que está en el predio de la planta en Fray Bentos hasta la terminal de Ontur, una terminal logística vinculada a Botnia que está ubicada en el puerto de Nueva Palmira. Desde allí se embarcará la mercadería en buques hacia sus destinos finales, que son principalmente Europa, Estados Unidos y China. Botnia tiene previsto producir un millón de toneladas de pasta de celulosa al año.⁸⁷

La construcción de estas barcasas, además de generar ingresos que colaboran a cubrir parte de la inversión en defensa, permite mantener las capacidades

⁸⁵ ULTIMAS NOTICIAS (2005) Ejército quiere vender unidades por U\$S 5 millones y asociarse con capitales privados. Interés de empresas europeas en fabricación de explosivos, cascos, botas y ensamble de fusiles. Artículo publicado en el diario Últimas Noticias. Montevideo, Uruguay. Edición del 19 de setiembre de 2005. p.3.

⁸⁶ El Boletín del Ministerio de Defensa Nacional (BMDN) N° 10.736, del 31 de octubre de 2005, está disponible en: <www.mdn.gub.uy/pages/bolpub.asp>.

⁸⁷ BÚSQUEDA (2007) La Armada construye barcasas para Botnia. Artículo publicado en el semanario Búsqueda. Montevideo, Uruguay. Edición del 04 de enero de 2007. p.9.

técnicas del personal que trabaja en el Dique de la Armada. Y en ese mismo sentido, la Armada está realizando gestiones que permitan mantener y eventualmente ampliar las capacidades que posee en materia de mantenimiento de aeronaves.

Así como otras reparticiones militares, la Aviación Naval apunta a la explotación de actividades comerciales con empresas privadas como forma de conseguir los recursos necesarios para poder cumplir la misión asignada por las normas legales correspondientes. Se realizarán acuerdos con dos firmas privadas para llevar adelante la inspección de aeronaves comerciales [en las instalaciones del Área Naval de Laguna del Sauce, Departamento de Maldonado]. Es un emprendimiento para prestar servicios a todo tipo de aviones comerciales como Boeing 737 y Boeing 757 entre otras aeronaves. En este caso se trata de una empresa uruguaya integrada por ex técnicos de PLUNA [la aerolínea nacional uruguaya] que tienen las licencias necesarias para efectuar inspecciones en primera instancia. El acuerdo fue firmado entre el Ministerio de Defensa Nacional, el Comando General de la Armada y la empresa Mantilco S.A. que consiste en el arrendamiento de áreas cubiertas o descubiertas del área naval de Laguna del Sauce.⁸⁸

Como puede verse, actualmente las autoridades del Ministerio de Defensa han apoyado diferentes iniciativas destinadas a desarrollar actividades industriales, no específicamente bélicas de la industria de defensa. En el año 2005, la prensa indicó que el MDN (Ministerio de Defensa Nacional) estaba estudiando la posibilidad de que se instale en el país una firma británica especializada en la fabricación de cascos, chalecos antibala así como otros equipos de protección individual, lo que hasta el presente no se ha concretado. Por otra parte, el gasto de defensa sirve para apoyar la industria nacional, debido a que las Fuerzas Armadas, como parte de su renovación periódica de automotores, han comenzado a adquirir vehículos utilitarios de la marca “Mahindra”, ensamblados en Uruguay por una empresa de origen indio.

⁸⁸ EL PAÍS (2006) Aviación Naval firma acuerdo con privados. La Fuerza se asoció con dos empresas para realizar inspección de aeronaves. Artículo publicado en el diario El País. Montevideo, Uruguay. Edición del 09 de enero de 2006. p.9.

3 Aspectos Económicos de la Defensa en Uruguay

3.1 Generalidades sobre Uruguay ⁸⁹

Uruguay es uno de los territorios continentales más pequeños de América del Sur, y como ya se indicó, es apenas más grande que Surinam y Guayana Francesa (territorio francés y parte de la Unión Europea). Durante la primera mitad del siglo XX, Uruguay ganó el privilegio de ser considerado la “Suiza de América”, debido a los altos estándares de educación y bienestar de sus habitantes. Uruguay, con una población y cultura de perfil europeo mantiene, en algunos aspectos, las condiciones que caracterizaron “las épocas doradas” de los años 50. Sin embargo, debido al empeoramiento de la economía del país, después de sucesivas crisis económicas globales y regionales, Uruguay acumuló una pesada deuda externa, quedando en una crítica situación económica.

Montevideo, la capital de Uruguay, es además la capital administrativa del MERCOSUR (Mercado Común del Sur), ya que la secretaría permanente de esta organización está ubicada en esa ciudad. Teniendo en cuenta que Bruselas, la capital de Bélgica, es también la capital administrativa de la Unión Europea, Uruguay podría ser considerado como la “Bélgica de América del Sur”. Pero, realizando otras comparaciones, es posible notar que Uruguay es casi 6 veces más grande que Bélgica; sin embargo, tiene casi tres veces menos población y aproximadamente 6 veces menos PIB (Producto Interno Bruto). Por otra parte, Bélgica posee una industria de defensa bastante desarrollada, mientras que Uruguay no posee industria bélica. Otro contraste lo marca el hecho de que Bélgica tuvo colonias en África hasta que el *Congo Belga* obtuvo su independencia en 1960, mientras que Uruguay nunca tuvo pretensiones colonialistas.

⁸⁹ Este capítulo fue elaborado en base a los trabajos realizados durante las dos estancias de investigación desarrolladas en el *Centro de Economía de Defensa* de la Universidad de York (Inglaterra), entre Oct.05 y Abr.06, como parte de las actividades llevadas a cabo para la obtención de la *Mención de Doctorado Europeo*. Una versión inicial y resumida de los Capítulos 3 y 4 del presente trabajo fue publicada, como un único artículo, en la revista especializada *Defence and Peace Economics*, Vol. 18, Issue 3, 2007, pp. 281-302. El artículo que lleva por título “*Country Survey XX: Defence Spending and Peacekeeping in Uruguay*” está disponible en: <www.informaworld.com/smpp/content~content=a777253964~tab=send>.

Casualmente Bélgica y Uruguay comparten otras cosas en común, puesto que Uruguay aprobó su primera Constitución en 1830, el mismo año que Bélgica obtuvo su independencia. Ambos hechos fueron el resultado directo de la mediación del mismo enviado británico: Lord Ponsomby.

Inglaterra [...] se mueve con la mira puesta en las aguas y en su navegación. En Viena consiguió (1815; vencido Napoleón por las cuatro potencias aliadas) que se reconocieran como “internacionales”, y abiertas por eso a la navegación, las aguas de los ríos fronterizos; menos el San Lorenzo, donde no le convino (porque separaba “sus” costas canadienses de EE.UU.). Separar la Provincia Oriental de las demás provincias argentinas, para internacionalizar las aguas fronterizas, será pues su objetivo. Por esto apadrinó, con poco disimulo, la derrota de Artigas. [...] Separarnos de las demás provincias argentinas (aunque deba pagar como precio cedernos a Brasil), es el alfa y omega de su preocupación [...] Ponsomby [el embajador británico en Buenos Aires aseguraba en su correspondencia] ...”La Banda Oriental es casi tan grande como Inglaterra; tiene el mejor puerto del Plata dentro de sus límites...; muchos de sus habitantes tienen grandes posesiones; son tan cultos como cualquier persona de Buenos Aires y muy capaces de constituir un gobierno independiente...”. [...] En enero del año 28 [1828], Ponsomby [...], convencido escribe a su cancillería: “...los intereses y la seguridad del comercio británico serán grandemente aumentados por la existencia de un estado... en que los intereses públicos y privados de los gobernantes... tuviesen como el primero de los objetivos nacionales e individuales cultivar una amistad firme con Inglaterra...la Banda Oriental contiene la llave del Plata y de Sud América...(debemos) perpetuar una división geográfica de estados que beneficiaría a Inglaterra... Por largo tiempo, los orientales no tendrían marina, y no podrían, por lo tanto, aunque quisieran, impedir el comercio libre en el Plata. [...] En abril Ponsomby [...] formula esta advertencia [...] “El gobierno inglés ...no consentirá jamás que solo dos estados, Brasil y Argentina, sean dueños exclusivos de las costas de la América del Sur desde más allá del Ecuador al cabo de Hornos” (recordemos aquí que Inglaterra no cuenta con bases en todo el Atlántico Sur; la ocupación de Malvinas será posterior). [...] El embajador americano, por su parte, no fue menos claro: “se trata nada menos que de la erección de un gobierno independiente y neutral en la Banda Oriental, bajo la garantía de Gran Bretaña...es decir, solo se trata de crear una colonia británica disfrazada” [...] Ponsomby cobró la victoria. Tendrá un cargo en Europa. Y allí promoverá la independencia belga, amputándole tierras a Holanda y frustrando su devolución al dominio francés: otro “estado tapón”, debilitando poderes rivales y asegurando mayor ingerencia al interés inglés.⁹⁰

A pesar de ser un país independiente, en los hechos, Uruguay se convirtió en una “pseudo” colonia británica, con lo que Gran Bretaña tenía libre navegación del Río de la Plata, así como total acceso a los puertos uruguayos. Hasta la década de 1950, estuvieron en manos de capitales británicos los principales servicios públicos, como los ferrocarriles, la generación de electricidad y la distribución de gas por tuberías. Por otra parte, los empresarios británicos poseían importantes extensiones de tierra destinada a la cría de ganado, al tiempo que dominaban los principales medios de producción, dentro de los que se destacan las plantas de procesamiento de carne vacuna para exportación.

⁹⁰ MACHADO, Carlos (1984) Historia de los Orientales. Tomo I, 4ª Edición. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo. pp.122, 123 y 126.

Uruguay es una de las 51 naciones que fundaron la ONU (Organización de las Naciones Unidas) en 1945, y se ha convertido en uno de los más activos proveedores de tropas para las misiones de paz patrocinadas por esta organización. Uruguay es parte del TIAR (Tratado Interamericano de la Asistencia Recíproca), firmado en 1947 por países de todo el Continente Americano, y está entre las 21 naciones que, en 1948, crearon la OEA (Organización de Estados Americanos).

Cuadro 12: Organizaciones de Cooperación para la Seguridad que Uruguay Integra

La 2ª Guerra Mundial (1939-1945) motivó la creación de una serie de iniciativas multilaterales para dar marco a la cooperación para la seguridad continental y global. Dentro de estas iniciativas, se destacan:

- **Junta Interamericana de Defensa (JID).** En 1942, durante la 2ª Guerra Mundial, se creó la *Junta Interamericana de Defensa (JID)*, para coordinar la defensa colectiva del continente americano, contra las fuerzas del “Eje” (Alemania – Italia – Japón), que habían desplegado buena parte de su poderío militar en los mares y que tenían la capacidad de amenazar el continente americano. Fue la primera organización hemisférica específicamente dirigida a atender los asuntos de seguridad regionales. La JID nunca fue integrada formalmente a la OEA, aunque actualmente es apoyada financieramente por esta. Ya han habido propuestas de integrar formalmente ambas organizaciones, pero no hubo consenso en este sentido, debido a que no todos los miembros de la OEA son miembros de la JID.
- **Organización de las Naciones Unidas (ONU).** En 1945, al final de la 2ª Guerra Mundial, se creó la ONU, para asegurar la paz y la seguridad en todo el planeta, en un momento histórico en que el mundo ya había entrado en la era nuclear. La Carta de las Naciones Unidas fue firmada en San Francisco (EUA), el 26 de junio de 1945, entrando en vigencia el 24 de octubre de ese mismo año.
- **Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).** El 2 de septiembre de 1947, ya iniciada la Guerra Fría, se firma el TIAR, con el fin de coordinar las acciones colectivas para la defensa del continente americano, ante la eventualidad de una agresión por parte del bloque soviético. Para ese entonces, Churchill ya había realizado su famoso discurso en el que hacía referencia a la existencia de una “Cortina de Hierro”, entre Oriente y Occidente. EUA y sus aliados de Europa estaban en plena política de contención del Comunismo, y el TIAR era parte de esa estrategia. Aproximadamente un año y medio después de la firma del TIAR, el 7 de abril de 1949, fue firmado el Tratado de Washington, por el que se creó la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte). Ambos tratados tenían por finalidad responder colectivamente a cualquier agresión llevada a cabo contra alguno de los estados miembros. A diferencia del Tratado de Washington que dio lugar a la formación de la OTAN, el TIAR nunca condujo al desarrollo de ninguna estructura institucional, quedando solamente como un tratado de ayuda mutua, que tenía como principal objetivo el legitimar una pronta intervención armada de EUA en cualquier parte del continente americano cuando fuera preciso.
- **Organización de Estados Americanos (OEA).** En 1948, se creó la OEA, con el fin de actuar coordinadamente con las Naciones Unidas, para afianzar la seguridad en el continente americano. Así fue que, la *Unión Internacional de Repúblicas Americanas*, fundada en 1890 y que en 1910 se transformó en la *Unión Panamericana*, se convierte en la OEA. La firma de la Carta de la OEA tuvo lugar el 30 de abril de 1948 en Bogotá, durante la IX Conferencia Internacional Americana. La carta fue firmada en aquella oportunidad, por 21 países del continente. La OEA es el único foro de debate y decisión política, exclusivamente americano, que abarca todos los países del continente. Todos los miembros de la OEA son miembros de la ONU, siendo esta última una organización de carácter global, que reconoce a la OEA como uno de sus “organismos regionales”. Cabe destacar que desde enero de 1962 Cuba está “excluida” de la OEA. En una reunión especial de consulta de la OEA, realizada en Punta del Este, se aprobó una Resolución por la que se “excluye” al gobierno cubano del Sistema Interamericano invocando los artículos 6, 8 y 20 del TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca). Debe destacarse que ni en la Carta de la OEA, ni en el TIAR, estaba prevista la “expulsión” de un miembro, por este motivo, en la Resolución se usa el término “exclusión”. Cuba continúa figurando en la lista de los 35 países miembros de la OEA (consultar: <www.oas.org/consejo/sp/edosmiembros.htm>), aunque su gobierno está impedido de participar en las actividades de la organización.
- **MERCOSUR (Mercado Común del Sur).** Esta organización fue creada en 1991 y desde 1998 posee un acuerdo de cooperación para atender temas de seguridad como el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado, entre otras amenazas a la seguridad regional. Por otra parte, el Parlamento del Mercosur, creado en 2007, posee una Comisión para asuntos de Seguridad y Defensa. Ver Cuadro 25, de p.150 (Generalidades sobre el Mercosur).

Fuente: PELÁEZ, Amílcar Andrés (2003) *Incidencia de la Seguridad y la Defensa en los Procesos de Integración: El Mercosur en el contexto global*. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, Junio de 2003. Capítulos 4 y 6.

Actualmente Uruguay tiene la tradición de mantener buenas relaciones con sus países vecinos, los que no son vistos como potenciales enemigos ni son considerados como una amenaza. El país potencia su seguridad externa, ajustándose estrictamente a las normas del Derecho Internacional, y adhiriendo a los principios de autodeterminación de los pueblos y de no intervención. Nunca en su historia, Uruguay se retrasó en el pago de su deuda externa y cada vez que el país emite una nueva serie de bonos del tesoro, éstos se agotan normalmente en el primer día de la emisión oficial.

El presente capítulo analiza la evolución del gasto militar uruguayo durante el período 1970-2004, y busca explicar las causas que incidieron en el gasto de defensa durante este período. No hay ningún precedente para el presente análisis, y por esta razón uno de los principales desafíos que se debió afrontar fue la obtención de la información necesaria para llevarlo a cabo. Además de presentar una descripción general del caso particular de Uruguay, este capítulo pretende verificar las siguientes hipótesis:

1. En las décadas pasadas, el gasto militar uruguayo ha sido influido principalmente por factores internos y la inversión en defensa de las naciones con las que posee fronteras no ha tenido ningún efecto sobre el presupuesto de defensa del país.
2. La evolución del presupuesto asignado al Ministerio de Defensa uruguayo ha sido influido principalmente por factores económicos y políticos internos.
3. El importante incremento de la participación uruguaya en misiones de paz durante la década pasada, no ha aumentado el Gasto Militar, y no se ha convertido en una carga para el país, puesto que no ha tenido impactos negativos sobre la economía uruguaya.

El presente capítulo se estructura de la siguiente forma. La siguiente sección incluye una breve presentación de los principales hechos políticos y económicos que influenciaron la actual situación social, política, económica y militar de Uruguay. Más adelante se presenta un análisis de los aspectos económicos de la defensa en Uruguay. Por último se presentan los resultados de un análisis econométrico en base al cual fue desarrollado un modelo teórico que pretende identificar las variables que influyeron en la evolución del gasto de defensa uruguayo entre 1970 y 2004.

3.2 Antecedentes Económico – Políticos de la Defensa en Uruguay

Uruguay era parte de las colonias españolas de América del Sur y estaba en la frontera con los antiguos territorios portugueses que actualmente pertenecen a Brasil. El amurallado y bien defendido puerto de Montevideo, fundado por los españoles en 1726, era una estratégica base naval. Montevideo, la actual capital del país, era también un centro comercial importante y la última parada para los barcos a vela españoles que se dirigían, a través del Estrecho de Magallanes, a los dominios españoles sobre la costa del Pacífico. Del mismo modo, su profundo puerto natural era un punto estratégico para la navegación de los ríos internos que daban acceso al corazón de Sudamérica, permitiendo alcanzar muchas ciudades ribereñas en los actuales territorios de Argentina, Brasil, Bolivia y Paraguay.

Los territorios españoles ubicados en la “margen Este” del Río Uruguay (conocida en aquella época como la “Banda Oriental” del Río Uruguay), en líneas generales abarcaban lo que actualmente es Uruguay. Por extensión, a los habitantes de la “Banda Oriental” del Río Uruguay se los conocía como “Orientales”. Esta denominación es el origen del actual nombre del país: “República Oriental del Uruguay”. Estos territorios pasaron a ser independientes de España en 1811, después de una exitosa campaña militar conducida por el General José Artigas, el héroe nacional uruguayo.

En 1816, fuerzas portuguesas invadieron la “Banda Oriental” y, a pesar de la resistencia de los “Orientales” liderados por José Artigas, en 1820 el territorio quedó finalmente bajo control portugués, siendo anexado al “Imperio del Brasil” bajo el nombre de “Provincia Cisplatina”. Posteriormente, en 1825, un levantamiento armado conducido por caudillos locales, que contaba con el apoyo de Buenos Aires, derrotó a los portugueses y declaró la anexión de la “Provincia Oriental” a la “Provincias Unidas del Río de la Plata”, lo que en líneas generales actualmente es Argentina. Esto profundizó la confrontación

entre los gobiernos de Buenos Aires y Río de Janeiro. Finalmente, en 1828, como resultado de la mediación británica, la República Argentina y el Imperio del Brasil, acordaron que Uruguay sería un país independiente. Como se vio en la Sección anterior, el interés británico por tener libre acceso a la navegación del Río de la Plata y al puerto de Montevideo, jugó un papel fundamental en la transformación de Uruguay en un país independiente, cuya soberanía contaba con las “garantías” del Reino Unido.

En 1830, Uruguay aprobó su primera Constitución. Algunos años después de la independencia del país, la tensión entre las fracciones políticas, que más tarde se convertirían en los dos principales partidos políticos tradicionales (Partido Blanco y Partido Colorado), condujo a una prolongada guerra civil, conocida como la “Guerra Grande”, que comenzó en 1843 y terminó en 1851, con el acuerdo de que no habría “ni vencidos, ni vencedores”.⁹¹

Desde su independencia, sólo en dos oportunidades Uruguay envió tropas a combatir en el extranjero. La primera tuvo lugar pocos meses después del final de la “Guerra Grande” en 1851, cuando el gobierno uruguayo envió tropas a Argentina para apoyar a uno de los bandos enfrentados por aquel entonces en una guerra civil.⁹²

⁹¹ **La Guerra Grande.** En 1830, asumió como primer Presidente constitucional Fructuoso Rivera quien fue sucedido, tras el fin de su mandato, por Manuel Oribe. Posteriormente, un levantamiento encabezado por Rivera, que contó con el apoyo brasileño y de la flota francesa, obligó a Oribe a dimitir. Pronto Oribe buscó retomar el poder con el apoyo del gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas. En esa época surgieron la divisa Blanca (seguidores de Oribe y aliados de los “Federales” argentinos) y la divisa Colorada (seguidores de Rivera y aliados de los “Unitarios” argentinos). Los grupos liderados por ambos caudillos se convertirían luego en los partidos políticos que gobernarían el país alternadamente por la mayor parte de su historia. Oribe sitió Montevideo y controló casi todo el país por ocho años y medio (16 febrero de 1843 al 8 de octubre de 1851), período conocido como la “Guerra Grande”.

⁹² **Batalla de Monte Caseros.** El 3 de febrero de 1852, el ejército al mando de Juan Manuel de Rosas, fue derrotado por el ejército, que comandaba el gobernador de la Provincia de Entre Ríos, Justo José de Urquiza, quien se había sublevado contra Rosas el 1º de mayo de 1851. Las fuerzas de Urquiza estaban compuestas por tropas del *Imperio del Brasil* y de la *República Oriental del Uruguay*, así como por tropas de las provincias de Entre Ríos y Corrientes. Urquiza como gobernador de Entre Ríos ayudó a sostener en el poder a Juan Manuel de Rosas, pero luego, resentido por la dominación política y económica de la Provincia de Buenos Aires, se sublevó contra Rosas. Algunos meses antes de la batalla de Caseros, Urquiza colaboró a poner fin a la guerra civil que se libraba en Uruguay al conseguir, con la ayuda del Imperio del Brasil y de los liberales uruguayos, que Manuel Oribe pusiera fin al asedio, de la ciudad de Montevideo el 8 de octubre de 1851, hecho que marcó el fin de la “Guerra Grande”.

La segunda y última oportunidad en que tropas uruguayas combatieron fuera del país, tuvo lugar una década más tarde, cuando un contingente uruguayo participó en la Guerra del Paraguay (1865-1870), como parte de las fuerzas del “*Tratado de la Triple Alianza*”. Este tratado fue firmado por Argentina, Brasil y Uruguay en 1865, poco después de que Paraguay entrara en guerra con Argentina y Brasil, debido a diferendos limítrofes existentes desde el fin de la dominación española en 1810.⁹³

En la última parte del siglo XIX, los diferentes gobiernos electos tuvieron que afrontar una serie de levantamientos armados internos. El ambiente político nacional se estabilizó después de 1910, cuando el último levantamiento armado (Ver Cuadro 13 de p.114 – Guerras Civiles en Uruguay 1870-1910).

La Guerra Civil de 1904 y los posteriores levantamientos de 1910, fueron la última vez en que tropas uruguayas participaron en operaciones de combate convencional acorde a los parámetros de la época. Los desarrollos tecnológicos habían cambiado las tácticas militares y por ese entonces, las tropas gubernamentales poseían la artillería y los fusiles más modernos de la época, al tiempo que contaban con la ventaja de controlar los servicios de telégrafo y de ferrocarril. Estos adelantos tecnológicos marcaron el fin de las guerras civiles en Uruguay, puesto que ya no bastaba con jinetes valientes armados a lanza para hacer una revolución. A partir de aquel momento, puesto que el país no percibía ninguna evidente amenaza externa, las fuerzas militares uruguayas estuvieron principalmente organizadas, equipadas y distribuidas territorialmente para controlar eventuales levantamientos armados internos.

⁹³ **Guerra del Paraguay (1865-1870).** La vida de Uruguay, durante la segunda mitad del Siglo XIX estuvo caracterizada por un permanente enfrentamiento político y militar entre los dos principales partidos políticos de la época: "Blancos" y "Colorados". El General Venancio Flores (Colorado), invadió territorio uruguayo, en 1863, para derrocar al gobierno "Blanco" encabezado por el Presidente Bernardo Berro. Esta invasión contó con el apoyo político del Presidente argentino Bartolomé Mitre y con la activa participación del *Imperio del Brasil*, que apoyó al General Flores con fuerzas terrestres y navales. Después de la sangrienta toma de la ciudad de Paysandú (el 2 de enero de 1865), Flores sitió la capital del país, Montevideo, obligando a su capitulación y a la entrega del poder a los sitiadores. El 01 de mayo de 1865, el gobierno encabezado por el General Venancio Flores, firmó el *Tratado de la Triple Alianza* con el *Imperio del Brasil* y con la *República Argentina*, como parte de su “deuda política” con los gobiernos que lo apoyaron para tomar el poder. Uruguay envió a la Guerra del Paraguay una fuerza que fue conocida como la “División Oriental” que contaba con unos 2.000 efectivos y estaba integrada por 3 Batallones de Infantería, unos 1.500 jinetes y un Escuadrón de Artillería.

Cuadro 13: Guerras Civiles en Uruguay (1870-1910)

Revolución de las Lanzas (1870-1872). Fue encabezada por el caudillo Blanco Timoteo Aparicio. Este levantamiento armado contra el gobierno del Presidente Lorenzo Batlle (Colorado) culminó con la concesión al Partido Blanco de la jefatura política de cuatro departamentos (Cerro Largo, Florida, Canelones y San José).

Revolución Tricolor (1875). Fue promovida por los desterrados en la barca Puig, quienes, al regresar de su forzado viaje a Estados Unidos, se radicaron en su mayoría en Buenos Aires y comenzaron de inmediato a preparar una sublevación. El movimiento fue llamado *Revolución Tricolor* porque los sublevados emplearon como distintivo la bandera de los Treinta y Tres Orientales. Tras la Revolución Tricolor de 1875, el entonces Ministro de Guerra Coronel Lorenzo Latorre, adquiere modernos cañones de retrocarga *Krupp* de 75mm., así como fusiles y carabinas Rémington de repetición (con un novedoso sistema de cierre giratorio denominado "rolling block"). Este material sería emplado por primera vez en la Revolución del Quebracho, marcando una gran ventaja sobre las fuerzas revolucionarias.

Revolución del Quebracho (1886). Entre el 30 y 31 de marzo de 1886 se produjo una desigual batalla a orillas del arroyo Quebracho, (departamento de Paysandú) entre las fuerzas revolucionarias que reunían a partidarios blancos y colorados, contra las tropas del gobierno de Máximo Santos comandadas por Máximo Tajés. Durante la época conocida como "El Militarismo" (1875-1890) los gobiernos de los militares colorados Lorenzo Latorre (1876- 1880), Máximo Santos (1882-1886) y Máximo Tajés (1886-1890), fortalecieron el poder central de Montevideo y controlaron a los caudillos rurales de forma tal que hicieron casi imposible cualquier tipo de alzamiento. La rápida victoria sobre los sublevados de la "Revolución del Quebracho" fue una buena muestra del poderío gubernamental.

Primera revolución de Aparicio Saravia (1896-1897). Aparicio Saravia encabezó el levantamiento de noviembre de 1896 que llevó a la sangrienta contienda civil de 1897. Esta revolución en la que se destacan las Batallas de Arbolito, Tres Árboles y Cerros Blancos, finalizó con el denominado Pacto de la Cruz. Por ese entonces las tropas del gobierno ya había comenzado a utilizar fusiles y carabinas *Mauser*, así como cañones *Canet*, que le daban una marcada ventaja sobre los revolucionarios. Este levantamiento llevó a que el gobierno colorado de Juan L. Cuestas (1897-1903) hiciera algunas concesiones a la minoría blanca.

Segunda revolución de Aparicio Saravia (1904). Electo José Batlle y Ordoñez en 1903, Aparicio Saravia se levantó en armas en 1904 en lo que sería la última gran revuelta rural. En este conflicto, el Ejército gubernamental tuvo una marcada ventaja por el empleo de los modernos cañones *Canet* y las ametralladoras *Colt*. Tras meses de duros combates entre los que se destacan las batallas de Mansavillagra, Fray Marcos, Paso del Parque del Río Damián y Tupambaé, la revolución terminó con la batalla de Masoller en la que Aparicio Saravia fue herido de muerte.

Levantamientos de 1910. Este año se produjeron dos sublevaciones. Una a comienzos de 1910, y otra en los meses de octubre y noviembre. Estos eventos llevaron a movilizar a Unidades de línea del Ejército y hubo varios combates.

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes diversas.

Después de 1910, la primera mitad del siglo XX, estuvo caracterizada por la estabilidad política y por una creciente economía. Por esto, a lo largo de ese período, la estructura militar definida por Batlle, permaneció casi inalterada.⁹⁴

Durante todo el Siglo XX sólo en tres oportunidades se vio interrumpida la institucionalidad democrática del país. La primera de ellas tuvo lugar en 1931

⁹⁴ **Evolución de las Fuerzas Armadas en Uruguay.** José Batlle y Ordoñez ejerció la Presidencia durante dos períodos: 1903-1907 y 1911-1915. En esa época se diseñó el despliegue territorial del Ejército, que con pocas modificaciones se mantiene hasta el presente. En 1905 el Ejército inició la reestructuración y reorganización territorial. En 1907 el país fue dividido en "Zonas Militares", que posteriormente pasaron a denominarse "Regiones Militares" y más tarde "Divisiones de Ejército", denominación que se mantiene hasta el presente. En 1907 se creó la "Escuela Naval" y en diciembre de 1909 egresó la primera promoción de Oficiales de la Armada. En 1910, la "Escuela Militar", creada en 1885, se trasladó a la Av. Garibaldi pasando a denominarse "Escuela Militar y Naval". El 17 de Marzo de 1913, el Ejército inauguró la *Escuela de Aviación Militar* en la zona de "Cerrillos" a unos cincuenta kilómetros al Norte de Montevideo, instalando allí el primer aeródromo que funcionó en el país. En 1916 se creó una "Escuela Naval" independiente de la "Escuela Militar". En 1925 fue creada la *Aviación Naval*. En 1936 fue creada la *Aeronáutica Militar* como una nueva Arma dentro del Ejército. La Ley 12.070, del 04 diciembre de 1953, transformó a la entonces *Aeronáutica Militar* en la *Fuerza Aérea Uruguaya* como una organización independiente, que dependía directamente del Ministerio de Defensa Nacional, al igual que Ejército y la Armada.

cuando el Presidente Terra dio un golpe de estado.⁹⁵ La segunda tuvo lugar en febrero de 1942, cuando el Presidente Baldomir disolvió el parlamento. Y la tercera, como se verá más adelante, tendría lugar 30 años más tarde, cuando el Presidente Bordaberry disolvió las cámaras el 27 de junio de 1973.⁹⁶

Durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial, el país no sólo estuvo al margen de los impactos de estas confrontaciones, debido a su ubicación geográfica y a su neutralidad, sino que además consiguió grandes ganancias suministrando alimentos, así como productos derivados de lanas y cueros, a los aliados. Posteriormente, la Guerra de Corea, e incluso la primera parte de la Guerra Fría, ocurrieron sin generar grandes cambios en la vida de la estable y próspera sociedad uruguaya.

En el período en que el General Juan Domingo Perón fue Presidente de Argentina (1946 - 1955), la relación con Uruguay tuvo algunos altibajos. Existieron grandes tensiones entre Perón y el gobierno de Luis Battle (1947-1951). Por ese entonces no había tratado de límites del Río Uruguay ni del Río de la Plata, que constituyen la frontera natural entre Argentina y Uruguay, por lo que algunos temían un intento expansionista del General Perón.⁹⁷ Por otra parte, Perón no tenía una muy buena relación con EUA, en parte porque, tras el fin de la 2ª Guerra Mundial (1939-1945), dio amparo clandestinamente a miembros del partido nazi perseguidos por crímenes de guerra. Para contrarrestar la hegemonía argentina en la región del Río de la Plata, los EUA

⁹⁵ **Golpe de Estado del Presidente Terra (1931).** Gabriel Terra asumió la Presidencia el 01 de marzo de 1931. El 31 de marzo de 1933, disolvió el Parlamento con el apoyo de la policía y de los bomberos, dirigidos por su cuñado, el General Alfredo Baldomir, quien se desempeñaba como Jefe de Policía de Montevideo. Este golpe fue resistido por el Partido Colorado y por la izquierda uruguaya. La mayoría del Partido Blanco, dirigido por Luis Alberto de Herrera apoyó el golpe, al tiempo que las Fuerzas Armadas se mantuvieron al margen de los acontecimientos. Terra impulsó una reforma constitucional que fue aprobada en 1934. Fue reelecto como Presidente Constitucional, permaneciendo en el poder hasta el 19 de junio de 1938.

⁹⁶ **Golpe de Estado del Presidente Baldomir (1942).** El General (y Arquitecto) Alfredo Baldomir fue Presidente constitucional entre el 19 jun.1938 y el 01 mar.1943. El 21 feb.1942 disolvió el Parlamento y lo sustituyó por un Consejo de Estado. Este hecho fue conocido como "el golpe bueno", puesto que permitió que en 1942 se realizara una reforma constitucional que restituyó los derechos constitucionales suprimidos por la reforma de Terra en 1933.

⁹⁷ **Tratados de límites entre Argentina y Uruguay.** El *Tratado de Límites del Río Uruguay*, fue firmado el 07 de abril de 1961. El *Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo*, fue firmado el 19 de noviembre de 1973. Desde que Uruguay obtuvo su independencia en 1828, nunca se habían demarcado formalmente los límites entre Argentina y Uruguay. Entre 1906 y 1910, en el marco de la doctrina impulsada por el canciller Ceballos, Argentina sostuvo unilateralmente que todo el Río de la Plata era parte de su jurisdicción exclusiva. Durante la época en que Argentina aplicó la "Doctrina Ceballos" los buques de la Armada argentina llegaron a realizar maniobras militares frente al puerto de Montevideo. Este tratado marcó una nueva etapa en el relacionamiento entre ambos países y eliminó una eventual causa de tensiones entre ellos.

entregaron a Uruguay gran cantidad de material militar terrestre, aéreo y naval.

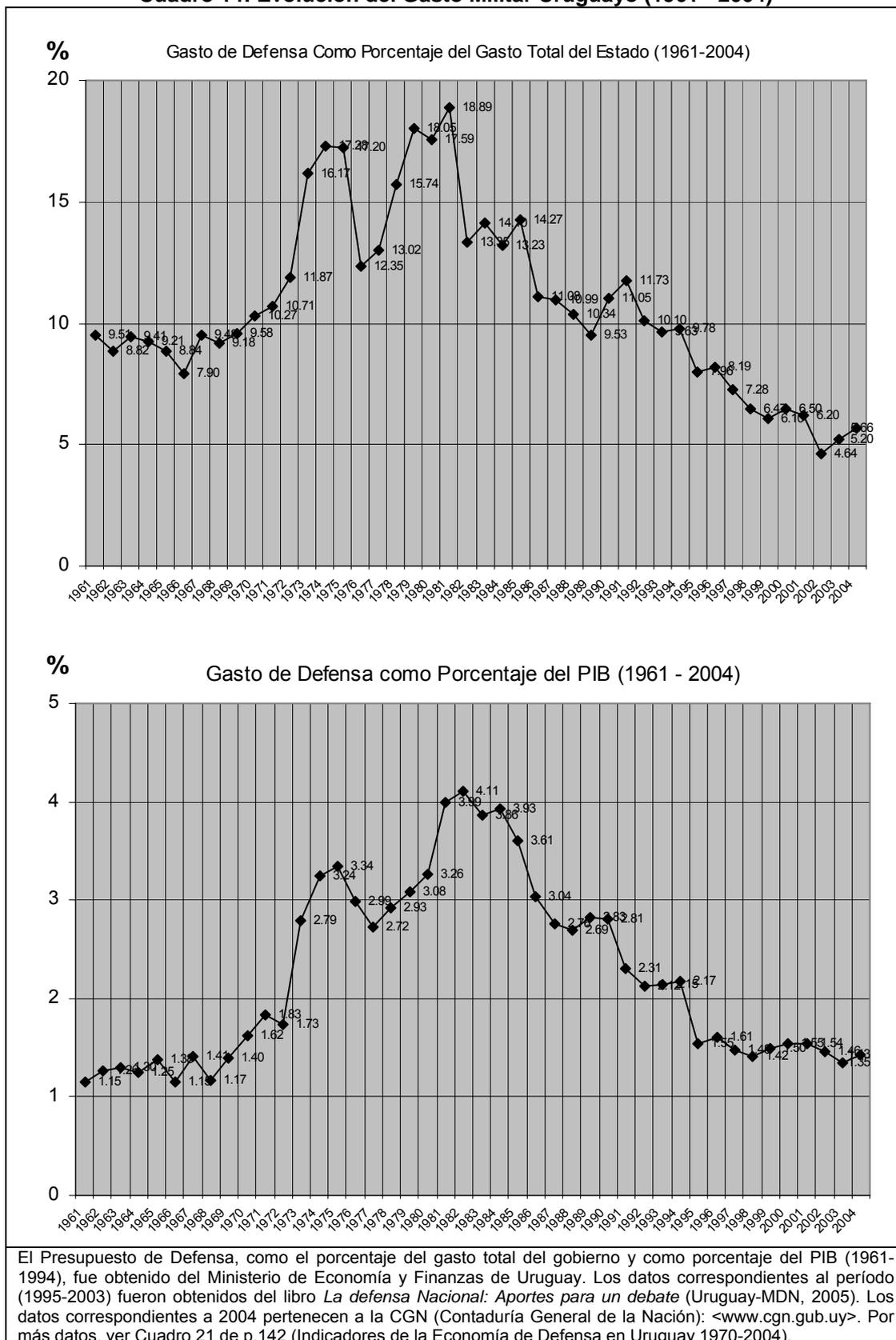
El Ejército uruguayo recibió gran cantidad de armamentos, vehículos y artillería. La Armada recibió dos destructores y gran cantidad de aviones de combate, lo que llevó a la expansión de la *Aviación Naval* que había sido creada en 1925. Cuando comenzó a llegar el material aeronaval estadounidense, se dio la situación que la Armada tenía más aviones que pilotos. Por otra parte, la gran cantidad de aviones recibidos por el país llevó a que en 1953 se creara la FAU (Fuerza Aérea Uruguaya), que hasta ese momento era parte del Ejército. En esa época, Uruguay llegó a tener una de las mejores Fuerzas Aéreas de América Latina (ver Cuadro 47 de p.257 - Adquisición de Equipo Militar Estadounidense en la Década de 1950). Una síntesis del material militar adquirido, a lo largo de los años, es presentada en la Sección 5.2.4 (Importación de Armamentos y Equipos Militares).

El General Perón fue derrocado en 1955 y con su caída, Uruguay perdió mucho del valor estratégico que tenía para EUA. Posteriormente, a comienzo de los años 60, al igual que el resto de los países de la región, Uruguay comenzó a sentir los efectos de la confrontación de las superpotencias. Después de la “Crisis de los Misiles” en Cuba en 1962, ambos bloques en pugna optaron por adoptar formas de confrontación indirecta para América Latina.

Entre comienzos de los años 60 y mediados de los 70, como parte de las estrategias de la Guerra Fría, la URSS (Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas) apoyó innumerables “Movimientos de Liberación Nacional” en toda la región. Por su parte, los EUA dieron su apoyo a las administraciones civiles locales, primero, y a los gobiernos militares más tarde. Hacia el final de los años 60, varios movimientos guerrilleros urbanos internos, crearon gran inestabilidad y preocupación política en Uruguay. En 1971, cuando la policía se vio superada por el accionar de la guerrilla, el gobierno uruguayo asignó a las Fuerzas Armadas la tarea de enfrentarlos. Esta movilización de las Fuerzas Armadas llevó a un inmediato incremento del gasto de defensa ⁹⁸

⁹⁸ **Evolución del Gasto Militar en Uruguay.** Tal como puede verse en el Cuadro 14 de p.117 (Evolución del Gasto Militar Uruguayo 1961-2004), en 1968 el gasto militar uruguayo comenzó una tendencia al alza que coincide con la adquisición de material norteamericano entre fines de los 60 y comienzos de los 70. En 1971 ingresaron al país los 15 Transportes Blindados de Personal M-113-A1, de fabricación estadounidense que todavía hoy están en servicio. La tendencia al alza se mantuvo hasta 1981 cuando, el gasto militar alcanzó su máximo histórico. En el año 1982, en el marco de una crisis económica regional, Uruguay se vio obligado a abandonar el tipo de cambio fijo que utilizaba, hecho conocido popularmente como el “quiebre de la tablita”. A partir de ese momento el gasto de defensa comenzó una sostenida tendencia a la baja, alcanzando su mínimo histórico en 2002. Esto se debió a las graves repercusiones económicas que tuvo en Uruguay la crisis económica que sufrió Argentina a fines de 2001.

Cuadro 14: Evolución del Gasto Militar Uruguayo (1961 - 2004)



Fuente: Elaboración propia.

Hacia 1973 los movimientos guerrilleros estaban prácticamente controlados, sin embargo la inestabilidad política, reinante en Uruguay, así como la situación regional en general, condujo a que el entonces Presidente de la República, Juan María Bordaberry, disolviera el Parlamento. Este golpe de estado inició una sucesión de gobiernos *de facto* que duró casi 12 años (junio de 1973 – marzo de 1985). Por aquel entonces, prácticamente todos los países de la región estaban regidos por gobiernos militares que mantenían buenas relaciones con los Estados Unidos. A mediados de los años 1970, los movimientos guerrilleros fueron controlados en la mayor parte de Sudamérica, con algunas excepciones como, por ejemplo, Colombia y Perú. En 1976 Jimmy Carter ganó las elecciones presidenciales en los EUA lo que llevó a un cambio en muchas de las políticas estadounidenses, incluyendo la eliminación de buena parte de la ayuda militar para América Latina.⁹⁹

En los años 70, la denominada “Crisis del Petróleo” tuvo un gran impacto para Uruguay, que es un importador neto de hidrocarburos. Entre otros efectos, la duplicación del precio internacional del crudo causó una muy seria inflación que, a partir de aquel momento, se convirtió en un problema crónico para el país. Durante los siguientes 30 años, en dos oportunidades, Uruguay tuvo que quitar tres ceros a su moneda nacional, el Peso, para que las cifras impresas en monedas y billetes se mantuvieran dentro de parámetros razonables.¹⁰⁰

⁹⁹ **Principales acontecimientos Políticos de Uruguay entre 1971 y 1985.** El 9 sep. 1971 el Presidente Jorge Pacheco Areco asignó a las Fuerzas Armadas la responsabilidad de la lucha contra los movimientos guerrilleros que operaban en el país desde comienzos de los años 60. En Noviembre de 1971 se convocó a Elecciones Nacionales, en las que fue electo Presidente Juan María Bordaberry, quien asumió la presidencia el 01 mar.1972. Poco más de un año después de asumir su mandato, el 27 jun. 1973, el Presidente Bordaberry disolvió el Parlamento. Fue creado un *Consejo de Estado* con atribuciones legislativas y con la misión de elaborar un anteproyecto de reforma constitucional. Tres años después del golpe de Estado, el 12 jun.1976, las Fuerzas Armadas depusieron al Presidente Bordaberry. Asumió interinamente la presidencia el Dr. Alberto Demichelli y se suspendieron las Elecciones Nacionales que por mandato constitucional debían realizarse en noviembre de 1976. El 01 Sep. 1976, asume la presidencia el Dr. Aparicio Méndez. En 1980 se plebiscitó una reforma constitucional, que no fue aceptada por la ciudadanía. En Septiembre de 1981 accedió a la Presidencia el Teniente General (Retirado) Gregorio Álvarez. En Noviembre de 1984 se convocó a Elecciones Nacionales, en las que fue electo Presidente de la República el Dr. Julio María Sanguinetti, quien asumió la presidencia el 01 mar.1985.

¹⁰⁰ **La Crisis del Petróleo.** En octubre de 1973, los miembros de la OPEP (Organización de los Países Exportadores de Petróleo), reunidos en Kuwait, decidieron imponer un embargo sobre el abastecimiento de petróleo árabe a occidente, hasta que Israel abandonara los territorios árabes que había ocupado. En diciembre de 1973, la OPEP decidió que a partir del 1º de enero de 1974, el precio del barril de crudo pasaría de US\$ 5,11 a US\$ 11,65, lo que causó graves desajustes económicos en todo el mundo.

A principios de los años 80, cuando la confrontación de las superpotencias comenzó a distenderse, la región se hizo más estable y los EUA comenzaron a propiciar el retorno a la democracia en toda la región. Entre los economistas, la década de los años 80 es conocida como “la década perdida” de América Latina, y la región entera todavía hoy sufre los negativos efectos económicos de aquel crítico período. En 1982, una generalizada crisis económica afectó a toda la región, y ese año Uruguay se vio obligado a abandonar el sistema de tipo cambio fijo que estaba siendo utilizado. Este hecho conocido popularmente como el “quiebre de la tablita” fue un duro golpe para la economía del país.

La crisis de la deuda externa que golpeó a los países sudamericanos en los años 80, siguió un modelo típico. Los países tomaron importantes préstamos cuando existía oferta de crédito internacional fácil, al tiempo que la economías nacionales eran relativamente fuertes. Entonces, el empeoramiento de las circunstancias domésticas, así como de las condiciones internacionales, creó una situación en la cual los países deudores no podían atender las obligaciones de sus deudas. Esto llevó a la pérdida de interés de los inversores internacionales en prestar a los gobiernos de la región; al tiempo que causó una severa recesión, y transformó en agobiantes las obligaciones del servicio de las deudas, aun en los casos en que fueron alcanzados acuerdos para reestructurar esas deudas.¹⁰¹

En marzo de 1985, un gobierno constitucionalmente electo accedió al poder en Uruguay, y durante los siguientes veinte años los diferentes gobiernos electos redujeron sistemáticamente el gasto militar, invirtiendo recursos en otras áreas del presupuesto. Sin embargo, durante aquel período ningún cambio importante fue introducido en la estructura de defensa del país. Algunos analistas consideran que los sucesivos gobiernos, durante los veinte años que siguieron al retorno a la democracia, en 1985, mantuvieron una estructura militar sobredimensionada, compuesta por soldados voluntarios no bien remunerados, con el principal fin de mantener el desempleo bajo control.¹⁰²

¹⁰¹ DUNNE, J. Paul, PERLO-FREEMAN, Sam, SOYDAN, Aylin (2004) Military Expenditure and Debt in South America. Defence and Peace Economics, 2004, Vol. 15 (2) April. pp. 173-187.

¹⁰² **Retorno a la Democracia en el Cono Sur.** El desenlace de la Guerra de las Malvinas (02 abr.82 - 14 jun.82), precipitó el retorno a la democracia en Argentina y marcó el inicio de un proceso en esa dirección en toda la región del Cono Sur. Así fue que Presidentes democráticamente electos accedieron al poder en Argentina (diciembre de 1983), Uruguay (01 mar.1985), Brasil (15 mar.1985), Paraguay (01 may.1989) y Chile (14 mar.1990).

Uruguay ocupa el 4° lugar en el ranking mundial de países con mayor inflación en los últimos 45 años (1961-2006) elaborado por el banco brasileño *Bradesco*. Los primeros tres lugares son ocupados por Brasil, Argentina y Perú. Según el documento, publicado ayer [12 de abril de 2007] por el diario brasileño *Folha de San Pablo*, Brasil tuvo en ese período una inflación de 14.210 millones de millones por ciento, o sea 17 dígitos. El alza de precios en Argentina alcanzó a 256 millones de millones por ciento, o sea 15 dígitos, en Perú 216.144 millones por ciento y en Uruguay a 2.001 millones por ciento. Según los expertos, las abultadas cifras de inflación acumuladas en 45 años por los países de América Latina mucho tienen que ver con ciclos hiperinflacionarios en esos países en las décadas del 70 y el 80. [...] En quinto lugar entre los países con mayor inflación en los pasados 45 años, aparece el primero no latinoamericano, Turquía y en sexto lugar Chile. [...] Del otro lado de la lista están los países con menor inflación en los últimos 45 años, destacándose particularmente los escandinavos. El país que mejor controló la suba de precios fue Noruega que acumuló un alza de 916%, seguido por Suecia con 922%, y Australia y Dinamarca terceros ambos con 1.018% de inflación. Más atrás se ubican, Reino Unido (1.486%), Italia (2.134%) y España (3.130%).¹⁰³

Aunque en la primera mitad de la década de 1990, se registró una mejora en la economía uruguaya, la segunda mitad de los 90 se vio marcada por diferentes problemas. Durante esta década, el efecto de diferentes desórdenes económicos globales y regionales afectó la economía del país y, por supuesto, tuvo un impacto muy importante sobre el Presupuesto de Defensa. Hacia el final de la década de los 90, el simple hecho de mantener la tasa de inflación en sólo “un dígito” fue considerado un importante logro. La inesperada devaluación de la moneda Brasileña, en enero de 1999, fue un momento verdaderamente difícil para la economía uruguaya, sobre todo porque por aquel entonces, el país colocaba aproximadamente el 50% de sus exportaciones en Argentina y Brasil.¹⁰⁴

¹⁰³ EL PAÍS (2007) Uruguay es cuarto en el mundo por inflación. Artículo publicado en el Diario El País. Montevideo, Uruguay. Edición digital del 13 de abril de 2007. Este artículo está disponible a texto completo en: <www.elpais.com.uy>.

¹⁰⁴ **Crisis financieras internacionales.** Son un fenómeno surgido con la Globalización. Cabe recordar el gran impacto que tuvieron la crisis mexicana de 1994, la crisis asiática de 1997; la crisis rusa de 1998; la crisis brasileña de 1999; y por último la argentina de fines de 2001. Todas estas crisis financieras fueron en su momento una verdadera catástrofe para la economía de América Latina. Cuando Uruguay comenzaba a recuperarse del duro golpe de la “Crisis Brasileña”, desatada el 13 de enero de 1999, con la sorpresiva devaluación del Real, se desencadenó la “Crisis Argentina”. La economía argentina comenzó a tener problemas en 1998, y esta situación alcanzó una fase crítica en diciembre de 2001, cuando el gobierno decretó el congelamiento de todos los depósitos bancarios, lo que se conoció popularmente como “el corralito bancario”. El desplome de la economía argentina tuvo efectos en toda a la región y produjo en Uruguay, una repentina corrida bancaria, que afectó toda la economía. La crisis del sistema financiero fue la principal causa de la profunda recesión sufrida por Uruguay en los años 2002 y 2003. Más información, sobre las crisis financieras internacionales, puede ser obtenida en ALONSO NEIRA, Miguel (2004) *Teoría Económica de las Crisis Monetarias y Financieras y de los Controles de Capital*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

Uruguay comenzó el siglo XXI luchando para reponerse de la profunda recesión causada por la política monetaria brasileña, cuando el colapso de la economía Argentina a fines de 2001 tuvo un terrible impacto sobre la economía uruguaya, que entró en una profunda recesión en 2002. Como indican Jonakin y Stephens (2004, p.161) la crisis de endeudamiento de Argentina en 2002 y la casi interrupción del pago de la deuda en Brasil y Uruguay, fue el resultado de continuados desequilibrios fiscales, así como de una crisis de liquidez.

No puede funcionar bien ningún país con un Presupuesto Nacional crónicamente deficitario. Los conflictos sociales emergentes de la Crisis de 1929 fueron amortiguados con empleo público primero y algo de emigración después. Cuando no se pudieron aumentar más los impuestos y bajaron los buenos ingresos que le generó a Uruguay la guerra de Corea, se financiaron con inflación y una mayor emigración después. La reforma constitucional de 1989, tan justa como difícil de financiar, originó que el costo de la seguridad social aumentara del 11 al 17% del PBI, y fue causa de que se frenara la continua designación de funcionarios públicos innecesarios. Su número que durante el anterior cuarto de siglo había sido aproximadamente del 22% de la población económicamente activa ha tendido ahora hacia el 16%. La presión sobre el presupuesto la hacen ahora los pasivos más que los funcionarios del Estado pero electoralmente es desaconsejable admitirlo. Las instancias presupuestales presentan crónicamente un déficit y la discusión parlamentaria no se centra en cómo eliminar el déficit fiscal sino en cómo evitar que los grupos de presión exijan más recursos que incrementarán el déficit. Cuando se logra un déficit del 2% del PBI la presión para aumentar gastos se hace insostenible. Es paradójico pero parece menos perjudicial mantener un porcentaje mayor de déficit que bajarlo y volver a tenerlo rápidamente a causa de un nivel de gasto público mayor. Las formas de bajar los gastos más populares para la población parecen estar más dirigidas hacia alguna reducción de sueldos altos de los políticos y los altos funcionarios (razonamiento por el lado de la envidia, ya que sabemos que, de esta forma, los buenos administradores se van) que hacia la eliminación de muchos puestos caros injustificados e innecesarios (razonamiento por el lado de la buena administración). Se olvidan que no hay nada más costoso en cualquier organización que una dirección superior poco costosa.¹⁰⁵

En 2004, el PIB creció aproximadamente un 12% y el desempleo cayó de casi un 20%, en 2002, al 11,6% a principios de 2005. Sin embargo, el país todavía busca reponerse de los efectos sociales y económicos de la larga recesión sufrida entre 1999 y 2001, provocada por la política monetaria Brasileña, así como por la crisis económica de 2002, generada por la crisis Argentina, que dejó más del 30% de la población uruguaya en la pobreza (World Bank, 2004).

El Producto Bruto Interno (PBI) creció un 7% en 2006 superando las previsiones oficiales, informó el Banco Central [del Uruguay], lo cual viene a ratificar el buen momento de la economía de Uruguay. El gobierno había previsto para 2006 un crecimiento de 6,8% y hasta en una memoria anual enviada al parlamento en marzo se había estimado que rondaría el 6,5%. Con el 7% de aumento en el PBI, se asegura que

¹⁰⁵ SAYAGUÉS, Alberto (2005) *¿Qué no hemos aprendido luego de sucesivas crisis?* Ponencia presentada en el III Encuentro Nacional (II Encuentro Internacional) de Universitarios en Dirección y Administración, realizado en Montevideo, en Agosto de 2005.

en el peor de los casos que pudiera haber en la marcha económica, se asegura para este año un 2% de aumento. En 2005, el PBI estaba ubicado en 16.796 millones de dólares. El economista Adrián Fernández dijo que en 2006 "hubo efectos puntuales favorables para el crecimiento como la construcción de la planta de Botnia (de celulosa) y la instalación en una zona franca de una fábrica de alimentos, que son casos excepcionales". Cuando Botnia, de Finlandia, produzca a pleno un millón de toneladas [de pasta de celulosa] para exportar, más los centenares de empleos directos e indirectos que aseguran, tendrá un impacto de hasta el 2,5% en el PBI, han sostenido dirigentes de la empresa, como Carlos Faroppa. El 7% de aumento es el cuarto consecutivo que se registra en el PBI. En 2005 había crecido 6,6%, en 2004, un 11,8% y en 2003 2,2%. En 2003 había comenzado una recuperación tras el desastre de la crisis económica y financiera que había estallado en 2002, año en que el PBI cayó - 11% [como consecuencia del desplome de la economía argentina]. Los buenos precios internacionales, como los de la carne, entre otros, llevaron a una exportación en 2006, superior a los 4 mil millones de dólares.¹⁰⁶

A pesar de los buenos pronósticos de la economía uruguaya, aún hoy no ha sido posible llevar el desempleo a valores porcentuales de un solo dígito y en ese sentido, el gobierno subsidiará la contratación por parte de empresas privadas de 6.000 personas entre desocupados crónicos, aquellos que hace muchos años no consiguen un empleo y prácticamente se vieron desalentados a buscarlo. El programa de incentivo a la contratación de desocupados de larga duración, con un costo de US\$ 6 millones, forma parte del proyecto de Rendición de Cuentas a estudio en el Parlamento, y su objetivo es conseguir trabajo a 3.000 personas durante el año 2008 y a otras tantas en 2009. Estos 6.000 empleos no cambiarán mucho el porcentaje de desocupados en el país, cada punto porcentual son unas 15.000 personas, pero "sí tendrá impacto en el desempleo estructural y en la calidad de vida de estas personas".¹⁰⁷

¹⁰⁶ SELA (2007) Crece 7 por ciento el PBI en Uruguay. Artículo publicado por el SELA (Sistema Económico Latino-Americano) del 23 mar. 07. Disponible en: <www.sela.org>.

¹⁰⁷ Datos presentados por la Sra. María Sara Paysse, titular de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) de Uruguay, durante una entrevista publicada en EL OBSERVADOR (2007) Gobierno subsidiará el contrato de 6.000 desocupados crónicos. Diario El Observador. Montevideo, Uruguay. Edición del 4 may.07. p.3.

3.3 Actual Gasto Militar en Uruguay

Impacto de la Defensa sobre el Gasto Público. El Presupuesto de Defensa en Uruguay, de apenas unos US\$ 200 millones, es relativamente pequeño en términos de valores absolutos. Ver Cuadro 15 de p.125 (Presupuesto Ejecutado por el Ministerio de Defensa Uruguayo en 2004). Es importante destacar que unos US\$ 15 millones al año (un 7,5% del presupuesto ejecutado anualmente) por el MDN, surge de los *Recursos de Afectación Especial (RAE)* generados por las propias dependencias del MDN, incluidas las Fuerzas Armadas. Esto reduce de manera significativa la inversión que el Estado debe aportar al sector de la defensa.¹⁰⁸

Recursos de Afectación Especial (RAE). Los llamados “*Recursos de Afectación Especial*”, antiguamente denominados “*Proventos*”, y posteriormente conocidos también como “*Recursos (o Fondos) de Libre Disponibilidad*”, son ingresos generados por los organismos del Estado como parte de su actividad habitual. Los RAE deben ser depositados en cuentas especiales, donde son auditados por el Ministerio de Economía y Finanzas, quedando a disposición del organismo que los generó, en las condiciones establecidas por la normativa vigente. Los RAE pueden ser usados con el fin de cubrir “Gastos de Funcionamiento o de Inversión”, no estando previsto su uso para el pago de “Retribuciones Personales”. En el caso de las Fuerzas Armadas, algunos ejemplos de fuentes generadoras de RAE son la fabricación y la venta de explosivos, el cobro de ciertas tasas, emisión de guías de armas, venta de los documentos cartográficos producidos por el SGM (Servicio Geográfico Militar), la producción agropecuaria de establecimientos militares, etc. Estos recursos permiten costear con fondos propios muchas de las actividades que desarrollan las Fuerzas Armadas. Para tener una idea de la magnitud que en algunos casos adquieren estos ingresos, basta decir que la DINACIA (Dirección

¹⁰⁸ Datos obtenidos del Coronel Gustavo Formento, Jefe de la OPPE (Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Ejército).

Nacional de Infraestructura Aeronáutica), dependiente del MDN, cubre todo su presupuesto con los recursos que percibe, entre otros conceptos, por el cobro de los “cánones que pagan los concesionarios de las terminales aeroportuarias, pagos de derechos de tráfico aéreo, etc.”.¹⁰⁹

Por otra parte, como se vio en el Cuadro 10 de p.96 (Gasto Militar de América del Sur en 2003), el gasto militar uruguayo, que en 2003 rondaba el 1,85% del PIB se ubica dentro del promedio regional de América del Sur. Sin embargo, esto representa una importante inversión para el país, ya que el PIB de Uruguay en 2003, era del orden de los US\$ 12.100 millones. Como puede verse en el Cuadro 15 de p.125 (Presupuesto Ejecutado por el Ministerio de Defensa Uruguayo en 2004), no incluyendo salarios (que representan el 61,13% del presupuesto total), el resto del presupuesto de defensa (38,87%), representó sólo US\$ 77,43 millones en el año 2004.

En el caso del MDN (Ministerio de Defensa Nacional) los salarios constituyen un costo fijo que absorbe más del 60% del presupuesto asignado a ese ministerio; este hecho reduce la flexibilidad del presupuesto y restringe la capacidad de manejar el restante 40% para asegurar el normal funcionamiento de las Fuerzas Armadas y de las restantes dependencias del MDN. Cabe destacar que en el caso del Ejército, que es la Fuerza con mayor demanda en mano de obra, los recursos presupuestales destinados a sueldos superan el 80%. Haciendo un análisis global del gasto gubernamental en 2004, y considerando que el gasto total del Gobierno Central fue de 87.677,11 millones de Pesos Uruguayos (US\$ 3.327,40 millones) puede verse que el Presupuesto de Defensa (5.248,46 millones de pesos) representó el 5,98% del presupuesto total del Gobierno Central (Ver Cuadro 15 de p.125).¹¹⁰

¹⁰⁹ Información presentada por el Director de la DINACIA (Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica) Coronel (Av.) Daniel Olmedo, en URUGUAY – MDN (2006) Debate Nacional sobre Defensa. Aportes para una Ley de Defensa. Julián González Guyer (Compilador) MDN (Ministerio de Defensa Nacional) – PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Montevideo. Mayo de 2006. ISBN: 9974-7971-1-X. p. 135. Publicación disponible en: <www.mdn.gub.uy/archivos/debatenacional/libro_defensa2.pdf>.

¹¹⁰ **Gobierno Central.** Integran la *Administración Central del Estado*, los órganos dependientes directamente del Poder Ejecutivo, siendo estos, la Presidencia de la República, la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto), la ONSC (Oficina Nacional del Servicio Civil) y los 13 Ministerios. Ver Anexo 3 de p.367 (Estructura Organizativa del Estado Uruguayo).

Cuadro 15: Presupuesto Ejecutado por el Ministerio de Defensa Uruguayo en 2004

	Presupuesto Total en Pesos Uruguayos (millones)	Porcentaje del Presupuesto Total	Presupuesto Total en Dólares de EUA (millones)	Observaciones
Personal (Salarios)	\$ 3.208,18	61,13 %	US\$ 121,18 (A)	Sin incluir Salarios (A), el resto del presupuesto de defensa (B+C) fue tan solo 38,87% del presupuesto total (D) y representó US\$ 77,43 millones.
Funcionamiento	\$ 1.734,61	33,05 %	US\$ 65,83 (B)	
Inversiones	\$ 305,66	05,82 %	US\$ 11,60 (C)	
Presupuesto Total 2004	\$ 5.248,46	100,00 %	US\$ 199,18 (D)	

- Las cifras en Pesos fueron obtenidas de los reportes trimestrales sobre el presupuesto ejecutado en el año 2004 disponible en: <www.cepre.opp.gub.uy>.

- Los montos en dólares fueron calculados considerando el tipo de cambio promedio al 31 de diciembre de 2004 (26,35 Pesos Uruguayos equivalían a un dólar) y los resultados fueron aproximados al millón más cercano.

Fuente: Elaboración propia en base a información de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto).

Cuadro 16: Estructura del Presupuesto Ejecutado por el Ministerio Defensa en 2004

Unidades Ejecutoras dependientes del Ministerio de Defensa	% del presupuesto total	Presupuesto total 2004 asignado al MDN (Miles de Pesos)	Observaciones
1. Ministerio de Defensa	6,9 %	\$ 363.994	
2. Dirección Nacional de Inteligencia del Estado	0,5 %	\$ 26.403	
3. Comando General del Ejército	38,4 %	\$ 2.015.914	El presupuesto total asignado en 2004 a las Fuerzas Armadas (3+4+5) fue solo de \$ 3.631.633 (US\$ 137,82 millones). (69,2% del presupuesto total)
4. Comando General de la Armada	18,9 %	\$ 989.373	
5. Comando General de la Fuerza Aérea	11,9 %	\$ 626.346	
6. Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas	14,5 %	\$ 761.525	El presupuesto del Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas fue en 2004 US\$ 28,90 millones. (14,5% del presupuesto total)
7. Dirección General de los Servicios	1,0 %	\$ 50.407	
8. Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas	0,4 %	\$ 18.480	
9. Dirección Nacional de Meteorología	0,6 %	\$ 33.455	El Presupuesto de Defensa 2004 fue de US\$ 199,18 millones acorde al tipo de cambio promedio al 31 dic. 2004. (100 % del presupuesto total)
10. Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica	6,5 %	\$ 340.576	
11. Dirección Nacional de Comunicaciones	0,4 %	\$ 21.995	
Totales	100 %	\$ 5.248.467	

- Las cifras en Pesos fueron obtenidas de los reportes trimestrales sobre el presupuesto ejecutado en el año 2004 disponible en: <www.cepre.opp.gub.uy>.

- En 2005, el presupuesto del MDN (Ministerio de Defensa Nacional) mantuvo la misma estructura del año 2004, con la excepción de que la DNC (Dirección Nacional de Comunicaciones) pasó a la órbita del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), por el Decreto 155/05, de mayo de 2005. Acorde a lo establecido en los Artículos 171, 172 y 195, de la Ley de Presupuesto Nacional 2005-2009 (Ley 17.930 del 19 dic.05), se terminó de formalizar el traspaso de la Dirección Nacional de Comunicaciones del Ministerio de Defensa al Ministerio de Industria, Energía y Minería, con el nombre de Dirección Nacional de Telecomunicaciones.

- El presupuesto correspondiente al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, que se presenta en este cuadro, está destinado a financiar solamente la estructura administrativa de ese servicio, no incluyéndose en el presupuesto del MDN, los montos de las pasividades pagadas a los retirados y pensionistas militares. Por datos sobre el presupuesto asignado por el Gobierno Central para subvencionar las pasividades militares, se recomienda consultar el Cuadro 42 de p.237 (Balance del Sistema de Seguridad Social en Uruguay - 2004).

Fuente: Elaboración propia en base a información de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto).

Como se muestra en el Cuadro 15 de p.125 (Presupuesto Ejecutado por el MDN en 2004), el presupuesto total de Defensa en 2004 fue US\$ 199,18 millones, según el tipo de cambio promedio al 31 de diciembre de 2004. Las tres Fuerzas Armadas recibieron en 2004 sólo el 69,2% (US\$ 137,82 millones) del presupuesto anual total asignado al MDN. Con este presupuesto fueron cubiertas todas las actividades de las Fuerzas Armadas durante 2004, incluidos los gastos generados por la participación en OMP (Operaciones de Mantenimiento de la Paz). Como será analizado detalladamente en el capítulo siguiente, Uruguay recibe de Naciones Unidas reembolsos económicos para compensar el desgaste del material desplegado en OMP, que cubren la mayor parte de los gastos de participar en estas misiones. Lo que sí es importante destacar, es que las Fuerzas Armadas no reciben del Estado ningún presupuesto específico para financiar la participación en misiones de paz. También es importante destacar que los montos necesarios para atender los aspectos sanitarios de las OMP son cubiertos con el presupuesto del S.S.FF.AA. (Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas). Esto incluye los análisis, vacunaciones, tratamientos, etc., del personal que va a ser desplegado a una misión o que regresa de una de ellas.

Impacto de la Defensa sobre el Empleo. Algunos analistas afirman que, aparentemente, el número de miembros de las Fuerzas Armadas en Uruguay ha sido mantenido elevado, por los diferentes gobiernos, como un modo indirecto de evitar el aumento del desempleo en el país. Al 31 de diciembre de 2005, el Ministerio Defensa Nacional tenía 30.244 empleados militares y civiles (ver Cuadro 38 de p.224 - Evolución de la Demografía Militar en Uruguay). Esto significa, que una cifra cercana al 1% (el 0,87%) de la población del país (3.463.197 habitantes) trabajaba para alguna de las dependencias del MDN. Teniendo en cuenta que la población económicamente activa del país era de 1.269.200 personas (ver Cuadro 18 de p.129 - Evolución del Desempleo en Uruguay), los empleos directos creados por el Ministerio de la Defensa Nacional ocupaban a fines de 2005 al 2,36% de la mano de obra del país.

Como puede verse en el Cuadro 18 de p.129 (Evolución del desempleo en Uruguay) la Tasa de Crecimiento Poblacional del país ha sido en general baja, habiendo presentado un promedio de solo un 0,71% en las últimas dos décadas. En el período considerado, la Fuerza de Trabajo (PEA – Población Económicamente Activa) ha sido en promedio un 38,6% de la población del país. Por otra parte, en el año 2004 un 36% de la población, al menos desde el punto de vista formal, estaba fuera del mercado de trabajo, puesto que el 23% de la población tenía menos de 15 años y un 13% más de 65 años (IISS, 2005, p.350). Asimismo, la tasa de desempleo ha sido alta presentando un promedio levemente superior al 11% en los últimos 20 años.¹¹¹

En base a los datos del INE (Instituto Nacional de Estadística), es posible ver que una reducción de aproximadamente el 20% de los efectivos actuales del MDN, sin que se generen nuevos puestos de trabajo en el país, elevaría la tasa de desempleo del 12,2%, al 12,7%, al tiempo que agravaría el déficit del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas. Ver Cuadro 17 de p.128 (Indicadores del Mercado Laboral en Uruguay).

Por otra parte, es preciso considerar que el personal suele permanecer muchos años en servicio activo, puesto que si se desvincula del MDN antes de computar los 20 años de servicio, requeridos para acceder a un “Haber de Retiro”, pierde todas las prestaciones sociales que la institución le ofrece a los retirados y pensionistas, así como a sus familiares dependientes (cobertura sanitaria y odontológica, asistencia social, servicio fúnebre, etc.). Cabe resaltar que estas prestaciones representan un gran estímulo a la permanencia en servicio activo, a pesar de los bajos salarios. Asimismo, las prestaciones sociales actúan como una estructura de “contención social” de un estrato particularmente carenciado de la sociedad uruguaya como lo es el personal subalterno de las Fuerzas Armadas. Estudios recientes realizados por el Comando General del Ejército muestran que un alto porcentaje del personal subalterno de esa Fuerza vive en la indigencia.

¹¹¹ IISS (2005) The Military Balance 2005-2006. IISS (International Institute for Strategic Studies), Londres. En su capítulo 7, dedicado a América Latina, presenta datos muy completos sobre Uruguay en las pp. 350 a 352. Ver: <www.iiss.org/publications/the-military-balance>.

Cuadro 17: Indicadores del Mercado Laboral en Uruguay

En Uruguay, el INE (Instituto Nacional de Estadística), actualiza periódicamente los indicadores del mercado laboral en base a una *Encuesta Permanente de Hogares*, lo que permite clasificar a la población del país en base al tipo de actividad económica que realiza. La edad mínima para poder trabajar es de 14 años, acorde a la normativa uruguaya, pero esto varía con cada país; en Brasil, por ejemplo, esta edad es de 12 años.

$$\text{Población Total} = \text{PEA (Población Económicamente Activa)} + \text{PEI (Población Económicamente Inactiva)} + \text{Menores de 14 años}$$

PEA (Población Económicamente Activa) Toda persona mayor de 14 años que tiene la capacidad y la voluntad trabajar. Incluye a quienes trabajan y a quienes buscan empleo pero no lo consiguen. <ul style="list-style-type: none"> • Personas Empleadas • Personas Desempleadas 	+	PEI (Población Económicamente Inactiva) Personas mayores de 14 años que podrían trabajar pero que por diferentes motivos no busca empleo. <ul style="list-style-type: none"> • Amas de casa • Pasivos • Estudiantes • Otros 	=	PET Población en Edad de Trabajar
---	---	---	---	---

$$\text{Tasa de Empleo} = \frac{\text{Personas Empleadas}}{\text{PET (Población en Edad de Trabajar)}} \times 100 = \%$$

$$\text{Tasa de Desempleo} = \frac{\text{Personas Desempleadas}}{\text{PEA (Población Económicamente Activa)}} \times 100 = \%$$

$$\text{Tasa de Actividad} = \frac{\text{PEA (Población Económicamente Activa)}}{\text{PET (Población en Edad de Trabajar)}} \times 100 = \%$$

En 2005, el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) tenía unos 30.000 funcionarios, civiles y militares, lo que equivale, según datos del INE (Instituto Nacional de Estadística) al 13% de los aproximadamente 230.000 empleados del Estado, incluyendo los Gobiernos Municipales (Ver Cuadro 49 de p. 272 – Organismos que Integran el Presupuesto Nacional 2005-2009). Asimismo, los funcionarios del MDN representan un 0,87% de la población total del país (3.463.197 habitantes) y un 2,36% de la PEA (Población Económicamente Activa).

En Uruguay las Fuerzas Armadas representan aproximadamente el 0,71% de la población, en Brasil el 0,19% y en Argentina del 0,16% (ver Cuadro 10 de p.96 - Gasto Militar de América del Sur en 2003). Cabe destacar que si se suma a las Fuerzas Armadas de Uruguay, el resto del personal que trabaja para el MDN (Ministerio de Defensa Nacional), y que no pertenece a las Fuerzas Armadas, este porcentaje se eleva a casi el 1% (0,87%) de la población.

Una de las hipótesis que se manejó durante el Debate sobre Defensa, fue la de racionalizar el gasto de Defensa, reduciendo el número de efectivos, puesto que los salarios representan más del 60% del presupuesto. Si por ejemplo se redujeran los efectivos de las Fuerzas Armadas en un 20%, esto representaría una reducción de 6.000 puestos de trabajo en todo el mercado laboral. Y a menos que se creen fuentes alternativas de empleo, una reducción de esta magnitud liberaría al mercado laboral 6.000 personas que sumadas a los 154.900 desempleados existentes (ver Cuadro 18 de p.129 - Evolución del desempleo en Uruguay), elevarían la tasa de desempleo, del 12,2%, al 12,7%. Por otra parte, una reducción del personal en actividad agravaría el déficit del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, que en 2005 era del orden de los 55 millones de dólares al año (ver Cuadro 42 de p. 237 – Balance del Sistema de Seguridad Social en Uruguay - 2004).

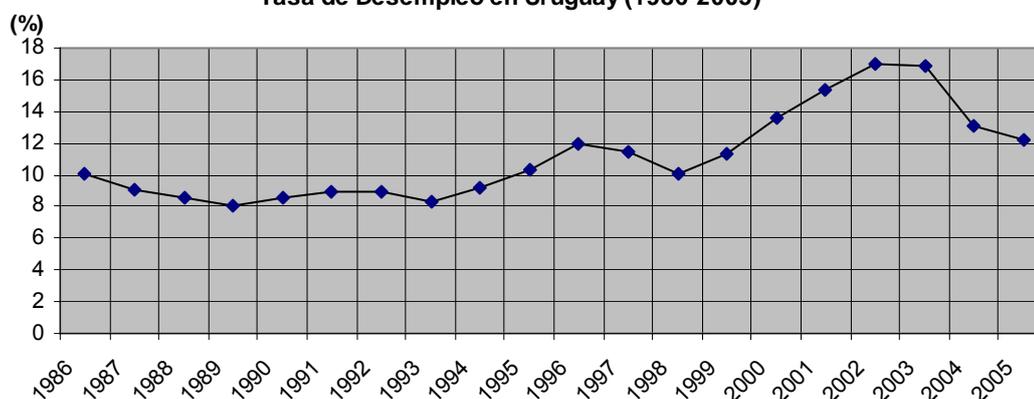
Fuente: Elaboración propia en base a fuentes diversas.

Cuadro 18: Evolución del desempleo en Uruguay

Año	Población Total	Tasa de Crecimiento Poblacional respecto al año anterior (%)	PEA (Población Económicamente Activa)	PEA como porcentaje de la población total	Personas Empleadas	Tasa de Empleo (%)	Personas Desempleadas	Tasa de Desempleo (%)
1986	3.027.651	0,63	1.126.700	37,2	1.013.800	50,6	112.900	10,1
1987	3.046.555	0,62	1.172.800	38,5	1.065.400	52,4	107.400	9,1
1988	3.065.621	0,63	1.179.200	38,5	1.077.300	52,2	101.900	8,6
1989	3.085.203	0,64	1.203.600	39,0	1.108.400	53,1	95.200	8,0
1990	3.105.559	0,66	1.212.700	39,0	1.110.600	53,5	102.100	8,5
1991	3.126.746	0,68	1.235.300	39,5	1.125.400	52,3	109.900	8,9
1992	3.148.680	0,70	1.256.100	39,9	1.142.900	52,2	113.200	9,0
1993	3.171.303	0,72	1.261.400	39,8	1.156.000	52,0	105.400	8,3
1994	3.194.508	0,73	1.308.000	40,9	1.186.900	52,8	121.100	9,2
1995	3.218.193	0,74	1.343.500	41,7	1.206.000	53,0	137.500	10,3
1996	3.242.335	0,75	1.333.900	41,1	1.174.800	51,3	159.100	11,9
1997	3.266.895	0,76	1.323.900	40,5	1.172.400	51,0	151.500	11,4
1998	3.291.734	0,76	1.227.500	37,3	1.103.700	54,3	123.800	10,1
1999	3.316.676	0,76	1.219.800	36,8	1.082.100	52,6	137.700	11,3
2000	3.341.577	0,75	1.235.300	37,0	1.067.600	51,5	167.700	13,6
2001	3.366.363	0,74	1.269.400	37,7	1.076.200	51,4	193.200	15,3
2002	3.390.991	0,73	1.249.600	36,9	1.038.300	49,1	211.300	17,0
2003	3.415.385	0,72	1.240.500	36,3	1.032.000	48,3	208.500	16,9
2004	3.439.473	0,71	1.237.400	36,0	1.075.600	50,8	161.800	13,1
2005	3.463.197	0,69	1.269.200	36,6	1.114.500	51,4	154.900	12,2
Promedios		0,71	1.245.290	38,6	1.106.074	51,8	137.958	11,1

Los datos sobre población fueron obtenidos de la División de Estadísticas de la ONU y la Tasa de Crecimiento Poblacional fue calculada en base a esa información. La PEA (Población Económicamente Activa) fue calculada sumando el número de personas empleadas y desempleadas. Los datos sobre empleo y desempleo fueron obtenidos del INE (Instituto Nacional de Estadística) de Uruguay.

Tasa de Desempleo en Uruguay (1986-2005)



Tal como puede verse en este cuadro, el crecimiento de la población en Uruguay ha sido, en promedio, de solo 0,71% anual, durante las dos últimas décadas. Este reducido crecimiento poblacional, sumado al aumento de la expectativa de vida, está generando un progresivo envejecimiento de la población en general. A todo esto debe sumarse los altos índices de emigración que registra el país. Por otra parte, quienes emigran son por lo general personas jóvenes o matrimonios jóvenes, muchas veces con hijos, lo que reduce la tasa de nacimientos. La PEA (Población Económicamente Activa) representa solo el 36,6% de la población total del país, y el resto de la población (63,3%), está compuesta, en líneas generales, por un 20% de menores de 14 años (que no integran la PET – Población en Edad de Trabajar) y 30% de Pasivos (Jubilados y Pensionistas). La tasa de desempleo es alta, registrándose un promedio levemente superior al 11% en los últimos 20 años.

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos INE (Instituto Nacional de Estadística).

El 50% de los hogares del Personal Subalterno [del Ejército] están en situación de pobreza, el 22% vive en la pobreza extrema o indigencia, el 20% de los hogares no pobres tiene posibilidad de quedar en la zona de pobreza y el 8% de los pobres están en situación de riesgo de indigencia. Además, el 22% de los hijos de los soldados del Ejército han desertado del sistema educativo formal. La estructura familiar del arma está compuesta por 14.000 hogares (el 97% son Jefes de familia, el 3% son jefas de hogar), de los cuales el 32% son propietarios, el 44% inquilinos, el 10% comparten una vivienda y otro 10% reside en asentamientos [zonas de viviendas precarias en la periferia de la capital]. Pero la grave situación social del personal del Ejército no sólo alcanza al Personal Subalterno, sino también a los Oficiales. El 34% de los hogares del Personal Superior "está cercano a ingresar en la zona de riesgo".¹¹²

La situación del personal de la Armada no es diferente, puesto que el 41% del Personal Subalterno se encuentra bajo la línea de indigencia, un 72% está bajo la línea de pobreza, y un 30% vive en asentamientos irregulares (Uruguay – MDN, 2005, Memoria Anual del Ejercicio 2005, p.9).

La creación de cargos militares mediante las Leyes de Presupuesto o las Leyes de Rendición de Cuentas, es en los hechos un mecanismo que regula la oferta de trabajo en un entorno en el que históricamente la demanda de trabajo ha sido alta debido al elevado desempleo existente. Es importante señalar que, con la excepción del Personal Superior (el cuerpo de Oficiales egresados de las escuelas de formación de oficiales) todo el personal es contratado. Es decir, ingresa con un contrato a término que, salvo la primera vez que dura 2 años, se renueva anualmente. Cada mes dejan el servicio activo gran cantidad de personas, ya sea por pasar a retiro (después de como mínimo 20 años de servicio) o por solicitar la baja de forma voluntaria, antes de haber generado el derecho al retiro.

En comparación con otros Ministerios, el MDN tiene más del 80% de sus "funcionarios contratados" y solo un 16% de "funcionarios presupuestados", los porcentajes prácticamente se invierten si se compara el MDN con el Ministerio del Interior, que posee un 95% de su personal en calidad de "presupuestado" (ver Cuadro 49 de p.272 - Organismos que Integran el Presupuesto Nacional 2005-2009). En 2005 los funcionarios presupuestados del MDN sumaban 5.031 (16%), los contratados eran 25.976 (83%) y sólo 44 funcionarios (0,1%) mantenían otro tipo de vínculo laboral con el Ministerio de Defensa.

¹¹² ULTIMAS NOTICIAS (2005) Casi el 15% de los soldados solicitó el Ingreso Ciudadano. El 50% vive en la pobreza; Ejército sin rubros para comida. Diario Últimas Noticias. Montevideo, Uruguay. Edición del 08 set. 2005. p.3.

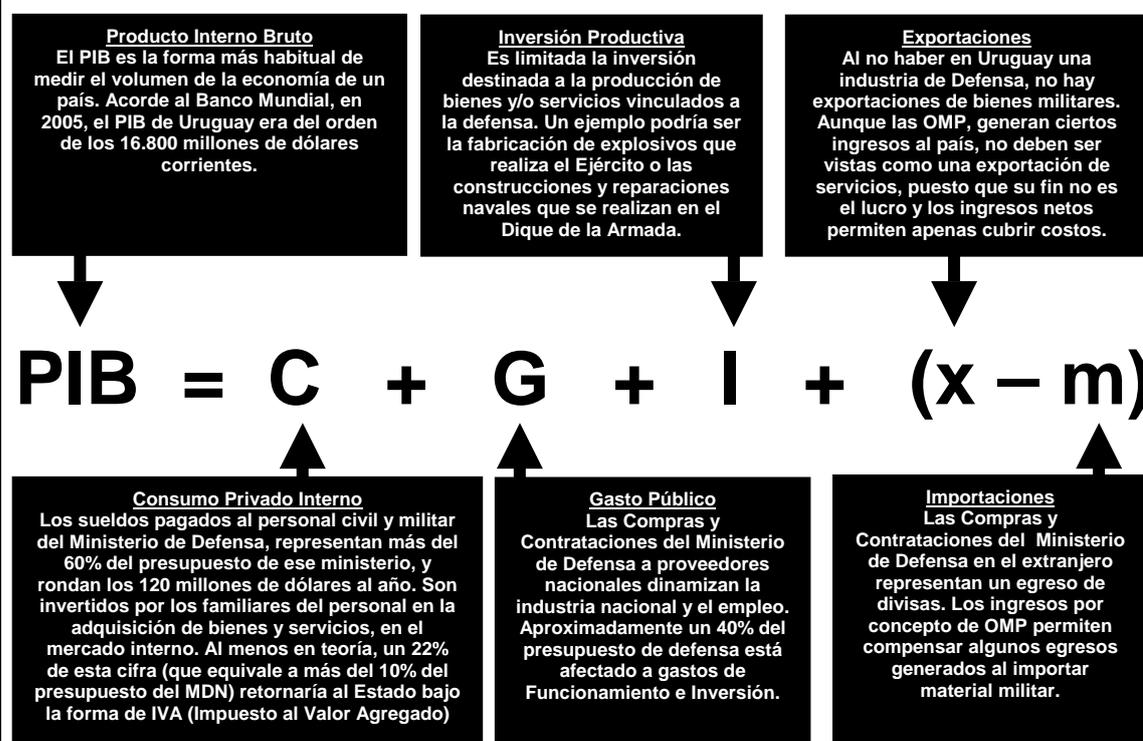
Cuadro 19: Impacto de la Defensa sobre la Economía Uruguaya

En este cuadro se analiza de forma muy breve y esquemática, el impacto de la defensa sobre las diferentes variables que inciden en el PIB (Producto Interno Bruto). Por mayor información relativa al PIB, se recomienda consultar el Cuadro 3 de p.43 (Concepto de PIB).

En países como Uruguay, donde la industria de defensa es prácticamente inexistente, la mayoría de los bienes y servicios específicamente militares, deben ser importados. Por este motivo, en el caso uruguayo, prácticamente no hay Inversión Productiva (I), ni Exportaciones (x), vinculadas a la producción de bienes y servicios para la defensa.

Por el contrario, en países como España, que poseen una desarrollada industria de Defensa, las actividades industriales, públicas, privadas, o mixtas, vinculadas a la producción bélica tiene un gran impacto positivo en el PIB (Producto Interno Bruto), al atraer Inversiones Productivas, crear empleo, dinamizar la economía y generar importantes ingresos mediante la exportación de bienes y servicios vinculados al sector de la defensa.

Como se analiza más adelante en el Capítulo 4 (Impacto Económico de Participar en Misiones de Paz) el envío de fuerzas uruguayas a OMP (Operaciones de Mantenimiento de la Paz), no ha producido un déficit en la Balanza Comercial (x - m), puesto que el egreso de divisas generada por la importación (m) de equipos militares para estas misiones, se ve compensada por los reembolsos recibidos de la ONU. Estos reembolsos son del orden de los US\$ 30 millones al año (ver Cuadro 34 de p.180 – Ingresos Brutos por la Participación Uruguaya en OMP). Asimismo, los materiales y equipos para las misiones de paz que son adquiridos en el exterior, constituyen una Importación (m) de “Bienes de Capital” puesto que una vez culminadas las misiones regresarán al país. Asimismo, los gastos realizados para realizar la importación (m) de equipo militar (bienes duraderos) son, desde el punto de vista económico, una parte del Gasto Público (G) destinado a incorporar la tecnología necesaria para producir el Bien Público de la defensa.



Las Fuerzas Armadas consumen también muchos bienes y servicios no específicamente militares (alimentos, combustible, medicamentos, etc.), que son obtenidos de empresas nacionales y que se contabilizan como parte del Gasto Público (G) del país. Por otra parte, y a manera de ejemplo, puede considerarse que los sueldos que la ONU paga al personal que participa en las misiones de paz, representan para el país, un ingreso promedio de más de 30 millones de dólares al año (ver Cuadro 34 de p. 180 – Ingresos Brutos por la Participación Uruguaya en OMP) y esta cifra, se incorpora directamente al Consumo Privado Interno (C) del país, como parte de consumo de las familias de los militares. Estos 30 millones de dólares no constituyen una suma demasiado elevada, en el contexto de toda la economía nacional, sin embargo, cobran gran significación, si se considera que, el gasto total del Ministerio de Defensa, sin incluir los salarios, fue de unos 77 millones de dólares en todo el año 2004 (ver Cuadro 15 de p.125 – Presupuesto Ejecutado por el Ministerio de Defensa Uruguayo en 2004).

Acorde a los datos publicados por el Banco Mundial, en el año 2005, el PIB de Uruguay era del orden de los 16.800 millones de dólares y el Consumo Público representa 13,4 % de esa cifra. El PIB de Uruguay, es tan pequeño, en términos absolutos, que cualquier aumento o disminución, de cierto porte, en el Gasto Público (G), puede llegar a tener un importante impacto en el PIB del país.

Fuente: Elaboración propia.

Las Fuerzas Armadas nunca han constituido una puerta de entrada a la función pública, porque ni los funcionarios militares (Escalafón K) ni los funcionarios policiales (Escalafón L) revisten categoría de funcionarios públicos y por tanto no son “inamovibles”. En algunas oportunidades, se da el caso de que existen cargos “Asignados” por la Ley de Presupuesto vigente, pero estos cargos no son ocupados. Esta situación puede darse porque, por resolución interna del MDN, se ha decidido no completar esas vacantes. Y en otras oportunidades ocurre que no hay voluntarios para llenar las vacantes. Esto lleva a que, en ciertas oportunidades, algunas unidades militares de Montevideo, realicen viajes de reclutamiento por el interior del país, llegando a lugares tan distantes como el Departamento de Artigas, en la frontera norte con Brasil para encontrar voluntarios.

Impacto del Gasto Militar sobre el Consumo Interno uruguayo. Como puede verse en el Cuadro 15 de p.125 (Presupuesto Ejecutado por el Ministerio de Defensa Uruguayo en 2004), el 61,13% del Presupuesto de Defensa está dedicado al pago de salarios, y si a esto se suma el hecho de que la capacidad de ahorro de los deprimidos salarios militares es prácticamente inexistente, es posible deducir que más del 60% del gasto de defensa retorna a la economía del país como parte del consumo privado de las familias de los funcionarios militares y civiles del Ministerio de Defensa Nacional. En Uruguay, el IVA (Impuesto al Valor Agregado) es del 22% y este impuesto es aplicado al consumo de casi todos los bienes y servicios en el país. Es necesario considerar que posiblemente cierta parte de los salarios pagados por el MDN sea invertida en el mercado informal, en cuyo caso, el gobierno no recibirá ningún ingreso como consecuencia de esas transacciones. Sin embargo, la mayor parte del gasto de defensa dedicado a salarios, es invertida en el mercado formal y esto vuelve al gobierno bajo la forma de impuestos.¹¹³

¹¹³ **Reforma Tributaria y rebaja del IVA en Uruguay.** El 01 de julio de 2007, el gobierno uruguayo pondrá en marcha una reforma tributaria que, entre muchas otras medidas, incluirá una reducción del IVA (Impuesto al Valor Agregado). La tasa básica (tasa máxima) del IVA se reducirá del 23% al 22% y la tasa mínima del 14% al 10%. La tasa máxima del IVA se aplica a la gran mayoría de los bienes y servicios que se comercian en Uruguay, mientras que la tasa mínima se aplica a una reducida lista de bienes y servicios de primera necesidad. Están exentos de este impuesto unos pocos artículos cuyo consumo es considerado una necesidad elemental de las personas.

Impacto sobre Salud Pública. El Ministerio de Defensa Nacional, proporciona cobertura integral de salud a cada funcionario militar (en actividad o en retiro) así como a sus familias. En la actualidad la cobertura sanitaria proporcionada por el Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas alcanza a aproximadamente unas 170.000 personas (ver Cuadro 44 de p.242 - Evolución del Número de Usuarios de Sanidad Militar). Analizando el Presupuesto de Defensa 2004, es posible ver que el 14,5% del Presupuesto de Defensa fue utilizado para proporcionar cobertura médica a casi el 5% de la población uruguaya (ver Cuadro 16 de p.125 – Estructura del Presupuesto Ejecutado por el MDN en 2004). En este aspecto, es importante destacar que el Presupuesto de Defensa cubre sólo el 40% de los servicios sanitarios proporcionados a los militares activos y retirados. La mayor parte (el 62%) es cubierta por el aporte mensual descontado de cada sueldo, retiro o pensión militar (Uruguay – MDN, 2006, Memoria Anual del Ejercicio 2006, p.21). Estos datos muestran que buena parte de los montos asignados a salarios militares es usada para proporcionar servicios sanitarios a una importante parte de la población.

Impacto Social del Gasto de Defensa. El beneficio social generado por las Fuerzas Armadas, es desde muchos puntos de vista un “bien intangible” que no puede medirse solamente en función de la inversión económica que implica. Este tema no puede ser analizado de forma simple puesto que posee muchas y muy variadas implicaciones sociales. Reclutando voluntarios para prestar servicio militar, el Estado está captando los recursos humanos necesarios para generar el *bien público de la defensa*. Al mismo tiempo, el Estado le genera perspectivas de futuro a muchos jóvenes que si no ingresaran a las Fuerzas Armadas, estarían condenados, en el mejor de los casos, a sobrevivir mediante ocupaciones precarias, transitorias y muy mal pagadas.

Algunos analistas que consideran que el Estado mantiene la actual cantidad de efectivos por el sólo hecho de controlar el desempleo, afirman que sería menos costoso para el Estado licenciar a la tropa y enviarles el salario por correo, porque de esa forma no consumirían alimentos, electricidad y agua corriente.

Sin embargo, nadie niega el positivo efecto socializador que tiene el pasaje de miles de ciudadanos por las Fuerzas Armadas, aunque sea de forma temporal. Muchos ciudadanos que ingresan como personal subalterno de las Fuerzas Armadas, se ubican en la franja de población que el mercado laboral clasifica como “mano de obra no calificada” lo que, desde un comienzo, les da muy pocas posibilidades de encontrar un empleo decoroso. Por otra parte, el efecto socializador del trabajo diario, en un ambiente caracterizado por la disciplina y el orden, genera positivos hábitos de respeto, puntualidad e higiene, en personas que provienen muchas veces de entornos familiares caracterizados por la pobreza extrema.

Por otra parte, no puede negarse que el “trabajo dignifica a las personas”, y esto es un aspecto sensible en una sociedad en la que el desempleo de los últimos 20 años ha estado en promedio por encima del 11%. Por otra parte, como es de público conocimiento, aproximadamente un 50% de los hogares del personal subalterno de las Fuerzas Armadas vive en situación de pobreza y aproximadamente un 20% padece condiciones de pobreza extrema.

Gracias a su incorporación a las Fuerzas Armadas, muchos ciudadanos reciben cobertura sanitaria integral, del mejor nivel, para ellos y sus familias. Asimismo, desarrollan un empleo formal en el que necesariamente deben aportar a la seguridad social, con lo cual están generando derechos jubilatorios, que conservarán aunque en el futuro dejen el servicio militar. Por otra parte, están colaborando a financiar el sistema de seguridad social militar que atiende a 5,47% de los pasivos del país (ver Cuadro 42 de p.237 – Balance del Sistema de Seguridad Social en Uruguay en 2004).

Las Fuerzas Armadas constituyen un elemento de contención social muy importante para el Personal Subalterno y sus familias. Esto se debe a toda la infraestructura de bienestar social que han desarrollado, a lo largo del tiempo, las Fuerzas Armadas uruguayas. Gracias a su pasaje por las Fuerzas Armadas, muchos jóvenes obtienen su primer empleo, aprenden un oficio y

completan su educación primaria. Cada unidad militar posee maestros que dictan clases de carácter obligatorio para el personal que no ha completado la educación primaria. Por otra parte, todo soldado que es seleccionado para el ascenso a Cabo debe aprobar, antes de ser promovido, un curso obligatorio que incluye clases de educación secundaria para aquel personal que no ha completado sus estudios secundarios.

Perfil de la Economía Uruguaya. En 2005, la deuda externa total del país prácticamente igualó al PIB, y el servicio de la deuda externa consumió aproximadamente el 25% del presupuesto gubernamental de ese año, mientras que otro 25% del presupuesto fue usado para subvencionar el sistema de seguridad social. Esto dejó, en la práctica, sólo el 50% del presupuesto gubernamental para ser invertido en otras áreas, incluida la defensa. El desempleo ha sido alto, al punto que la tasa promedio entre 1986 y 2004 fue del 11,1% (ver el Cuadro 18 de p.129 – Evolución del Desempleo en Uruguay), y eso convirtió a esta variable en una parte importante del presente análisis.

Aproximadamente el 7% de la población trabaja para alguna dependencia del gobierno uruguayo y más del 20% de los uruguayos percibe una jubilación o una pensión. Todo esto representa una carga muy pesada para el Estado que es financiada con altos impuestos. Como ya se indicó, en Uruguay el IVA (Impuesto al Valor Agregado), que se aplica a casi cada compra de bienes y servicios es del 22%. Por otra parte, los combustibles tienen una carga fiscal de más del 40%.

Apenas asumió el presente gobierno, en marzo de 2005, manifestó su intención de reducir el presupuesto de defensa del 5,3% del gasto del gobierno central en 2004 al 5,1% en 2009. Esto conducirá a una situación sin precedentes, en la cual el presupuesto destinado a seguridad pública será ligeramente más alto que el presupuesto de defensa, previéndose que el presupuesto del Ministerio del Interior reciba el 5,2% del presupuesto general en 2009 (ver Cuadro 20 de p.136 - Presupuesto de Defensa Previsto para 2009). Por otra parte, en marzo de 2006 el gobierno uruguayo inició una profunda reforma de la estructura de

defensa del país, que comenzó con el lanzamiento del denominado “Debate Nacional sobre Defensa” que busca sentar las bases para la nueva Política de Defensa. Casi la mitad de los gastos del Estado uruguayo pueden ser agrupados para su análisis en dos grandes componentes:

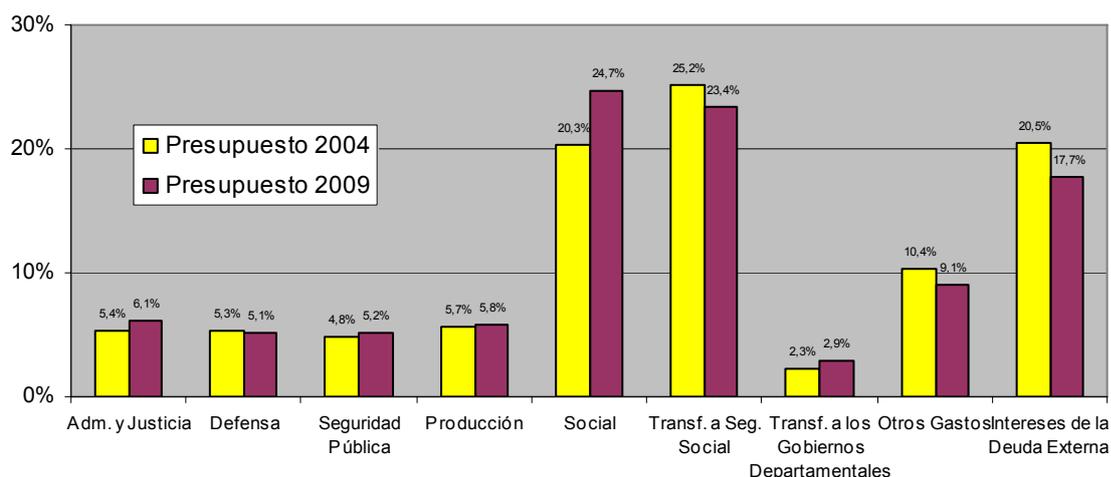
- Servicio de la Deuda Externa (20,5% del gasto total) del Estado.
- Aportes a la Seguridad Social (25,2% del gasto total) del Estado.

Cuadro 20: Presupuesto de Defensa Previsto para 2009

Este cuadro muestra la inversión asignada a las principales áreas del presupuesto nacional, al inicio del actual período de gobierno y la compara con la inversión prevista para el final del presente ciclo presupuestario 2005-2009.

Objeto del Gasto	Presupuesto 2004	Presupuesto 2009	Variación Porcentual
Adm. y Justicia	5.40%	6.10%	0.70%
Defensa	5.30%	5.10%	-0.20%
Seguridad Pública	4.80%	5.20%	0.40%
Producción	5.70%	5.80%	0.10%
Social	20.30%	24.70%	4.40%
Transferencias a Seguridad Social	25.20%	23.40%	-1.80%
Transf. a Gobiernos Departamentales	2.30%	2.90%	0.60%
Otros Gastos	10.40%	9.10%	-1.30%
Intereses de la Deuda Externa	20.50%	17.70%	-2.80%
Totales	100.00%	100.00%	

**Distribución Funcional del Gasto Público Uruguayo
(Comparación de los Presupuestos 2004 y 2009)**



Fuente: Informe de la OPP presentando la estructura del Presupuesto 2005-2009. Documento obtenido en línea, el 15 de mayo de 2005 del sitio web de la OPP: <www.opp.gub.uy>.

De lo anterior se extrae que, para el gobierno, representan un costo fijo los gastos asociados a la Deuda Externa y a la Seguridad Social, por lo que debido a su monto, 45,7% (casi el 50% de todo el presupuesto) limitan enormemente la capacidad de maniobra del gobierno. La seguridad social es un tema crítico para el gobierno, debido al gran peso que representa para las arcas del Estado. Con el fin de obtener mayor libertad de acción, llegado el momento de definir sus políticas gubernamentales, el gobierno uruguayo decidió cancelar su deuda con el FMI. Cabe destacar, que esta estrategia se enmarca dentro de una tendencia en esa dirección seguida por varios países de la región.¹¹⁴

El gobierno de Uruguay concluirá [...] la cancelación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI), por 1.080 millones de dólares... [...] La cancelación de la deuda de Uruguay con el FMI fue anunciada por el ministro de Economía, Danilo Astori, el 8 de noviembre [de 2006]... [...] La deuda bruta de Uruguay asciende a unos 14.000 millones de dólares.¹¹⁵

El hecho de que el gobierno uruguayo haya saldado su deuda con el FMI, aunque logra algunos ahorros por concepto de intereses, no reduce significativamente el monto global del endeudamiento que tiene el Estado Uruguayo. Puesto que para saldar su deuda con el FMI, el Estado debió endeudarse por otras vías, principalmente mediante la emisión de bonos. Sin embargo, esto da al gobierno una mayor libertad de acción al verse libre de las estrictas condiciones que imponen los organismos internacionales de crédito antes de adjudicar o refinanciar algún préstamo.

Participación de la Defensa como porcentaje del PIB. La relación que guarde en el futuro el gasto de defensa con el PIB (Producto Interno Bruto) dependerá de la evolución de este indicador económico. Como ya se vio, el PIB

¹¹⁴ En diciembre de 2005, Brasil saldó su deuda con el FMI y Argentina hizo lo mismo en enero de 2006. Uruguay hizo lo propio a fines de 2006. Venezuela anunció que canceló la última cuota de la deuda que mantenía con el Banco Mundial (BM), a mediados de abril de 2007, con lo que terminó de saldar todas sus deudas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Pocos días después, del anuncio venezolano, el Presidente de Ecuador, Rafael Correa, anunció que su país canceló la totalidad de su deuda con el FMI.

¹¹⁵ SELA (2006) Uruguay concluye pago al FMI. Artículo publicado en el Servicio Informativo del SELA (Sistema Económico Latino-Americano) del 30 de noviembre de 2006. Disponible en: <www.sela.org>.

es solo una forma convencional de medir la riqueza generada por un país, y sobre la evolución de este indicador, el Estado uruguayo tiene un control muy reducido.

Participación de la Defensa en el Gasto total del Estado. Del cuadro anterior surge que el actual gobierno prevé mantener el actual nivel de inversión en defensa a lo largo de presente ciclo presupuestal (2005-2009) manteniéndolo en el entorno del 5% del gasto total del Estado. El gasto de 2009 será prácticamente igual que el de 2004, por lo que el presupuesto de Defensa rondará el entorno de los US\$ 200 millones al año (ver Cuadro 15 de p.125 – Presupuesto Ejecutado por el Ministerio de Defensa Uruguayo en 2004). Esto evidencia la estrategia política del actual gobierno en lo relativo a cuánto considera razonable invertir en Defensa en las actuales circunstancias del país.

Una vez fijada la participación que tendrá el Presupuesto de Defensa en el gasto total del Estado, la gestión de este presupuesto dependerá entonces de la evolución de otras variables, tales como:

- **PIB (Producto Interno Bruto).** Si aumenta el PIB del país, aumentará la recaudación del Estado y con ello, el la Administración Central del Estado tendrá más recursos para llevar adelante sus políticas de gobierno. Una evolución positiva del PIB favorecería la disponibilidad de recursos que podrían ser invertidos en defensa. No obstante, debe considerarse que el destino que se daría a estos recursos extra estará siempre determinado por decisiones políticas y nada garantiza que sea invertido en defensa.
- **Tipo de cambio con el dólar de EUA.** Si el tipo de cambio se incrementa, baja la “capacidad de compra” del presupuesto de Defensa que es elaborado en *Pesos Uruguayos*, pero que es utilizado para la adquisición de muchos insumos importados cuyo precio internacional se fija en dólares. Por el contrario, si se reduce el tipo de cambio con el dólar, el poder

adquisitivo del MDN se incrementa. La importancia de esta variable radica en que todos los insumos específicamente militares, deben ser importados y su precio internacional se fija normalmente en dólares.

- **Precio internacional del petróleo.** Las Fuerzas Armadas son grandes consumidoras de combustible, principalmente la Armada y la Fuerza Aérea, y como el combustible que se refina en Uruguay es totalmente importado, el costo del crudo tiene gran incidencia en la operativa del MDN. Esta variable podría ser manejada de otra forma, si se comenzaran a producir, en el país, combustibles alternativos como el Bio-diesel o el Etanol (alcohol etílico), principalmente para su uso en vehículos terrestres, calefacción, cocción de alimentos, etc. En el año 2004, el gasto ejecutado por la totalidad del MDN a cuenta del Objeto del gasto 141.0 (Combustibles derivados del petróleo) representó \$ 189.776.000 (Pesos Corrientes) unos US\$ 7.2 millones de la época, lo que equivale aproximadamente a un 3.6% del presupuesto total de Defensa, así como el 10,94% de los gastos de funcionamiento ejecutados ese año por todo el MDN. En todo el año 2005, el gasto ejecutado por la totalidad del MDN a cuenta del Objeto del gasto 141.0 (Combustibles derivados del petróleo) representó \$ 199.962.000 (Pesos Corrientes), lo que equivale aproximadamente a un 3,58% del presupuesto total de Defensa, así como el 11,39% de los gastos de funcionamiento ejecutados ese año por todo el MDN.¹¹⁶

La reforma del sector de la Defensa, que se comenzará a implementar cuando sea aprobada la nueva normativa para el sector, puede llegar a incluir diferentes estrategias destinadas a manejar aquellas variables que son controlables por el Estado. Una de las posibles alternativas que se han manejado para hacer más balanceado el presupuesto de defensa, que dedica más del 60% a sueldos (ver Cuadro 15 de p.125 – Presupuesto Ejecutado por el MDN en 2004), sería implementar una reducción de personal.

¹¹⁶ Datos obtenidos de los reportes anuales del gasto ejecutado por el MDN (Ministerio de Defensa Nacional) en 2004 y 2005. Disponibles en: <www.cepre.opp.gub.uy>.

Si se realizara una reducción de personal de, por ejemplo, el 20% (unos 6.000 efectivos) esto elevaría la actual tasa de desempleo en 0,5% (ver Cuadro 17 de p.128 – Indicadores del Mercado Laboral en Uruguay). Una de las posibilidades que se manejó durante el debate, fue la de realizar esta reducción de personal de forma gradual por el solo hecho de no cubrir las numerosas vacantes que se generan cada mes, ya sea por solicitudes voluntarias de baja o por pase a situación de retiro.

De aplicarse esta política, no puede predecirse el ahorro que esto generaría, puesto que los salarios del personal militar varían con su jerarquía y las bajas se producen en mayor cantidad entre el personal subalterno. Teniendo en cuenta el perfil actual del presupuesto de Defensa (ver Cuadro 15 de p.125 – Presupuesto Ejecutado por el MDN en 2004), de conseguirse una reducción del 20% en el rubro salarios, esto representaría un incremento del 30% en los gastos de Funcionamiento e Inversión que pasarían a representar el 51% del presupuesto de Defensa.

3.4 La Economía de Defensa en Uruguay y su Entorno

Esta sección analizará los antecedentes que condicionaron al sector de la Defensa Nacional de Uruguay durante los últimos 30 años, así como el ambiente regional que ha influido en su evolución durante ese período. Para este análisis regional, Uruguay será estudiado en el contexto de los únicos dos países con los que posee fronteras: Argentina y Brasil. Esta sección es una parte significativa del análisis, puesto que estos países son dos de las principales potencias económicas y militares de Sudamérica. Ambas naciones cubren en conjunto más del 64% de América del Sur, y son los dos únicos países de la región que poseen un sector nuclear totalmente desarrollado.

3.4.1 Indicadores de la Defensa en Uruguay (1970-2004)

Como ya fuera analizado previamente, hacia el final de los años 60 varios movimientos de guerrilla urbana intensificaron su accionar en Uruguay, principalmente en la capital, donde habita aproximadamente el 50% de la población del país. Esto podría explicar por qué en 1968, el presupuesto de defensa comenzó a crecer de forma ininterrumpida (ver Cuadro 14 de p.117 – Evolución del Gasto Militar Uruguayo). En 1973, después de la instalación de un gobierno cívico-militar, el gasto de defensa siguió elevándose permanentemente hasta 1981, donde alcanzó su pico histórico. A partir de aquel año comenzó a decrecer de forma continuada, debido muy posiblemente a los efectos de la crisis económica regional que, en 1982, obligó al gobierno uruguayo a abandonar el tipo de cambio fijo que estaba siendo utilizado, causando una severa devaluación de la moneda nacional.¹¹⁷

¹¹⁷ Este pico histórico de los gastos de defensa en Uruguay coincide con las importantes adquisiciones de material militar que realizó el país en ese período. Entre 1978 y 1981, Uruguay importó diversos materiales, dentro de los que se destacan: armas livianas, incluyendo varios miles de fusiles FAL (Fusil Automático Liviano) y FAP (Fusil Automático Pesado), así como 6 aviones IA-58 "Pucará" de Argentina; 31 vehículos blindados de Brasil y 55 de Alemania Federal; morteros, armas antitanques y 5 aviones de transporte CASA C-212 de España; material de artillería y uniformes de Corea del Sur; 3 lanchas de patrulla costera y 15 puestos de lanzamiento de misiles MILAN de Francia; y de Bélgica, 22 Tanques M-41, puentes militares, material de comunicaciones, así como ametralladoras MAG. Más información puede ser obtenida en la Sección 5.2.4 (Importación de Armamentos y Equipos Militares).

Cuadro 21: Indicadores Macro Económicos de Uruguay (1970 - 2004)

Año	Población	PIB en US\$ constantes de 1990 (Millones)	Tasa de crecimiento del PIB comparada con el año anterior (%)	PIB <i>per cápita</i> (US\$ constantes de 1990)	Tipo de cambio con el US\$ (Tasa basada en el FMI)	Inflación (marzo de 1997 = 100)	Tasa de desempleo (%)	Balanza de pagos (Millones de US\$ Corrientes)
1970	2.808.433	5.932	-----	2.112,21	0,000248	0,000422	-----	-26,3
1971	2.816.862	5.939	0,1	2.108,37	0,000248	0,000523	-----	-29,3
1972	2.819.985	5.847	-1,6	2.073,42	0,000531	0,000924	-----	25,4
1973	2.820.584	5.868	0,4	2.080,42	0,000857	0,001819	-----	6,4
1974	2.822.512	6.053	3,1	2.144,54	0,001098	0,003223	-----	-79,8
1975	2.828.550	6.408	5,9	2.265,47	0,002236	0,005847	-----	-108,2
1976	2.839.738	6.663	4	2.346,34	0,003303	0,008807	-----	85,5
1977	2.855.322	6.741	1,2	2.360,85	0,004647	0,01393	-----	124,9
1978	2.874.081	7.096	5,3	2.468,96	0,006023	0,02014	-----	135,4
1979	2.894.006	7.534	6,2	2.603,31	0,007838	0,0336	-----	66,5
1980	2.913.608	7.986	6	2.740,93	0,009073	0,05493	-----	153,4
1981	2.932.686	8.137	1,9	2.774,59	0,010793	0,07363	-----	47,6
1982	2.951.717	7.373	-9,4	2.497,87	0,013853	0,08762	-----	-638,3
1983	2.970.668	6.941	-5,9	2.336,51	0,034376	0,1307	-----	55,9
1984	2.989.622	6.866	-1,1	2.296,61	0,055893	0,203	-----	-42
1985	3.008.656	6.967	1,5	2.315,65	0,101156	0,3496	-----	-64,8
1986	3.027.651	7.584	8,9	2.504,91	0,151434	0,6167	10,1	256,4
1987	3.046.555	8.186	7,9	2.686,97	0,225522	1,009	9,1	44,5
1988	3.065.621	8.185	0	2.669,93	0,358508	1,636	8,6	73,1
1989	3.085.203	8.290	1,3	2.687,02	0,621178	2,952	8	94
1990	3.105.559	8.366	0,9	2.693,88	1,169484	6,274	8,5	81,6
1991	3.126.746	8.632	3,2	2.760,70	2,017663	12,67	8,9	-227,5
1992	3.148.680	9.418	9,1	2.991,09	3,024812	21,35	9	153
1993	3.171.303	9.663	2,6	3.047,01	3,941092	32,9	8,3	213,4
1994	3.194.508	10.368	7,3	3.245,57	5,043917	47,61	9,2	238,2
1995	3.218.193	10.217	-1,5	3.174,76	6,349000	67,73	10,3	195,8
1996	3.242.335	10.786	5,6	3.326,61	7,971833	86,93	11,9	72,4
1997	3.266.895	11.317	4,9	3.464,15	9,441833	104,15	11,4	181,4
1998	3.291.734	11.792	4,2	3.582,31	10,471917	115,41	10,1	521,3
1999	3.316.676	11.507	-2,4	3.469,44	11,339300	121,94	11,3	11,2
2000	3.341.577	11.341	-1,4	3.393,91	12,099592	127,75	13,6	222,3
2001	3.366.363	10.961	-3,3	3.256,04	13,319117	133,33	15,3	277,5
2002	3.390.991	9.735	-11,2	2.870,84	21,256967	151,95	17	-2328
2003	3.415.385	9.972	2,4	2.919,73	28,208683	181,4	16,9	1380,2
2004	3.439.473	11.199	12,3	3.256,02	28,703733	198,01	13,1	454,3

Los datos sobre Población, PIB, Tasa de Crecimiento y Tipo de Cambio, fueron obtenidos de la División de Estadísticas de Naciones Unidas. El PIB *per cápita* fue calculado a partir de la población y del PIB. Los datos sobre inflación y desempleo fueron obtenidos del INE (Instituto Nacional de Estadística) de Uruguay. Las cifras sobre la Balanza de Pagos del país fueron obtenidas del BCU (Banco Central del Uruguay).

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 22: Indicadores de la Economía de Defensa en Uruguay (1970 – 2004)

Año	PIB en US\$ constantes de 1990 (Millones)	Presupuesto de Defensa como Porcentaje de PIB	Presupuesto de Defensa como % del presupuesto total del gobierno	Presupuesto de Defensa en US\$ constantes de 1990 (Millones)	Gasto Militar per cápita (US\$ constantes de 1990)	Personal de las Fuerzas Armadas	Tropas desplegadas en OMP (Promedio por año)
1970	5.932	1,62	10,27	96,10	34,22	-----	1
1971	5.939	1,83	10,71	108,68	38,58	-----	1
1972	5.847	1,73	11,87	101,15	35,87	-----	1
1973	5.868	2,79	16,17	163,72	58,04	-----	1
1974	6.053	3,24	17,28	196,12	69,48	-----	1
1975	6.408	3,34	17,20	214,03	75,67	-----	1
1976	6.663	2,99	12,35	199,22	70,16	-----	1
1977	6.741	2,72	13,02	183,36	64,22	-----	1
1978	7.096	2,93	15,74	207,91	72,34	-----	1
1979	7.534	3,08	18,05	232,05	80,18	-----	1
1980	7.986	3,26	17,59	260,34	89,35	-----	2
1981	8.137	3,99	18,89	324,67	110,71	-----	2
1982	7.373	4,11	13,35	303,03	102,66	-----	62
1983	6.941	3,86	14,10	267,92	90,19	-----	62
1984	6.866	3,93	13,23	269,83	90,26	-----	62
1985	6.967	3,61	14,27	251,51	83,60	25.480	62
1986	7.584	3,04	11,08	230,55	76,15	24.960	62
1987	8.186	2,76	10,99	225,93	74,16	24.960	62
1988	8.185	2,69	10,34	220,18	71,82	24.960	62
1989	8.290	2,83	9,53	234,61	76,04	28.340	62
1990	8.366	2,81	11,05	235,08	75,70	24.960	62
1991	8.632	2,31	11,73	199,40	63,77	24.960	62
1992	9.418	2,12	10,10	199,66	63,41	26.520	727
1993	9.663	2,15	9,63	207,75	65,51	26.520	1.566
1994	10.368	2,17	9,78	224,99	70,43	26.000	901
1995	10.217	1,55	7,96	158,36	49,21	25.920	1.701
1996	10.786	1,61	8,19	173,65	53,56	25.920	862
1997	11.317	1,48	7,28	167,49	51,27	25.920	862
1998	11.792	1,42	6,47	167,45	50,87	25.920	84
1999	11.507	1,50	6,10	172,61	52,04	25.920	84
2000	11.341	1,55	6,50	175,79	52,61	24.000	122
2001	10.961	1,54	6,20	168,80	50,14	24.240	914
2002	9.735	1,46	4,64	142,13	41,91	24.000	1.711
2003	9.972	1,35	5,20	134,62	39,42	24.939	1.967
2004	11.199	1,43	5,66	160,15	46,56	24.834	2.579

Los datos sobre PIB fueron obtenidos de la División de Estadísticas de Naciones Unidas. El Presupuesto de Defensa como porcentaje del PIB y como porcentaje del presupuesto total del gobierno central (1970-1994) fue obtenido del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay; los datos para el período (1995-2003) fueron obtenidos del libro *La Defensa Nacional: Aportes para un debate* (Uruguay – MDN (2005)); y los datos del año 2004 fueron obtenidos de la CGN (Contaduría General de la Nación): <www.cgn.gub.uy>. El Presupuesto de Defensa fue calculado a partir del PIB y del porcentaje del PIB que el Presupuesto de Defensa representó para cada año. Los datos sobre el personal en actividad de las Fuerzas Armadas (1985-2002) fueron obtenidos del BICC (Bonn International Center for Conversion) Conversion Survey (ediciones varias): <www.bicc.de>. Los datos sobre el personal de Fuerzas Armadas en actividad (2003-2004) fueron obtenidos del Ministerio de Defensa Nacional uruguayo. La información sobre la contribución uruguaya a las OMP (Operaciones de Mantenimiento de la Paz) de la ONU 1970-1999 fue obtenida del sitio Web de Ejército Nacional uruguayo (www.ejercito.mil.uy/dimope/es_ES/index.htm), y los datos 2000-2004 fueron obtenidos de la ONU: <www.un.org >. Los datos sobre la contribución uruguaya a la MFO (Multinational Force and Observers) 1982-2004 fueron obtenidos del sitio Web del Ejército Nacional uruguayo y del sitio de la MFO: <www.mfo.org>.

Fuente: Elaboración propia.

En 1985, después del retorno a la Democracia, los diferentes gobiernos electos redujeron sistemáticamente el presupuesto de defensa, pero ningún cambio significativo fue introducido en la estructura del Ministerio de Defensa. En la práctica, esto condujo a lo que podría definirse como una parálisis operacional de las estructuras militares, debido a que actualmente las Fuerzas Armadas tienen prácticamente la misma estructura y organización que tenían en 1985, pero con aproximadamente el 60% del presupuesto de 1985 (ver Cuadro 22 de p.143 – Indicadores de la Economía de Defensa en Uruguay) y con el 75% del personal que tenía en 1985 (ver Cuadro 38 de p.224 – Evolución de la Demografía Militar en Uruguay). Esto condujo a un presupuesto de defensa desequilibrado, que en 2004 asignó aproximadamente el 61,13% del presupuesto total a salarios, el 33,05% para gastos de funcionamiento y apenas el 5,82% para inversiones (ver Cuadro 15 de p.125 – Presupuesto Ejecutado por el MDN en 2004).

Es importante destacar que las cifras sobre personal militar, presentadas en el Cuadro 22, fueron tomadas del BICC (Bonn International Center for Conversion) y corresponden sólo a las Fuerzas Armadas puesto que no incluyen al resto de los funcionarios civiles de otras dependencias del Ministerio de Defensa Nacional. Cabe recordar que al producirse la reapertura democrática en 1985, el MDN tenía casi 40.000 funcionarios y hacia el final de 2004, como ya se indicó, el Ministerio de Defensa uruguayo tenía aproximadamente unos 30.000 funcionarios en total, entre civiles y militares (Ver Cuadro 38 de p.224 – Evolución de la Demografía Militar en Uruguay 1984 - 2006).

Como indican Jonakin y Stephens (2004, p.165) entre 1985 y 1995 hubo un aumento de los gastos militares en América Latina, que fueron acompañados por un aumento del 6,5% en el número total del personal militar. Por otra parte, una relación positiva entre el número de personal militar y el crecimiento económico regional evidencia el bajo costo de oportunidad que representa el ocupar la mano de obra disponible en las Fuerzas Armadas; lo que según estos autores, reflejaba el creciente desempleo regional en ese período.

Como puede verse en el Cuadro 22, el presupuesto de defensa, como porcentaje de los gastos totales del gobierno, era aproximadamente el 10% en 1970, más del 18% en 1981, y aproximadamente el 5% en 2004. Esto muestra un importante cambio de la prioridad adjudicada por los diferentes gobiernos al sector de la defensa durante los pasados veinte años. Asimismo, el

presupuesto asignado al MDN era el 1,62% del PIB en 1970 y el 1,43% en 2004. Por otra parte, en el Cuadro 22 es posible ver que más del 10% de las Fuerzas Armadas estaban desplegadas en OMP hacia finales de 2004.

Ya que Uruguay no posee una industria de defensa, las exportaciones de armas no son parte del presente estudio. Asimismo, las importaciones de armas no fueron consideradas una parte significativa del presente estudio debido a la reducida cantidad de equipos militares adquiridos durante los últimos años por Uruguay. Después del retorno a la Democracia en 1985, las adquisiciones de material militar tuvieron por finalidad sustituir equipo antiguo y en algunos casos obsoleto. Desde ese año, hasta el presente, el Ejército ha recibido principalmente vehículos blindados y utilitarios para OMP. La Armada recibió algunos navíos y aeronaves de segunda mano, para patrullar el mar territorial. Por su parte, la Fuerza Aérea adquirió una docena de aeronaves de entrenamiento sin uso (6 AT 92 Pilatus y 6 SF-226 Aeromacchi), así como dos aviones de transporte Hércules, de segunda mano, para apoyar las actividades en la Base Antártica uruguaya. Asimismo, adquirió varios helicópteros para operaciones de búsqueda y rescate.

Los datos disponibles en el Registro de Naciones Unidas de Armas Convencionales (UN Register of Conventional Arms), confirman la casi inexistencia de adquisiciones de equipos militares controlados por parte de Uruguay.¹¹⁸ Por otra parte, los datos disponibles en el sitio Web de la Agencia para Control de Armamento y Desarme del gobierno estadounidense (ACDA, Arms Control and Disarmament Agency) confirman esta realidad.¹¹⁹

¹¹⁸ **Registro de Armas Convencional de las Naciones Unidas.** Fue establecido en 1992 y constituye el único instrumento cooperativo global para encarar los desafíos relacionados con la proliferación de armas convencionales. La función principal del Registro es la de promover la transparencia en lo relativo a transferencias internacionales de armas. Naciones Unidas pide a todos los estados miembros que cada año presenten voluntariamente los datos sobre sus importaciones y exportaciones de sistemas de armas convencionales realizadas durante el año anterior. También invita a los Estados a presentar datos sobre sus adquisiciones militares de producción nacional y sobre sus stocks de armas. El Registro de Armas contempla siete categorías principales: tanques de guerra, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aviones de combate, helicópteros de ataque, misiles y lanzamisiles, así como buques de guerra. Una amplia información sobre las importaciones de Uruguay puede ser obtenida en el sitio web del Registro de Armas Convencional de las Naciones Unidas: <<http://disarmament.un.org/cab/register.html>>.

¹¹⁹ **ACDA (Arms Control and Disarmament Agency).** La Agencia para el Control de Armas y el Desarme del Departamento de Estado (DOS, Department of State) de los EUA, posee amplia información sobre las transferencias de armas a nivel mundial. Esta información, puede ser obtenida en: <<http://dosfan.lib.uic.edu/acda>>.

3.4.2 Gasto Militar en Argentina, Brasil y Uruguay (1988-2004)

En esta sección se realiza una comparación entre los indicadores de defensa de Argentina, Brasil y Uruguay. Es importante destacar que los datos presentados en el Cuadro 22 de p.143 (basados en datos del Gobierno uruguayo e información de Naciones Unidas) y los que aparecen en el Cuadro 23 (basados en datos del SIPRI) se diferencian principalmente en dos aspectos. En primer lugar, los datos uruguayos utilizados para el análisis nacional, están expresados en US\$ constantes de 1990 y consideran sólo el presupuesto de defensa, por esta razón no incluyen los gastos asociados al sistema de retiros y pensiones militares, entre otras áreas presupuestarias.

Cuadro 23: Comparación de los Indicadores de Defensa de Argentina, Brasil y Uruguay

AÑO	ARGENTINA				BRASIL				URUGUAY			
	Gasto Militar (Millones de US\$ de 2003)	Gasto Militar como % de PIB	Gasto Militar per cápita (US\$)	Personal Militar	Gasto Militar (Millones de US\$ de 2003)	Gasto Militar como % de PIB	Gasto Militar per cápita (US\$)	Personal Militar	Gasto Militar (Millones de US\$ de 2003)	Gasto Militar como % de PIB	Gasto Militar per cápita (US\$)	Personal Militar
1988	2.555	1,5	80,68	94.720	9.909	2,5	68,69	319.200	260	2,2	84,81	24.960
1989	2.363	1,5	73,56	94.720	10.064	3,3	68,53	319.200	286	2,5	92,70	28.340
1990	1.602	1,2	49,17	85.120	6.918	2,5	46,31	295.680	275	2,5	88,55	24.960
1991	1.718	1,3	52,00	69.760	4.087	1,4	26,91	295.680	212	1,8	67,80	24.960
1992	1.768	1,4	52,78	65.280	4.237	1,5	27,47	295.680	281	2,4	89,24	26.520
1993	1.864	1,5	54,91	64.610	5.593	1,8	35,71	296.640	219	1,9	69,06	26.520
1994	1.879	1,5	54,63	66.740	5.621	1,6	35,36	296.640	323	2,7	101,11	26.000
1995	1.987	1,6	57,04	66.740	8.249	2,1	51,12	296.640	198	1,7	61,53	25.920
1996	1.881	1,4	53,34	71.710	7.116	1,7	43,44	299.520	189	1,6	58,29	25.920
1997	1.813	1,3	50,80	72.420	8.726	2	52,47	313.920	187	1,5	57,24	25.920
1998	1.803	1,3	49,94	72.420	8.223	1,9	48,71	313.920	182	1,4	55,29	25.920
1999	1.858	1,4	50,90	72.420	7.587	1,7	44,28	290.880	189	1,5	56,98	25.920
2000	1.821	1,3	49,36	70.290	8.042	1,7	46,26	288.000	218	1,8	65,24	24.000
2001	1.791	1,4	48,05	68.870	9.323	1,9	52,86	288.000	211	1,8	62,68	24.240
2002	1.480	1,2	39,32	69.580	9.357	1,9	52,30	288.000	183	1,7	53,97	24.000
2003	1.528	1,2	40,21	71.000	7.901	1,6	43,55	288.000	176	1,6	51,53	24.000
2004	1.503	N/A	39,17	71.400	7.500	N/A	40,78	302.910	170	N/A	49,43	24.000

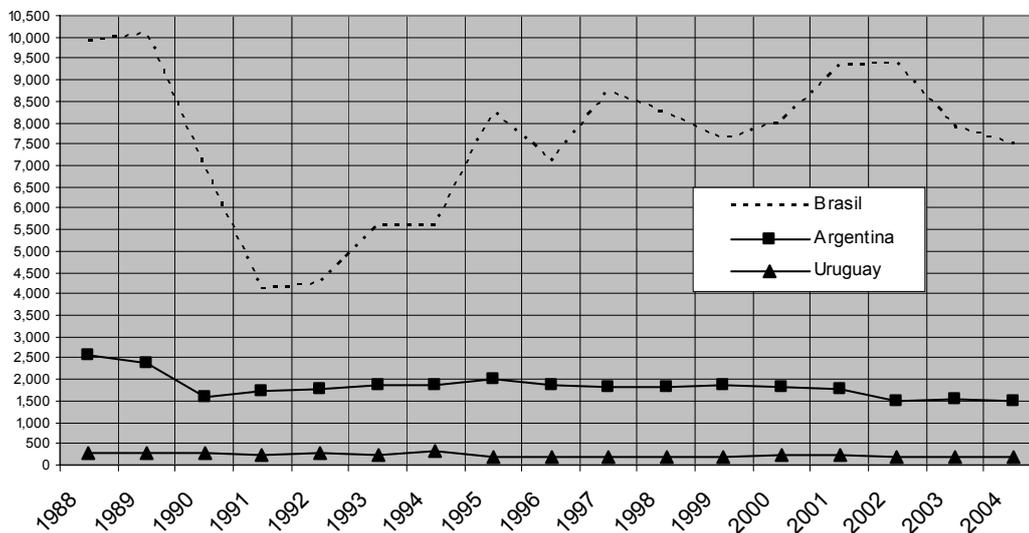
El Gasto Militar (GM) y su participación como porcentaje del PIB en cada país fue obtenido en línea del sitio Web del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute): <www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html>. Los presupuestos de defensa están expresados en millones de US\$ constantes de 2003. El Gasto Militar per cápita fue calculado a partir del Gasto Militar y de los datos sobre población obtenidos en la División de Estadísticas de la Naciones Unidas. Los datos sobre el personal en actividad de las Fuerzas Armadas (1985-2003) fueron obtenidos del BICC (Bonn International Center for Conversion) Conversion Survey (ediciones varias): <www.bicc.de>. Los datos sobre el personal Militar 2004 fueron obtenidos del Anuario 2005 del SIPRI (SIPRI, 2005, p.262). (N/A = No Disponible).

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIPRI.

Cuadro 24: Comparación del Gasto Militar de Argentina, Brasil y Uruguay

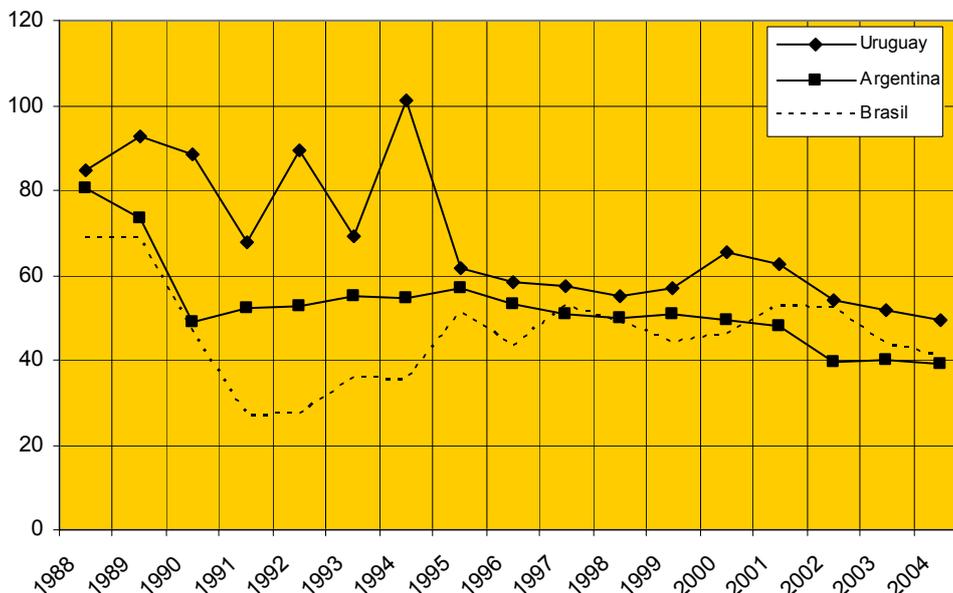
Los gráficos presentados en este cuadro, fueron elaborados en base a los datos del SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) presentados en el Cuadro 23 de p.146 (Comparación de los Indicadores de Defensa de Argentina, Brasil y Uruguay).

**Gasto Militar en Argentina, Brasil y Uruguay
en millones de US\$ constantes de 2003**



Del solo análisis del gráfico anterior puede verse la relativa independencia con que ha evolucionado el gasto militar de los tres países en el período 1988-2004. Esto evidencia las buenas relaciones que Uruguay mantiene con sus dos poderosos vecinos, al tiempo que muestra la excelente relación existente entre Argentina y Brasil, dos de las mayores potencias económicas y militares de América del Sur. Por otra parte, la enorme diferencia en la magnitud de los gastos de defensa de los tres países, permiten apreciar el gran contraste de su potencial económico y militar. Para tener una idea de esta gran diferencia, basta considerar que, en el año 2003 Argentina gastó en defensa aproximadamente 6 veces más que Uruguay y, a su vez, Brasil gastó aproximadamente 8 veces más que Argentina.

**Gasto Militar Per Capita en Argentina, Brasil y Uruguay
en US\$ constantes de 2003**



Aunque Uruguay presenta el gasto total más bajo, de los tres países analizados, por muchos años, tuvo el gasto per cápita más alto de los tres, tal como puede observarse en el gráfico. Puede verse también que el gasto per cápita de los tres países se redujo lo largo del período estudiado. Asimismo, es posible comprobar que sobre el final del período analizado la diferencia entre los tres países se fue reduciendo, al punto que en 2004, los tres presentaban prácticamente el mismo gasto per cápita.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIPRI.

En segundo lugar, los datos del SIPRI usados para el análisis regional están expresados en US\$ constantes de 2003 y, por estar basados en la definición de la OTAN de lo que se considera gasto militar, sí incluyen los costos del sistema de pensiones militares. Se consideró que utilizar la información del SIPRI era la mejor forma de obtener información homogénea que permitiera realizar una comparación confiable entre los tres países considerados.

Los datos en el Cuadro 23 fueron usados para construir la dos gráficas presentadas en el Cuadro 24, que muestran la enorme diferencia existente entre el gasto militar de Argentina, Brasil y Uruguay. Llama la atención que, aunque el gasto militar de Uruguay es el más pequeño de los tres, en valores absolutos, su presupuesto de defensa *per cápita* ha sido más alto que el Argentino y el Brasileño a lo largo de todo el período considerado.¹²⁰

3.4.3 Incidencia del Mercosur en la Seguridad Regional

Al final de la Guerra Fría, el nuevo ambiente internacional creó las condiciones para generar un acercamiento entre Argentina y Brasil. Entre 1980 y 1990 ambos países firmaron varios acuerdos sobre transparencia y cooperación en el campo nuclear que diluyeron cualquier posible desconfianza del pasado y estabilizó las relaciones entre ellos. Esto creó el ambiente adecuado para que tomara cuerpo un proyecto bilateral de integración económica, argentino-brasileño, que finalmente condujo a la creación de Mercosur.

El Mercosur (Mercado Común del Sur), creado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como una Zona de Libre Comercio, se convirtió en una Unión Aduanera en 1995. Actualmente está en proceso de convertirse en un Mercado Común. Bolivia, Chile y Perú son actualmente Miembros Asociados,

¹²⁰ **Gasto de Defensa Per Capita.** Este indicador muestra el costo que tiene, para el contribuyente promedio, la inversión en defensa. Se obtiene dividiendo el presupuesto de defensa por la población total del país, siguiendo un criterio similar al usado para calcular el PIB per capita.

Venezuela está en el proceso de convertirse en Miembro Pleno, y México ha manifestado públicamente su intención de convertirse en Miembro Asociado.¹²¹

El Mercosur ha contribuido enormemente a la seguridad regional, ya que en 1998, los miembros plenos del bloque y sus países asociados firmaron una serie de acuerdos que definen los tres pilares sobre los cuales descansa la seguridad regional: Democracia, Paz y Cooperación. En el julio de 1998 tres importantes acuerdos fueron firmados: (1) el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, que determinaba que tener un gobierno democrático era una condición imprescindible para que un país pudiera ser miembro del Mercosur; (2) la Declaración Política del Mercosur como Zona de Paz, en la cual los países miembros asumieron el compromiso de no producir, ni poseer ningún tipo de armas de destrucción masiva (Químicas, Biológicas y/o Nucleares); y (3) el primer Plan de Cooperación para la Seguridad en Mercosur fue creado como marco para coordinar todas las acciones regionales contra terrorismo, tráfico de drogas y crimen organizado, entre otras amenazas a la seguridad.¹²²

El plan de Cooperación para la Seguridad Regional en el Mercosur fue modificado en varias oportunidades. La primera de ellas tuvo lugar en diciembre de 1999, apenas un año después de la adopción del acuerdo, y unificó en un solo plan todos los esfuerzos en materia de seguridad policial en la región del Mercosur. La segunda enmienda tuvo lugar en diciembre de 2001, pocas semanas después de los atentados terroristas del 11-S, e introdujo modificaciones en el capítulo del plan dedicado a terrorismo. La tercera modificación tuvo lugar en julio de 2002, la cual introdujo nuevos cambios al capítulo sobre terrorismo. Otras modificaciones menores fueron introducidas más tarde.

¹²¹ **Incorporación de Venezuela al Mercosur.** El 04 de julio de 2006 fue firmado, en Caracas, el Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR. Desde ese momento, Venezuela adquirió el status de Miembro Pleno, y por tanto participa de todas las instancias reservadas exclusivamente a los Miembros Plenos. Sin embargo, Venezuela participa con voz, pero sin voto, hasta tanto haya ratificado todos los tratados y protocolos firmados por los socios del bloque, así como todo el acervo normativo del Mercosur, lo que hará “*en forma gradual, a más tardar en cuatro años*”... contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del Protocolo de Adhesión. El ingreso definitivo ocurrirá cuando el Protocolo de Adhesión haya sido ratificado por los parlamentos de Venezuela y de los cuatro miembros plenos del Mercosur. Cabe destacar que hasta el presente, solo Argentina y Uruguay han ratificado el Protocolo, estando pendiente las ratificaciones de Brasil y Paraguay. Los acuerdos bilaterales negociados por Colombia y Perú con los EUA fueron el motivo alegado por Venezuela para abandonar la CAN (Comunidad Andina de Naciones) e ingresar al Mercosur. Venezuela solicitó formalmente su adhesión durante la XV Cumbre Iberoamericana, realizada en Salamanca (España), el 15/10/05. El 08/12/05, fue firmado el Acuerdo Marco para la adhesión y tras breves negociaciones el 04/07/06 fue firmado, el Protocolo de Adhesión. El texto completo del protocolo está disponible en: <www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>.

¹²² PELÁEZ, Amílcar Andrés (2003) *Incidencia de la Seguridad y la Defensa en los Procesos de Integración: El Mercosur en el contexto global*. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, Junio de 2003. p.216.

Cuadro 25: Generalidades sobre el Mercosur

1991 – Creación del Mercosur como una Zona de Libre Comercio. El MERCOSUR (Mercado Común del Sur) es la asociación económica creada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, mediante la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991, el que entró en vigencia el 29 de noviembre de ese mismo año.

1995 – El Mercosur se convirtió en una Unión Aduanera. Desde la adopción de un AEC (Arancel Externo Común), el 1º de enero de 1995, es una Unión Aduanera en proceso de convertirse en un Mercado Común. En realidad es una Unión Aduanera Imperfecta puesto que existen excepciones a la aplicación del AEC, como es el caso del sector automotor y el azucarero.

1996 – Chile ingresó como Miembro Asociado.

1997 – Bolivia ingresó como Miembro Asociado.

1998 – El Mercosur inicia su ingerencia en temas de seguridad. El 24 jul.98, fueron suscriptos los documentos que definen los 3 pilares sobre los que se basa la seguridad en el Mercosur (Democracia, Paz y Cooperación):

- **Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático.** Por el que se estableció que la plena vigencia de la Democracia es un requisito imprescindible para pertenecer al Mercosur.

- **Declaración del Mercosur como Zona de Paz.** Por el que los Estados del bloque se comprometieron a promover la paz y a no fabricar ni poseer ningún tipo de Armas de Destrucción en Masa (Armas Químicas, Biológicas o Nucleares).

- **Plan de Cooperación para la Seguridad en el Mercosur.** El cual coordina los esfuerzos para manejar los problemas de seguridad de alcance transnacional en la región.

- Terrorismo
- Narcotráfico
- Crimen Organizado
- Contrabando
- Tráfico de Menores
- Robo de Automotores
- Ilícitos Ambientales
- Ámbito Migratorio
- Capacitación y Equipamiento de los órganos de seguridad

La cooperación en el Mercosur no abarca:

- **Temas de Defensa.** No obstante existe una permanente cooperación de carácter bilateral entre todos los países de la región. En particular, Argentina y Brasil tienen un mecanismo bilateral para cooperar en temas de defensa. Argentina y Chile han creado un mecanismo similar, al tiempo que Chile y Perú están actualmente desarrollando el suyo.

- **Participación en Misiones de Paz.** Los países del Mercosur (particularmente Argentina, Brasil y Uruguay) poseen una destacada trayectoria en Operaciones de Paz. En la actual misión de la ONU en Haití desplegaron personal militar 9 países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay) 8 de ellos miembros plenos o asociados al Mercosur. Argentina y Chile ya desplegaron en Haití una fuerza combinada para operaciones de paz. Chile y Perú están en proceso de crear también su fuerza de paz combinada.

1999 – Primera modificación al Plan de Cooperación para la Seguridad en el Mercosur. Esta enmienda reunió en un único plan todas las iniciativas en materia de cooperación regional para la seguridad.

2001 – Segunda modificación del Plan de Cooperación para la Seguridad. Pocas semanas después de los atentados terroristas, del 11 de setiembre de 2001, fueron introducidos cambios en el capítulo sobre terrorismo. En esta oportunidad fue creado el SISME (Sistema de Información de Seguridad del Mercosur), que es un sistema para el intercambio de información de inteligencia sobre todos los aspectos, que abarca el Plan de Cooperación para la Seguridad (narcotráfico, terrorismo, contrabando, etc.).

2002 – Tercera modificación al Plan de Cooperación para la Seguridad Regional. Nuevas modificaciones fueron introducidas principalmente en materia de terrorismo.

2003 - Asociación Mercosur - CAN (Comunidad Andina de Naciones). El acuerdo MERCOSUR – Perú fue firmado en agosto de 2003 y el acuerdo del MERCOSUR con los demás países de la CAN (Colombia, Ecuador y Venezuela) en diciembre de 2003. Bolivia, que también integra la CAN, no debió firmar un acuerdo porque ya era Miembro Asociado del Mercosur.

2004 – Fue Creada la CSN (Comunidad Sudamericana de Naciones). El 08 dic.04 se creó la CSN, que reúne a los 12 países de América del Sur y que resultó de la asociación del Mercosur y la CAN, a los que se sumaron Chile, Surinam y Guyana.

2005 – Venezuela abandonó la CAN y solicitó ingreso al MERCOSUR. Los acuerdos bilaterales negociados por Colombia y Perú con los EUA fueron el motivo alegado por Venezuela para salir de la CAN e ingresar al Mercosur. Por otro lado, Chile que fue miembro fundador de la CAN y que luego se alejó, ha vuelto a incorporarse a la Comunidad Andina, como miembro Asociado.

2006 - Venezuela ingresó al Mercosur. Como miembro pleno, aunque con voz pero sin voto, hasta tanto ratifique toda la normativa del Mercosur. Esto se dará a más tardar, en 4 años a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Adhesión, lo que ocurrirá cuando este sea ratificado por los parlamento de todos los miembros del Mercosur y de Venezuela. Hasta que Venezuela ratifique todos los tratados y normas aprobados por el Mercosur en todos sus años de existencia, solo puede participar de las instancias reservadas a los Miembros Plenos, con voz pero sin voto. Venezuela solicitó formalmente su adhesión durante la XV Cumbre Iberoamericana, realizada en Salamanca, el 15/10/05. El 04/07/06 fue firmado, en Caracas, el Protocolo de Adhesión.

2007 – La CSN se transformó en UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas). El 17 Abr.07, reunidos en Venezuela los representantes de la CNS acordaron su cambio de denominación y la creación de una Secretaría Permanente en Quito, Ecuador.

2007 – Creación del PARLASUR (Parlamento del Mercosur). El 07 may.07, sesionó por primera vez el Parlamento del Mercosur. Tiene su sede en Montevideo, se reúne una vez al mes y cuenta con 72 miembros (18 por cada uno de los cuatro miembros plenos del bloque). El PARLASUR, posee una Comisión especial para tratar asuntos de Seguridad y Defensa. Los Diputados de Venezuela integrarán el Parlamento de forma provisional hasta que se produzca la incorporación definitiva de ese país como Miembro Pleno.



Fuente: Elaboración propia.

En la cumbre del Mercosur, realizada en diciembre de 2005, además de aceptarse la incorporación de Venezuela, fue aprobada la creación del Parlamento del Mercosur. Desde ese momento, y hasta que se produzca su incorporación definitiva, Venezuela puede participar de las instancias reservadas a los Miembros Plenos, con voz pero sin voto. El PARLASUR (Parlamento del Mercosur), comenzó a funcionar el 07 may.07, tiene su sede en Montevideo y se reúne una vez al mes. Cuenta con 72 miembros (18 por cada uno de los cuatro miembros plenos del bloque). Los Diputados de Venezuela no integrarán el Parlamento hasta que se produzca la incorporación definitiva de ese país como Miembro Pleno.

Los miembros y los países asociados al Mercosur desarrollan una profunda cooperación en asuntos judiciales y policiales en el marco del Plan para la Seguridad en el Mercosur. Pero, hasta ahora, la organización nunca ha formalizado su implicación en asuntos de defensa. Sin embargo, de forma bastante asidua se realizan encuentros entre los Ministros de Defensa de los países del Mercosur, así como de los Comandantes de los Ejércitos, Armadas o Fuerzas Aéreas de la región. Cuando, a comienzos de 2004, las Naciones Unidas pidieron el apoyo regional para la misión de paz a desarrollarse en Haití, se esperaba que una Fuerza de Paz auspiciada por el Mercosur fuera enviada a aquel país caribeño. Sin embargo, el gobierno uruguayo de aquel entonces rechazó frontalmente cualquier participación multilateral bajo el auspicio del Mercosur, argumentando que el Mercosur era sólo un mecanismo comercial que nada tenía que ver con las operaciones de paz. Por esta razón, en vez de una “Brigada Mercosur”, formada por batallones de los países de la región, cada uno envió sus tropas como un aporte unilateral a la ONU.¹²³

¹²³ Es posible que la postura de Uruguay ante este tipo de asuntos cambie en el futuro, debido al hecho de que el actual gobierno, en funciones desde marzo de 2005, había incluido en los proyectos de gobierno, que presentó durante la campaña electoral, su intención de profundizar la integración con el Mercosur. En particular, este proyecto preveía participar de la “articulación en materia de defensa”, lo que en el plano bilateral ya se da, desde fines de los 90, entre Argentina y Chile, así como entre Argentina y Brasil. Más recientemente se ha establecido un mecanismo de similares características entre Chile y Perú. Por mayor información se recomienda consultar: VÁZQUEZ, Tabaré (2004) El Gobierno del Cambio. Propuestas y Proyectos. p.4. Disponible en: <www.ps.org.uy/prog/ResumenPropuestasEPFA.pdf>.

En 1995, Argentina y Chile suscribieron un acuerdo bilateral de cooperación en temas de defensa. En 1997, Argentina y Brasil también suscribieron un acuerdo bilateral de cooperación en materia de defensa. Por otra parte, en diciembre de 2005, Argentina y Chile formalizaron la creación de una fuerza conjunta para ser desplegada en misiones de paz, la que fue puesta a prueba en 2006 en la misión que Naciones Unidas tiene desplegada en Haití. Es importante destacar que estos mecanismos de cooperación en temas de defensa tienen carácter “intergubernamental” y no “supranacional”, por lo que las decisiones tomadas en estos ámbitos son alcanzadas por consenso y no imponen a los países, otras obligaciones que las que los Estados soberanos decidan asumir.¹²⁴

Cooperación Chile-Perú. Chile y Perú suscribieron un acuerdo de cooperación similar al argentino-chileno, que incluye también la transparencia del gasto de defensa, la creación de un Estado Mayor Conjunto Combinado, y de una fuerza militar combinada para actuar en misiones de paz.

En octubre de 2007 Chile y Perú reanudarán la reunión de sus cancilleres y ministros de Defensa mediante el mecanismo denominado "2+2", que busca transparentar sus gastos militares. [...] Los ministros de Defensa de Perú, Allan Wagner, y de Chile, José Goñi, acordaron [...] continuar los trabajos establecidos en la reunión del mecanismo "2+2" realizada en Santiago en 2006, y recomendaron a sus cancillerías convocar ese encuentro en Lima. Asimismo, decidieron convocar en Lima la primera reunión del comité técnico bilateral que elaborará la metodología estandarizada para el intercambio de información sobre los gastos de Defensa de ambos países. En Lima también se realizará la reunión del Grupo de Trabajo para la preparación de una fuerza de paz peruano-chilena para operaciones de mantenimiento de la paz bajo la supervisión de las Naciones Unidas, que contemple la conformación de un estado mayor binacional.¹²⁵

¹²⁴ **Fuerza Combinada Argentino-Chilena.** La formación de una fuerza de paz combinada entre Argentina y Chile, se acordó en agosto del 2005, mediante la firma de un Protocolo de Entendimiento entre ambos ministerios de Defensa. El 5 de abril de 2006, fecha simbólica que conmemora la Batalla y el Abrazo de Maipú, fue designada como el momento de inicio de los trabajos del Estado Mayor Conjunto. Finalmente, la fuerza binacional fue creada oficialmente durante la última reunión 2+2, de ministros de Defensa y Relaciones Exteriores, cita que se realizó en Buenos Aires en diciembre de 2006. En esa oportunidad, los ministros resaltaron el grado de madurez y consolidación política alcanzado por ambos países. La formación de la fuerza *Cruz del Sur* constituye una experiencia inédita en América Latina. Se trata de una unidad de despliegue rápido que se pondrá a disposición de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para participar en misiones de paz. Por mayor información se recomienda consultar: <www.defensa.cl/noticias/2007/2305chile_argentina.htm>.

¹²⁵ EL MERCURIO (2007) Chile y Perú reanudarán en octubre diálogo de cancilleres y ministros de Defensa. Diario El Mercurio. Santiago de Chile. 17 de abril de 2007. Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay. Artículo publicado en el Resumen semanal de Noticias del Ámbito Regional (16 al 20 abr. 2007). Disponible en: <www.mdn.gub.uy/pages/respres.asp>.

Desde la creación de Mercosur, Uruguay se ha beneficiado de la seguridad y la estabilidad regional promovida por esta organización, pero no se han obtenido grandes beneficios de los aspectos comerciales de la integración regional. Sin duda esta organización es una importante fuente de “beneficios colaterales” (“spillins”) en materia de seguridad para todos sus miembros. En marzo de 2006, el 15º aniversario de la creación del Mercosur fue un momento apropiado para hacer una evaluación de los avances logrados en este proyecto regional y muchos analistas concluyeron que la organización no ha producido los efectos esperados en materia de crecimiento y prosperidad regional. Sin embargo, su contribución a la estabilidad política y a la seguridad en la región es evidente.

El Mercosur es al mismo tiempo el resultado, así como una fuente, de acciones tendientes a fortalecer la confianza mutua entre los países de la región. Aunque tuvo impactos positivos sobre el comercio regional, el efecto económico no fue tan grande como se esperaba. Sin embargo, la organización se convirtió en un muy buen instrumento político para estabilizar la región y muy posiblemente fue el principal elemento que permitió que Sudamérica fuera declarada Zona de Paz por las Naciones Unidas en 2002. Tomando todo esto en cuenta, es posible afirmar que el Mercosur ha tenido un gran impacto en asuntos políticos y de seguridad.¹²⁶

Hasta ahora el Mercosur no ha incluido asuntos de defensa en su agenda, pero es posible que esto cambie en el futuro y los países del bloque decidan seguir, al menos en algunos aspectos, los pasos de la Unión Europea en materia de

¹²⁶ **América del Sur fue declarada por la ONU “Zona de Paz y Cooperación”.** En el año 2000, Brasil organizó la 1ª Cumbre de Presidentes Sudamericanos (Brasilia, 31 de agosto – 01 de setiembre de 2000). Dos años después, durante la 2ª Cumbre de Presidentes Sudamericanos (Guayaquil, Ecuador, 26-27 de octubre de 2002), fue aprobado un documento en el que se declaró a América del Sur una Zona de Paz. El 23 de octubre de 2002, Cuba ratificó el tratado de Tlatelolco de 1967, para la prohibición total de las armas nucleares en América Latina y el Caribe. Siendo Cuba el único país signatario que no había ratificado el tratado, este quedó ratificado por los 33 países que integran la región de América Latina y el Caribe. Todo esto hizo posible que, el 14 de noviembre de 2002, la Asamblea General de la ONU declarara a América del Sur una “Zona de Paz y Cooperación”. Durante la 3ª Reunión de Presidentes Sudamericanos (08 dic.04), fue creada la CSN (Comunidad Sudamericana de Naciones) integrada por todos los 12 países de América del Sur. El 17 abr.07 la CSN pasó a denominarse UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) y se creó una Secretaría Permanente, con sede en Quito (Ecuador).

coordinación de sus políticas exteriores y de defensa. La coordinación en el sector de la defensa podría conducir a importantes economías de escala en la producción y la adquisición de bienes y/o servicios asociados a la defensa.

A fin de completar este análisis, se entendió necesario examinar brevemente el caso uruguayo en el contexto de toda la América del Sur. En este aspecto cabe considerar que mientras el gasto de defensa promedio mundial es aproximadamente del 2% del PIB (CIA Factbook, 2005), los datos presentados en el Cuadro 10 de p.96 (Gasto Militar de América del Sur en 2003) muestran que el promedio entre los cuatro miembros plenos que el Mercosur tenía en 2003, era del 1,89%. Por otra parte, si se consideran los 12 países de América del Sur, el promedio del gasto militar se eleva a 1,97%. Considerando este indicador, el gasto de defensa de Uruguay estaría apenas por debajo de la media del Mercosur, superando a Argentina, Bolivia y Paraguay, pero siendo inferior a la inversión realizada por Brasil y Chile, como porcentaje del PIB.

3.5 Búsqueda de un Modelo del Gasto de Defensa Uruguayo

El objetivo de esta sección es analizar el Gasto de Defensa uruguayo a fin de tratar de encontrar un modelo teórico que pueda explicar su comportamiento durante el período 1970-2004. La ecuación, desarrollada por el método de regresión y probada empíricamente, sigue el modelo general propuesto por Hartley y Sandler (1990, p.7) para explicar el Gasto Militar (GM) de un país. Este modelo incluye los siguientes tipos de variables:

$$GM = f(\text{Ingresos, Spillins, Amenaza, Var. Económicas, Var. Políticas, Var. Ficticias})$$

Normalmente los Ingresos son representados por el PNB (Producto Nacional Bruto) o el PIB (Producto Interno Bruto) del país; los “Beneficios Colaterales” (“Spill-in”) son, en general, representados por el gasto militar que realizan los países aliados de una nación; las Amenazas son normalmente representadas por el gasto militar realizado por una nación adversaria; las Variables Económicas pueden incluir, por ejemplo, el tamaño del déficit presupuestario; las Variables Políticas pueden incluir la filiación política del partido de gobierno; y las Variables Ficticias (“Dummies”), que adoptan valores categóricos (0 o 1), permiten representar otros factores ambientales como la presencia de una guerra o un cambio de la doctrina estratégica. Un buen ejemplo de esto último, son los cambios de la doctrina de la OTAN después de la Guerra Fría, o el nuevo enfoque global hacia el terrorismo después de los ataques del 11-S.

3.5.1 Modelo Econométrico del Gasto Militar en Uruguay

Una base de datos conteniendo información nacional sobre Uruguay para el período 1970-2004 fue elaborada utilizando la información presentada en los Cuadros 21 (p.142) y 22 (p.143). A esos datos se añadieron tres Variables Ficticias (Mercosur, Amenaza y Composición Política del Gobierno) que más adelante serán analizadas. El test de Correlación de Pearson fue aplicado a esta base de datos, a fin de descubrir qué variables podrían estar correlacionadas con el Gasto Militar (GM) uruguayo. Fue posible comprobar

que numerosas variables tenían niveles significativos de correlación. Ocho de estas variables fueron seleccionadas para ser probadas como parte de un eventual modelo para explicar la evolución del Gasto Militar (GM) uruguayo y ellas son presentadas en el Cuadro 26 de p.157. Posteriormente fue utilizado el análisis de regresión para probar diferentes modelos que tenían al GM (Gasto Militar) uruguayo como variable dependiente, y que consideraban diferentes combinaciones de los ocho indicadores presentados en el Cuadro 26 como variables independientes. Los resultados del análisis de regresión realizado pueden describirse como sigue:

1. Varias regresiones fueron realizadas, usando al GM uruguayo como variable dependiente, y probando diferentes modelos que tenían entre 1 y 8 variables independientes, ensayando todas las posibles combinaciones de las 8 variables seleccionadas.
2. El Cuadro 27 (p.158) presenta los cinco mejores modelos obtenidos, todos los cuales presentan muy buenos valores de R^2 Ajustado y Significación individual así como conjunta.¹²⁷
3. Sólo el tercer modelo (3 variables independientes más la constante) pasó sin problemas todas las comprobaciones, incluso el Test de Durbin-Watson (para verificar la Independencia de los Errores) y el análisis para descartar la existencia de Colinealidad o Multicolinealidad entre las Variables Independientes. Este modelo tiene un R^2 Ajustado de 0,8, lo que evidencia un adecuado ajuste entre las variables independientes y la dependiente; la ecuación es significativa al nivel de 0,000; y el coeficiente del Test de Durbin-Watson del modelo está por encima de los valores críticos correspondientes a un modelo de tres variables y 35 observaciones (DL = 1,28 / DU = 1,65). Por otra parte, este modelo pasó sin problemas el Test de White para descartar la posible existencia de Heterocedasticidad.

¹²⁷ **Validación de un Modelo de Regresión.** Para que un Modelo de Regresión Multivariante sea considerado válido, el modelo debe tener un buen "Ajuste", esto es una adecuada capacidad de predicción. El *Coefficiente de Determinación (R^2)*, mide la bondad o calidad del Ajuste. El R^2 toma valores entre 0 y 1, considerándose normalmente como aceptables los valores superiores a 0,60. Cuanto más cercano a 1, mejor será el porcentaje de acierto en la predicción que tenga el modelo. El R^2 Ajustado, es un indicador más afinado y por tanto más preciso de medir el Ajuste de un *modelo de regresión*. La validación exige considerar la *Significación (Sig.)* del modelo y por convención, solo se consideran válidos los resultados que presentan una *Significación* igual o inferior a 0,05 (5%). Esto indica que existe una probabilidad de 5%, o menor, de que el resultado obtenido se deba solamente a la casualidad. Por otra parte, es preciso realizar los tests correspondientes para descartar posibles problemas de: (1) *Colinealidad o Multicolinealidad*; (2) *Falta de Independencia de los Errores*; y (3) *Heterocedasticidad* (ausencia de *Homocedasticidad*).

Cuadro 26: Indicadores Seleccionados como Posibles Variables de un Modelo

<p>1. PIB</p>	<p>Ingresos. El PIB uruguayo en el período analizado (1970-2004) se usó para representar el nivel de ingresos del país. El test de correlación realizado permitió verificar que desde el principio del período considerado esta variable presentó una leve correlación negativa con el GM. Sin embargo, esta variable presentó valores que no pueden ser considerados significativos desde el punto de vista estadístico. Lo mismo ocurrió con otras variables relacionadas con esta, como el PIB per cápita y la tasa de crecimiento del PIB. Aunque esta variable no presenta un nivel de correlación significativo con el GM, fue probada como parte del modelo debido a que era necesario incluir al menos una variable que representara los ingresos del país.</p>
<p>2. Mercosur 1</p>	<p>Beneficio Colateral (Spill-in). A esta Variable Ficticia (<i>Dummy</i>) se le asignó el valor 1 para el período 1991-1997; y 0 para el resto de los años. La inclusión de esta variable pretende probar la posible incidencia del Mercosur sobre la estabilidad regional, como una fuente de Beneficios Colaterales. El Mercosur fue creado en 1991 y hasta 1997 se enfocó principalmente en los asuntos de carácter comercial.</p>
<p>3. Mercosur 2</p>	<p>Beneficio Colateral (Spill-in). A esta variable se le asignó el valor 1 para el período 1998-2004; y 0 para el resto de la serie temporal. Esto ayudará a verificar el posible efecto de la organización después de la formalización, en 1998, de la cooperación sobre asuntos de seguridad entre sus miembros. En 1998 importantes medidas de fomento de la confianza mutua entre sus miembros fueron adoptadas. El Mercosur fue considerado como una importante fuente de Beneficios Colaterales porque, después de la incorporación de Venezuela, ocho de los 12 países de Sudamérica, que cubren más que el 90% de la superficie de la región, coordinará a través del Mercosur sus acciones contra problemas de seguridad transnacionales. Esta cooperación para la seguridad regional incluye temas tales como terrorismo, tráfico de drogas y acciones del crimen organizado, entre otras amenazas. Tal como fuera afirmado por Hartley y Sandler (1990, p.12) "en el caso del terrorismo transnacional, el gasto de una nación para combatir el terrorismo generará beneficios colaterales sobre otras naciones que afrontan esa amenaza común".</p>
<p>4. Amenaza</p>	<p>Esta Variable Ficticia adoptará los siguientes valores: 0 = Período antes y después de la actuación de movimientos insurgentes en Uruguay; y 1 = Período, de los datos disponibles, durante el cual los movimientos de guerrilla urbana actuaron en Uruguay (1970-1974).</p>
<p>5. Desempleo</p>	<p>Se sospechaba que esta variable económica fuera uno de los factores que influyó en el número de tropas mantenidas por el país, factor que tiene un importante efecto sobre el gasto militar. Cabe recordar que, actualmente en Uruguay, más del 60% del presupuesto de defensa es destinado a salarios. El test de Correlación de Pearson confirma que esta variable tiene una fuerte correlación negativa con el Gasto Militar (-0,814 a un nivel de significación de 0,000, en un análisis bilateral).</p>
<p>6. Inflación</p>	<p>Esta variable económica fue incorporada al modelo para servir como indicador de la estabilidad económica del país y, por otra parte, tiene una importante influencia en el poder adquisitivo del presupuesto de defensa. Esta variable presentó una leve correlación negativa con el Gasto Militar (-0,443 a un nivel de significación de 0,008, en un análisis bilateral).</p>
<p>7. Com. Pol.</p>	<p>Composición Política del gobierno. A esta Variable Ficticia (<i>Dummy</i>) se le asignaron los siguientes valores: 0 = Período del gobierno cívico-militar (1973-1985); y 1 = Antes y después de ese período.</p>
<p>8. OMP</p>	<p>Promedio anual de tropas desplegadas en OMP (Operaciones de Mantenimiento de la Paz). Esta variable muestra, de un modo muy preciso, la magnitud del esfuerzo que implica la participación en misiones de paz. Como el número de tropas desplegadas fluctúa cada mes, fue considerado el promedio de tropas desplegadas cada año, durante el período analizado (1970-2004). La alta participación de Uruguay en OMP de Naciones Unidas y en misiones auspiciadas por otras organizaciones es un rasgo muy distintivo de la política exterior uruguayo. La inclusión de esta variable busca verificar el impacto económico de las OMP sobre la economía del país. Esta variable presentó una leve correlación negativa con el Gasto Militar (-0,336 a un nivel de significación de 0,049, en un análisis bilateral).</p>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 27: Resultados del Análisis de Regresión a los Datos Uruguayos

Modelo	Estadísticos de los Coeficientes						Estadísticos del Modelo				
	Coeficientes No Estandarizados		Coeficientes Estandarizados	t	Sig.	Estadísticos de Colinealidad		R ² Ajust.	Durbin-Watson	Sig.	
	B	Error Est.	Beta			Tolerancia	VIF				
1	(Constante)	292.237	18.311		15.959	.000					
	Desempleo	-9.275	1.602	-.814	-5.788	.000	1.000	1.000	.644	1.195	.000
2	(Constante)	236.244	7.475		31.604	.000					
	Inflación	-.547	.095	-.633	-5.734	.000	.925	1.081	.617	.853	.000
	Amenaza	-103.090	16.419	-.693	-6.279	.000	.925	1.081			
3	(Constante)	282.591	18.210		15.518	.000					
	Desempleo	-6.018	1.922	-.528	-3.131	.007	.383	2.613	.804	1.909	.000
	Mercosur 1	-33.083	8.659	-.504	-3.821	.002	.627	1.594			
	Mercosur 2	-38.717	12.851	-.590	-3.013	.009	.285	3.511			
4	(Constante)	137.672	54.852		2.510	.018					
	PIB	1.578E-02	.007	.570	2.114	.043	.119	8.422	.707	.785	.000
	Inflación	-.735	.175	-.851	-4.209	.000	.211	4.742			
	Comp. Política	-38.984	13.584	-.355	-2.870	.008	.563	1.777			
	Amenaza	-74.642	19.662	-.502	-3.796	.001	.494	2.024			
	Mercosur 1	-27.939	15.708	-.215	-1.779	.086	.592	1.688			
5	(Constante)	73.444	64.878		1.132	.267					
	PIB	2.459E-02	.009	.888	2.778	.010	.079	12.653			
	Inflación	-1.117	.279	-1.293	-4.006	.000	.077	12.904			
	Comp. Política	-42.847	13.336	-.391	-3.213	.003	.547	1.829	.725	1.004	.000
	Amenaza	-60.376	20.753	-.406	-2.909	.007	.415	2.407			
	Mercosur 1	-51.871	20.597	-.398	-2.518	.018	.323	3.099			
	OMP	2.487E-02	.014	.326	1.722	.096	.225	4.445			

Variable Dependiente: Gasto Militar uruguayo (los puntos son usados como separadores decimales)

En base a los resultados obtenidos, es posible concluir que la única ecuación operativa de los cinco modelos tentativos presentados en el Cuadro 27, es el modelo 3 (que incluye un valor constante y tres variables explicativas):

$$\text{GM Uruguayo} = 282,591 - 6,018 (\text{Desempleo}) - 33,083 (\text{Mercosur 1}) - 38,717 (\text{Mercosur 2})$$

Es importante comentar que todos los coeficientes del modelo son considerablemente diferentes de cero y que, a excepción de la constante, todos ellos son negativos. El elevado valor del término independiente (282,591) indica que una parte muy importante del comportamiento de la Variable Dependiente (Gasto Militar) depende de diferentes factores no contemplados por las variables incluidas en el modelo. Resulta imposible, con los datos disponibles, obtener un modelo con más de tres variables para explicar el comportamiento del gasto de defensa uruguayo durante el período 1970-2004.

La *variable ficticia* "Amenaza" presentó coeficientes negativos en cada modelo en que fue incluida; esto evidencia que tiene una correlación negativa con el GM uruguayo, lo que resultó un tanto sorprendente porque esto va en contra de

las presunciones lógicas sobre el comportamiento de una variable como ésta. Esta situación puede haberse debido a que esta variable afecta sólo a cuatro años (1970-1974) de los 35 años de la serie analizada (1970-2004). Por otra parte, la variable ficticia introducida para representar la Composición Política del Gobierno, mostró coeficientes negativos en todos los modelos en los cuales fue incluida, esto ofrece la evidencia suficiente para afirmar que esta variable está negativamente correlacionada con el Gasto Militar uruguayo, durante el período considerado.

3.5.2 Comparación del Gasto Militar de Argentina, Brasil y Uruguay

El test de Correlación de Pearson fue aplicado a los datos sobre el gasto militar de Argentina, Brasil y Uruguay (en el período 1988-2004), que son presentados en el Cuadro 23 de p.146 (Comparación de los Indicadores de Defensa de Argentina, Brasil y Uruguay). Este análisis permitió verificar si los gastos militares de Argentina y/o Brasil, estaban o no correlacionados al gasto militar uruguayo durante el período analizado.¹²⁸

Cuadro 28: Test de Correlación de Pearson realizado a los Datos Regionales

		GM Uruguayo	GM Argentino	GM Brasileño
GM Uruguayo	Índice de Correlación de Pearson	1	.450	-.232
	Sig. (Bilateral)	.	.070	.370
	N (Número de Observaciones)	17	17	17
GM Argentino	Índice de Correlación de Pearson	.450	1	.360
	Sig. (Bilateral)	.070	.	.156
	N (Número de Observaciones)	17	17	17
GM Brasileño	Índice de Correlación de Pearson	-.232	.360	1
	Sig. (Bilateral)	.370	.156	.
	N (Número de Observaciones)	17	17	17

GM = Gasto Militar (los puntos son usados como separadores decimales)

¹²⁸ **Test de Correlación de Pearson.** El *Índice de Correlación* adopta valores que van desde 1 a -1. Un valor de 0 indica la no existencia de correlación. Un coeficiente de 1 indica una correlación positiva (directa) perfecta. Cuando dos variables tienen cierto grado de correlación positiva, podrá verificarse que cuando los valores de una variable se incrementan, los valores de la otra también se incrementan. Un valor de -1 indica una correlación negativa (inversa) perfecta. Si dos variables tienen algún grado de correlación negativa, cuando los valores de una se incrementan, los de la otra se reducen. Cualquier valor diferente de cero estará marcando una tendencia, ya sea positiva o negativa, pero por convención, solo se tienen en cuenta los índices de correlación de +/- 0,5 o superiores. Como ya se vio, por convención, solo se consideran válidos los resultados que presentan una *Significación (Sig.)* igual o inferior a 0,05 (5%). Esto indica que existe una probabilidad de 5%, o menor, de que el resultado obtenido se deba solamente a la casualidad.

Los datos presentados en el Cuadro 28 de p.159 están basados en los datos del SIPRI (1988 - 2004) presentados en el Cuadro 23 de p.146. Como puede verse en el Cuadro 28, el análisis no mostró ninguna correlación significativa entre el gasto militar uruguayo y los gastos militares de Argentina y Brasil. Esto permitió verificar que la evolución del Gasto de Defensa uruguayo no ha sido influenciada por el gasto militar de sus países vecinos.

Ya que no hay ninguna correlación significativa entre los gastos militares de los tres países, es posible afirmar que ellos han tenido una evolución totalmente independiente. Por otra parte, la ausencia de correlación entre el gasto militar de Argentina y Brasil es un muy buen indicador de la excelente relación que existe entre las dos principales potencias militares y económicas de América del Sur.

No hay ninguna alianza formal, en materia de defensa, que vincule a los tres países, y por esta razón, no puede ser considerada la posibilidad de que alguno de estos países estuviera aprovechándose en la disuasión que generan sus vecinos, sin colaborar en la real medida de sus posibilidades ("Free Riding"). Sin embargo, si hubiera una alianza militar entre los tres países, Uruguay nunca podía ser considerado un "Free Rider" porque presenta el gasto militar per cápita más alto y su gasto militar como porcentaje del PIB nunca ha sido el más bajo de los tres durante el período considerado (ver Cuadro 24 de p.147). Esto deja claro que si en el futuro alguna alianza militar regional llega a ser creada, Uruguay no debería elevar su gasto militar para cumplir con las expectativas de sus eventuales aliados.¹²⁹

Después de la prueba de correlación desarrollada, se elaboraron varios modelos de regresión, usando el GM uruguayo como variable dependiente, y

¹²⁹ **Free Riding.** Este concepto se usa coloquialmente para hacer referencia a la persona que "viaja sin pagar" (Free Rider) en algún medio de transporte. En el lenguaje técnico de la Economía de Defensa se utiliza, por analogía, para referirse a un país que siendo miembro de una alianza militar, realiza contribuciones a la misma, que están por debajo de sus verdaderas posibilidades, con lo cual estaría beneficiándose indebidamente del esfuerzo militar que realizan sus aliados para generar el bien común de la defensa.

probando diferentes modelos de 1, 2, 3 y 4 variables que contenían, como variables independientes, todas las posibles combinaciones de los indicadores siguientes:

- **GM Argentino.** Gasto militar anual (1988-2004) presentado en el Cuadro 23 de p.146.
- **GM Brasileño.** Gasto militar anual (1988-2004) que se presenta en el Cuadro 23.
- **Mercosur 1.** Esta variable ficticia es la misma que fue utilizada para el análisis nacional sobre Uruguay realizado previamente (1 = Período 1991-1997; 0 = el resto de la serie).
- **Mercosur 2.** Esta variable ficticia adopta el valor 1 para el período 1998-2004; y 0 para el resto de la serie, tal como fue definida en el análisis nacional sobre Uruguay.

Es importante destacar que ninguno de estos últimos modelos analizados dio valores que pudieran ser considerados significativos desde el punto de vista estadístico.

El análisis econométrico presentado en esta sección aporta evidencias suficientes para apoyar las tres hipótesis definidas al principio de este estudio y por lo que es posible afirmar que:

1. El gasto militar de Argentina y Brasil no ha tenido ninguna influencia sobre el gasto de defensa uruguayo en el período analizado (1988-2004). Por otra parte, es posible verificar que los gastos militares de Argentina y Brasil no tienen ninguna influencia el uno sobre el otro, lo que muestra la estabilidad del entorno regional en el cual Uruguay está inmerso.
2. El desempleo resultó ser el factor económico que más estrecha relación tiene con el gasto militar uruguayo, presentando una correlación negativa (inversa) considerablemente fuerte con el presupuesto de defensa. Esto indica que durante el período estudiado, cada vez que subió el Gasto Militar, se produjo una reducción del desempleo y viceversa. Esto podría apoyar la hipótesis, sostenida por muchos, de que en el período considerado se realizó un uso instrumental del sector de la Defensa, con el fin de mantener controlado el desempleo.
3. En condiciones normales es de esperar la existencia de una correlación positiva entre la tasa de crecimiento de la renta nacional (PIB) y el gasto en defensa. Sin embargo, después de realizar el test de correlación al PIB, fue posible verificar que esta variable no presentaba una correlación ni positiva ni significativa desde el punto de vista estadístico. La no significación de esta variable indica que el PIB uruguayo no es un determinante principal

del comportamiento del gasto militar del país.

4. La participación uruguaya en OMP (Operaciones de Mantenimiento de la Paz) ha aumentado considerablemente, al mismo tiempo que el presupuesto de defensa ha sido sistemáticamente reducido. Esto, sumado al hecho que las Fuerzas Armadas no reciben del Estado Uruguayo ningún presupuesto suplementario para participar en OMP, es prueba más que suficiente para afirmar que la participación en misiones de paz es financiada prácticamente en su totalidad por los reembolsos recibidos de Naciones Unidas. Esto permite verificar que la participación en OMP no ha tenido impactos negativos sobre la economía uruguaya.
3. El otro elemento que aparentemente habría tenido algún tipo de influencia sobre el gasto militar uruguayo, parece ser la cooperación de seguridad dentro Mercosur. La sola existencia del Mercosur parece ser un mecanismo que potencia la estabilidad regional y desde ese punto de vista sería una importante fuente de beneficios colaterales (spillins). El Mercosur parece haber tenido un impacto significativo sobre los asuntos políticos y de seguridad de sus miembros, aunque su impacto sobre el desarrollo y el crecimiento no haya sido significativo en los 15 años que han transcurrido desde su creación.

A manera de corolario de este análisis, es preciso destacar que el hecho de que haya sido comprobado científicamente que las variables del modelo, que representan la existencia del Mercosur, guardan una relación inversa con el Gasto Militar uruguayo, no es prueba suficiente para afirmar que la creación del Mercosur influyó directamente en la reducción del gasto en defensa de Uruguay. Esta salvedad cobra particular importancia por el hecho de que esta misma comprobación no mostró ninguna relación significativa en el caso de los otros dos países estudiados: Argentina y Brasil. La existencia de una relación inversa comprobada entre el Gasto de Defensa uruguayo y la consolidación del Mercosur, no es necesariamente una prueba de la existencia de causalidad entre las variables. Por lo tanto, no es posible concluir que la creación del Mercosur en 1991, y su incursión en el campo de la seguridad regional en 1998, influyó en el gasto militar de Uruguay. Por otra parte, como el gasto de defensa uruguayo no ha dejado de disminuir desde 1982 hasta el presente, esto hace que la tendencia de su evolución sea decididamente inversa a la del desarrollo del Mercosur, que no ha dejado de crecer desde 1991.

4 Impacto Económico y Social de Participar en Misiones de Paz

4.1 Generalidades ¹³⁰

Uruguay posee sólo 3.4 millones de habitantes, sin embargo, contribuye con más tropas a misiones de paz de Naciones Unidas que cualquier otro país del continente americano, al punto que tiene a más mujeres en OMP (Operaciones de Mantenimiento de la Paz) que todas las tropas estadounidenses actualmente desplegadas al servicio de la ONU. Asimismo, tiene presencia en dos veces más misiones de paz de Naciones Unidas que los EUA. Por otra parte, es el país Ibero-americano que más tropas aporta a las OMP de Naciones Unidas, seguido en la clasificación por Brasil, Argentina y Chile.

El estudio desarrollado en el presente capítulo parte de la hipótesis de que la participación uruguaya en operaciones de paz es muy beneficiosa para el país, debido a que las ventajas para la sociedad uruguaya, exceden los diferentes costos de participación. Este capítulo pretende aclarar varias interrogantes sobre este tema, tales como:

- ¿Cuál es el impacto sobre la economía uruguaya de la activa participación del país en las misiones de paz?
- ¿Cuáles son los costos económicos, políticos y sociales, así como los beneficios de la participación en OMP?
- ¿Tienen estos costos y beneficios alguna relación con el alto grado de participación de Uruguay en operaciones de paz?
- ¿Por qué los países desarrollados son los principales proveedores de recursos financieros a las misiones de paz de la ONU, mientras que los países en vías de desarrollo son los principales proveedores de recursos humanos?

¹³⁰ Este capítulo fue elaborado en base a los trabajos realizados durante las dos estancias de investigación desarrolladas en el *Centro de Economía de Defensa* de la Universidad de York (Inglaterra), entre Oct.05 y Abr.06, como parte de las actividades llevadas a cabo para la obtención de la *Mención de Doctorado Europeo*. Una versión inicial y resumida de los Capítulos 3 y 4 del presente trabajo fue publicada, como un único artículo, en la revista especializada *Defence and Peace Economics*, Vol. 18, Issue 3, 2007, pp. 281-302. El artículo que lleva por título "*Country Survey XX: Defence Spending and Peacekeeping in Uruguay*" está disponible en: <www.informaworld.com/smpp/content~content=a777253964~tab=send>.

La economía de defensa aplica los instrumentos de la economía al estudio de la defensa, el desarme, la conversión [de la industria militar a aplicaciones civiles], el conflicto y la paz (Sandler y Hartley, 1995, p.1). La Economía de Defensa es una rama relativamente nueva de la economía. Un considerable progreso ha sido alcanzado desde los pioneros trabajos de los años 60, pero sin embargo todavía existe un rico y desafiante campo para futuras investigaciones. Hay lugar para más trabajos teóricos y empíricos sobre temas como guerras, conflicto, terrorismo, mantenimiento de la paz [peace-keeping] y generación de la paz [peace-making], así como para la creación de un nuevo orden mundial que ofrezca tanto paz como seguridad (Hartley, 2002, 2.27).

La economía de defensa podría ser considerada como las dos caras de una misma moneda; por un lado, ante la necesidad inevitable de afrontar un conflicto, ésta se concentra en descubrir el modo más eficiente de hacer la guerra; pero por otro lado, en tiempo de paz trata de encontrar la forma menos costosa de generar las condiciones que permitirán mantener la paz reinante.

Los aspectos económicos de la participación uruguaya en operaciones de paz de Naciones Unidas, o auspiciadas por otras organizaciones, no han sido analizados hasta el presente. El objetivo principal de este capítulo es demostrar la inexistencia de impactos negativos sobre la economía uruguaya, que puedan estar asociados a la participación del país en misiones de paz. Por otra parte, analizando el caso particular de Uruguay, se busca demostrar empíricamente algunas de las presunciones presentadas por Solomon (2004), tratando de explicar por qué los países en vías de desarrollo son actualmente los principales proveedores de tropas a Naciones Unidas. Una posible explicación a esta situación, que será analizada más adelante, es el hecho de que, aparentemente, para los países desarrollados es económicamente, así como política y socialmente, menos costoso proporcionar dinero en vez de tropas para apoyar las OMP.

SINOMAPA (Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz). En Uruguay todo lo relativo a Misiones de Paz es decidido por el Poder Ejecutivo, con aprobación Parlamentaria. La única participación de las Fuerzas Armadas en el proceso de toma de decisión ante

cada nueva oferta recibida de la ONU, se limita a asesorar al Gobierno sobre su capacidad de atender la solicitud recibida, de Observadores Militares, Oficiales de Estado Mayor o unidades militares constituidas.¹³¹

El SINOMAPA depende del Poder Ejecutivo y es el órgano que coordina los esfuerzos de diferentes organismos gubernamentales en lo relativo a la participación en OMP. El SINOMAPA, que depende del Ministerio de Defensa Nacional, es el interlocutor ante la ONU, y a tales efectos posee una Oficina de Enlace en Nueva York que trabaja en coordinación con la representación diplomática uruguaya ante la ONU. El Director General del SINOMAPA es actualmente el Jefe del Estado Mayor del Ejército (un General que depende directamente del Comandante en Jefe del Ejército). En cada Fuerza (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) funciona un CECOMAPA (Centro Coordinador de Operaciones de Mantenimiento de la Paz). El Ejército está planificando la creación del COPE (Comando de Operaciones de Paz del Ejército) con el fin de coordinar todo lo relativo a la gestión de las misiones de paz en el Ejército.¹³²



Fuente: SINOMAPA (Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz).

¹³¹ **SINOMAPA** (Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz). Fue creada por el Decreto 560/994 (21 dic.94), cuyas disposiciones generales fueron posteriormente modificadas por el Decreto 317/995 (16 ago.1995). El SINOMAPA depende directamente del MDN (Ministerio de Defensa Nacional) y su “*Director General* es el *Jefe del Estado Mayor del Ejército*”, un Oficial con grado de General que depende directamente del *Comandante en Jefe del Ejército*. Uno de los órganos más importantes del SINOMAPA es la *Junta Nacional de Apoyo a las OMP*, integrada por representantes de todos los órganos y Ministerios involucrados (Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, Defensa Nacional, etc.).

¹³² **COPE (Comando de Operaciones de Paz del Ejército)**. Cuando esta nueva organización del Ejército sea creada, será comandada por un Oficial General que dependerá directamente del Comandante en Jefe del Ejército. Tendrá a su cargo la coordinación de todas las actividades que desarrollan los efectivos del Ejército que están en misiones de paz.

Cuadro 29: Cantidad de Personal Uruguayo Desplegado en Misiones de Paz (Junio 2006)

Misión	Ejército	Armada	Fuerza Aérea	Ministerio del Interior	O.S.E (Civiles)	TOTALES
República Democrática del Congo MONUC (Contingente)	972	269	84	-	4	1.329
República Democrática del Congo MONUC (Observadores y Staff)	40	4	2	14	-	60
Haití MINUSTAH (Contingente)	769	185	14	-	5	973
Haití MINUSTAH (Observadores y Staff)	7	5	-	7	-	19
Península del Sinaí MFO (Multinational Force and Observers)	87	-	-	-	-	87
Afganistán UNAMA	1	-	-	-	-	1
Burundi ONUB	-	1	-	-	-	1
Costa de Marfil ONUCI	3	-	-	8	-	11
Etiopía - Eritrea UNMEE	2	2	42	-	-	46
Georgia UNOMIG	1	-	2	-	-	3
India - Pakistán UNMOGIP	1	-	-	-	-	1
Sudán UNMIS	-	-	-	2	-	2
Liberia UNMIL	-	-	-	-	-	0
África Occidental UNOWA	1	-	-	-	-	1
Sahara Occidental MINURSO	2	2	4	-	-	8
Cuartel General de la ONU (Nueva York)	3	-	-	-	-	3
TOTALES	1.889	468	148	31	9	2.545

Las cantidades de personal afectado a las OMP (Operaciones de Mantenimiento de la Paz), presentadas en este cuadro son las registradas al 12 de junio de 2006. Estas cantidades varían mensualmente en cada misión. Todo el personal de la empresa estatal OSE (Obras Sanitarias del Estado) son técnicos civiles asignados al mantenimiento de las UPA (Unidades Potabilizadoras Autónomas), que están integrados a las unidades militares.

Las Unidades Potabilizadoras Autónomas (UPA) representan una solución rápida y efectiva para el suministro de agua potable, especialmente donde los sistemas tradicionales de concreto no pueden ser aplicados con la velocidad y efectividad necesarias. Se trata de un modelo de usina convencional de potabilización de agua, compacto y transportable, desarrollado por OSE y el Ejército Nacional, que constituye una solución para la producción de agua potable (Fuente: www.ose.com.uy/a_upas.htm). Por mayores datos se recomienda consultar: www.upa.com.uy.

El personal del Ministerio del Interior incluye oficiales de Policía, que desarrollan tareas como Observadores Policiales bajo las órdenes de la ONU. Los cargos de Observador Militar y de Oficial de Estado Mayor (Staff Officer) son ocupados exclusivamente por Oficiales. El Personal Subalterno, participa de las misiones de paz como parte de contingentes constituidos únicamente por efectivos uruguayos y comandados por Oficiales uruguayos.

A mediados de 2005, el Ejército aportaba aproximadamente $\frac{3}{4}$ del total de personal desplegado en Misiones de Paz con una participación global del 74,2%. Si se consideran solamente los efectivos militares (2.505), el Ejército aportaba al 75,4%, la Armada el 18,6% y la Fuerza Aérea Uruguaya el 5,9%. Todo el personal que va a ser desplegado en OMP recibe instrucción en la EOPE (Escuela de Operaciones de Paz del Ejército). La alta tasa de participación del personal del Ejército, hacer que un 71% de los Oficiales del Ejército, así como un 62% del Personal Subalterno, de esta fuerza, hayan participado en por lo menos una misión de paz.

A fines de 2006, el personal desplegado en misiones de paz se había incrementado ligeramente y se discriminaba de la siguiente manera: Ejército: 2.029; Armada: 488; Fuerza Aérea: 149; Ministerio del Interior: 12; Funcionarios Civiles de OSE: 12, totalizando 2.707, desplegados en más de una docena de misiones alrededor del mundo (Uruguay – MDN, 2006, Memoria Anual del Ejercicio 2006, p.5).

Fuente: SINOMAPA (Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz).

Es el gobierno uruguayo, a través de su representación diplomática permanente ante la ONU, el que gestiona el pago de los reembolsos atrasados, entre otras cosas. Por su parte, el Poder Legislativo hace un seguimiento permanente de las OMP y cada vez que el Parlamento eleva algún pedido de informes, es el propio Ministro de Defensa el que, personalmente o por escrito, responde a las interrogantes de los legisladores.

Toda la responsabilidad de conducir los aspectos logísticos y operativos de las OMP fue delegada en las Fuerzas Armadas, que planean y gestionan las operaciones. Como ya se indicó, el gobierno no asigna a las Fuerzas Armadas ningún presupuesto suplementario para OMP, y en materia financiera, el Ministerio de Defensa Nacional se limita a realizar una supervisión general de las misiones de paz. Como medida de buena administración, el Estado uruguayo ha delegado en cada una de las tres Fuerza Armadas, el manejo de los reembolsos recibidos de la ONU.¹³³

Cabe destacar que, en caso de registrarse retrasos en el pago de los reembolsos, por parte de Naciones Unidas, las Fuerzas Armadas deben cubrir los faltantes temporalmente con sus propios presupuestos. Las Fuerzas Armadas reciben de la ONU las cantidades correspondientes a los salarios de su personal, conjuntamente con los reembolsos correspondientes al material que tiene desplegado.

En el año 2000, durante las etapas de elaboración del presupuesto 2000-2004, las Fuerzas Armadas solicitaron al Gobierno que los reembolsos recibidos de la

¹³³ **Partidas recibidas de la ONU.** Todas las remesas que se reciben de Naciones Unidas, son depositadas por este organismo en una cuenta corriente oficial que el Ejército uruguayo posee en la sede central del BROU (Banco de la República Oriental del Uruguay). El Ejército entrega luego a la Armada y a la Fuerza Aérea los montos que les corresponden acorde a la cantidad de personal y de material que tienen desplegado en cada misión. A través de esta cuenta bancaria Uruguay recibe las compensaciones para el personal, que luego el Ejército paga a sus apoderados o directamente al personal si este regresó de la misión antes de que llegara la remesa con sus retribuciones personales. Por otra parte, a través de esta cuenta oficial, el Ejército recibe y entrega los montos que la ONU adeuda a OSE (Obras Sanitarias del Estado) por la operación de las UPA (Unidades Potabilizadoras Autónomas), así como a la aerolínea estatal PLUNA por el transporte aéreo de efectivos militares durante los relevos periódicos. Este mecanismo, además de ser práctico, ha permitido dar a todas las transferencias de dinero, una adecuada transparencia. Permanentemente el MDN (Ministerio de Defensa Nacional) es informado de los movimientos realizados en esta cuenta, así como del destino que se le da a los dineros recibidos de la ONU. Cabe destacar que la totalidad de lo que se recibe de la ONU se reinvierte para mantener operativas las misiones de paz y por lo general, las partidas recibidas de Naciones Unidas permiten cubrir prácticamente todos los costos.

ONU, fueran volcados a las arcas del Estado y que las Fuerzas Armadas recibieran los recursos necesarios para las operaciones de paz, por la vía presupuestal. Pero por ese entonces el gobierno estaba implementando por primera vez en Uruguay el “presupuesto por resultados”. Esta compleja transición de los procedimientos presupuestales, sumada a lo atípico del tema de las misiones de paz, hizo que los técnicos del gobierno decidieran mantener el régimen existente en aquel entonces. En la práctica, desde que se comenzó a participar en OMP, el Estado ha delegado en las Fuerzas Armadas la gestión financiera de las operaciones, mediante un régimen de excepción que se ha estado utilizando con éxito hasta el presente. En Argentina, por ejemplo, el gobierno decidió hace algún tiempo integrar los reembolsos de la ONU al circuito presupuestal del Estado, pero por las ineficiencias que ello generaba, recientemente el gobierno argentino optó por volver al sistema anterior, que era similar al usado actualmente en Uruguay.¹³⁴

La administración realizada por las Fuerzas Armadas de los aspectos financieros asociados a las OMP no es una tarea fácil dado que, usualmente, Naciones Unidas acostumbra retrasarse en el pago de los reembolsos acordados. Por otra parte, el monto de las partidas, así como el momento en que son recibidas, no sigue ningún patrón demasiado constante. Esto coloca a las Fuerzas Armadas en general, y principalmente al Ejército, en la necesidad de financiar con sus propios presupuestos los frecuentes atrasos mantenidos por los países que no realizan sus aportes a la ONU en tiempo y forma. Este aspecto en particular, será analizado en detalle más adelante en el presente capítulo. Este aspecto solo podría solucionarse si la ONU recibiese a tiempo los aportes adeudados por sus miembros, puesto que el memorandum (MOU – Memorandum of Understanding) por el que la ONU acuerda con los países proveedores de tropas el envío de tropas y materiales a las misiones de paz, no incluye ninguna cláusula que indique que los montos de los reembolsos deban ser realizados en determinado momento.

¹³⁴ Información obtenida del Coronel Gustavo Formento, Jefe de la OPPE (Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Ejército).

4.2 Antecedentes de la Participación Uruguaya en Misiones de Paz

Uruguay participó en su primera misión de paz entre 1929 y 1936, enviando observadores militares, como parte de los esfuerzos regionales, para detener una guerra que se estaba desarrollando entre Bolivia y Paraguay en la zona del *Chaco Boreal*. Desde 1952, ha contribuido permanentemente con observadores militares a la misión de la ONU en Cachemira (frontera India-Pakistán). En 1982, Uruguay desplegó su primer contingente de paz en la Península de Sinaí, como parte de la MFO (Multinational Force & Observers), y desde aquel entonces ha mantenido permanentemente un pequeño contingente (menos de 100 efectivos) como parte de esa fuerza desplegada en la frontera entre Egipto e Israel.¹³⁵

El país comenzó a estar seriamente implicado con las OMP de Naciones Unidas cuando envió su primer batallón a Camboya (octubre de 1991 a septiembre de 1993). Camboya fue una de las primeras OMP después del final de la Guerra Fría, y marcó el principio de una nueva era en materia de operaciones de paz. Después de esto, el país envió batallones a Mozambique (ONUMOZ - diciembre de 1992 a diciembre de 1994) y a Angola (UNAVEM III - febrero de 1995 a junio de 1997). Actualmente Uruguay tiene tropas desplegadas en Sinaí como parte de la MFO, así como en la República Democrática de Congo y en Haití bajo la bandera de Naciones Unidas. El país tiene además una unidad de helicópteros de la Fuerza Aérea Uruguaya en la misión de la ONU en Eritrea, así como observadores militares y policiales en casi una docena de diferentes misiones alrededor del mundo.

¹³⁵ **MFO (Multinational Force & Observers)**. Esta fuerza multinacional de paz, está desplegada en la Península del Sinaí desde 1982 y no es una misión auspiciada por la ONU. Fue creada por EUA, Egipto e Israel, para verificar el cumplimiento del acuerdo de paz entre Egipto e Israel surgido tras las negociaciones auspiciadas por EUA y que culminaron con el Tratado de Camp David. Los países participantes en esta misión de paz han ido variando a lo largo del tiempo y actualmente son 11: Australia, Canadá, Colombia, EUA, Islas Fidji, Francia, Hungría, Italia, Noruega, Nueva Zelanda y Uruguay. Por más información ver: <www.mfo.org>.

Hacia el final del año 2000, Uruguay tenía sólo a 62 Observadores Militares y ninguna tropa desplegada en OMP de Naciones Unidas, ocupando la posición 48ª de la clasificación de la ONU. Sin embargo, como puede verse en el Cuadro 30 de p.170 (Clasificación de los 15 principales proveedores de tropas a la ONU), hacia fines de 2001, alcanzó la 14ª posición, después de enviar un Batallón reforzado a la República Democrática del Congo (antiguo Zaire). Uruguay se ubicó 7º sobre el final de 2002 después de reforzar su presencia en el Congo y mantuvo ese lugar en 2003. El país bajó al 9º lugar de la clasificación en 2004, aún después de aumentar el número de tropas desplegadas, enviando unos 800 efectivos a Haití en junio de ese año. Hacia fines de 2005 ascendió a la 8ª posición. Como muestran los datos presentados en el Cuadro 30, Uruguay ha aumentado constantemente su nivel de contribución de tropas desde el año 2000, tendencia que se estabilizó alrededor de los 2.500 efectivos, que representan aproximadamente el 10% de las Fuerzas Armadas del país.

Cuadro 30: Clasificación de los 15 principales proveedores de tropas a la ONU 2000 - 2005

LUGAR	31 Dic. 2000		31 Dic. 2001		31 Dic. 2002		31 Dic. 2003		31 Dic. 2004		31 Dic. 2005	
	País	Tropas										
1	Nigeria	3.525	Bangladesh	6.010	Pakistán	4.677	Pakistán	6.248	Pakistán	8.140	Bangladesh	9.529
2	Bangladesh	3.258	Pakistan	5.552	Bangladesh	4.211	Bangladesh	4.730	Bangladesh	8.024	Pakistan	8.999
3	India	2.738	Nigeria	3.468	Nigeria	3.277	Nigeria	3.361	India	3.912	India	7.284
4	Ghana	2.002	India	2.883	India	2.746	India	2.882	Nepal	3.451	Jordania	3.703
5	Jordania	1.848	Jordania	2.720	Ghana	2.219	Ghana	2.306	Etiopia	3.432	Nepal	3.466
6	Australia	1.629	Ghana	2.462	Kenya	1.841	Nepal	2.285	Ghana	3.322	Etiopia	3.410
7	Ucrania	1.400	Kenya	1.801	Uruguay	1.651	Uruguay	1.880	Jordania	2.950	Ghana	2.520
8	Kenya	1.241	Ucrania	1.536	Jordania	1.620	Jordania	1.818	Nigeria	2.890	Uruguay	2.428
9	Pakistan	1.219	Australia	1.529	Ucrania	1.159	Kenya	1.788	Uruguay	2.492	Nigeria	2.412
10	Polonia	1.192	Portugal	1.148	Australia	940	Sudáfrica	1.415	Sudáfrica	2.331	Sudáfrica	2.010
11	Nepal	1.030	Nepal	1.121	Nepal	914	Etiopia	1.064	Kenya	2.230	Senegal	1.845
12	Portugal	990	Polonia	1.034	Zambia	907	Ucrania	1.061	Marruecos	1.704	Marruecos	1.706
13	Holanda	946	Zambia	911	Guinea	793	Zambia	910	Senegal	1.568	Kenya	1.482
14	EUA	885	Uruguay	854	Polonia	741	Senegal	789	Brasil	1.367	Brasil	1.270
15	Zambia	862	Fiji	844	Portugal	697	Polonia	735	Ucrania	1.205	China	1.059

Observaciones: La ONU comenzó a publicar anualmente una clasificación de los países proveedores de tropas en el año 2000 y desde 2002, esta clasificación es actualizada mensualmente. Es preciso destacar que la clasificación presentada en este cuadro fue realizada en base a datos disponibles al 31 Dic.05 y difiere de la clasificación presentada en el cuadro siguiente el que está fechado 30 Sep.05. Este cuadro fue elaborado a partir de diversos documentos disponibles en el sitio web del Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas (DPKO, Department of Peace Keeping Operations).

Fuente: Elaboración propia en base a información de ONU.

Es importante destacar que la mayor carga en materia de OMP la lleva el Ejército Uruguayo, que aporta aproximadamente $\frac{3}{4}$ del total de personal militar desplegado en Misiones de Paz. En este sentido, cabe destacar que el Ejército aporta el 75,4%, de los efectivos, la Armada el 18,6% y la FAU el 5,9% (ver Cuadro 29 de p.166– Cantidad de Personal Uruguayo desplegado en OMP).

Uruguay ocupa el primer lugar en la contribución de tropas *per cápita*, tal como puede verse en el Cuadro 31 y, como ya se indicó, es el país que más tropas proporciona a Naciones Unidas en todo el Continente Americano, así como en toda la Comunidad Ibero-americana.¹³⁶

Si la proporción población-tropas desplegadas es considerada, Uruguay es el principal proveedor de personal militar a las OMP de Naciones Unidas. A finales de 2005, Uruguay era el 8º proveedor de tropas y, en ese momento, el primer contribuyente era Bangladesh, que con una población de 144,3 millones de habitantes, había desplegado 9.529 efectivos, mientras Uruguay con 3,4 millones de habitantes (el 2,3% de Bangladesh) tenía 2.428 efectivos desplegados (25,5% de la contribución de Bangladesh).

Analizando el Cuadro 30 es posible ver que hay seis países que han estado entre los “10 Primeros” de la clasificación desde 2000: Bangladesh, Ghana, India, Jordania, Nigeria y Pakistán. Si se analiza la lista de los “15 Primeros” donantes de tropas, el grupo de miembros regulares aumenta a 8, incorporando a Kenia y Nepal. Uruguay entró en el grupo de los “15 Primeros” en 2001; Etiopía, Senegal y Sudáfrica entraron en 2003; Brasil entró en 2004; y China en 2005.

Es necesario destacar que la información sobre los efectivos provistos por los países contribuyentes en 2005, presentada en el Cuadro 30, data del 31 Dic.05. Por su parte, la información del Cuadro 31 fue publicada el 30 Sep.05. El análisis de los datos de Naciones Unidas sobre las contribuciones de tropas permite ver que cada mes se producen algunos cambios en la posición de los países proveedores de tropas.

¹³⁶ **Comunidad Ibero-Americana.** Está formada por 19 naciones de América Latina y 3 de Europa (Andorra, España y Portugal) que usan español y portugués como lenguas nacionales. Las Cumbres Ibero-americanas son realizadas desde 1991, las últimas cumbres tuvieron lugar en: España en 2005; y Uruguay en 2006. Por mayor información se recomienda consultar el sitio web de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB): <www.segib.org>.

Cuadro 31: Contribuciones de Tropas a Operaciones de Paz de la ONU (30 Sep.2005)

LUGAR	País	Número de tropas desplegadas al 30 sep.05	Porcentaje de los militares y policía desplegados en OMP de la ONU	Número de misiones en las cuales tenían tropas al 30 sep.05	Fatalidades en todas las misiones de la ONU en las cuales participó (1948 - 2005)	Población del país	Relación entre la población y el número de tropas desplegadas en OMP
		A	B	C	D	E	E/A
01	Pakistán	9.802	14,31 %	11	93	162.419.946	1: 16.570
02	Bangladesh	8.936	13,04 %	12	67	144.319.628	1: 16.150
03	India	6.505	9,49 %	10	113	1.080.264.388	1: 166.066
04	Nigeria	3.499	5,11 %	11	71	128.771.988	1: 36.807
05	Etiopía	3.425	5,00 %	2	46	73.053.286	1: 21.329
06	Nepal	3.420	5,00 %	12	55	27.676.547	1: 8.092
07	Jordania	3.173	4,63 %	13	19	5.759.732	1: 1.815
08	Ghana	2.562	3,74 %	11	107	21.029.853	1: 8.208
09	Uruguay	2.496	3,64 %	12	18	3.415.920	1: 1.368
10	Sudáfrica	2.304	3,36 %	3	19	44.344.136	1: 19.246
14	Brasil	1.244	1,82 %	6	14	186.112.794	1: 149.608
15	Argentina	1.009	1,47 %	9	14	39.537.943	1: 39.185
22	Chile	575	0,84 %	4	3	15.980.912	1: 27.792
29	Reino Unido	362	0,53 %	7	92	60.441.457	1: 166.965
30	EUA	356	0,52 %	6	57	295.734.134	1: 830.713
33	Canadá	332	0,48 %	8	107	32.805.041	1: 98.810
38	España	252	0,37 %	6	21	40.341.462	1: 160.805
40	Bolivia	242	0,35 %	7	3	8.857.870	1: 36.602
42	Perú	234	0,34 %	7	4	27.925.628	1: 119.340
44	Guatemala	209	0,30 %	5	1	14.655.189	1: 70.120
59	Ecuador	73	0,10 %	4	1	13.363.593	1: 183.062
63	Paraguay	47	0,07 %	7	0	6.347.884	1: 135.061
75	Portugal	26	0,03 %	4	11	10.566.212	1: 406.392
77	El Salvador	23	0,03 %	5	1	6.704.932	1: 291.518
92	Honduras	7	0,01 %	1	1	6.975.204	1: 996.457
101	Rep. Dominicana	4	0,00 %	1	0	8.950.034	1: 2.237.508
----	Colombia	Ninguno	-----	----	4	----	----
----	Guyana	Ninguno	-----	----	1	----	----
----	Haití	Ninguno	-----	----	1	----	----
----	Panamá	Ninguno	-----	----	1	----	----
----	Venezuela	Ninguno	-----	----	1	----	----

Este cuadro fue elaborado a partir de la información proporcionada en diferentes informes sobre las contribuciones de personal militar y policial a las operaciones de Naciones Unidas todos ellos actualizados al 30 sep.05. El número de fatalidades indicadas en este cuadro está actualizado al 31 de octubre de 2005 y está disponible en: <www.un.org>. La población de los diferentes países fue obtenida del CIA World Factbook: <www.cia.gov/cia/publications/factbook>.

Fuente: Elaboración propia.

Al 30 de septiembre de 2005, las Naciones Unidas tenían 68.513 efectivos desplegados en OMP. Como puede verse en el Cuadro 31, Uruguay proveyó 2.496 (el 3,64% de los efectivos totales de Naciones Unidas), desplegados en 12 diferentes misiones (20 de ellos eran policías, 55 eran Observadores Militares y 2.421 integraban unidades militares).

Teniendo en cuenta que Uruguay tiene desde 1982 tropas desplegadas en la Península de Sinaí, como parte de la MFO (Multinational Force & Observers) el número de misiones de paz, en las cuales Uruguay estaba participado en aquel

momento, se elevaba a 13. Por otra parte, el Contingente uruguayo en el Sinaí aumentó su fuerza de 60 a 87 efectivos en el verano de 2003, a pedido de esa Fuerza.¹³⁷

Esta clasificación publicada por Naciones Unidas está disponible desde 2000, un momento en que el patrón de contribución de tropas para las OMP comenzó a cambiar. Ese mismo año fue publicado el *Informe Brahimi*, evaluando los problemas que afrontaba la ONU en materia de OMP, y proponiendo formas de mejorar las iniciativas para mantener la paz.¹³⁸

Basado en los datos presentados en el Cuadro 31, se realizó un análisis de Correlación de Posiciones (Rank Correlation Test), a los efectos de explorar cualquier posible relación entre el número de tropas desplegadas y algunas de las otras variables. El análisis produjo los siguientes resultados:

- **Correlación: Tropa / Número de Fatalidades.** El análisis de Correlación de Posiciones realizado muestra la existencia de una leve Correlación Positiva entre el número de Tropas desplegadas y el Número de muertes sufridas por cada país. Sin embargo, esta correlación no es lo bastante significativa desde el punto de vista estadístico como para ser considerada. Esto parece confirmar una presunción bastante elemental, que está basada en la consideración de que las posibilidades de que se produzcan víctimas aumentan con el número de tropas desplegadas en OMP. Sin embargo analizando el caso particular de Uruguay, es posible ver que el país presenta una tasa de fallecimientos muy por debajo del promedio de los 10 principales países contribuyentes de tropas. En este sentido cabe destacar que, hasta el momento de la realización de este estudio, Uruguay había tenido sólo 18 bajas en todas las OMP de Naciones Unidas en las que había

¹³⁷ Una completa información sobre la MFO (Multinational Force & Observers) puede ser obtenida en: <www.mfo.org>.

¹³⁸ **Informe Brahimi.** *El informe del Panel sobre Operaciones de Paz de Naciones Unidas*, más conocido como *El Informe Brahimi*, fue emitido el 21 de agosto de 2000. El Panel fue establecido, en marzo de 2000, por el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, y estaba presidido por Lakdhar Brahimi, Sub Secretario General para Asuntos Especiales en apoyo de los esfuerzos de pacificación del Secretario General. El informe contenía varias recomendaciones sobre cambios que, sería conveniente implementar, en la forma en que las Naciones Unidas manejaban lo relativo al mantenimiento de la paz. Estas recomendaciones incluían la reestructuración del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz; la creación de una nueva unidad de información y de análisis estratégico para apoyar todos los departamentos de Naciones Unidas vinculados a los temas de paz y seguridad; la creación de una fuerza de tarea integrada en el Cuartel General de la ONU para planificar y apoyar cada misión de paz desde su inicio; y el uso más sistemático de las tecnologías de la información.

participado desde 1948. En contraste, el número promedio de víctimas entre los 10 principales contribuyentes de tropas es de 60,8 en el mismo período (ver Cuadro 31). Parece evidente que el número de muertes debe estar en relación directa con el número de tropas desplegadas en el período en el cual las fatalidades ocurrieron (1948 - Presente). Pero desafortunadamente esta información no está disponible en caso de los países analizados. Sin embargo, el estudio fue realizado sólo para verificar si el total acumulado de muertes en OMP, sufridas por estos países, podría haber tenido algún impacto en la decisión política de cada gobierno sobre su contribución de tropas a la ONU. Parece evidente, también, que el número de muertes no es tan importante para este análisis, como si lo son las causas que produjeron esas muertes. A diferencia de las *Operaciones de Imposición de la Paz (Peace Enforcement Operations)*, en las *Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Peace-Keeping Operations)* con frecuencia se registra un número bastante bajo de muertes en combate. Por otra parte, un alto porcentaje de estos fallecimientos son causados por acontecimientos que podrían tener lugar aun si la tropa hubiera estado en sus respectivos países desarrollando sus habituales actividades profesionales y privadas. De hecho, los accidentes de tránsito, han sido una de las principales causas de fallecimientos entre los efectivos uruguayos desplegados en OMP.

- **Correlación: Tropa / Población Total.** Analizando la relación entre la tasa de participación en OMP y la población de los diez principales países proveedores de tropas, es posible ver que hay una fuerte Correlación Positiva (directa) entre el número de Tropas desplegadas y la Población de cada país. Esto confirma otra presunción bastante elemental que está basada en la consideración de que la tendencia a la contribución de tropas, estaría relacionada con la cantidad de efectivos militares disponibles en un país. En este sentido, la realidad indica que la dimensión de las Fuerzas Armadas de un país, guarda cierta relación con el tamaño de la población.
- **Correlación: Tropa / Relación Tropa-Población.** El análisis de Correlación de Posiciones entre el número de Tropas desplegadas en OMP y la relación Tropas Desplegadas/Población permitió verificar que no existe ningún grado de correlación entre estas variables.

Una explicación detallada del análisis de *Correlación de Posiciones (Rank Correlation)* cuyos resultados fueron presentados en esta sección, ha sido incluida en el Anexo 1 de p.361 (Análisis de Correlación de Posiciones).

4.3 Impacto de las Operaciones de Paz sobre la Economía Uruguaya

En el estudio del caso de Haití, desarrollado por Solomon (2004, pp. 269-270), fue usado un modelo de Entrada-Salida (input-output) en el que se consideran una serie de impactos económicos de la misión de paz de Naciones Unidas actualmente en curso en ese país. En el referido análisis, los efectos económicos sobre la economía nacional de ese país anfitrión fueron clasificados en tres grupos principales: impactos económicos directos, indirectos e inducidos. La metodología usada por Solomon para estudiar los efectos sobre un país anfitrión de una misión de paz fue adaptada y aplicada al estudio de un país contribuyente de tropas, en este caso Uruguay. Los resultados del análisis en cuestión son presentados en esta sección.¹³⁹

4.3.1 Impactos Económicos Directos

Los impactos económicos directos en un país en el que se desarrolla una misión de paz, pueden ser definidos, en caso de los gastos realizados por la ONU y sus miembros en el área de misión, como la cantidad neta de dinero que perciben los receptores iniciales dentro del país (Solomon 2004, p.269). En caso de un país proveedor de tropas, como Uruguay, hay dos receptores iniciales de los dineros provenientes de las Naciones Unidas por diversos conceptos: las Fuerzas Armadas por un lado, y por otro las familias del personal militar desplegado en OMP. En el caso uruguayo, los gastos que se realizan para seleccionar, entrenar y equipar las tropas de ser desplegadas, son cubiertos en su totalidad por las Fuerzas Armadas, usando para ello los reembolsos recibidos de la ONU o en su defecto, su presupuesto normal.

¹³⁹ SOLOMON, Binyam (2004) La Economía Política del Gasto de Defensa Canadiense y el Mantenimiento de la Paz (The Political Economy of Canadian Defence Spending and Peacekeeping). Tesis Doctoral presentada en el Departamento de Economía de la Universidad de York (Inglaterra).

Como ya se indicó, las Fuerzas Armadas no reciben del gobierno uruguayo ningún presupuesto adicional para participar en OMP.

Uruguay recibe de Naciones Unidas como pago por cada efectivo desplegado en OMP, un promedio de US\$ 1.100 por hombre y por mes. A fines de septiembre de 2005, Uruguay tenía desplegados unos 2.419 efectivos, lo que representaba para el país un ingreso de unos US\$ 2.660.000 por mes y unos US\$ 31.900.000 por año (Ver Cuadro 34 de p.180 – Ingresos Brutos Asociados a la Participación Uruguaya en OMP). Además de estos efectivos, por ese entonces, Uruguay tenía 76 Observadores Militares y Policiales, los que recibían de Naciones Unidas un salario mensual para cubrir su manutención en el área de misión. Los ingresos percibidos por los observadores no han sido contemplados en el presente análisis por considerar que éstos se consumen durante el transcurso de la misión. Los Observadores deben cubrir los gastos de su propia alimentación y en algunos casos deben pagar por su alojamiento en el país anfitrión, para lo cual reciben una remuneración denominada MSA (Mission Subsistence Allowance) que es fijada por la ONU para cada misión en base al costo de vida en cada zona geográfica.¹⁴⁰

El 24 de mayo de 2005, la Ministra de Defensa de Uruguay informó al Parlamento, que las Naciones Unidas mantenían una deuda de US\$ 28 millones con las fuerzas militares desplegadas en la República Democrática del Congo. La señora Ministra indicó en esa oportunidad que la deuda correspondía a los pagos atrasados de los siete meses anteriores, correspondiendo US\$ 13 millones a salarios y US\$ 15 millones a la compensación por desgaste de equipo y materiales. Por otra parte, la Ministra de Defensa informó que las Naciones Unidas mantenían una deuda de US\$ 1,3 millones con el contingente uruguayo desplegado en Haití.¹⁴¹

¹⁴⁰ **MSA (Mission Subsistence Allowance)**. Es un monto pagado mensualmente por Naciones Unidas para cubrir los gastos personales de subsistencia de los funcionarios desplegados en una misión. Todo el personal civil, así como los observadores militares y policiales asignados a una misión de la ONU tiene derecho a percibir un MSA. Los montos del MSA son establecidos para cada misión sobre la base del costo del alojamiento a largo plazo, la alimentación y los diversos gastos que implica estar desplegado en una determinada área de misión.

¹⁴¹ EL PAÍS (2005) ONU mantiene una deuda de 28 millones con las fuerzas de paz. Diario El País. Montevideo. Edición digital del 25 de mayo de 2005. Este artículo está disponible a texto completo en: <www.elpais.com.uy>.

Cuadro 32: Salarios, Asignaciones y Compensaciones Pagadas por la ONU

REEMBOLSOS POR PERSONAL Y EQUIPAMIENTO INDIVIDUAL

Las Naciones Unidas reembolsan a los respectivos gobiernos, por hombre y por mes los siguientes conceptos:

- Salario por cada hombre: 1.028 dólares;
- Asignación para ropa y equipo: 68 dólares;
- Compensación por desgaste de Armamento individual y munición de entrenamiento: 5 dólares;
- Una prima técnica para especialistas de 303 dólares para el 25% de los efectivos de las unidades de Logística y para el 10% de los efectivos de otro tipo de unidades.

ASIGNACIONES PARA LA TROPA

La ONU paga directamente a los contingentes militares en el área de misión (incluso a los oficiales que integran los Estados Mayores):

- una Asignación Diaria de 1,28 dólares;
- una Asignación Vacacional de 10,50 dólares por día, por hasta un máximo de 7 días de licencia gozada en cada semestre pasado en el área de misión.

COMPENSACIONES POR MUERTE O INVALIDEZ PARA INTEGRANTES DE CONTINGENTES MILITARES

Desde el 1 de julio de 1997, la ONU utiliza una nueva metodología de cálculo, por la cual, una cantidad máxima de US\$ 50.000 es pagada por la ONU en caso de muerte y un porcentaje de ese monto es aplicable para los casos de invalidez, que se calcula en base a la guía de la Asociación Médica de los EUA, por lesiones permanentes sufridas por una persona. Se requiere un detallado informe médico en caso de heridas para evaluar el grado de invalidez (A/52/369 del 17 de septiembre de 1997).

COMPENSACIONES POR MUERTE O INVALIDEZ PARA OBSERVADORES

El monto de las reclamaciones, para el caso de los observadores militares y policiales, están limitadas a 50.000 dólares o a dos años de sueldo sin beneficios, aplicándose la cantidad que sea mayor. Las reclamaciones deben ser presentadas hasta 4 meses después de un incidente y deben ser examinadas por un comité evaluador de reclamaciones.

Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida en <www.un.org>.

Cuadro 33: Reembolso por Desgaste y Mantenimiento de Equipo que Paga la ONU

Descripción del Equipo	Valor Genérico de Mercado	Montos Mensuales de Reembolso		
		Sistema "Dry Lease"	Monto para Mantenimiento	Sistema "Wet Lease"
Vehículo Blindado de Transporte de Infantería (Clase 1)	US\$ 750.000	US\$ 3.125	US\$ 4.122	US\$ 7.247
Jeep Modelo Militar (4 X 4) con radio militar	US\$ 36.831	US\$ 331	US\$ 946	US\$ 1.277
Elevador Montacargas, Pesado (más de 5 Ton.)	US\$ 96.912	US\$ 681	US\$ 902	US\$ 1.583

Notas: Por cada una de las misiones, Uruguay firma un Memorandum del Entendimiento (MOU, Memorandum of Understanding) con Naciones Unidas, que determina, entre otras cosas, el procedimiento para el reembolso por el desgaste del equipo perteneciente a los contingentes (COE, Contingent Owned Equipment). En base a lo acordado por las partes, para las misiones actualmente en curso, los reembolsos son calculados por el sistema "Wet Lease". En este cuadro son presentados, a manera de ejemplo, tres tipos de equipo principal conjuntamente con el valor genérico de mercado, que es usado como una base de cálculo. Este cuadro muestra tres ejemplos de la cantidad aproximada correspondiente al reembolso por los dos sistemas de mantenimiento diferentes "Dry Lease" (por el cual la ONU asume el mantenimiento del equipo) y "Wet Lease" (por el cual el país proveedor de tropas recibe un "monto para Mantenimiento" y es responsable de mantener el equipo en perfectas condiciones de funcionamiento).

$$\frac{\text{Valor de Mercado}}{\text{Vida Útil en Meses}} + \text{Costo del Mantenimiento Mensual} \times \text{Coeficiente de la Misión} = \text{Reembolso Mensual}$$

El "Coeficiente de la Misión" toma en cuenta el ambiente general de la misión (estado de las rutas, disponibilidad de electricidad y agua potable, peligrosidad debida a la existencia de minas o enfermedades, etc.), exigencia operacional (tipo de actividades a desarrollar en la misión), así como la existencia de fuerzas hostiles en el área de misión. Este coeficiente varía normalmente entre 1.0 y 1.6, aunque en situaciones de conflicto o ambiente operacional extremadamente adverso, puede llegar a ser más alto.

El Manual de Equipo Perteneciente a los Contingentes (Contingent-Owned Equipment Manual), editado por la ONU, regula todo lo relativo a los aspectos administrativos relacionados a las OMP. En su capítulo 8 detalla los criterios para los reembolsos correspondientes a cada tipo de equipo, lo que es un cálculo realizado en base al valor genérico de mercado, la vida útil esperada de cada ítem durante una OMP, considerando además el costo que insume su mantenimiento. En su capítulos 9 se establece el formato genérico de un MOU (Memorandum of Understanding), así como los detalles relacionados con la firma de un MOU. En el capítulo 10 se fijan las responsabilidades de todas las personas y organizaciones vinculadas al proceso de reembolsos por utilización de equipo de los contingentes participantes en las OMP.

Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida en <www.un.org>.

De las declaraciones públicas de la Ministra de Defensa de Uruguay, es posible ver que, considerando un mismo período de tiempo, la cantidad que reciben las Fuerzas Armadas por reembolso de equipo es aproximadamente un 15% superior a la cantidad correspondiente a salarios que recibe la tropa. Los montos que las Fuerzas Armadas reciben de Naciones Unidas, es el resultado de asociar el valor promedio de mercado de cada pieza principal de equipo desplegada en el terreno y una escala predeterminada para estimar su depreciación a lo largo de la misión (ver Cuadro 33 de p.177). Pero teniendo en cuenta los objetivos de esta investigación y realizando una estimación conservadora, es más que suficiente saber que para un Batallón de Infantería del tipo que se despliega habitualmente en misiones de paz, el reembolso por concepto de equipo que reciben las Fuerzas Armadas, es ligeramente superior a los salarios que reciben los efectivos de cada Batallón.

Las retribuciones que Naciones Unidas paga al personal de los Batallones es enviado a Uruguay, donde es recibido por las Fuerzas Armadas y pagado a las familias de los efectivos desplegados en OMP. Los permanentes atrasos hacen que muchas veces los soldados reciban su salario bastante después de haber regresado de una misión de 6 meses de duración. Estas partidas de dinero representan un ingreso neto para el país.

Las Naciones Unidas reembolsan a los países proveedores de tropas una compensación por desgaste y mantenimiento, entendida como la inversión necesaria para conservar el equipo en adecuadas condiciones de funcionamiento (ver Cuadro 33 de p.177 – Reembolso por Desgaste y Mantenimiento de Equipo que paga la ONU). Normalmente, la vida útil de equipos tales como vehículos, radios y armas, por ejemplo, es superior a los 10 años. Sin embargo, es importante destacar que el ciclo de vida del material en OMP se acorta dramáticamente. La necesidad de transitar en rutas sin pavimento, en un ambiente saturado de polvo o barro y permaneciendo todo el tiempo a la intemperie, hace que los vehículos se deterioren rápidamente. Lo mismo ocurre con el armamento, las radios y el resto del equipo.

Haciendo una estimación conservadora, y no considerando al personal desplegado en la Península del Sinaí, ni a los observadores militares, es posible afirmar que los efectivos uruguayos recibieron en 2005 más de US\$ 30 millones por año por concepto de retribuciones personales, y otros US\$ 30

millones por año, fueron recibidos por las Fuerzas Armadas (principalmente el Ejército) como compensación para el mantenimiento y la reposición del equipo, así como por concepto de *Auto-Suficiencia Operativa* (“*Self Sustainment*”).¹⁴²

Todo esto hace un total ligeramente superior a los US\$ 60 millones de ingresos brutos para el país (ver Cuadro 34 de p.180). Estas cantidades, no parecen ser demasiado importantes en términos de economía internacional, pero representan mucho para un país como Uruguay, donde todo el presupuesto asignado al Ministerio de Defensa Nacional en 2004, excluyendo salarios, fue sólo US\$ 77,43 millones. Por otra parte, considerando que el presupuesto total de las Fuerzas Armadas en 2004 fue de sólo US\$ 137,82 millones, los US\$ 30 millones que las Fuerzas Armadas reciben en promedio cada año de Naciones Unidas, representan el 21,78% del presupuesto ejecutado por las Fuerzas Armadas en 2004 (ver Cuadro 15 de p.125). Más adelante, en este capítulo, se analizará el problema de los permanentes atrasos que registran los reembolsos de la ONU. Esto obliga a las Fuerzas Armadas a obtener de sus reducidos presupuestos, los recursos financieros necesarios para mantener operativas las misiones los 365 días del año. Esto representa costos financieros elevados, y pone a las Fuerzas Armadas muchas veces ante la necesidad de establecer con mucha precisión sus prioridades en materia financiera.

¹⁴² **Autosuficiencia Operativa (Self Sustainment).** Cuando en el Memorandum de Entendimiento (MOU - Memorandum of Understanding) se especificó que un país ha optado por desplegar sus tropas en la modalidad de “Self Sustainment”, Naciones Unidas paga a los países proveedores de tropas una compensación para cubrir los costos de dotar a sus unidades con determinadas capacidades operativas. El país debe proveer a sus fuerzas con el equipo necesarios y debe proveerle los insumos consumibles requeridos para que estas capacidades se mantengan efectivamente operativas. Estas capacidades se dividen en 16 categorías que incluyen capacidades tales como: generación de electricidad; purificación y distribución de agua; útiles y productos de limpieza; material de comunicaciones; capacidad de visión nocturna; elementos para preparar y servir alimentos (*catering*); materiales de oficina; carpas y otros elementos para alojar a la tropa; mobiliario y enseres para los alojamientos del personal; equipos de protección contra ataques QBN (Químicos, Biológicos y Nucleares); etc. Los elementos que el país debe desplegar, así como la compensación que recibirá por desplegar y operar ese equipo, está especificada en el MOU. Periódicamente un representante de Naciones Unidas inspecciona las bases de las unidades desplegadas bajo la modalidad de “self sustainment” y hace un reporte del estado de cada categoría. Si alguna de estas capacidades no estuviera “efectivamente” operativa, la ONU no pagará los montos trimestrales correspondientes a esa categoría. La compensación por “autosuficiencia” se calcula mensualmente, por cada hombre y por cada categoría, y se paga trimestralmente. Las compensaciones por autosuficiencia son una parte importante de las compensaciones totales, puesto que constituyen aproximadamente un 40% de los reembolsos pagados por la ONU.

Cuadro 34: Ingresos Brutos Asociados a la Participación de Uruguay en OMP

	Cantidad recibida de la ONU por mes	Cantidad recibida de la ONU por año
<p>Sueldo de los efectivos desplegados como la parte de unidades militares. A fines de septiembre de 2005, Uruguay tenía 2.419 efectivos desplegados en OMP de Naciones Unidas. El Ejército tenía batallones en la República Democrática del Congo y en Haití, la Fuerza Aérea tenía un equipo de helicópteros en Eritrea, y la Armada tenía una compañía de patrulla fluvial en la República Democrática del Congo, así como personal en Haití (ver Cuadro 29 de p.166 – Cantidad de Personal Uruguayo desplegado en OMP). El país recibió de Naciones Unidas como pago para los 2.419 efectivos desplegados, un promedio de US\$ 1.100 por hombre y por mes, lo que representó para el país un ingreso neto de unos US\$ 2.660.000 por mes y unos US\$ 31.900.000 por año.</p>	US\$ 2,6 millones	US\$ 31,9 millones
<p>Reembolso de ONU para mantenimiento y reposición de equipo. Las Fuerzas Armadas reciben de Naciones Unidas una cantidad calculada a partir del valor de mercado de cada pieza principal de equipo desplegada, a lo que se añade un monto de mantenimiento. Normalmente la cantidad global recibida como reembolso es aproximadamente 15% superior a la del monto del total de salarios recibidos por la tropa de los Batallones, lo que representa unos US\$ 2,99 millones por mes. A fin de hacer una estimación conservadora será considerado que esa cantidad fue de sólo US\$ 2,5 millones por mes, lo que representa unos US\$ 30 millones por año.</p> <p>Autosuficiencia Operativa (Self Sustainmnet). Uruguay optó por desplegar sus tropas en la modalidad de "Self Sustainment", y por ello Naciones Unidas le paga una compensación para cubrir los costos de dotar a sus unidades con determinadas capacidades operativas. El país debe proveer a sus fuerzas con el equipo necesarios y debe proveerle los insumos consumibles requeridos para que estas capacidades se mantengan efectivamente operativas. Las compensaciones por autosuficiencia son una parte importante de las compensaciones totales, puesto que constituyen aproximadamente un 40% del reembolso total pagados por la ONU.</p>	US\$ 2,5 millones	US\$ 30 millones
Totales	US\$ 5,1 millones	US\$ 61,9 millones
<p>Notas: Uruguay recibe anualmente de la ONU, en promedio, poco más de US\$ 60 millones como compensación por participar en misiones de paz. Estas cantidades, aunque no son demasiado importantes, tienen un alto impacto en una economía pequeña como la de Uruguay. Basta considerar que, todo el presupuesto asignado al Ministerio de Defensa Nacional uruguayo en 2004, excluyendo salarios, fue sólo de US\$ 77,43 millones. Por otra parte, considerando que el presupuesto total de las Fuerzas Armadas en 2004 fue de sólo US\$ 137,82 millones, los aproximadamente US\$ 30 millones que las Fuerzas Armadas reciben en promedio cada año de Naciones Unidas, representan el 21,78% del presupuesto ejecutado por las Fuerzas Armadas en el año 2004. Por mayor información ver Cuadro 15 de p.125 (Presupuesto Ejecutado por el Ministerio de Defensa Uruguayo en 2004).</p> <p>La cantidad de personal desplegado varía cada mes y los datos presentados en este cuadro están basados en la información publicada por Naciones Unidas al final de septiembre de 2005 (ver Cuadro 31 de p.172). Estos cálculos sólo incluyen las misiones de Naciones Unidas en las cuales Uruguay tenía presencia de Unidades constituidas, en septiembre de 2005, y no incluyen al personal desplegado en la Península del Sinaí como la parte del MFO (Multinational Force & Observers), que no es una OMP auspiciada por Naciones Unidas. Este cálculo tampoco incluye los ingresos percibidos por los Observadores Militares y Policiales, puesto que esas asignaciones están calculadas para cubrir los gastos de manutención en el área de cada misión. En septiembre de 2005, Uruguay tenía desplegados 76 Observadores Militares y Policiales, que recibieron en el área de misión, de Naciones Unidas, una asignación diaria (MSA, Mission Subsistence Allowance), cuyo monto varía de una misión a otra y es gastado durante la operación.</p>		

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes diversas.

Cuadro 35: Principales Costos Asociados a la Participación de Uruguay en OMP

- Costo administrativo de todo el proceso de llamado, selección, y designación de voluntarios.
- Costo de Entrenar al personal a ser desplegado.
- Costo de equipar a las unidades que serán desplegadas en OMP.
- Gastos de reponer el equipo militar deteriorado durante las misiones (que en general debe ser importado).
- Compensación extra por misión en el exterior pagada a cada militar (50% de su sueldo regular).
- Gastos Sanitarios antes del despliegue (análisis y vacunaciones).
- Gastos Sanitarios durante la misión (píldoras contra la malaria, etc.). Todo otro tratamiento es cubierto por la ONU.
- Gastos Sanitarios después de devolver al país (tratamiento de eventuales enfermedad o invalidez permanente).
- Costo de Oportunidad de no tener el personal y el equipo disponible en Uruguay para otras tareas.
- Costos financieros causados por los retrasos en los pagos de la ONU.

Los costos presentados en este cuadro, son en general cubiertos con los reembolsos recibidos de la ONU, aunque cuando se producen retrasos en los pagos de Naciones Unidas, las Fuerzas Armadas deben cubrirlos con los escasos recursos financieros, para funcionamiento e inversiones, de sus propios presupuestos. Estos retrasos generan importantes costos financieros para las Fuerzas Armadas de Uruguay. Por mayores datos sobre la política de mantener importantes retrasos con la ONU, que tienen países como EUA y Japón, se recomienda ver el Cuadro 37 de p.202 (Contribuciones económicas al Presupuesto de la ONU 2004-2005).

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes diversas.

Conociendo el patrón habitual de consumo del personal militar uruguayo, es posible afirmar que este dinero es gastado casi completamente en Uruguay. Es posible que una pequeña parte de esa cantidad sea usada para obtener bienes y servicios en las fronteras con Argentina y Brasil, en cuyo caso el gobierno no se beneficia de los impuestos asociados a esas compras. Otra parte será gastada en el mercado informal uruguayo, y aunque en este caso el gobierno tampoco percibirá ningún ingreso fiscal por esas compras, de todas formas la economía nacional se verá beneficiada. Sin embargo, la mayor parte de los ingresos del personal serán gastados en el mercado formal. En este aspecto, cabe recordar que el gobierno recibe bajo la forma de impuestos, más del 20% de cada adquisición de bienes o servicios hecha en el mercado nacional por cualquiera de los receptores directos e indirectos de los ingresos provenientes de Naciones Unidas. Como ya se indicó, a partir de la reforma tributaria a regir desde el 01 de julio de 2007, el IVA (Impuesto al Valor Agregado) que se aplica a casi la totalidad de los bienes y servicios que se comercian en Uruguay, es del 22%.

A fin de evaluar la dimensión del impacto total de estos ingresos al país, podría ser importante considerar que, en todo el año 2001, la contribución uruguayo a las Naciones Unidas fue de US\$ 589.542 para el Presupuesto Regular de la ONU, y de US\$ 174.829 al Presupuesto para OMP de Naciones Unidas. A pesar de que la contribución uruguayo fue menor a un millón de dólares al año, el país tiene que hacer grandes esfuerzos para no retrasarse en los pagos. Estas cantidades pueden parecer pequeñas en el contexto del presupuesto de la ONU, pero son un reflejo del pequeño tamaño de la economía uruguayo.¹⁴³ Al sólo efecto de realizar una comparación podría ser adecuado considerar que en 2000, Uruguay contribuyó con el 0,075% del Presupuesto Regular de las Naciones Unidas, mientras los EUA contribuyeron con el 22%, el Reino Unido el 5,568%, Brasil el 2,231%, Argentina el 1,156% y Bolivia el 0,008%.¹⁴⁴

¹⁴³ Datos obtenidos en línea el 04 dic.05 de: <www.un.int/uruguay/quintarecEsp.htm>.

¹⁴⁴ Global Policy Forum (2000) Contribuciones de los Estados Miembros de las Naciones Unidas al Presupuesto Regular correspondiente al año 2000. Disponible en el sitio de Global

4.3.2 Impactos Económicos Indirectos

En el caso de un país en el que se desarrolla una OMP, los impactos económicos indirectos incluyen el total de los gastos (realizados dentro del área de misión) que son percibidos por empresas o por personas del país en que se desarrolla la misión, que proporcionan bienes y servicios a la ONU y sus miembros (Solomon 2004, p.269). En caso de un país proveedor de tropas como Uruguay los impactos económicos indirectos son producidos por los gastos realizados por los receptores iniciales del efectivo proveniente de Naciones Unidas, para adquirir bienes y servicios en el mercado local. Entre los sectores que normalmente se benefician con estos gastos se encuentran básicamente tres: Empresas Nacionales, Empresas Extranjeras, y la DGI (Dirección General Impositiva) que es el organismo gubernamental encargado de la recaudación de impuestos.

- **Empresas Nacionales.** En general, las pequeñas y medianas empresas proporcionan bienes y servicios a las familias del personal militar que participa en las OMP. Teniendo en cuenta las áreas donde vive la mayoría de la tropa, es posible deducir que una cierta parte de los bienes y servicios es obtenida en el mercado informal, lo que aunque no genera ingresos fiscales al gobierno, potencia la economía local de cada comunidad. Normalmente, las medianas y grandes empresas, proveen bienes y servicios para cubrir las necesidades de las Fuerzas Armadas. El personal militar y sus familias pueden optar por obtener bienes y servicios en el mercado informal, evitando así el pagar impuestos, pero las Fuerzas Armadas necesariamente tienen que seguir las regulaciones que definen los procedimientos por los que cualquier órgano gubernamental debe adquirir bienes y servicios en el mercado. Entre las Fuerzas Armadas, el Ejército es el principal actor en materia de OMP, y tiene una lista de aproximadamente

Policy Forum: <<http://globalpolicy.igc.org/finance/assessmt/dues2000.htm>>.

150 firmas uruguayas que le abastecen de bienes y servicios para apoyar las misiones de paz.

- **Firmas Extranjeras.** En contadas ocasiones las Fuerzas Armadas han importado equipo para misiones de paz. Este es el caso, por ejemplo, de la adquisición de unos 100 fusiles AK 101, y de varios lanzadores de cohetes antitanque RPG 7, para ser enviados a las tropas desplegadas en la República Democrática del Congo. Las Fuerzas Armadas también importaron cascos y chalecos a prueba de balas, así como generadores eléctricos y purificadores de agua portátiles para las tropas en OMP. En general, todo el equipo importado consiste en artículos duraderos que pueden ser usados durante un considerable período de tiempo. Como será analizado en detalle más adelante, en octubre de 2005 las Fuerzas Armadas recibieron 60 camiones y 40 vehículos blindados livianos procedentes de Rusia. Este equipo fue recibido como parte del pago de la deuda que la Federación Rusa mantenía con Uruguay. En noviembre de 2002, el Ejército ya había recibido 166 camiones militares, también como parte de pago de la llamada “deuda rusa” que estuvo impagada durante más de 10 años y era de unos US\$ 50 millones.¹⁴⁵
- **Dirección General Impositiva.** Salvo algunas excepciones, toda compra de bienes o contratación de servicios en Uruguay, incluyen el 22% de IVA (Impuesto al Valor Agregado), cantidad que va directamente a las arcas del gobierno. Es importante destacar que este ciclo se repite cuando los receptores indirectos, que proveyeron bienes o servicios a los receptores directos, invierten lo obtenido en el mercado local, debiendo pagar los impuestos correspondientes.

Como el gobierno no proporciona a las Fuerzas Armadas ninguna asignación presupuestaria adicional para las OMP, aparte del presupuesto normal de

¹⁴⁵ ULTIMAS NOTICIAS (2005) Defensa adquirió material bélico a Rusia a cambio de saldar la deuda. Diario Últimas Noticias. Edición del 07 de setiembre de 2005. p.3.

defensa, todo el dinero que las Fuerzas Armadas reciben de Naciones Unidas, necesariamente debe ser invertido para mantener operativa la estructura de apoyo a las OMP. En Uruguay, salvo puntuales elementos como uniformes o botas, no se fabrica equipo militar, por lo que las Fuerzas Armadas deben importar el equipo que necesitan para las misiones. Haciendo una estimación conservadora, podría afirmarse que de los 30 millones que las Fuerzas Armadas reciben anualmente de la ONU, aproximadamente 2/3 (unos US\$ 20 millones) es invertido en Uruguay para comprar insumos y materiales.¹⁴⁶

Por otra parte, como ya se indicó, el personal que participa en las misiones no recibe el salario que le paga la ONU durante la misión, sino que lo obtiene al regresar a Uruguay. Por este motivo, no tiene otra opción que invertirlo dentro del país. Por otro lado, dada la actual situación salarial de las Fuerzas Armadas, es bien sabido que la capacidad de ahorro, principalmente del personal subalterno, es prácticamente inexistente. Algunos estudios realizados por el CGE, demuestran que, en general, el personal subalterno invierte los recursos que recibe de ONU para saldar cuentas que ya tiene, así como para construir o reparar su vivienda.

Por todo lo expuesto, si se suman los recursos netos invertidos en Uruguay por las Fuerzas Armadas (unos US\$ 20 millones) a los ingresos recibidos por el personal al regresar de las misiones (unos US\$ 30 millones), es posible ver que cada año unos US\$ 50 millones, provenientes de Naciones Unidas, serán gastados en el mercado local uruguayo. Por supuesto, el 22% de la mayor parte de esos US\$ 50 millones (más de US\$ 11 millones) será recibida por el gobierno bajo la forma de IVA (Impuesto al Valor Agregado).

Sin la participación uruguaya en OMP, todo “el Impacto Económico Indirecto” antes analizado simplemente nunca habría ocurrido, a menos que algún tipo de exportación de servicios, con muy poca probabilidad de existir, hubiera producido unos US\$ 60 millones al año de ingresos brutos, y unos US\$ 50 millones de ingresos netos a la economía del país.

¹⁴⁶ Datos obtenidos del Cnel. Federico Silva de la OPPE (Ofician de Planeamiento y Presupuesto del Ejército).

Por otra parte, teniendo en cuenta la difícil situación presupuestaria de las Fuerzas Armadas, sin duda todos los ingresos recibidos de Naciones Unidas son gastados apenas son recibidos, debido al hecho que las OMP son actividades que nunca se detienen, mientras que los pagos de Naciones Unidas suelen recibirse con varios meses de retraso. La irregularidad de los pagos recibidos de Naciones Unidas exige a las Fuerzas Armadas la práctica de una intensiva buena administración de sus recursos. Por otra parte, en algunos casos los pagos de la ONU nunca llegan. A este respecto, es importante destacar que las Naciones Unidas nunca terminaron de saldar los pagos correspondientes a la misión en Camboya (oct. 1991- sep. 1993).

En mayo de 2005, el representante uruguayo ante el Comité de Presupuesto de Naciones Unidas, durante una reunión en la que se trató la financiación para las misiones en Haití y en la República Democrática del Congo, destacó que Uruguay ha adjudicado una alta prioridad a los esfuerzos de la organización para el mantenimiento de la paz. En este sentido, Uruguay ha realizado un gran esfuerzo para mantenerse al día en sus contribuciones al presupuesto de la ONU. Su contribución más significativa, sin embargo, es en términos de recursos humanos, puesto que aproximadamente el 10% de las Fuerzas Armadas del país están permanentemente en el extranjero. En la oportunidad llamó la atención sobre la deuda mantenida con el contingente uruguayo que participó en la misión de paz realizada en Camboya, que en aquel entonces, tenía un retraso de 11 años. En su última sesión, el Comité Especial sobre Operaciones de Paz, debatió sobre dos misiones que no habían recibido la totalidad de los reembolsos correspondientes durante más de una década, a saber, Somalia y Camboya (ONU 2005).

4.3.3 Impactos Económicos Inducidos

Mientras que un Modelo de Entrada-Salida en general proporciona estimaciones confiables sobre los impactos económicos directos e indirectos, éste no es tan preciso para cuantificar los impactos inducidos. Los impactos inducidos son más difíciles de medir y consisten en aquellos gastos adicionales, realizados en el país en que se desarrolla una misión, y que son

atribuibles -o en respuesta- a los impactos directos e indirectos.¹⁴⁷

En el caso de un país proveedor de tropas como Uruguay, posiblemente el impacto económico inducido más significativo son los ingresos recibidos por el país debido a la participación de la línea aérea nacional uruguaya (PLUNA) en los procesos de licitación para proporcionar servicios de transporte aéreo a Naciones Unidas. Los efectivos uruguayos son relevados cada seis meses y esta nueva oportunidad comercial para la línea aérea gubernamental, muy posiblemente, nunca habría sido explorada sin la participación uruguaya en OMP. Por otra parte, como los vuelos con las rotaciones parten desde Uruguay y regresan al país, la línea aérea nacional tiene la ventaja de tener sus aviones localizados en el lugar correcto para reducir sus costos operativos y tener mayores posibilidades de ser seleccionada en cada llamado a oferentes. Cabe destacar que, en el caso de propuestas similares, la ONU da prioridad a las ofertas de compañías aéreas del país cuyas tropas es preciso transportar.

Otros ingresos económicos inducidos son la exportación de plantas purificadoras de agua que fueron diseñadas y producidas en el país, inicialmente con la única intención de suministrar agua potable a las tropas uruguayas. Estas plantas fueron diseñadas por técnicos del Ejército conjuntamente con personal de la empresa estatal OSE (Obras Sanitarias del Estado). El excelente desempeño de estas plantas purificadoras de agua, compactas y transportables en aviones tipo Hércules, las ha hecho muy populares en todas las áreas de misión donde fueron instaladas. Un número importante de estas plantas ha sido vendido a India. Las OMP han resultado ser una buena forma para desarrollar una oportunidad comercial que era desconocida para el país.

¹⁴⁷ SOLOMON, Binyam (2004) La Economía Política del Gasto de Defensa Canadiense y el Mantenimiento de la Paz (The Political Economy of Canadian Defence Spending and Peacekeeping). Tesis Doctoral realizada en el Departamento de Economía de la Universidad de York (Inglaterra).

4.4 Externalidades Positivas de Participar en Misiones de Paz

Entre los efectos positivos de ser un país proveedor de tropas, pueden ser identificadas, en el caso de Uruguay, ventajas políticas, económicas y sociales para la sociedad uruguaya en su conjunto, así como ventajas específicas para las Fuerzas Armadas. Algunas de las principales repercusiones positivas de la participación en OMP sobre la totalidad del país son:

- **Mejora de la imagen externa del país.** Uruguay se ha posicionado como un país pequeño que a pesar de contar con limitados recursos, ha demostrado una profunda vocación de colaborar en el mantenimiento de la paz y la estabilidad mundial.
- **Mejora de la posición política relativa del país.** Las OMP permiten mejorar el peso político relativo de Uruguay ante la comunidad internacional y sobre todo ante la ONU.
- **Ingresos extra para las arcas del Estado.** El gobierno recibe bajo la forma de impuestos, más del 20% de cada compra hecha por cualquiera de los receptores directos e indirectos de los ingresos provenientes de Naciones Unidas (como se indicó, en Uruguay, el IVA normal para bienes y servicios es del 22%). Estos ingresos del Estado permiten compensar parte de los costos de participar en OMP.
- **Compensación del aporte anual al presupuesto de Naciones Unidas.** Los reembolsos recibidos de la ONU como contrapartida por la contribución de tropas resulta ser, en la práctica, un modo indirecto de compensar la contribución anual que Uruguay debe realizar al presupuesto de Naciones Unidas, lo que representa un gran esfuerzo para el país y que debe ser pagado aún si no se tienen tropas en OMP.
- **Compensación de la deuda mantenida por la Federación Rusa.** Después de una transacción en la cual Rusia compró productos uruguayos hace más de una década, una considerable deuda quedó impagada. La adquisición de vehículos militares para OMP resultó ser un modo de encontrar una solución definitiva a la denominada "deuda rusa". En diciembre de 2006, el Ejército uruguayo recibió 48 vehículos blindados ligeros, tipo "Vodnik" como parte del pago de la deuda que la ex URSS mantenía con Uruguay. Cabe destacar que el BROU (Banco de la República Oriental del Uruguay), que ofició de intermediario en la gestión, recibió los vehículos a cuenta de la deuda,

recabó del Ejército el costo de esos equipos y con el dinero recibido del Ejército pagó a los exportadores a los que la Federación Rusa les adeudaba.

- **Compensación de la Balanza Comercial del País.** Como ya se indicó, la falta de una industria nacional de defensa obliga a la importación de todo equipo específicamente militar, lo que representa una salida neta de divisas. Esto tiene un impacto negativo en la Balanza Comercial del país (exportaciones - importaciones). Sin embargo, este egreso de divisas se ve compensado por un ingreso neto igual o superior a los montos invertidos para importar equipo militar. Como ya se vio anteriormente, de los 30 millones de dólares que las Fuerzas Armadas reciben anualmente de la ONU, aproximadamente 1/3 (10 millones) es invertido en la importación de equipo militar. Esto se ve compensado con el ingreso neto de 20 millones que es invertido en el país. Por lo expuesto, y haciendo un cálculo conservador, puede decirse que por cada dólar gastado en el extranjero para la importación de equipo, fueron invertidos dos dólares en el mercado local para adquirir equipos, repuestos e insumos para las OMP.¹⁴⁸

Dentro de las principales ventajas que las OMP representan para las Fuerzas Armadas uruguayas, se destacan los ahorros generados en lo relativo a entrenamiento y alimentación de la tropa, así como el impacto positivo de la participación en misiones de paz en la imagen pública de las Fuerzas Armadas.

- **Entrenamiento del personal.** Los costos asociados al entrenamiento del personal, son algo que exige a las Fuerzas Armadas Uruguayas grandes esfuerzos. Estas actividades involucran, entre otras erogaciones, elevados costos asociados a combustibles, lubricantes, y municiones, a lo que debe sumarse el costo de reponer o reparar el equipo desgastado durante los entrenamientos. Pero considerando que el 10% de las Fuerzas Armadas está permanentemente desplegado en OMP, en la práctica, es como si estos efectivos estuvieran permanente de maniobras pero en un entorno real, en vez de en una situación operacional simulada. El alto nivel de participación en misiones de paz ha llevado a una situación en la cual la mayoría de los miembros del Ejército uruguayo son “veteranos” de las OMP. Actualmente un 71% de los Oficiales del Ejército, así como un 62% del Personal Subalterno, de esta fuerza, han participado en por lo menos una misión de paz (ver Cuadro 29 de p.166 – Cantidad de Personal Uruguayo Desplegado en Misiones de paz). Las OMP desarrollan las

¹⁴⁸ **Balanza Comercial.** Se denomina de esta forma a la diferencia entre las exportaciones (x) y las importaciones (m). Si las importaciones superan a las exportaciones, la “Balanza Comercial”, tendrá un “Saldo Negativo” lo que representará un “Déficit de la Balanza Comercial”. Si la Balanza Comercial tuviera un Saldo Positivo, se estaría ante un “Superávit” de la Balanza Comercial. Ver Cuadro 3 de p.43 (Concepto de PIB).

habilidades técnicas del personal tanto superior como subalterno. Por otra parte, como resultado de las misiones, un alto porcentaje de los oficiales habla inglés.

Finalmente, veámoslo desde una perspectiva profesional: cuando se está participando de una misión de paz, o evacuando damnificados por las inundaciones, o en control de incendios forestales u otras actividades secundarias: ¿acaso no se están ejecutando procedimientos permanentes de operaciones, no se está articulando una cadena logística, no se está ejercitando un sistema de comunicación, de comando y de control?, ¿y eso no es instrucción para el combate?, ¿no es una forma de prepararse para la guerra en tiempo de paz y, al mismo tiempo volcar a la sociedad parte de lo que esta invierte en el sector militar de la defensa? ¿No nos exigen, además, estas actividades cierta flexibilidad, cierta adecuación de nuestros medios?, y por eso mismo: ¿no nos ayuda a preparar medios flexibles y versátiles para enfrentar conflictos y amenazas cambiantes?¹⁴⁹

- **Gastos de Funcionamiento.** Considerando nuevamente que el 10% de los efectivos de las Fuerzas Armadas está desplegado en OMP, ésto representa ciertos ahorros en rubros como alimentación, atención sanitaria, etc. Esto podría parecer un tema secundario, pero como actualmente más del 60% del Presupuesto de Defensa está destinado a salarios, las Fuerzas Armadas gastan una parte muy importante de su Presupuesto de Funcionamiento (que es aproximadamente 30% del total) en proporcionar víveres a las unidades militares. En el octubre de 2005, el Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay tuvo que autorizar una partida presupuestaria especial para proporcionar alimentación a las tropas porque las restricciones presupuestarias habían obligado al Ejército a analizar la posibilidad de licenciar temporalmente a parte de sus efectivos. Los ahorros que se generan por estos conceptos compensan, al menos en parte, los costos extra en que se incurre para entrenar y equipar a los efectivos que reemplazarán a los actualmente desplegados.
- **Reclutamiento y retención de voluntarios.** A pesar de que una Ley aprobada en 1940, y que todavía está vigente, determina la obligación de cada ciudadano uruguayo de prestar servicio militar obligatorio, esto nunca ha sido aplicado y las Fuerzas Armadas están integradas únicamente por voluntarios. Incluso, aunque los salarios militares son muy bajos, la alta tasa de desempleo del país asegura una disponibilidad permanente de la “mano de obra no calificada” dispuesta a ingresar a las Fuerzas Armadas. Sin embargo, la posibilidad de postularse para participar en las OMP es un incentivo para ingresar a las Fuerzas Armadas y para permanecer en servicio activo.

¹⁴⁹ PIOLI, Juan (2006) Grandes lineamientos hacia el diseño y la implementación de la interoperabilidad entre fuerzas y la doctrina conjunta. Editado en URUGUAY-MDN (2006) *Debate Nacional sobre Defensa. Aportes para una Ley de Defensa*. Julián González Guyer (Compilador). MDN (Ministerio de Defensa Nacional) - PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Montevideo. Mayo de 2006. p. 177. Disponible en el sitio web del Ministerio de Defensa: <www.mdn.gub.uy/archivos/debatenacional/libro_defensa2.pdf>.

- **Imagen Pública de las Fuerzas Armadas.** La participación en OMP ha representado para las Fuerzas Armadas Uruguayas una buena razón para justificar su existencia en tiempo de paz, al tiempo que le permite ocupar un lugar apreciado y respetado por la sociedad uruguaya así como por la sociedad internacional en su conjunto. Las Fuerzas Armadas Uruguayas todavía hoy sienten los efectos de haber estado vinculadas a los gobiernos cívico-militares que rigieron el país durante casi 12 años, desde 1973, cuando un golpe de estado disolvió el Parlamento, hasta la vuelta a la democracia en marzo de 1985 (por mayores detalles ver la Sección 3.2 – Antecedentes Económico-Políticos de la Defensa en Uruguay). Sin embargo, esto nunca ha sido un problema para las Fuerzas Armadas en lo relativo al reclutamiento de voluntarios para integrar sus filas. Por el contrario, el principal obstáculo para captar reclutas y de retener al personal en actividad, es el bajo nivel de los salarios.

Una encuesta realizada en noviembre de 2005, mostró que hay entre la población uruguaya un grado alto de aceptación sobre la participación uruguaya en misiones de paz de Naciones Unidas. La encuesta mostró que el 71% de los entrevistados estaban a favor, mientras que el 27% estaba en desacuerdo. La misma investigación mostró que el 54% de los encuestados estaba a favor de mantener las Fuerzas Armadas Uruguayas, mientras el 41% prefería disolver las Fuerzas Armadas a fin de crear una Guardia Nacional como en Costa Rica.¹⁵⁰

- **Renovación de equipos militares.** La salida de divisas, que en una primera instancia puede ser valorada como un elemento negativo, tiene su contraparte positiva en el ingreso de equipo militar al país. Esas divisas que salen del país por la importación de pertrechos militares, ingresaron al país como resultado de la participación en misiones de paz. En pocas palabras, hoy en día las Fuerzas Armadas están actualizando su material gracias a su participación en misiones de paz.

Como el presupuesto de Defensa del país ha sido progresivamente reducido en las últimas dos décadas, las OMP se han convertido en un modo indirecto de mantener entrenadas las tropas, así como un modo directo de renovar parte del antiguo y desgastado equipo de Fuerzas Armadas uruguayas.

¹⁵⁰ ULTIMAS NOTICIAS (2005) 41 % de los uruguayos creen que las Fuerzas Armadas no deberían existir. Diario Últimas Noticias. Montevideo, Uruguay. Edición del 7 nov. 2005. p.6.

4.5 Externalidades Negativas de Participar en Misiones de Paz

Entre los impactos negativos de la participación en OMP, es posible incluir las muertes, las lesiones permanentes y las enfermedades graves asociadas a las misiones de paz. Sin embargo, el bajo impacto de estos elementos negativos es, posiblemente, uno de los motivos del apoyo, o neutralidad, que diferentes actores del ámbito político, así como la sociedad en su conjunto, han mostrado hacia la participación del personal uruguayo en OMP. Desde su primera operación de paz en la frontera Bolivia-Paraguay (1929-1936), Uruguay ha tenido hasta el presente sólo 18 víctimas, las que se produjeron en general por accidentes u otras situaciones que podrían haber ocurrido durante las actividades normales del servicio en Uruguay. Sin embargo, haciendo un planteo inverso de este análisis, es posible afirmar que la mayor parte de los fallecimientos, lesiones y enfermedades podría haberse producido, aun si las tropas uruguayas se hubieran quedado en el país, realizando sus actividades personales y/o profesionales habituales. Por supuesto, esto no incluye la posibilidad de contraer enfermedades tropicales como la Malaria, porque esta enfermedad no existe en un país de clima templado como Uruguay.

Otro efecto negativo de la participación en OMP es la necesidad inevitable de importar todo el equipo militar necesario. Uruguay no posee una industria de defensa, y por esta razón la casi totalidad del equipo militar usado por las Fuerzas Armadas en OMP debe ser importado. Pero como fuera indicado previamente, los montos invertidos en equipos extranjeros son compensados por el ingreso de montos superiores, provenientes de Naciones Unidas, con lo que se mantiene el equilibrio de la balanza comercial del país. Sobre este aspecto, el Ministerio de Defensa de Uruguay analiza la posibilidad de promover la asociación de las Fuerzas Armadas con empresas privadas a fin de producir equipo militar. El Viceministro de defensa declaró en noviembre de 2005, que su ministerio había realizado contactos con una compañía británica

interesada en la producción de diferentes tipos de elemento de protección antibala de uso militar que serían comercializados en el mercado local y el regional.¹⁵¹

Algunos analistas se muestran escépticos sobre los verdaderos beneficios para el país de participar en misiones de paz, argumentando que ello distrae a las Fuerzas Armadas de su misión principal. Desde esa óptica se sostiene que las Fuerzas Armadas corren el riesgo de sufrir una verdadera “Desnaturalización Funcional”.

Por otra parte, toda actividad presenta costos ocultos que muchas veces no son fáciles de detectar en el corto o mediano plazo. A pesar de que en una primera instancia, la participación en OMP pueda parecer una actividad que solo aporta beneficios, es preciso reconocer que debido a la complejidad de la gestión de las misiones de paz, muchas veces no son tenidos en cuenta costos no muy evidentes que pueden tener efectos en el largo plazo. Dentro de esos aspectos es preciso considerar:

- **Costo de Capital.** Muchas veces no se tiene en cuenta el costo original del equipo (Bienes de Capital) que se utiliza en las misiones, puesto que, como ya se poseía, no fue preciso adquirirlo. Por otra parte, el prematuro desgaste del equipo por su uso continuado en operaciones de paz acorta sensiblemente su vida útil y obliga a adelantar el momento de su reposición. Asimismo, al acelerado desgaste de los bienes duraderos, es preciso agregar la mayor utilización de bienes de consumo, como repuestos, combustibles, lubricantes, etc.

¹⁵¹ KIRICHENKO, Iván (2005) Ministerio de Defensa promueve asociaciones entre Fuerzas Armadas y empresas privadas para crear una industria de equipamientos militares. Semanario BÚSQUEDA. Montevideo, Uruguay. Artículo publicado en la edición del 16 de Noviembre de 2005. p.16.

- **Costos financieros.** Ante los retrasos de la ONU, muchas veces las Fuerzas Armadas se ven obligadas a utilizar su propio presupuesto para obtener los bienes y servicios necesarios para apoyar adecuadamente las operaciones en el área de misión. Esto representa en algunos casos, diferir el pago a sus proveedores locales por no disponer de recursos para saldar deudas pendientes, lo que lleva algunas veces a tener que pagar multas y recargos. Los proveedores locales concientes de esta situación, muchas veces incrementan sus precios al momento de presentarse a llamado de ofertas, para compensar las eventuales demoras en recibir el pago.
- **Costo Administrativo.** El seleccionar, entrenar, y desplegar personal en OMP insume importantes recursos materiales, humanos y financieros. Esto se traduce en muchas horas hombre invertidas en tareas de apoyo a las misiones que además implican gastos de combustible, electricidad, etc. Por otra parte, debe añadirse el costo de operar 365 días al año, toda la infraestructura logística necesaria para mantener operativas las misiones.
- **Costo de Oportunidad.** Los recursos humanos, materiales y financieros afectados a las OMP no están disponibles para ser utilizados en otras actividades. Por otra parte, una vez que se decide participar en una misión, lo normal es permanecer en ella por todo el período que dure el mandato de Naciones Unidas, lo que por lo general representa varios años.

El gobierno uruguayo desde hace muchos años marcó una política exterior caracterizada por la activa participación en misiones de paz y ha encomendado a las Fuerzas Armadas esa tarea. Las evidencias muestran que el éxito de la participación uruguayo en OMP se ha debido a la buena administración que las Fuerzas Armadas han realizado, realizando inversiones bien planificadas y ejecutadas en el marco de un proyecto sustentable en el largo plazo. Esta política se ha basado en la buena selección y preparación del personal afectado a las OMP. Asimismo, ha sido determinante la utilización de equipo cuyos costos de adquisición, operación y mantenimiento, guardarán relación con las compensaciones que la ONU paga por su empleo en las misiones.

Cuadro 36: Análisis Costo-Beneficio de la Participación Uruguaya en Operaciones de Paz

Costos	Beneficios
<p>1. Pérdida de Vidas Humanas. Uruguay ha tenido, hasta el presente, solo 18 fallecidos en OMP (Operaciones de Mantenimiento de la Paz). Esta cifra está muy por debajo del promedio, que es de 60,8 muertes entre los actuales 10 principales países proveedores de tropas (ver Cuadro 31 de p.172). La ONU paga un máximo de US\$ 50.000 a la familia de cada miembro de Naciones Unidas que fallece en el cumplimiento de su deber.</p> <p>2. Costo de importar equipo militar. Como ningún equipo militar es producido en Uruguay, este debe ser importado. Cuando las Fuerzas Armadas, adquieren bienes de firmas instaladas en el extranjero, no pagan impuestos de importación, por lo que cada una de estas operaciones representan una salida neta de divisas. Sin embargo, la salida de efectivo debido a la contratación con empresas extranjeras es compensada por unos ingresos netos superiores que son recibidos de la ONU.</p> <p>3. Costo de Personal. Esto incluye todas las retribuciones personales percibidas por los efectivos mientras están en OMP, e incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Salarios normales del personal. Este salario es recibido por cada militar aún sin estar desplegado en OMP. Esto representa, en promedio, unos US\$ 200 para un soldado, unos US\$ 300 para un Sargento y aprox. US\$ 400 para un Oficial joven. • Compensación por misión en el exterior. Cada efectivo recibe una compensación equivalente al 50% de su sueldo regular, durante el período que pasa fuera del país. • Beneficios para el Retiro. Por cada año de servicio en OMP, se contabilizan dos años de servicio activo para el cálculo del Retiro. <p>4. Gastos Sanitarios. Esto incluye el costo de los análisis y vacunaciones previos a la partida, que se estima en unos US\$ 200 por efectivo. La ONU financian el resto de la cobertura sanitaria durante la misión. Se incluye también, en este rubro, los análisis obligatorios que debe realizarse cada efectivo al regresar de misión.</p> <p>5. Lesiones Permanentes. El número de heridas graves durante una misión, ha sido, afortunadamente, aún inferior que el número de muertes. Las Naciones Unidas pagan una compensación a cada miembro de Naciones Unidas que sufren invalidez total o parcial durante el transcurso de una misión.</p> <p>6. Enfermedades Crónicas. (Principalmente SIDA y Malaria). El tratamiento de las posibles enfermedades adquiridas durante una misión, después de volver al país, es asumido por el Servicio de Sanidad Militar. La malaria no puede transmitirse a otras personas, porque en Uruguay no vive el Mosquito <i>Anopheles</i> que transmite la enfermedad. En los últimos 20 años, se han registrado menos de 50 casos de SIDA contraídos en una OMP y en los últimos 2 años no se registró ninguno. Todos los costos relativos a la prevención y tratamiento de enfermedades son cubiertos con el presupuesto normal del Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas.</p>	<p>1. Para los efectivos desplegados como parte de unidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Durante una misión un soldado recibe unos US\$ 1.100 por mes, que es más de 5 veces el monto de su salario mensual de soldado, sumado a una Compensación del 50% por estar de misión oficial en el extranjero. • Los salarios de la ONU recibidos por las familias de los militares son gastados en el mercado uruguayo, potenciando así la economía nacional. <p>2. Observadores Militares y Policiales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mientras está de misión un observador recibe una asignación mensual (MSA, Mission Subsistence Allowance) que es fijada por la ONU y que varía de una misión a otra. Este cálculo de costos y beneficios no incluye los ingresos percibidos por los Observadores, puesto que esas asignaciones están calculadas para cubrir los gastos de manutención de cada individuo y son consumidos durante la misión. <p>3. Fuerzas Armadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los reembolsos recibidos por las Fuerzas Armadas permiten cubrir buena parte de los gastos de entrenar, vacunar y equipar al personal militar para ser desplegado en OMP (Operaciones de Mantenimiento de la Paz). • Las OMP son una forma indirecta de mantener entrenadas las tropas. • Se generan ahorros en alimentación y servicios sanitarios. Como aproximadamente el 10% de las Fuerzas Armadas está en OMP, esto representa un cierto ahorro en los gastos de funcionamiento que permite compensar los gastos extra de entrenar y equipar a los reemplazos del personal que está desplegado en misión. • Las OMP tienen un efecto positivo sobre la imagen pública de las Fuerzas Armadas, en un tiempo en que hay una profunda reducción del presupuesto militar y cuando está en marcha una discusión política sobre el futuro de las Fuerzas Armadas en Uruguay, que comenzó en 2006 y que continuará hasta 2008. <p>4. Empresas Uruguayas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La línea aérea nacional uruguaya (PLUNA) se ha convertido en un proveedor de servicios de transporte aéreo para Naciones Unidas, transportando las rotaciones semestrales de los efectivos uruguayos. • Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) normalmente proporcionan bienes y servicios a las familias de los militares, que son adquiridos con el dinero proveniente de Naciones Unidas. • Las empresas medianas y grandes proveen de bienes y servicios a las Fuerzas Armadas. Aproximadamente 150 firmas nacionales suministran bienes y servicios relacionados a las OMP, que van desde alimentos y medicinas hasta transporte aéreo o marítimo. <p>5. Comercio exterior.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las OMP han sido una buena forma para promover el excelente precio y calidad de las UPA (Unidades Potabilizadoras Autónomas) diseñada por el Ejército uruguayo, junto a técnicos de OSE (Obras Sanitarias del Estado), para proporcionar agua potable a sus tropas. Un número importante de estas plantas purificadoras de agua, compactas y transportables en un avión Hércules o similar, ha sido vendido a la India. <p>6. Gobierno Uruguayo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gracias a las OMP el país mejora su posición política relativa ante la comunidad internacional y sobre todo ante las Naciones Unidas. • El gobierno recibe bajo la forma de impuestos, más del 20% de cada compra o contratación de servicios, hecha por cualquiera de los receptores directos de los ingresos provenientes de Naciones Unidas (en Uruguay, el IVA normal para bienes y servicios es del 22%). Es importante destacar que este ciclo se repite cuando los receptores indirectos, que proveyeron bienes o servicios a los receptores directos, invierten lo obtenido en el mercado local, debiendo pagar los impuestos correspondientes. • Estos ingresos del Estado permiten compensar parte de los costos en los que el gobierno incurrió al desplegar tropas en OMP. • Cuando las Fuerzas Armadas compran equipos y repuestos a empresas instaladas en Uruguay, adquieren artículos que ya han pagado impuestos de importación, y esto representa ingresos indirectos al gobierno bajo la forma de impuestos al consumo y aranceles aduaneros. • Se han importado vehículos militares para OMP, como forma de compensar la deuda que Rusia había mantenido con el país durante muchos años. • La contribución de tropa resulta ser, en la práctica, un modo indirecto de compensar la contribución anual que Uruguay debe hacer al presupuesto de Naciones Unidas, lo que representa un gran esfuerzo para el país y debe ser pagado aun si no se tienen tropas en OMP. • La Balanza Comercial del país (exportaciones - importaciones), registra una salida neta de divisas ante la necesidad de adquirir equipos militares en el exterior. Pero, los reintegros recibidos de la ONU representan un ingreso neto de divisas igual o superior a los egresos generados por la importación de equipo militar.

Fuente: Elaboración propia.

4.6 Impacto de las Misiones de Paz en la Sanidad Militar

El posible impacto sanitario de las OMP (Operaciones de Mantenimiento de la Paz) siempre fue una gran preocupación del Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas. Uruguay es un país saludable y es interés del MDN que no ingresen al país enfermedades ya erradicadas en el pasado, como la Fiebre Amarilla o el Dengue, por causa de las misiones de paz. La cantidad de muertos en estas misiones afortunadamente ha sido muy reducida y ninguna de las bajas se produjo a causa de alguna enfermedad contraída en la misión. Uruguay y Canadá son los dos únicos países del continente americano en los que actualmente no existe el Dengue. Sin embargo, el vector de transmisión, el Mosquito *Aedes Aegypti*, ha vuelto a aparecer en el país después de años de haber sido erradicado. Durante la epidemia de cólera que azotó a toda la región hace algunos años, Uruguay fue el único país de todo el continente americano en el que no se registró ningún caso de esa enfermedad.¹⁵²

A todo voluntario para participar en misiones de paz se le hacen una serie de análisis médicos y psicológicos para determinar su aptitud física y psicológica. Se realizan análisis clínicos, vacunación preventiva y quimio-profilaxis (administración de remedios por vía oral), como es el caso del suministro de pastillas antimalaria durante un tiempo igual al período de incubación de la enfermedad antes y después del despliegue. En el caso del Dengue y de todas las *encefalitis* transmitidas por mosquitos, la única medida preventiva es el uso de repelentes y mosquiteros durante la misión.¹⁵³

¹⁵² Datos obtenidos de la entrevista realizada al Coronel (Médico) Guillermo Frocht, Director Técnico de la D.N.S.FF.AA. (Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas).

¹⁵³ En el Uruguay la Fiebre Amarilla y el Dengue fueron eliminados en la década de los 40 como resultado de un programa de desecación de bañados que eliminó al mosquito *Aedes Aegypti*. Debido a la cercanía de áreas limítrofes donde este mosquito habita, y a otros factores, el *Aedes Aegypti* ha vuelto a ser detectado en algunos lugares del país. La rabia está también erradicada por ello se vacuna al personal antes del despliegue, para que no contraiga la *rabia* durante la misión y para que no la traigan consigo al regresar. En Uruguay vive el mosquito común (*Culex*) que transmite muchas *encefalitis* que se dan en África, incluida la *Fiebre del Nilo*. En Uruguay reapareció recientemente el *Aedes Aegypti* que puede transmitir la *Fiebre Amarilla* y el *Dengue*, pero no habita el Mosquitos *Anopheles*, que transmite la *Malaria*.

Vacunaciones. El personal que participa en misiones de paz, debe poseer todas las vacunas que integran el *Programa Nacional de Inmunización*: Doble Bacteriana, Antipolio y Triple Viral (para Sarampión, Papera y Rubéola). Estas vacunas no son de venta libre en el mercado, y el MSP (Ministerio de Salud Pública) las provee gratuitamente al S.S.FF.AA. (Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas). Aunque Sanidad Militar no paga por estas vacunas, estas tienen un costo para el país, no obstante, este es mínimo y los efectivos deben recibirlas obligatoriamente aún cuando no participen en ninguna misión. Sanidad Militar compra las vacunas contra la *Fiebre Amarilla*, la vacuna contra la *Hepatitis B*, así como las pastillas contra la *Malaria*. El costo de las vacunas varía con el volumen de las compras y la procedencia de las mismas. Pero se estima que en promedio, el costo de análisis, vacunación y quimio-profilaxis (tratamiento oral) antes de cada misión, es de unos US\$ 200 por cada efectivo. Los costos de los análisis de rutina al regresar de una misión son menores.

A todo voluntario se hace el examen de HIV, puesto que de lo contrario no pueden ser inmunizados (las vacunas son virus atenuados y podrían afectar gravemente a un portador de HIV). Las voluntarias femeninas deben pasar un test de gravidez, que debe ser negativo para poder ser inmunizadas. Al regresar al país se hacen análisis de sangre para detectar posibles enfermedades contraídas durante la misión (Sida, Hepatitis, Dengue, etc.). Por otra parte, se realiza una quimio-profilaxis para prevenir posibles casos de malaria y cólera por un período igual al de la incubación de estas enfermedades. Los análisis se realizan en la unidad militar designada como lugar de concentración de las tropas que retornan al país. Si algún efectivo presentara fiebre u otros síntomas, queda automáticamente en observación por un período de 10 días y se lo somete a exámenes más detallados.

Casos de VIH/SIDA (1988 – Feb. 2007). Salvo los casos importados a consecuencia de las misiones de paz, el patrón de aparición de casos de sida en el sistema de sanidad militar es similar al del resto de sistema de salud del país. Entre 1988 y febrero de 2007 fueron detectados 396 casos de HIV entre los 170.000 usuarios de Sanidad Militar. De este total, 348 son casos

autóctonos que fueron adquiridos en Uruguay, y 47 fueron adquiridos en las misiones de paz. Los 47 casos de HIV producidos a causa de las misiones a lo largo de los 19 años considerados (1988-2007) dan un promedio de 2,4 casos por año. Actualmente, en la población de usuarios de Sanidad Militar, se registra un promedio de 22 nuevos casos de HIV por año. Históricamente, los casos registrados durante las misiones de paz se discriminan acorde al siguiente detalle: 10 en Camboya; 7 en Mozambique; 1 en Angola; 1 en Rwanda; 1 en Sinaí; 1 en Chipre; 1 en Eritrea y 25 en la RDC (República Democrática del Congo). Cabe destacar que en la misión de Haití, que está operativa desde 2004, no se han registrado casos de sida. Por otra parte, se está reduciendo el número de casos de HIV al punto que en 2006 hubo sólo un caso de HIV adquirido en las misiones de paz. Esto es resultado de la educación que recibe el personal antes de su despliegue, y de la política de ONU de no permitir contacto sexual alguno con la población local, lo que Uruguay hace cumplir de forma estricta.¹⁵⁴

Actualmente en Uruguay, existen unos 10.000 casos registrados de HIV, de los cuales 3.000 ya desarrollaron el SIDA. La evolución del perfil de la población de riesgo, en Uruguay sigue las tendencias del resto de América Latina. Hace algunos años la principal población de riesgo eran los hombres jóvenes y uno de cada 10 portadores era mujer. Pero actualmente, la población de mayor riesgo son las adolescentes y las mujeres jóvenes, al punto que actualmente en Uruguay, uno de cada tres portadores de HIV/SIDA, es mujer. Este fenómeno se da, en general, por falta de educación sobre como evitar el contagio y por la condición precaria de algunas mujeres que a veces no están en posición de exigirle a sus parejas que tomen precauciones para evitar enfermedades. Actualmente en Uruguay, se registran unos 2 nuevos casos de Sida por día, 70% de los cuales se deben a contagio por vía sexual. La enfermedad es cada vez más común entre personas heterosexuales y los casos se detectan en personas cada vez más jóvenes, habiendo portadores de tan solo 15 años.

El problema del sida no puede asociarse a la participación en OMP, sino a los hábitos de las personas que participan en ellas. Quienes contrajeron la enfermedad durante una misión tenían grandes posibilidades de contraerla en Uruguay debido a sus costumbres personales. Entre el Personal Subalterno

¹⁵⁴ Datos obtenidos de la entrevista realizada a la Capitán (Médico) María del Carmen Paparamborda, Jefa del Departamento de Epidemiología de la DNSFFAA (Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas).

muchas veces no existe adecuada información sobre contracepción y medidas para evitar el contagio de ETS (Enfermedades de Transmisión Sexual). Por este motivo, las autoridades de Sanidad Militar han realizado campañas de difusión sobre estos temas entre los usuarios de todo el país.¹⁵⁵

Las misiones de paz no han impactado en la salud Pública de Uruguay.

Puede afirmarse que las misiones de paz no han generado cambios en el contexto sanitario de Uruguay por cuanto no se ha cambiado el perfil del HIV y no se ha introducido el Dengue, a causa de las OMP. Por su parte, la malaria no puede ser introducida al país a menos que cambie el clima y pueda aparecer en Uruguay el vector de transmisión: el Mosquito *Anopheles*. Si las OMP hubieran tenido impacto en la salud pública, esto habría representado un elevado costo económico, además de un gran costo político para el gobierno. Sanidad Militar ha tomado el tema sanitario con mucha seriedad y responsabilidad, lo que ha permitido obtener resultados muy positivos. Estos buenos resultados han sido uno de los elementos que han mantenido el apoyo político y social para continuar participando en estas misiones. Dentro de las enfermedades que, de ser importadas de las misiones, podrían ser transmisibles en Uruguay se destacan: la *Amebiasis*, una parasitosis que se transmite por la materia fecal; las enfermedades de transmisión sexual, y el Dengue que se transmite por el mosquito *Aedes Aegypti*.

Por lo expuesto se hace evidente que el sistema de salud militar ha demostrado gran eficiencia en la prevención y tratamiento de las afecciones vinculadas con las misiones de paz. Un detallado análisis de cómo funciona la Sanidad Militar es desarrollado en la Sección 5.1.4 (Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas) de este trabajo.

¹⁵⁵ **Tratamiento de un enfermo de VIH / SIDA.** En el pasado podía llegar a costar, unos US\$ 1.200 por mes. Con el uso de medicamentos genéricos, que Sanidad Militar compran a través de UCAMAE (Unidad Centralizada de Adquisiciones de Medicamentos y Afines del Estado), este costo se ha reducido a US\$ 600 al mes y esta cifra sigue bajando. El tratamiento varía de un paciente a otro, puesto que debe ajustarse a la carga viral del enfermo. La sobrevida de los pacientes ha aumentado. Porque se ha comenzado a detectar los casos en forma precoz. Cuanto más pronto se diagnostique, más calidad de vida y tiempo de sobrevida puede esperarse. Un paciente joven que contrae sida representará un costo importante para sanidad por muchos años. Por otra parte, está el riesgo de un posible contagio de la pareja y de los hijos, en el caso de un embarazo. Cabe destacar que tiene un alto costo el tratamiento necesario para evitar que el bebé, de una madre portadora de HIV, nazca sin la enfermedad.

4.7 Factores que Condicionan la Participación en Misiones de Paz

4.7.1 Naturaleza Actual de las Misiones de Paz

Esta sección será dedicada a presentar diferentes argumentos que buscan explicar por qué los países desarrollados son los principales contribuyentes de recursos económicos a las OMP (Operaciones de Mantenimiento de la Paz), mientras los países en vías de desarrollo son los principales proveedores de recursos humanos.

La paz y la seguridad internacional, que Naciones Unidas ha estado esforzándose por generar, mediante las operaciones de paz y por otros medios, pueden ser consideradas como un ejemplo de lo que es un bien público global. Los beneficios generados por tales bienes son no-excluyentes y no-competitivos entre las naciones. Es decir, una vez que estos bienes son generados por alguna nación, ninguna otra nación puede ser privada de disfrutar de sus beneficios, y el consumo que realice una nación no afecta el consumo de las demás. Estas características tienden a crear el problema de la sub-contribución. La confianza que tenga cada nación, en la contribución que realizarán las demás, así como la no valoración de los beneficios que su propia contribución le confiere a otras naciones, conduce a menudo a esfuerzos no-óptimos para generar bienes públicos globales. Este problema se hace menos importante cuando tales esfuerzos crean no sólo beneficios públicos, sino también algún beneficio específico para el contribuyente. A diferencia de los beneficios públicos, los beneficios específicos para una nación contribuyente, son recibidos por esa nación sólo como consecuencia de su propia contribución. Por ejemplo, una nación puede ser reconocida por la comunidad internacional como un promotor de la paz mundial cuando generosamente apoya las operaciones de mantenimiento de la paz. Los beneficios generados por este reconocimiento no pueden ser obtenidos de las contribuciones hechas por otras naciones. A medida que la proporción entre los beneficios específicos para los contribuyentes y los beneficios totales aumenta, el nivel total de los esfuerzos por mantener la paz se acercan a lo óptimo.¹⁵⁶

Los países desarrollados fueron los principales actores en materia de operaciones de paz de la ONU durante la Guerra Fría, ya que ellos eran los principales contribuyentes en términos de tropas, personal de ayuda humanitaria, así como apoyo económico y material para las operaciones de

¹⁵⁶ SHIMIZU, Hirofumi (2005) An Economic Analysis of the UN Peacekeeping Assessment System. *Defence and Peace Economics*. Vol.16 (1), February 2005, pp.1-18. Traducción propia del original en inglés.

paz. Pero en años recientes, los países en vías de desarrollo comenzaron a estar más implicados en las operaciones de paz de Naciones Unidas, al punto que entre los actuales 10 principales contribuyentes de tropas para las OMP de Naciones Unidas, hay sólo países subdesarrollados. Actualmente, los siete Estados miembros más ricos de las Naciones Unidas, financian casi el 80% del presupuesto para operaciones de paz lo que, en la práctica, hace que las operaciones de la ONU sean conducidas como si hubiera sólo 8 donantes implicados: las siete principales economías y el resto (Shimizu 2005). En contraste, los siete principales contribuyentes de tropas son países en vías de desarrollo, algunos de ellos sufriendo crisis humanitarias y/o teniendo fuerzas de paz actuando en sus propios territorios, como es actualmente el caso de Etiopía, Nepal y Pakistán.¹⁵⁷

En la pasada década, las OMP (Operaciones de Mantenimiento de la Paz) se han convertido en uno de los principales mecanismos utilizados por la comunidad internacional, en el marco de Naciones Unidas, a fin de mejorar la seguridad global. La naturaleza de las operaciones de paz ha cambiado mucho en años recientes, principalmente después del "Informe Brahimi" del año 2000, y lo mismo ocurrió con el patrón de contribución de tropas a las operaciones de paz de la ONU.

A principios de los años 1990, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas lanzó un número sin precedentes de operaciones de paz, incluyendo misiones muy ambiciosas y costosas como las de Bosnia y Camboya. A mediados de los años noventa, el apoyo político y financiero a las OMP había menguado, sobre todo por parte de los Estados Unidos. Las contribuciones de los países proveedores de tropas decayeron a medida que las Naciones Unidas comenzaron a retrasarse en sus pagos y los desafíos militares en situaciones de guerra civil crecieron. Cuando las iniciativas de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas disminuyeron, los Estados Unidos comenzaron a promover acercamientos "regionales" a las misiones de paz, sobre todo a través de la OTAN. Pero después de la guerra en Kosovo (primavera 1999), una amplia oposición a las misiones de paz, desarrolladas unilateralmente, llevó a un renacimiento de la multilateralidad de Naciones Unidas. El desarrollo de importantes misiones de paz de la ONU en Timor Oriental y en varios estados africanos dieron un nuevo impulso a las misiones de paz internacionales, aún aunque las Naciones Unidas permanecieron desfinanciadas y mal equipadas para esta tarea, como lo dejó muy en claro el Informe de Brahimi de 2000.¹⁵⁸

¹⁵⁷ El Presupuesto de Naciones Unidas incluye cuatro elementos principales: Presupuesto Regular de la ONU, Presupuesto para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Presupuesto de los Tribunales Internacionales y Plan Director de Capital (este último incorporado en 2003).

¹⁵⁸ GLOBAL POLICY FORUM (2003) *Antecedentes de las Misiones de Paz*. Traducción propia del original en inglés. El documento fue obtenido en línea el 21 Nov. 2005, y está disponible en sitio web de esta organización: <www.globalpolicy.org/security/peacekpg/index.htm>.

Los gastos de cada operación de paz son repartidos entre los Estados miembros de la ONU, según una escala de contribución que está basada principalmente en el principio de su capacidad para pagar (Shimizu 2005). Esto hace que los EUA y Japón sean los dos mayores donantes, pero ambos tienen una política constante de retrasarse en sus contribuciones al presupuesto para OMP de Naciones Unidas, manteniendo sus atrasos apenas por debajo del límite fijado por la Carta de la ONU para no ser sancionados por ello.¹⁵⁹

El gobierno [uruguayo] se encuentra realizando tratativas con las autoridades de Naciones Unidas (ONU) tanto en Uruguay como en Nueva York, para que la organización regularice los pagos a los militares integrantes de misiones de paz. El país tiene 2.600 efectivos en sus dos principales misiones, que se dividen en 1.400 personas en el Congo y 1.200 en Haití, los cuales en la actualidad parten cada nueve meses pero desde este año lo harán cada seis meses. La primera misión [Congo] registró su último pago en octubre [de 2006], mientras que la segunda [Haití] lo hizo en julio del año pasado [2006]. El Subsecretario de Defensa Nacional, José Bayardi, dijo [...] que "esta no es la primera vez que ocurre. Cuando llegamos al gobierno en marzo de 2005 había casos de más de diez meses que se fueron regularizando y ahora hay nuevos atrasos". Explicó que la problemática surge del hecho de que la ONU "no paga de una bolsa propia sino de bolsas que se generan con recursos de países que cooperan con determinada misión".¹⁶⁰

Los atrasos mantenidos por algunos de los principales donantes producen un efecto perverso por el cual los países en vías de desarrollo que aportan tropas, como Uruguay, financian con sus limitados recursos la parte del presupuesto no cubierto por los países que están atrasados en sus aportes (ver Cuadro 37 de p.202 – Contribuciones Económicas al Presupuesto de la ONU 2004-2005).¹⁶¹

¹⁵⁹ La única sanción contra el no pago de las contribuciones fijadas por la ONU, está determinada en el Artículo 19 de la Carta de Naciones Unidas, que especifica que un Estado miembro pierde su voto en la Asamblea General si el monto de los atrasos que mantiene, iguala o excede el monto de las contribuciones que el país debió pagar a lo largo de los dos últimos años. (Shimizu 2005).

¹⁶⁰ ULTIMAS NOTICIAS (2007) Uruguay exige a ONU pagos por misiones en Haití y Congo. El gobierno se encuentra en tratativas en Montevideo y Nueva York. Diario Últimas Noticias. Montevideo, Uruguay. Edición del 24 de abril de 2007. p.3.

¹⁶¹ Detallada información sobre el presupuesto para OMP de las Naciones Unidas, así como de los atrasos sistemáticos mantenidos por algunos de los principales contribuyentes, principalmente EUA y Japón, puede ser encontrada en el sitio Web del Foro de Política Global (Global Policy Forum): <www.globalpolicy.org/finance/tables/pko/du2005.htm>.

Cuadro 37: Contribuciones Económicas al Presupuesto de la ONU (2004 – 2005)
Aportes de los 15 principales contribuyentes al Presupuesto Regular de la ONU

La siguiente tabla muestra las contribuciones para el presupuesto regular de las Naciones Unidas correspondientes a los 15 principales donantes. La tabla también presenta el porcentaje de las contribuciones totales que aportaron estos países en 2005 y las compara con las contribuciones que debieron realizar el año 2004. Los países están ordenados de mayor a menor considerando el volumen de sus contribuciones. Esta tabla fue preparada por el Foro de Política Global (Global Policy Forum) basado en documentos de Naciones Unidas. Las sumas están expresadas en millones de dólares, y fueron redondeadas al millón más cercano.

País	Aporte Adeudado en 2005	Porcentaje del Presupuesto 2005	Aporte Adeudado en 2004	Porcentaje del Presupuesto 2004	Cambio en la Posición Relativa (Posición anterior entre paréntesis)
EUA	440	24%	363	24%	1 (1)
Japón	346	19%	280	19%	2 (2)
Alemania	154	8%	124	8%	3 (3)
Reino Unido	109	6%	88	6%	4 (4)
Francia	107	6%	87	6%	5 (5)
Italia	87	5%	70	5%	6 (6)
Canadá	50	3%	40	3%	7 (7)
España	45	2%	36	2%	8 (8)
China	37	2%	29	2%	9 (9)
México	34	2%	27	2%	10 (10)
Corea del Sur	32	2%	26	2%	11 (11)
Holanda	30	2%	24	2%	12 (12)
Australia	28	2%	23	2%	13 (13)
Brasil	27	1%	22	1%	14 (14)
Suiza	21	1%	18	1%	15 (15)

Presupuesto Regular de la ONU 2005: US\$ 1.828 millones.

Presupuesto Regular de la ONU 2004: US\$ 1.483 millones.

Fuente: <www.globalpolicy.org/finance/tables/reg-budget/assessedlarge05.htm>.

Deudas de las Contribuciones para las Operaciones de paz de la ONU (2005)

La siguiente tabla ilustra las contribuciones adeudadas al presupuesto de operaciones de paz de Naciones Unidas correspondientes al último cuatrimestre de 2005 de los 15 principales donantes. Para cada mes se muestran los atrasos corrientes, anteriores, y totales de cada uno de los Estados. Esta tabla fue preparada por el Foro de Política Global (Global Policy Forum) basado en documentos de Naciones Unidas. Las sumas están expresadas en millones de dólares, y fueron redondeadas al millón más cercano.

País	Septiembre 2005			Octubre 2005			Noviembre 2005			Diciembre 2005		
	Atraso del mes	Atraso Previo	Atraso Total	Atraso del mes	Atraso Previo	Atraso Total	Atraso del mes	Atraso Previo	Atraso Total	Atraso del mes	Atraso Previo	Atraso Total
EUA	253	354	607	302	354	656	188	336	524	500	343	843
Japón	560	16	576	595	16	611	599	16	615	823	22	845
Alemania	42	0	42	58	0	58	2	0	2	100	3	103
Reino Unido	41	0	41	13	0	13	2	0	2	87	1	88
Francia	109	0	109	122	0	122	124	0	124	99	1	100
Italia	52	0	52	60	0	60	59	0	59	106	1	107
Canadá	14	0	14	0	0	0	1	0	1	32	1	33
España	56	0	56	61	0	61	61	0	61	90	1	91
China	52	17	69	56	17	73	56	17	73	66	10	76
México	12	0	12	8	0	8	8	0	8	7	0	7
Corea del Sur	57	32	89	60	32	92	60	32	92	78	29	107
Holanda	9	0	9	11	0	11	0	0	0	19	0	19
Australia	8	0	8	0	0	0	0	0	0	18	0	18
Brasil	10	22	32	9	12	21	9	12	21	0	0	0
Suiza	17	0	17	19	0	19	19	0	19	14	0	14

Fuente: <www.globalpolicy.org/finance/tables/pko/duo2005.htm>.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Global Policy Forum.

Teniendo en cuenta la difícil situación presupuestaria de las Fuerzas Armadas Uruguayas, sin duda todos los ingresos obtenidos de Naciones Unidas son gastados tan pronto como son recibidos. Esto se debe a que las OMP son actividades que nunca se detienen, mientras que los pagos de la ONU suelen tener varios meses de retraso. La irregularidad de los pagos recibidos de Naciones Unidas exige a las Fuerzas Armadas la práctica de una intensiva buena administración de sus recursos. En algunos casos, como ya fue mencionado previamente, los pagos de Naciones Unidas nunca llegan y, sobre este aspecto, es importante destacar que las Naciones Unidas nunca remitieron a Uruguay la totalidad de los reembolsos correspondientes a la OMP desarrollada en Camboya (octubre de 1991 a septiembre de 1993).

En marzo de 1999, uno de los representantes diplomáticos de Uruguay ante Naciones Unidas, Bernardo Greiver, declaró que él estaba preocupado por la situación financiera de la organización y en particular por el impacto que eso tenía sobre los reembolsos a los países proveedores de tropas. Algunos países -incluso naciones en vías de desarrollo- estaban financiando la falta de pago de aquellos países que no asumían sus obligaciones. Es preciso recordar que los gobiernos que proveen tropas deben utilizar dineros públicos para costear el personal y el equipo. Esos recursos públicos son invertidos con la expectativa de un reembolso, y para muchos países en vías de desarrollo esos recursos son muy escasos. Muchos de los países que han pagado puntualmente sus aportes han sufrido dificultades económicas, pero aún así han realizado el esfuerzo de cumplir sus obligaciones con la Organización.¹⁶²

El [entonces] Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, pidió [en septiembre de 2004] a los 191 Estados miembros que proporcionaran más de 30.000 efectivos para cubrir el incremento previsto en la demanda de operaciones de paz para las zonas del mundo en que existían conflictos. "El número y el alcance de las operaciones de paz de Naciones Unidas se acercan a lo que podría considerarse su nivel histórico más alto, mejorando las perspectivas para la resolución de conflictos pero también exigiendo al máximo las capacidades del sistema," dijo Annan en un informe a la Asamblea General [...]. Si 30.000 efectivos son agregados a los 50.000 ya

¹⁶² UN (1999) Quinto Comité - 10 - Comunicado de Prensa GA/AB/3287, 50ª Reunión (AM), 16 de marzo de 1999. Disponible en el sitio web de las Naciones Unidas: <www.un.org/News/Press/docs/1999/19990316.gaab3287.html>.

desplegados, el número total de tropas de Naciones Unidas para fines de este año excedería el máximo histórico de 78.000 efectivos registrado, durante el aumento de misiones de paz encaradas por este cuerpo mundial, en 1993. Desde entonces, el número de tropas de paz disminuyó a 12.000, a mediados de 1999, y gradualmente se elevó a 37.500 a mediados de 2000 y a 51.500 a principios de 2004, según cifras difundidas por el Departamento de Mantenimiento de la Paz de la ONU. [...] "La creciente demanda de operaciones de Naciones Unidas registrada en 2004 representa un desafío no visto desde el rápido incremento de la escala y la complejidad de las operaciones que se registró en los años 1990", añadió Annan. [...] Pero la mayoría de los estados occidentales, incluidos los Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Alemania, permanecen poco dispuestos a proporcionar fuerzas de paz, sobre todo por razones políticas y de seguridad, cediendo el papel de mantener la paz principalmente a naciones en desarrollo. Annan se quejó de que aunque estos países poseen las fuerzas militares mejor equipadas del mundo, ellos han rechazado participar activamente en operaciones de paz, excepto en lo relativo a proporcionar entrenamiento, apoyo logístico y equipo.¹⁶³

Economía de la paz. La paz y la estabilidad pueden ser alcanzadas por la combinación de medios políticos, económicos y militares. Las acciones políticas y diplomáticas pueden ayudar a un conflicto, emergente o en curso, a estabilizarse (*Peace-Making*). Las acciones militares pueden ser usadas para detener un conflicto sin que exista consentimiento de las partes mediante acciones de "Imposición de la Paz" (*Peace-Enforcement*) o para garantizar una tregua acordada entre las partes en conflicto desarrollando acciones de "Mantenimiento de la Paz" (*Peace-Keeping*). Después de que un conflicto ha sido controlado, los recursos políticos, económicos y materiales pueden ser usados para "construir" una paz sostenible en el largo plazo (*Peace-Building*). Es importante considerar que cualquiera de los diferentes tipos de acciones de paz deben ser necesariamente apoyadas con recursos económicos para que puedan ser materializados de manera eficiente. Esta es una de las áreas que estudia la Economía de la Paz.

El mantenimiento de la paz se ha convertido en una parte clave de las actividades militares modernas, debido a la compleja naturaleza que han adquirido las acciones militares. Los conflictos modernos exigen a las unidades militares ser lo bastante flexibles como para desarrollar, en una misma área de

¹⁶³ DEEN, Thalif (2004) El Jefe de Naciones Unidas Busca más de 30.000 Efectivos para Operaciones de Paz (UN Chief Seeks 30,000 More Troops for Peacekeeping). Inter Press International, 7 de septiembre de 2004. Traducción propia del original en inglés. Artículo disponible en: <www.globalpolicy.org/security/peacekpg/general/2004/0907seeksmore.htm>.

operaciones, acciones de combate, ayuda humanitaria y mantenimiento de la paz, muchas veces, todos al mismo tiempo.

El patrón de aportación de tropas para las OMP de la ONU, comenzó a cambiar al finalizar la Guerra Fría. Esta época vio a las principales potencias, todas ellas vinculadas a la OTAN, así como a sus aliados, empeñados en grandes y costosas operaciones. La Guerra del Golfo (Ago.1990 - Feb.1991) insumió a los aliados más de 600.000 efectivos. La pacificación de los Balcanes (1991-1999) insumió inicialmente el despliegue de más de 30.000 efectivos de la OTAN, y el posterior mantenimiento de la paz hasta el presente, ha insumido cuantiosos recursos.¹⁶⁴ La intervención en Afganistán (Oct. 2001 al presente), así como la invasión a Irak (Mar. 2003 al presente) por una coalición encabezada por EUA, insumió el despliegue de unos 260.000 efectivos. Cabe destacar que la ocupación de Irak, por parte de EUA y sus aliados, no contó con la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU.

Los países desarrollados del bloque occidental asociados a la OTAN, y en especial EUA, tienen actualmente miles de hombres desplegados alrededor del mundo, a un costo muy elevado, tratando de “pacificar” áreas del planeta prioritarias para la *Alianza Atlántica*. La OTAN tiene una agenda propia, que busca atender los intereses de sus miembros y esta agenda no siempre coincide con las prioridades de la ONU. Con posterioridad a los atentados del 11 de setiembre de 2001, la ocupación de Afganistán, y luego la de Irak, han representado un costo económico, político y social muy elevado para las principales potencias involucradas. Lo que está ocurriendo actualmente en Irak

¹⁶⁴ **Conflicto de los Balcanes (1991-1999).** En 1991 la disolución de la URSS (Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas) generó graves conflictos internos en diferentes regiones del antiguo bloque soviético. En 1991 la antigua Yugoslavia comenzó a desintegrarse cuando Croacia, Eslovenia y Macedonia proclamaron su independencia, al tiempo que estalló una cruenta guerra en Bosnia entre serbios, bosnios y croatas. La región de los Balcanes (que incluye a Albania, Bulgaria, Grecia y los territorios de la antigua Yugoslavia) pasó a estar en el centro de la atención internacional, debido a los graves incidentes de violencia contra minorías étnicas y religiosas, que resultaron de la fragmentación de la ex – Yugoslavia. A fines de 1995, por los Acuerdos de Dayton, Serbia reconoció la independencia de Bosnia – Herzegovina. La violencia se inició luego en Kosovo, región autónoma de Serbia. En el conflicto en Kosovo (Feb. 98 – Abr. 99) se registraron combates entre el gobierno central de Serbia y los albaneses de Kosovo (alvanokosovares) que querían su independencia.

tiene muchas probabilidades de convertirse en el modelo de las guerras del Siglo XXI. Pero el hecho de estar desarrollando ayuda humanitaria y mantenimiento de la paz, exige a las tropas estar en contacto cercano con la población local y esto las hace extremadamente vulnerables. Las tropas de Estados Unidos y sus aliados representan blancos fáciles para los grupos insurgentes locales que operaran en Irak. Los esfuerzos por pacificar y reconstruir Irak, después de la guerra, muestran las complejas implicaciones de las operaciones de paz.¹⁶⁵

Los problemas actualmente afrontados por las tropas estadounidenses en Irak, demuestra que mantener la paz puede llegar a ser más difícil que hacer la guerra. Y en este aspecto, ser una súper-potencia en lo político, lo económico y lo militar, no asegura el éxito cuando se trata de pacificar un país. Los costos económicos, políticos y sociales asociados a la posguerra en Irak, no tienen precedente y, sin duda, tendrán una influencia muy importante en el futuro diseño de políticas globales.

4.7.2 El Papel Decisivo de las Naciones en Desarrollo

El hecho que las naciones en desarrollo no sean capaces de hacer importantes contribuciones económicas a las misiones de paz, no significa que ellas no tengan nada que aportar a la estabilidad y la paz mundial. Las naciones más desarrolladas controlan el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y tienen una influencia política y económica muy importante en toda la ONU. Ellas podrían desarrollar operaciones de paz por si solas, si así lo desearan,

¹⁶⁵ **La Guerra en Irak.** Tropas norteamericanas y británicas invadieron Irak el 20 de marzo de 2003, tomando en poco tiempo el control del país. Para el 1º de abril prácticamente ya habían finalizado los combates y el 1º de mayo de 2003 el Presidente Bush (Hijo) anunció oficialmente el fin de las operaciones militares. En abril de 2007 los muertos norteamericanos en Irak ascendían a 3.300 (datos presentados por TVE – Tele Visión Española en abril de 2007). Las fuerzas estadounidenses han estado en Irak por más de cuatro años, un tiempo igual al que los estadounidenses combatieron en la Segunda Guerra Mundial (1941 – 1945). Más de cuatro años después de la invasión, Irak sigue sumergida en la violencia y esta campaña, que ya ha consumido centenares de miles de millones de dólares, parece no tener fin.

pero reconocen el beneficio de contar con el apoyo de los diferentes Estados miembros, a fin de proporcionar a las operaciones de paz lo siguiente:

- **Contar con presencia multinacional.** A fin de legitimar los esfuerzos de paz, se requiere un adecuado equilibrio de nacionalidades entre los 192 países miembros de Naciones Unidas, a los efectos de mostrar la necesaria neutralidad de las fuerzas desplegadas en términos de intereses nacionales sobre el área de misión.¹⁶⁶
- **Desplegar tropa fácilmente aceptadas por la población local.** Organizar una fuerza de paz con tropas que muestran afinidad o al menos neutralidad con las particularidades culturales, religiosas y políticas que caracterizan al gobierno y a los habitantes del área de misión, facilita el desarrollo normal de las operaciones generando un ambiente de confianza y buena voluntad en el país anfitrión.

Por supuesto, las exigencias antes analizadas pueden ser cumplidas por varios países desarrollados. Sin embargo, estas naciones poseen estructuras militares con un grado tal de desarrollo que hace muy costoso el desplegar tropas en OMP. Este será uno de los determinantes para no aportar tropas, a menos que los intereses nacionales indiquen la conveniencia de participar en una cierta misión. Este aspecto fue comentado por Solomon (2004), después de analizar el caso de Canadá. Para los países desarrollados, el saldo económico final asociado al despliegue de unidades militares en OMP representará por norma una pérdida neta de dinero muy importante. Esto se debe a que los reembolsos pagados por la ONU no alcanzan a cubrir los altos costos operacionales de estructuras militares equipadas con tecnología avanzada.

Por otra parte, al elevado costo económico debe sumarse el alto costo político que representa para los gobiernos las bajas sufridas en OMP. En el caso de los EUA, la mala experiencia sufrida por las tropas estadounidenses en Somalia durante el desarrollo de una OMP auspiciada por la ONU es un muy buen ejemplo de esto. Sin duda, la dura experiencia de EUA en Somalia ha tenido un

¹⁶⁶ **Países Miembros de la ONU.** En 2002 después de la adhesión de Suiza y Timor-Oriental, las Naciones Unidas alcanzaron los 191 miembros. La República de Montenegro se convirtió miembro número 192 de las Naciones Unidas, el 28 de junio de 2006. Montenegro se separó de Serbia después del referéndum celebrado el 21 de mayo de 2006. La única banca que ambas repúblicas compartían en la ONU fue asignada a Serbia.

importante efecto sobre la actual política estadounidense en materia de contribución de tropas a Naciones Unidas.¹⁶⁷

Por estas razones los países desarrollados preferirán marcar su presencia en las OMP, enviando solo Observadores Militares y Policiales, así como Oficiales de Estado Mayor. Los diferentes motivos que llevan a una baja contribución de tropas serán analizados detalladamente en la sección siguiente.¹⁶⁸

4.7.3 Motivos de la Baja Contribución de los Países Desarrollados

Se da la coincidencia que todos los miembros del G-8 (el grupo de los ocho países más desarrollados) con la excepción de Japón y Rusia, son miembros de la OTAN. Por ello no sería adecuado considerar aisladamente su grado de desarrollo, sin tomar en cuenta el componente político que representa su pertenencia a la *Alianza Atlántica*. Muy posiblemente, algunas de las razones para explicar la baja contribución que registran los países desarrollados podrían estar asociadas a los siguientes elementos:¹⁶⁹

- **No fijar tropas y equipos militares en actividades no prioritarias para los países desarrollados.** Tener tropas y equipos desplegados en misiones de paz, significa que

¹⁶⁷ **Misión de ONU en Somalia (Abr. 1992 - Mar.1995)** Exigió un despliegue inicial de unos 30.000 efectivos y dejó un saldo final de 160 víctimas mortales entre personal civil, policial y militar de la ONU. Esta operación involucró particularmente a EUA que dirigió una Fuerza Multinacional que acudió en auxilio de la ONU, para estabilizar una repentina escalada de violencia. En Somalia EUA tuvo 30 muertos (casi el 20% del total). Por otra parte, la opinión pública norteamericana se vio sensibilizada por los reportajes de la CNN y posteriormente por películas como "La caída del Halcón Negro" que se basó en el incidente en el que las milicias somalíes derribaron un helicóptero norteamericano de tipo Black Hawk (Halcón Negro).

¹⁶⁸ **G-8 (Grupo de los Ocho)** En 1975, el Presidente francés, Valéry Giscard d'Estaing invitó a los líderes de Alemania, Italia, Japón, el Reino Unido y los EUA, a reunirse en el Château de Rambouillet, cerca de París. Los líderes de estos países decidieron reunirse anualmente e invitar a Canadá para su próximo encuentro en 1976, quedando así conformado el denominado G-7. Rusia fue invitada a incorporarse al grupo en la Cumbre realizada en Birmingham en 1998, conformándose así el G-8. Anualmente realiza cumbres de mandatarios y conferencias a nivel de ministros y funcionarios. Más información puede ser obtenida en: <www.g8.fr>.

¹⁶⁹ **Miembros de la OTAN.** Los actuales 26 miembros de la OTAN son: Alemania, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Italia, Letonia (Latvia), Lituania, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania y Turquía. Por mayor información se recomienda consultar: <www.nato.int/structur/countries.htm>.

esos recursos no están disponibles para otras cuestiones más importantes para los intereses nacionales de los países desarrollados.

- **No exponer sus tropas al contacto directo con la población local.** Cuando hay un alto costo en vidas como resultado de un conflicto, se genera un importante costo político y social. Las operaciones desarrolladas para pacificar la antigua Yugoslavia, así como más tarde Somalia, y actualmente Irak, muestran a la opinión pública un escenario lleno de peligros, principalmente para los países miembros de la OTAN.
- **Alto costo de las operaciones militares modernas.** El costo diario de tener tropas desplegadas en el terreno es muy elevado, si se consideran los estándares operacionales de las fuerzas militares de los países desarrollados. Normalmente, las operaciones militares modernas involucran complejas y costosas infraestructuras logísticas, así como elaboradas acciones para asegurar el confort y el bienestar del personal. Los despliegues de ejércitos modernos son mucho más costosos que lo que insumiría poner en el terreno equipo militar “menos desarrollado” y utilizando un “estilo de despliegue” más simple, como el que generalmente usan los países en desarrollo.
- **Alto costo del personal militar en países desarrollados.** Un país desarrollado como Canadá, por ejemplo, paga en promedio US\$ 3.000 por mes a un soldado (Solomon 2004). En contraste, los países en vías de desarrollo pueden llegar a pagar a sus tropas 5 o 10 veces menos. Un soldado uruguayo, por ejemplo, gana un salario mensual de aproximadamente US\$ 200.
- **Alto Costo de los criterios de despliegue.** Normalmente, los países desarrollados acostumbran desplegar unidades completas de sus fuerzas regulares, las que no concurren de forma voluntaria, sino como parte de sus obligaciones del servicio.

En líneas generales, los motivos por los que las naciones desarrolladas evitarán contribuir con tropas, podrían ser resumidos afirmando que no tienen la voluntad política de hacerlo. Por otra parte, para una nación desarrollada es económicamente, políticamente, y socialmente “menos costoso” proveer dinero que tropas. Como será analizado en la siguiente sección, los países en vías de desarrollo pueden proveer, a un costo económico relativamente bajo (según los parámetros de los países desarrollados), uno de los recursos más sensibles desde el punto de vista político y social: recursos humanos. Esto no quiere decir que los países menos desarrollados estén dispuestos a sacrificar la vida de sus fuerzas en misiones de alto riesgo. Por el contrario, como las fuerzas de

los países en desarrollo no son vistos como “enemigos” en el área de misión, las “bajas de combate” son la “excepción que conforma la regla”.

4.7.4 Motivos de la Alta Contribución de Uruguay

Como ya fuera analizado previamente, Uruguay tiene una amplia experiencia en materia de OMP y parece que el país ha descubierto y explotado algunas “ventajas comparativas” que han potenciado su éxito en las misiones de paz. En el caso particular de Uruguay, los siguientes elementos pueden ser considerados como los principales determinantes de su alta participación, así como de su eficiencia, en las misiones de paz:

4.7.4.1 Factores Nacionales

- **Principios Tradicionales de Política Exterior.** Uruguay siempre se ajustado estrictamente a las normas del Derecho Internacional, y ha defendido los principios de autodeterminación de los pueblos y de no intervención en los asuntos internos de otros Estados. Asimismo siempre ha promovido la solución pacífica de las controversias y el respeto del Derecho Humanitario.
- **Idiosincrasia Nacional.** Este ha sido posiblemente el principal ingrediente del éxito uruguayo en OMP. Las tropas uruguayas se han caracterizado por mantener siempre excelentes relaciones con todos los actores implicados en las operaciones de paz: personal civil y militar de Naciones Unidas, representantes de las ONG y de los gobiernos locales, así como con la población en general.
- **Imagen Internacional del País.** Uruguay tiene una larga tradición de neutralidad y respeto por las normas internacionales. Por otra parte, el país nunca ha tenido colonias, ni ninguna otra clase de intereses expansionistas, lo que lo diferencia de la mayoría de países desarrollados. Por otra parte, Uruguay tiene un largo historial de apoyo a las OMP que se remonta a 1929.

4.7.4.2 Factores Políticos

- **Aceptación política y social de la participación en OMP.** Uruguay ha tenido una baja tasa de muertes, lesiones permanentes y enfermedades graves debido a las OMP. Esto ha asegurado la disponibilidad de voluntarios así como la generalizada aceptación del gobierno y la sociedad a la participación uruguaya en misiones de paz. A esto debe ser agregado el excelente desempeño de las tropas uruguayas en OMP, lo que ha sido elogiado en muchas ocasiones por Naciones Unidas. Entre los diez primeros contribuyentes de tropas, a la ONU el número promedio de muertes, desde 1948 hasta 2005, es de 60,8 fatalidades, mientras que Uruguay ha tenido sólo 18 víctimas a lo largo del mismo período. Por otra parte, estos decesos fueron producidos, en general, por accidentes u otras situaciones que podrían haber ocurrido durante las actividades militares normales en Uruguay. La participación en OMP es siempre una decisión política en la que evidentemente influye, como en toda cuestión política, la opinión pública. Por esta razón, la generalizada aceptación de la sociedad uruguaya de la participación en OMP, ha sido fundamental.
- **La Política exterior del País.** Uruguay ha tenido una amplia participación en OMP desde 1929, cuando participó en una de las primeras acciones de paz modernas, desarrollada para detener una guerra entre Bolivia y Paraguay. Por otra parte, desde 1952 ha tenido una presencia permanente en Cachemira (frontera India-Pakistán) y desde 1982 ha tenido tropas permanentemente desplegadas en el Sinaí. Esto podría servir para apoyar las presunciones presentadas por Solomon (2004), basadas en la opinión de diferentes autores, asegurando que las OMP son “formadoras de hábito” y por ello los países que ingresan al círculo de los países que apoyan la paz, acostumbran permanecer en él.
- **Condiciones políticas para participar.** Por norma, Uruguay solo ha participado en misiones de paz que han cumplido con una serie de condicionantes que la alineaban con la política exterior del Estado.

La participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de paz de Naciones Unidas es dispuesta por el Poder Ejecutivo con la autorización del Poder Legislativo, de conformidad con lo que establece la Constitución de la República al respecto. Esta participación se ha materializado en cada oportunidad respetando los principios tradicionales de Política Exterior que sostiene nuestro país, particularmente la libre determinación de los pueblos, la no intervención en asuntos internos de otros Estados, la solución pacífica de las controversias y el respeto del Derecho Humanitario. Asimismo se han estipulado los siguientes requisitos adicionales: (1) Existencia de un «Acuerdo de Paz» previo. (2) Solicitud de las partes en conflicto a las Naciones Unidas para su participación. (3) Resolución del Consejo de Seguridad para el establecimiento de la misión. (4) Participación voluntaria de países contribuyentes de tropas.¹⁷⁰

Cabe destacar que, en este sentido, un gran debate surgió en el Parlamento Uruguayo cuando la ONU cambió la naturaleza de la misión de paz que se estaba desarrollando en el República Democrática del Congo. Esta misión, que comenzó en el marco del Capítulo 6 de la *Carta de las Naciones Unidas* (acciones desarrolladas con consentimiento de las partes en conflicto) pasó a regirse por lo previsto en el Capítulo 7 (acciones que son desarrolladas sin consentimiento de las partes).

El Informe Brahimi, aquel informe excelente de fines del milenio pasado, principios de este, de autocrítica de las misiones de paz, tan bueno y que concluyó, entre otras cosas, que eran un peligro las misiones del capítulo sexto, que producían más bajas que las del capítulo séptimo y que sin una presencia robusta, militarmente robusta, en cualquier operación de paz y fuerzas autorizadas a discernir bien entre el agresor y el agredido y a utilizar las armas, se comprometía el prestigio de una muy buena idea.¹⁷¹

Sobre la misión en la República Democrática del Congo, es importante considerar el costo económico adicional que representó el pasaje al Capítulo 7º, puesto que las fuerzas uruguayas debían estar preparadas para desarrollar operaciones de combate, si esto fuera preciso, para proteger a los miembros de la ONU o a la población civil. Esto exigió al

¹⁷⁰ BURONE, José María (2006) Política Exterior y Defensa en un Mundo Incierto. Fuerzas Armadas: Misiones, Capacidades y Cooperación Regional. Editado en Uruguay-MDN (2006) *Debate Nacional sobre Defensa. Aportes para una Ley de Defensa*. MDN (Ministerio de Defensa Nacional), Montevideo. Mayo de 2006. p.120. Disponible en el sitio web del MDN: <www.mdn.gub.uy/archivos/debatenacional/libro_defensa2.pdf>.

¹⁷¹ FERNÁNDEZ HUIDOBRO, Eleuterio (2006) Misiones de Paz: un instrumento de la política exterior del Uruguay. Editado en Uruguay-MDN (2006) *Debate Nacional sobre Defensa. Aportes para una Ley de Defensa*. MDN, Montevideo. Mayo de 2006. p.97. Disponible en: <www.mdn.gub.uy/archivos/debatenacional/libro_defensa2.pdf>.

Ejército adquirir y enviar al Congo equipo y suministros adicionales.

- **Voluntaria elección de cuándo y cómo participar en OMP.** Dado los limitados recursos del país, Uruguay siempre fue prudente en determinar dónde, cuándo, cómo y con qué medios participar. Normalmente Uruguay no desplegaba más de un Batallón al mismo tiempo, con lo que se buscaba atender las múltiples solicitudes de la ONU, sin comprometer el normal funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Por este motivo, no todos los pedidos de ONU eran aceptados, aunque esto cambió con el surgimiento de la misión en Haití. De todas formas, la decisión de participar en Haití fue el resultado de una cuidadosa evaluación puesto que puso a las Fuerzas Armadas al límite de su capacidad de contribución.

4.7.4.3 Factores Económicos

- **Alta Tasa de Desempleo.** Esto asegura que las Fuerzas Armadas, integradas exclusivamente por voluntarios, tengan siempre suficientes aspirantes a ingreso disponibles para cubrir sus necesidades, aún cuando los salarios militares sean muy bajos.
- **Bajos Salarios Militares.** Esto lleva a que el número de voluntarios para las OMP exceda largamente el número de efectivos necesarios. Sobre este aspecto, cabe recordar que durante una misión de paz, un soldado recibe por mes unas cinco veces su salario normal en Uruguay.
- **Alto Valor de Compra del Dólar en el Mercado Uruguayo.** Esto hace que los salarios pagados en dólares por Naciones Unidas, sean muy atractivos para los militares uruguayos, a pesar de que ese mismo salario sería considerado bajo en un país donde el dólar tuviese un poder de compra menor. En el año 2002, debido a la crisis financiera sufrida por el país a causa del colapso de la economía argentina de fines de 2001, el dólar aumentó rápidamente su tipo de cambio, pasando de

14 a 24 pesos en muy poco tiempo. Esto llevó a que el dólar prácticamente duplicara su capacidad de compra en Uruguay.

- **Bajo Presupuesto de Defensa.** Esto ha impulsado a las Fuerzas Armadas a desarrollar una postura organizativa en favor de la participación en OMP, como una forma de mantener y/o reemplazar parte de su equipo militar, así como de mantener a las tropas activas y entrenadas. Esto resulta ser también un modo directo de mejorar los bajos salarios de sus miembros, al tiempo que indirectamente favorece el reclutamiento y la permanencia de la tropa en servicio activo. Este último aspecto es sumamente importante en el caso de Uruguay, debido a que en el país nunca existió un servicio militar obligatorio.

4.7.4.4 Factores Logísticos y Operacionales

- **Modelo organizativo.** A diferencia de los países desarrollados que acostumbran desplegar unidades completas de sus fuerzas regulares, Uruguay tomó como norma organizar nuevas unidades de voluntarios con el único objetivo de participar en una determinada OMP. Los reemplazos para estas unidades durante toda la misión, son también voluntarios que provienen de diferentes unidades y que son reunidos para un periodo de entrenamiento conjunto antes del despliegue. Es importante destacar que estas unidades *ad hoc* son disueltas después del cierre de una misión. Este criterio de “generación de fuerzas”, reduce el impacto de movilizar tropas, ya que un pequeño porcentaje de cada unidad estará en el extranjero al mismo tiempo. En este aspecto Uruguay ha desarrollado una importante especialización en todos los procesos relacionados con la selección, entrenamiento y despliegue del personal para OMP. Esto representa un elemento clave que genera una “ventaja relativa” en esta materia. A lo largo de los años, estos procedimientos han sido mejorados por la acumulación, así como el desarrollo de conocimiento y experiencia (curva aprendizaje). El particular modelo de generación de fuerzas puesto en práctica por Uruguay, para formar los contingentes a ser desplegados en OMP, ha probado ser exitoso. Uruguay ha podido adoptar este particular modelo de generación de fuerzas, porque cuenta con un servicio militar

totalmente voluntario compuesto por soldados profesionales que poseen muchos años de experiencia y que están altamente capacitados, por lo que pueden ser enviados a las misiones de paz en cualquier momento.

- **Conocimiento (*Know-how*).** El Ejército uruguayo ha acumulado mucha experiencia y posee un profundo conocimiento de cómo manejar eficazmente todos los aspectos administrativos relacionados con la selección, entrenamiento y despliegue del personal para las OMP. Éste es uno de los motivos por los que la posibilidad de instalar en Uruguay un centro de formación regional para OMP de la ONU, ha sido considerada. Es importante destacar que Argentina y Chile han realizado importantes esfuerzos para tratar de convertirse en el centro de formación regional de Naciones Unidas, pero la instalación de tal centro en cualquiera de los “tres grandes” de la región (Argentina, Brasil y Chile) es improbable. Esto se debe a que cualquier proyecto de instalar este centro en uno de estos tres países, generaría la inmediata oposición de los otros dos. Por esto y por su larga experiencia en OMP, Uruguay tiene más posibilidades de conseguir la aprobación, así como el financiamiento de la ONU, para transformar la EOPE (Escuela de Operaciones de Paz del Ejército) en un centro de formación regional.¹⁷²
- **Equipo de baja complejidad y bajos requerimientos operacionales.** Esto hace posible cubrir los costos de desplegar y operar una fuerza de paz con los reembolsos de equipo que habitualmente paga Naciones Unidas. Los países desarrollados tienen un alto estándar de equipamiento (equipo nuevo y de última generación), las Naciones

¹⁷² **EOPE (Escuela de Operaciones de Paz del Ejército).** En 1995 fue creado el CIOPE (Centro de Instrucción para Operaciones de Paz del Ejército), aprobándose su Reglamento de Organización y Funcionamiento por el BMDN 9527, del 29 de marzo de 1995. Posteriormente, por el Decreto 377/98 (22 Dic.98), el CIOPE pasó a denominarse EOPE (Escuela de Operaciones de Paz del Ejército). Orgánicamente la EOPE depende del IMAE (Instituto Militar de las Armas y Especialidades) del Ejército. Actualmente se está proyectando la transformación de la EOPE en una nueva organización denominada ENOPU (Escuela Nacional de Operaciones de Paz del Uruguay). Completada esta transformación dejará de pertenecer al Ejército y pasará a depender del Ministerio de Defensa Nacional a través del SINOMAPA (Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz). Este nuevo centro de entrenamiento para operaciones de paz, será trasladado al centro de Montevideo, estará comandado por un Coronel del Ejército y estará integrado por personal de las tres Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), al tiempo que contará con representantes del Ministerio del Interior. Por mayor información sobre el SINOMAPA, se recomienda consultar la página 165 de este trabajo.

Unidas pagan por un estándar de nivel medio y los países subdesarrollados utilizan, en general, un estándar de equipo de menor nivel (tecnología militar más antigua y/o simple) lo que representa menores gastos de adquisición y mantenimiento.

- **Esquema de despliegue sencillo.** Los contingentes uruguayos adoptan, por regla general, instalaciones y alojamiento simples, así como infraestructuras y actividades, destinadas al confort de la tropa, bastante austeras y relativamente poco costosas.

Uruguay ha demostrado que puede brindar un servicio de alto valor al mundo enviando tropas a las OMP y colaborando de esta manera a generar el *bien global de la paz*. Al mismo tiempo, el país ha descubierto que sus esfuerzos en favor de la paz crean no sólo beneficios para la comunidad internacional, sino también beneficios específicos para Uruguay, como ya fuera analizado.

Para el gobierno uruguayo, las OMP son un modo productivo de utilizar los recursos militares de la nación. Estas operaciones generan beneficios para la sociedad uruguaya, tienen un impacto positivo sobre la imagen internacional del país y no generan ningún impacto negativo sobre la economía. Al participar en OMP, las Fuerzas Armadas Uruguayas utilizan productivamente sus recursos humanos, materiales y financieros generando las condiciones necesarias para mantener su equipo, así como para reponer el material antiguo y en algunos casos obsoleto. Las misiones de paz dan al personal la posibilidad de adquirir y desarrollar habilidades operativas, lo que en Uruguay resulta muy difícil, debido a la ausencia de recursos financieros para realizar actividades de entrenamiento, principalmente debido al casi inexistente presupuesto para combustible, repuestos y municiones, entre otros rubros.

Podría decirse que Uruguay no ha perdido dinero por participar en OMP porque ha sido muy prudente al decidir en qué misiones participar, qué número de personal enviar y qué tipo de equipo desplegar. De esta forma se ha asegurado que la participación no compromete el normal funcionamiento de las Fuerzas Armadas en Uruguay. Por consiguiente el país ha participado en la medida de sus posibilidades, haciendo un uso eficiente de sus escasos recursos.

5 Administración de los Recursos de Defensa en Uruguay

5.1 Gestión de Recursos Humanos

5.1.1 Generalidades

El MDN (Ministerio de Defensa Nacional) es el Inciso 03 del Presupuesto Nacional (ver Cuadro 49 de p.272 - Organismos que integran el Presupuesto Nacional 2005-2009). El tema de los Recursos Humanos, tiene un papel destacado, dentro del presupuesto asignado al MDN puesto que algo más del 60% del presupuesto total está dedicado a salarios.

Hasta el año 2004, el Ministerio de Defensa tenía 11 Unidades Ejecutoras (UE). En mayo de 2005, por el Decreto 155/005, la entonces UE 3.40 (DNC - Dirección Nacional de Comunicaciones) pasó a la órbita del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), y por ello en la actualidad el MDN tiene solo 10 UE. No obstante, hasta el año 1996 el MDN tenía más de 30 UE, lo que agregaba gran complejidad a la gestión presupuestaria de ese ministerio.¹⁷³

La incidencia de personal civil a nivel Inciso 03 (Ministerio de Defensa) es muy baja, y la desvinculación de la DNC del MDN representó un cambio muy pequeño en lo relativo a la importancia presupuestaria de los Recursos Humanos en la gestión del ministerio. La DNC era la más pequeña de las

¹⁷³ **Ley 16.736 del 5 de enero de 1996 (Ley de Presupuesto 1996-2000)**. Los artículos 707, 709, 710 y 713 de esta Ley, así como su Decreto Reglamentario 186/996, del 16 de mayo de 1996, definieron los criterios para la reformulación de las estructuras organizativas de los Incisos 02 al 14 del Presupuesto Nacional. Posteriormente, el decreto 377/998, del 22 de diciembre de 1998, reglamentó la reestructura interna del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Uruguaya. En esta reestructura, muchas de las *Unidades Ejecutoras* del MDN se fusionaron. Con esta reforma, el *Programa Ejército* fue el que más se centralizó, puesto que era el *Programa* que mayor número de Unidades Ejecutoras poseía. Toda esta reestructura dio mayor simplicidad a la estructura presupuestal del MDN.

Unidades Ejecutoras dependientes del MDN y tenía menos de 100 funcionarios, en su mayoría Civiles o Equiparados.

Sin incluir las tres Fuerzas Armadas, el personal que ingresa a alguna dependencia del MDN lo hace como militar, firmando al igual que todo el personal que recluta las Fuerzas Armadas un contrato de servicio inicial por dos años, que puede luego ser extendido mediante renovaciones anuales. Normalmente, el personal administrativo del MDN ingresa como Soldado de 2ª y comienza desde ese momento su carrera militar, que en la práctica constituye una carrera "administrativa", puesto que por lo general nunca reciben instrucción militar de combate. Normalmente los funcionarios que ingresan en el "Escalafón Administrativo" y en el "Escalafón de Servicio" (limpieza, mantenimiento, etc.) no usan uniforme militar y no son afectados a tareas que impliquen el uso de armamento. No obstante este personal, al igual que el personal combatiente, recibe la correspondiente instrucción sobre reglamentos, normas y leyes que rigen la actividad militar. Esto último constituye un requisito indispensable para que este personal pueda estar sometido a las normas que regulan los aspectos disciplinarios y penales de la actividad militar.

Por lo antes expuesto, la mayor parte de los funcionarios del MDN pertenecen al Escalafón K (personal militar) y el resto de los escalafones civiles tienen un peso relativamente menor en lo referente a sueldos. En base al personal "ocupado", en el Escalafón K (Personal Militar), que incluye puestos "ocupados por Ley", puestos "ocupados fuera de cuadro" y puestos "vacantes", se realizan las provisiones relativas a salarios en cada Ley de Presupuesto (quinquenal) y en sus correspondientes Leyes de Rendición de Cuenta (anuales).¹⁷⁴

Cada Ley de Presupuesto y sus correspondientes Leyes de Rendición de

¹⁷⁴ La actual estructura de cargos militares y policiales está incluida en el Tomo V de los anexos de la Ley 17.930 (9 dic.05) por la que se aprobó el Presupuesto Nacional 2005-2009. El Presupuesto para el actual período de Gobierno incluye seis anexos: Tomo I "Resúmenes", Tomo II "Recursos", Tomo III "Gastos de Funcionamiento", Tomo IV "Inversiones", Tomo V (partes I, II y III) "Estructura de Cargos y Contratos de Función Pública" y Tomo VI "Planes Estratégicos de Gestión 2005-2009 y Planes Anuales de Gestión - Indicadores, años 2005 y 2006". La Ley de Presupuesto vigente está disponible en el sitio web del Parlamento Uruguayo: <www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17930.htm>.

Cuentas, tienen la posibilidad de establecer ajustes a la cantidad de efectivos militares y policiales, creando, suprimiendo o modificando cargos. En este aspecto, cabe recordar que la *Constitución de la República* en su Artículo 85 (inciso 8º), establece que compete a la *Asamblea General* “designar todos los años la fuerza armada necesaria. Los efectivos militares sólo podrán ser aumentados por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara”.

En el caso de los funcionarios civiles del MDN, incluyendo civiles equiparados y los civiles propiamente dichos, el número de vacantes, así como la estructura de cargos, ha sido muy irregular a lo largo del tiempo, puesto que fueron reguladas por artículos de distintas leyes. Por otra parte, los criterios en este aspecto han sufrido diversas reestructuras y modificaciones con el correr de los años. En cada Ley de Presupuesto, el Poder Ejecutivo determina la cantidad de funcionarios militares y policiales necesarios, y esto es sometido a la aprobación parlamentaria, tal como lo establece la *Constitución de la República*. Cabe destacar que los funcionarios militares, policiales y diplomáticos (escalafones K, L y M respectivamente), no revisten la categoría de Funcionario Público. Asimismo, no dependen de la ONSC (Oficina Nacional del Servicio Civil) y no se rigen por el TOFUP (Texto Ordenado del Funcionario Público).¹⁷⁵

Cómo se indicó, el número de los efectivos militares se fija una vez por período de gobierno en la Ley de Presupuesto y, al menos en materia de personal, las leyes anuales de Rendición de Cuentas se utilizan normalmente para atender situaciones administrativas que sólo pueden ser resueltas mediante una ley. En general se incluyen dentro del Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas, las necesidades que son elevadas por las distintas Unidades Ejecutoras, y que fueron aprobadas por el Ministerio de Defensa. Los cargos asignados al MDN

¹⁷⁵ El Artículo 59 de la Constitución de la República establece, claramente, a que empleados del Estado se aplica el Estatuto del Funcionario, exceptuando a título expreso a los militares, policías y diplomáticos, que se rigen por leyes especiales. La Constitución de la República puede ser consultada en: <www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>.

pueden dividirse en dos grandes categorías:

1. Cargos Ocupados. Esta categoría incluye a todos los funcionarios que perciben un salario del MDN y por lo tanto están presupuestados, esto es, están incluidos en las previsiones financieras para sueldos que se incluyen en cada Ley de Presupuesto o Ley de Rendición de Cuentas. Esta categoría incluye a su vez dos sub-categorías:

- a. **Cargos Ocupados por Ley.** Son los cargos desempeñados por funcionarios civiles o militares que ocupan una vacante establecida por alguna norma legal.
- b. **Cargos Ocupados Fuera de Cuadros.** Son los cargos ocupados por personal presupuestado, civil o militar, que exceden las cantidades de cargos establecidas legalmente.

2. Cargos Vacantes. Son cargos que están autorizados legalmente, pero que por algún motivo no han sido cubiertos.

El personal que revista en el Ministerio de Defensa puede hacerlo como integrante de alguna de las cinco categorías siguientes:

1. Personal Militar.
2. Personal Civil.
3. Personal Civil Equiparado.
4. Reservistas.
5. Personal Reincorporado (“Designado”).

Los funcionarios Militares integran el Escalafón K y aportan al S.R.P.FF.AA. (Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas). Los funcionarios civiles equiparados, aportan al S.R.P.FF.AA. igual que el personal del Escalafón K. Por su parte, los funcionarios civiles aportan al BPS (Banco de Previsión Social) o a las AFAP (Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional).¹⁷⁶

El personal Reincorporado y los Reservistas, integran el escalafón K y aportan por tanto al S.R.P.FF.AA. La figura del reincorporado, describe la situación de aquel personal militar retirado cuyos servicios son considerados necesarios, por lo que se lo “reincorpora” al servicio activo. Las personas que ocupan estos

¹⁷⁶ Un detallado panorama actual de la seguridad social en Uruguay, así como del sistema de previsión militar se presenta en la Sección 5.1.3 (La seguridad Social en el Ámbito Militar).

cargos son designadas, para ello, por Resolución Ministerial (que se publica en el BMDN – Boletín del Ministerio de Defensa Nacional) y por ello habitualmente se les denomina "Designados". Es importante destacar, que este personal resulta poco costoso para el Estado, ya que sigue percibiendo su "Haber de Retiro" (Jubilación Militar) y recibe además una retribución extra, cubierta por Rentas Generales, que tiene por fin equiparar sus haberes con los del personal en actividad de idéntica jerarquía. Estando reincorporados, generan antigüedad en el servicio que luego redundará en un incremento en su haber de retiro, cuando retornen a la situación de retiro. Por todo esto, un reincorporado le cuesta al Estado solamente la diferencia que se le paga para equiparar su haber de retiro al sueldo que percibiría estando en actividad. También es importante tener en cuenta que cuando un reincorporado cesa en sus funciones no genera una vacante. El personal Reservista, también es "designado" por Resolución Ministerial, a instancia de las solicitudes elevadas por los Comandantes en Jefe de las tres Fuerzas Armadas. Los reservistas, al igual que los reincorporados, cuando se retiran o cesan en sus funciones, no generan vacantes. La complejidad del tema de personal en el MDN, puede ser reflejada sintéticamente de la siguiente manera:

[El MDN posee] una nómina de alrededor de 30.000 funcionarios pertenecientes a escalafones numerosos y de difusa y precaria normativa [lo que] exige encarar con profesionalismo su reordenamiento de un modo exento de subjetividades acentuadoras de soluciones arbitrarias.¹⁷⁷

Normalmente, el número de funcionarios del MDN, fundamentalmente el número de militares, fluctúa mensualmente de forma importante, debido a que los contratos militares vencen el "último día del mes" correspondiente. Asimismo, las altas (el ingreso de nuevo personal) se producen el primer día del mes en que el voluntario firma el "Documento de Servicio Militar" (Contrato de Servicio Voluntario). Pero debido a que está definida la cantidad de vacantes de cada dependencia, en general las altas sólo se producen cuando se generan vacantes por bajas o retiros del personal en actividad. Sin embargo, en la práctica, el número de efectivos habitualmente permanece casi constante independientemente de las altas, bajas o retiros registrados cada mes. Dada la elevada tasa de desempleo del país, normalmente en la mayoría de las dependencias hay una "lista de espera" de voluntarios para ingresar.

¹⁷⁷ Uruguay – MDN (2005) Memoria Anual del Ejercicio 2005. MDN (Ministerio de Defensa Nacional). Montevideo. p.1.

Desde la implementación del SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera) en el año 1999, cada Unidad Ejecutora introduce de forma descentralizada la información financiera sobre su dependencia. En el año 2002, fue implementado en la misma red informática en la que funciona el SIIF, el denominado *Sistemas de Información de Recursos Humanos*, que permite contar con información detallada y precisa sobre las condiciones laborales y salariales de los funcionarios de la Administración Central. Este sistema incluye tres módulos: (1) el Sistema de Remuneraciones (SR); (2) Sistema de Supervisión Condiciones Objetivas de Trabajo (SCOT); y (3) Remuneraciones y Puestos de Trabajo (RPT).

Estos sistemas informáticos permiten disponer de información sobre la dotación de personal, la estructura de puestos de trabajo, las retribuciones, la carga horaria y otras variables relevantes de los puestos de trabajo ocupados y los funcionarios de cada unidad organizativa. A partir de estos datos se elaboran informes que constituyen herramientas para optimizar la gestión de los recursos humanos. A su vez, contribuyen a informar a la ciudadanía sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. Adicionalmente, el hecho de contar con estos sistemas de información es un elemento que promueve la instalación de relojes digitales y la universalización del control de asistencia del personal mediante tarjeta digital. El SCOT [Supervisión de Condiciones Objetivas de Trabajo] se alimenta de información generada por los sistemas de control de asistencia de cada UE. A su vez, el SR [Sistema de Remuneraciones] toma la información de los sistemas de liquidación de sueldos de las UE. Luego ambos sistemas acceden a la base de datos del sistema de Remuneraciones y Puestos de Trabajo (RPT) desarrollado por la Contaduría General de la Nación (CGN). De esta forma el SCOT, el SR y el RPT corren sobre la misma plataforma donde reside y se ejecuta el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), lo que posibilita tener toda la información centralizada en las bases de datos de la CGN y alcanzar a todas las UE conectadas al SIIF.¹⁷⁸

Una detallada explicación sobre los sistemas informáticos para la gestión de personal que se han comentado, se recomienda ver el Cuadro 6 de p.53 (Sistemas Informáticos que Operan en la Intranet del Gobierno Uruguayo).

Incentivos al retiro anticipado de oficiales. Mediante la Ley de Rendición de Cuentas correspondiente al Ejercicio 1990 (Ley 16.226 del 06 nov.91), el gobierno intentó racionalizar la cantidad de oficiales de las Fuerzas Armadas. Esta iniciativa, sumada a la natural rotación de personal, produjo una brusca disminución de 6.268 funcionarios del personal del MDN entre 1990 y 1991.

Artículo 78.- El Poder Ejecutivo concederá al Personal Superior de las Fuerzas Armadas que solicite su pase a situación de retiro o excedencia, los siguientes

¹⁷⁸ Por mayor información se recomienda consultar el material disponible en el sitio web de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) dependiente de la Presidencia de la República: <http://cepre.opp.gub.uy/mambo/index.php?option=com_content&task=view&id=101>.

beneficios: A) Oficiales Superiores: una compensación extraordinaria, por única vez, de dieciocho sueldos y compensaciones correspondiente al grado de General o equivalentes, un haber de retiro igual al sueldo y compensaciones del grado de General o equivalentes y el 100%, (cien por ciento), del aumento de todas las remuneraciones del personal en actividad; B) Jefes y Oficiales Subalternos: una compensación extraordinaria, por única vez, de dieciocho sueldos y compensaciones correspondientes al grado inmediato superior así como un haber de retiro igual al sueldo y compensaciones correspondientes al grado inmediato superior. El monto de los aumentos del haber de retiro será el que corresponda a los años de servicio, de acuerdo a la legislación vigente; C) Personal Superior que compute de diez a veinte años de servicios simples: pase a situación de excedencia. Las peticiones a que alude [...] deberán presentarse dentro del término de sesenta días, desde la publicación de la presente ley. El número de solicitudes a que se haga lugar no podrá ser superior al excedente real existente al momento de vencimiento del plazo estipulado precedentemente [...] Para su concesión se considerará la precedencia [...]. Artículo 86.- Si las vacantes reales que se produzcan por aplicación del artículo 78 excedieren el número que surge de aplicar lo dispuesto en... [la reglamentación vigente], sólo podrán ser provistas hasta ese número. Artículo 88.- Los beneficios establecidos precedentemente serán servidos por el Ministerio de Defensa Nacional con cargo a Rentas Generales. Artículo 89.- El Poder Ejecutivo reglamentará las disposiciones referidas a la regulación de cuadros. Artículo 90.- De las economías resultantes como consecuencia de las solicitudes de pase a situación de retiro o excedencia a que refiere el artículo 78, se destinará al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas el monto necesario para nivelar la financiación de sus prestaciones. Si resultaren excedentes, se destinarán a mejorar las retribuciones del personal en actividad del Ministerio de Defensa Nacional...”.¹⁷⁹

La iniciativa, tendiente a regularizar la cantidad de oficiales por cada jerarquía, no dio los resultados previstos, porque no se realizó la reglamentación relativa a la “regulación de cuadros” prevista en el Art. 89 de la Ley 16.226 (06 nov.91). Por otra parte, la iniciativa tuvo incidencia en la financiación del sistema previsional militar, puesto que, como puede verse en el cuadro de la página siguiente, por primera vez en la historia, la cantidad de pasivos militares superó a la cantidad de activos que aportaban al sistema.¹⁸⁰

¹⁷⁹ **Ley 16.226 (06 nov.91).** Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al Ejercicio 1990 dedica 38 artículos (Art. 53 a 97 inclusive) a regular aspectos referidos, al Ministerio de Defensa Nacional. Los artículos 78 a 90 definen los incentivos establecidos para el pasaje a situación de “Retiro” o “Excedencia” de Oficiales de las Fuerzas Armadas. Esta norma puede ser consultada: <www.parlamento.gub.uy>.

¹⁸⁰ Un detallado panorama actual de la seguridad social en Uruguay, así como del sistema de previsión militar se presenta en la Sección 5.1.3 (La Seguridad Social en el Ámbito Militar).

Cuadro 38: Evolución de la Demografía Militar en Uruguay (1984 – 2006)

Año	Población Total del país	Efectivos de las Fuerzas Armadas (FF.AA.)				Otro Personal del MDN	Total de Personal del MDN (A)	Retirados y Pensionistas Militares (B)	Relación entre Activos y Retirados (A/B)	Porcentaje de la Población al servicio del MDN
		Ejército	Armada	Fuerza Aérea	Total de Efectivos de las FF.AA.					
1984	2.989.622	23.458	7.763	4.419	35.640	4.194	39.834	----	----	1,33%
1985	3.008.656	23.515	7.760	4.407	35.682	4.029	39.711	----	----	1,32%
1986	3.027.651	23.550	7.787	4.463	35.800	4.050	39.850	----	----	1,32%
1987	3.046.555	23.478	7.769	4.434	35.681	4.173	39.854	----	----	1,31%
1988	3.065.621	23.039	7.598	4.367	35.004	4.093	39.097	----	----	1,28%
1989	3.085.203	23.044	7.611	4.387	35.042	4.103	39.145	----	----	1,27%
1990	3.105.559	23.103	7.598	4.359	35.060	4.116	39.176	34.211	1,15	1,26%
1991	3.126.746	18.527	6.561	3.894	28.982	3.926	32.908	36.809	0,89	1,05%
1992	3.148.680	18.193	6.342	3.517	28.052	3.361	31.413	37.507	0,84	1,00%
1993	3.171.303	18.192	6.343	3.533	28.068	3.444	31.512	37.417	0,84	0,99%
1994	3.194.508	17.664	6.075	3.326	27.065	4.168	31.233	39.726	0,79	0,98%
1995	3.218.193	17.667	6.075	3.033	26.775	4.159	30.934	40.726	0,76	0,96%
1996	3.242.335	17.665	6.073	3.309	27.047	4.101	31.148	41.508	0,75	0,96%
1997	3.266.895	17.554	5.923	3.119	26.596	4.513	31.109	41.774	0,74	0,95%
1998	3.291.734	17.243	5.998	3.114	26.355	4.447	30.802	41.885	0,74	0,94%
1999	3.316.676	16.739	5.690	3.071	25.500	4.435	29.935	42.040	0,71	0,90%
2000	3.341.577	16.753	5.615	3.122	25.490	4.480	29.970	42.296	0,71	0,90%
2001	3.366.363	16.761	5.644	3.116	25.521	4.503	30.024	42.939	0,70	0,89%
2002	3.390.991	16.830	5.545	3.160	25.535	4.531	30.066	43.345	0,69	0,89%
2003	3.415.385	16.886	5.688	3.095	25.669	4.537	30.206	43.780	0,69	0,88%
2004	3.439.473	16.933	5.651	3.083	25.667	4.562	30.229	43.771	0,69	0,88%
2005	3.463.197	16.961	5.708	3.083	25.752	4.492	30.244	43.968	0,69	0,87%
2006	3.465.932	16.802	5.678	3.021	25.501	4.386	29.887	44.136	0,68	0,86%

Notas Metodológicas: La población 1984-2006 fue obtenida de la División de Estadísticas de la ONU. La información sobre el personal militar (1984-2006) fue obtenida del Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay. Este cuadro muestra el total de funcionarios del Inciso 03 (Ministerio de Defensa Nacional). La información del año 1984 al 1996 muestra el total de cargos "asignados" en la Ley de Presupuesto (los cargos ocupados más los cargos vacantes no ocupados). Desde el año 1997 al 2006 se muestran solo los cargos efectivamente "ocupados". Esta información fue proporcionada por la Sra. Carla Mega, Encargada de la División Retribuciones Personales de la Dirección Financiero Contable del MDN. Los totales son al 31 de diciembre de cada año. La información sobre personal retirado (1990-2006) fue obtenida del S.R.P.FF.AA (Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas).

Fuente: Elaboración propia.

Evolución del número de efectivos militares. Los efectivos totales del MDN se redujeron en unos 10.000 funcionarios entre 1984 y 2006, lo que representa una disminución del 25% (Ver Cuadro 38). Sin embargo, esta reducción se registró solamente en las Fuerzas Armadas, puesto que el resto del personal del MDN, aumentó un 4,3% (192 funcionarios) durante el período considerado. Asimismo, en el período analizado, los efectivos del Ejército se redujeron un 28,4%, los de la Armada 26,8% y los de la Fuerza Aérea un 31,6%. Tal como puede verse en el Cuadro 38, la repentina reducción de 6.268 efectivos entre 1990 y 1991 llevó a que por primera vez en la historia, la cantidad de pasivos del sistema previsional militar, superara a la cantidad de activos aportantes al S.R.P.FF.AA (Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas).

Cuadro 39: Personal Superior y Subalterno de las Fuerzas Armadas (Set.2005)

GRADOS	MDN	JM	DINACIE	EJERCITO	ARMADA	FUERZA AÉREA	Dirección Nacional de Sanidad de las FF.AA.	D.G.S.FF.AA. S.T.S.FF.AA. S.V.FF.AA. S.R.P.FF.AA.	DNM	TOTAL
Tte.Gral. – V/A	0	0	0	1	1	1	0	0	0	3
Gral. – C/A – Brig.Gral.	0	0	0	15	5	4	0	0	0	24
Coronel – C/N	0	1	0	235	129	96	4	0	0	465
Teniente Coronel – C/F	0	1	0	237	146	75	12	0	0	471
Mayor – C/C	1	4	0	286	120	80	71	0	0	562
Capitán – T/N	0	3	0	291	111	76	199	0	0	680
Teniente 1º - A/N	2	5	0	224	103	77	163	0	0	574
Teniente 2º - A/F	7	7	6	193	13	62	213	1	0	502
Alférez - G/M	9	10	8	136	39	59	145	2	0	408
Reservistas	0	0	0	22	29	0	0	0	0	51
SUB-TOTAL (Oficiales)	19	31	14	1.640	696	530	807	3	0	3.740
S/O/M – S/O/C	24	9	8	161	58	22	44	7	0	333
Sargento 1º - S/O/C	43	10	17	289	116	73	90	12	0	650
Sargento – S/O/S	74	12	31	1.515	229	152	228	19	0	2.260
Cabo 1ª	103	15	40	1.714	387	217	211	42	0	2.729
Cabo 2ª	127	18	42	1.818	668	565	682	49	0	3.969
Soldado 1ª - Marinero 1ª	208	26	87	8.238	3.310	1.364	704	130	0	14.067
Soldado 2ª - Marinero 2ª	0	0	0	1.108	0	16	77	39	0	1.240
Aprendiz	0	0	0	107	0	6	0	0	0	113
Reservistas	0	0	0	14	0	2	0	0	0	16
SUB-TOTAL (Personal Subalterno)	579	90	225	14.964	4.768	2.417	2.036	298	0	25.377
Total en Actividad	598	121	239	16.604	5.464	2.947	2.843	301	0	29.117
Personal Superior Desig.	1	0	0	23	16	10	6	1	0	57
Personal Subalterno Des.	269	7	3	83	65	22	40	6	0	495
Total de Designados (Reincorporados)	270	7	3	106	81	32	46	7	0	552
Total en Actividad	598	121	239	16.604	5.464	2.947	2.843	301	0	29.117
Total de Designados	270	7	3	106	81	32	46	7	0	552
TOTAL GENERAL	868	128	242	16.710	5.545	2.979	2.889	308	0	29.669

Notas: La información de este cuadro fue compilada en setiembre de 2005, por ello el número total de funcionarios del MDN presenta una diferencia de 575 personas con el Cuadro 38 de p.224 (Evolución de la Demografía Militar en Uruguay) que presenta cifras al 31 de diciembre de cada año. Esto deja en evidencia la permanente fluctuación de personal que existe en el MDN, debido a las altas y bajas registradas cada mes.

Siglas: MDN (Ministerio de Defensa Nacional – Sede Ministerial); JM (Justicia Militar); DINACIE (Dirección Nacional de Inteligencia del Estado); D.G.S.FF.AA (Dirección General de los Servicios de las Fuerzas Armadas); S.T.S.FF.AA (Servicio de Tutela Social de las Fuerzas Armadas); S.V.FF.AA (Servicio de Vivienda de las Fuerzas Armadas); S.R.P.FF.AA (Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas); D.G.S.FF.AA (Dirección General de Sanidad de las Fuerzas Armadas); DNM (Dirección Nacional de Meteorología). Los grados militares se detallan el cuadro de la página siguiente.

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay.

Cuadro 40: Equivalencia de Grados en la Tres Fuerzas Armadas

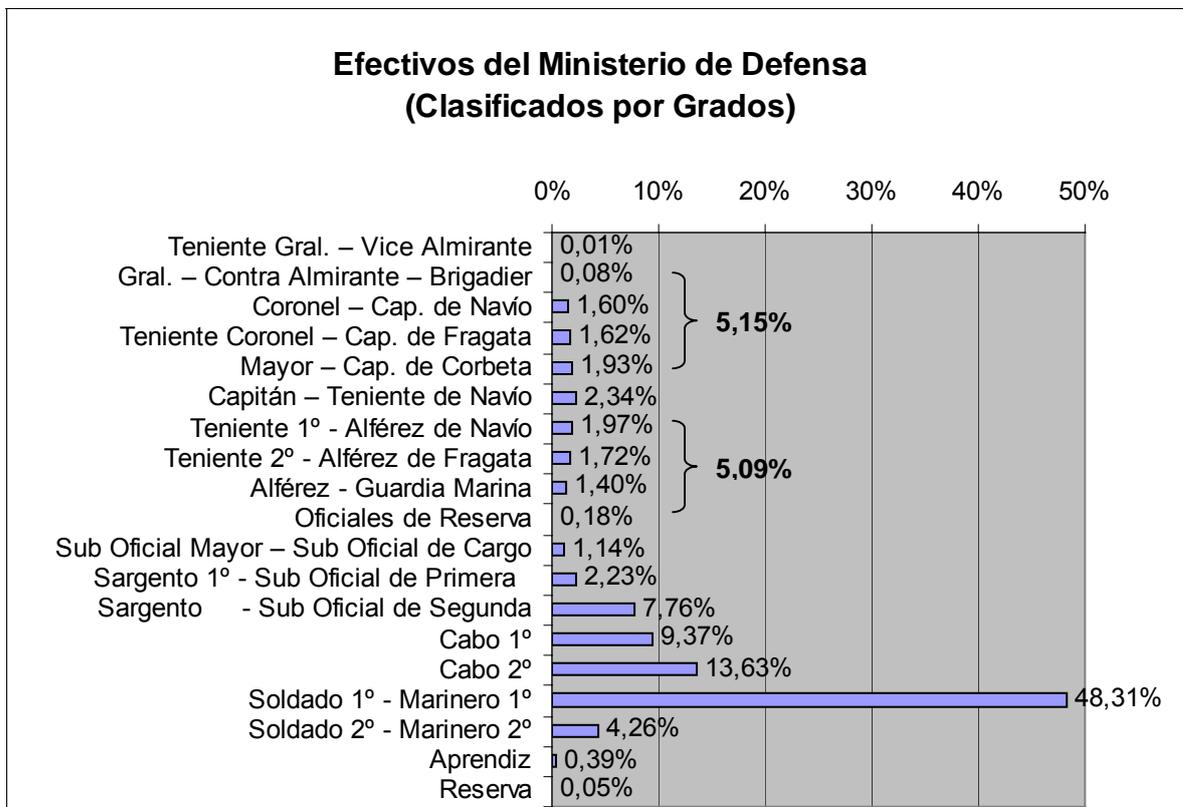
		Ejército		Fuerza Aérea		Armada	
Personal Superior	Oficiales Generales	Tte.Gral.	Teniente General	Tte.Gral.	Teniente General	V/A	Vice Almirante
		Gral.	General	Brig.Gral.	Brigadier General	C/A	Contra Almirante
	Oficiales Superiores	Cnel.	Coronel	Cnel.	Coronel	C/N	Capitán de Navío
	Oficiales Jefes	Tte.Cnel.	Teniente Coronel	Tte.Cnel.	Teniente Coronel	C/F	Capitán de Fragata
		May.	Mayor	May.	Mayor	C/C	Capitán de Corbeta
	Oficiales Subalternos	Cap.	Capitán	Cap.	Capitán	T/N	Teniente de Navío
		Tte. 1º	Teniente Primero	Tte. 1º	Teniente Primero	A/N	Alférez de Navío
Tte. 2º		Teniente Segundo	Tte. 2º	Teniente Segundo	A/F	Alférez de Fragata	
Personal Subalterno	Sub Oficiales	Alf.	Alférez	Alf.	Alférez	G/M	Guardiamarina
		S.O.M	Sub Oficial Mayor	S.O.M	Sub Oficial Mayor	S/O/C	Sub Oficial de Cargo
		Sgto. 1º	Sargento Primero	Sgto. 1º	Sargento Primero	S/O/P	Sub Oficial de Primera
	Personal de Tropa	Sgto.	Sargento	Sgto.	Sargento	S/O/S	Sub Oficial de 2ª
		Cabo 1ª	Cabo de 1ª	Cabo 1ª	Cabo de 1ª	C.P.	Cabo de 1ª
		Cabo 2ª	Cabo de 2ª	Cabo 2ª	Cabo de 2ª	C.S.	Cabo de 2ª
		Sdo. 1ª	Soldado de 1ª	Sdo. 1ª	Soldado de 1ª	M.P.	Marinero de 1ª
		Sdo. 2ª	Soldado de 2ª	Sdo. 2ª	Soldado de 2ª	M.S.	Marinero de 2ª
		Apz.	Aprendiz	Apz.	Aprendiz	Apz.	Aprendiz

Fuente: Elaboración propia.

La estructura jerárquica de las Fuerzas Armadas, presenta características peculiares. Como puede verse en el Cuadro 41 de p.227 (Distribución Jerárquica del Personal de las Fuerzas Armadas), el porcentaje de Mayores, Tenientes Coronales y Coronales (y sus equivalentes) representa el 5,15% del total de efectivos. Por otra parte, el porcentaje de los oficiales en las jerarquías de Alférez, Teniente 2º y Teniente 1º (y sus equivalentes), es de apenas el 5,09%. Hace pocos años, se hizo un intento de racionalizar la estructura jerárquica de las Fuerzas Armadas, promoviendo el retiro incentivado de oficiales en las tres fuerzas. Esta medida no tuvo el éxito esperado, debido a que la iniciativa no fue acompañada de la imprescindible reforma de las normas legales que regulan el ingreso, ascenso y retiro del personal militar. Estas normas varían de una Fuerza a otra y por sus normativas de ascenso, el Ejército es la Fuerza que mayor desproporciones presenta.¹⁸¹

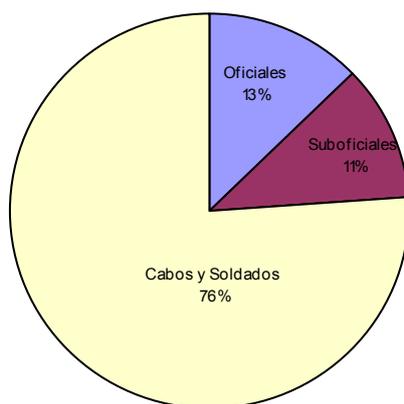
¹⁸¹ "El Decreto – Ley 15.688 (Orgánico del Ejército), prevé para la Regulación de Cuadros del Personal Superior que, cuando las vacantes a proveerse cada año en el Cuerpo de Comando no alcancen a la "tercera parte" del número de Oficiales en condiciones de ascenso, se ascenderá como mínimo, en cada uno de los grados y Armas, hasta dicha cantidad. Esta disposición, sumada a la que establece el ascenso por haber computado el tiempo doble del mínimo exigido para el ascenso, han generado una grave distorsión en la pirámide jerárquica de la Fuerza, con una acumulación excesiva de Oficiales Superiores y un marcado déficit de Oficiales Subalternos". Conceptos presentados en URUGUAY-CGE (2004) *Ejército Nacional: Marco Conceptual del Proceso de su Modernización*. CGE (Comando General del Ejército). Montevideo. p.139. Disponible en: <www.ejercito.mil.uy/rpp/PAGINAS/marco_conceptual.pdf>.

Cuadro 41: Distribución Jerárquica del Personal de las Fuerzas Armadas



Tal como puede verse en el gráfico anterior, el porcentaje de Mayores, Tenientes Coroneles y Coroneles (y sus equivalentes) representa el 5,15% del total de efectivos. Por otra parte, el porcentaje de los oficiales en las jerarquías de Alférez, Teniente 2º y Teniente 1º (y sus equivalentes), es de apenas el 5,09%. Esto muestra que todavía persiste una desproporción en la cantidad de oficiales en las jerarquías superiores, que no ha podido ser corregida a pesar de las iniciativas e incentivos instrumentados en el pasado para solucionar este inconveniente.

Efectivos del Ministerio de Defensa (clasificados por categorías)



Los gráficos del presente cuadro fueron elaborados en base a los datos del Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay presentados en el Cuadro 39 de p.225 (Personal Superior y Subalterno de las Fuerzas Armadas) que refleja la cantidad de funcionarios del MDN a Septiembre de 2005.

Fuente: Elaboración propia.

Los porcentajes presentados en el Cuadro 41 de p.227, en la actualidad han sido modificados por una medida administrativa dispuesta en la Ley 18.046 (17 oct.06), Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Ejercicio 2005. El Art. 57 de esta norma, transformó en el Ejército Nacional 1.104 cargos de Soldado de 2ª en Cargos de Soldado de 1ª.

5.1.2 Nueva Normativa en Materia de Gestión de Personal

Posiblemente la principal innovación en materia de Recursos Humanos de la Ley de Presupuesto 2005-2009, fue la creación mediante su Artículo 83, del cargo de “Director General de Recursos Humanos” del MDN. La creación de este cargo, de nivel Dirección (Alta Gerencia), cuyo titular tiene sus oficinas en el propio Ministerio de Defensa, será sin duda un elemento clave para fomentar la coordinación de la gestión de personal en el sector de la defensa.

Posteriormente el Decreto 334/006, del 18 de setiembre de 2006, definió con claridad los cometidos, así como la relación de dependencia de las diferentes reparticiones del MDN con respecto al titular de este cargo. La referida norma, estableció que *“El Director General de Recursos Humanos tiene como cometido genérico el actuar sobre las políticas y prácticas en materia de personal, alineando el desarrollo y productividad de los funcionarios con la estrategia del Ministerio”*. Asimismo establece que el titular de este cargo *“tiene la superintendencia jerárquica sobre las áreas de personal civil y militar del inciso 03 Ministerio de Defensa Nacional. En el caso particular de la Unidad Ejecutora 001 –Dirección General de Secretaría de Estado-, la citada superintendencia jerárquica incluirá a la Dirección Administrativa en su Departamento de Personal (en lo que respecta a los cometidos establecidos en los literales a) y b) del artículo 30 del Decreto 114/991 de 5 de marzo de 1991; así como sobre la Dirección de Personal Militar y la Dirección de Personal Civil y Sectorial del Servicio Civil”*.¹⁸²

¹⁸² Decreto 114/991 del 5 mar.91 establece la organización de la Administración Superior del Ministerio de Defensa Nacional. Esta norma está disponible para consultada en el sitio web de la OPP: <www.cepre.opp.gub.uy/mambo/index.php?option=com_content&task=view&id=215>.

En lo relativo al personal del Ministerio de Defensa Nacional, se han tomado varias iniciativas por la vía normativa, enmarcadas principalmente en la Ley de Presupuesto 2005-2009 y en la Ley de Rendición de Cuentas correspondiente al Ejercicio 2005, dentro de las que se destacan:

- **Nuevos criterios de ingreso de personal.** El Artículo 82 de la Ley de Presupuesto 2005-2009, estableció disposiciones relativas a la incorporación de personal al Inciso 03 (Ministerio de Defensa Nacional) y en tal sentido dispuso que ...*“Los cargos del personal militar y civil deberán ser provistos a través del sistema de concurso de oposición y/o méritos, en el caso de ingresos y mediante las reglas del ascenso, cuando el personal ya se encontrase cumpliendo funciones”*.
- **Mejora de los salarios del personal militar.** Estas medidas apuntan principalmente a mejorar las retribuciones que perciben las jerarquías más bajas. En este sentido se han desarrollado una serie de iniciativas dentro de las que se destacan:
 - a. **La Ley 17.930 (Ley de Presupuesto 2005-2009) del 19 dic.05**, en su Artículo 80, dispuso que se abonara ...*al personal subalterno del escalafón "K" y al personal civil equiparado a dicha categoría una partida que varía según la constitución del núcleo familiar*”, la que será incorporada *“al grupo 0 "Retribuciones Personales", objeto del gasto "Prima Solidaria Familiar", la que tendrá carácter de beneficio social..”*. En este aspecto, cabe destacar que la referida disposición no constituye una mejora de salarial propiamente dicha, sino solo una nueva clasificación del gasto. Anteriormente esta prima se pagaba dentro del objeto Gasto “Funcionamiento” y el Artículo 80 la pasó a rubro "Retribuciones Personales".
 - b. **La Ley 18.046 (Ley de Rendición de Cuentas del Ejercicio 2005) del 17 oct.06**, en su Art. 22 autoriza el pago de boletos del transporte urbano al Personal Subalterno de Montevideo u otras prestaciones de carácter social. Es importante destacar que el referido beneficio solo lo percibirá el Personal Subalterno que gane menos de \$ 7.000 (unos US\$ 280). Por otra parte, la Ley de Rendición de Cuentas correspondiente al Ejercicio 2005, mediante su Artículo 57 transformó, en el Ejército Nacional, 1.104 cargos de Soldado de 2ª en Cargos de Soldado de 1ª, lo que implica la automática

promoción de más de mil Soldados de 2ª, con su respectivo aumento salarial.

- C. El Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas del Ejercicio 2006**, elevado el 14 de mayo de 2007 a la Cámara de Diputados, extendería el beneficio del pago de boletos de transporte urbano, al Personal Subalterno de las Fuerzas Armadas de todo el país. El proyecto expresa, en su Art. 126: “autorízase al inciso 03, Ministerio de Defensa Nacional, a abonar al personal subalterno del Escalafón K, en los grados, cargos, remuneraciones o lugares de destino que el Ministerio determine, boletos de transporte de pasajeros u otras prestaciones de carácter social, de conformidad con la asignación presupuestaria que se otorga por este artículo”.
- **Creación del cargo de Director General de Servicios Sociales.** Este cargo a nivel de la Alta Dirección y dependiente directamente del Ministro de Defensa Nacional, fue creado mediante el artículo 83 de la Ley de Presupuesto 2005-2009. Esta medida, tendrá sin duda un fuerte impacto en la coordinación y en la optimización de las prestaciones sociales que brinda el MDN a todos sus funcionarios. Desde hace ya algunos años se venían tomando acciones para el fortalecimiento de las prestaciones del *Servicio de Tutela Social de las Fuerzas Armadas*. Este órgano dependiente de la *Dirección General del los Servicios* del MDN, realiza una intensa y permanente actividad en materia de servicios fúnebres, atención a discapacitados, atención de menores y ancianos, asesoramiento jurídico, financiación de prótesis, anteojos, etc. Por otra parte, el *Servicio de Viviendas de las Fuerzas Armadas* de la *Dirección General del los Servicios* del MDN, firmó en 2004, convenios con el *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente*, así como con el *Ministerio de Transportes y Obras Públicas*, para la construcción de 559 viviendas para personal militar.¹⁸³

¹⁸³ **Servicio de Tutela Social de las Fuerzas Armadas.** Fue creado por el Artículo 27, Inciso B, de la Ley Orgánica 14.157 (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas) del 21 de febrero de 1974. Depende de la *Dirección General de los Servicios de las Fuerzas Armadas* (dependiente del Ministerio de Defensa Nacional), al igual que el *Servicio de Viviendas de las Fuerzas Armadas* y el *Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas*. Por mayor información: <www.mdn.gub.uy/pages/docs/tutela.doc>.

5.1.3 La Seguridad Social en el Ámbito Militar

Antecedentes de la seguridad Social Militar en Uruguay. Diferentes Leyes emitidas en 1829, 1835 y 1837, así como la primera Constitución del país, aprobada en 1830, facultaban al Poder Ejecutivo a conceder retiros y pensiones a empleados civiles y militares del Estado. Estas normas constituyen los orígenes del sistema previsional militar. El 24 de febrero de 1911 fue creada la *Caja de Pensiones Militares*, que representaría el primer antecedente institucional del actual sistema de seguridad social militar.

Por Ley 3.739 del 24 de febrero de 1911, se crea la Caja de Pensiones Militares, lo que en los hechos representa, desde el punto de vista orgánico, el nacimiento del Sistema de Seguridad Social Militar. Por Ley 10.273 del 12 de noviembre de 1942, la Caja de Pensiones Militares adquiere personería jurídica y el 13 de octubre de 1956 la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Legisladores, por unanimidad, concluyó que jurídicamente le correspondía la calidad de Servicio Descentralizado, sin perjuicio de su dependencia del Ministerio de Defensa Nacional. Por Ley 12.803 del 30 de noviembre de 1960, se cambió la denominación del Organismo que a partir de entonces pasó a llamarse Caja de Retirados y Pensionistas Militares. Por Ley 14.157 del 21 de febrero de 1974 y Ley 14.189 de 30 de abril de 1974, la Caja de Retirados y Pensionistas Militares, que era una persona jurídica estatal con patrimonio propio y descentralización administrativa, pasa a denominarse "Servicio de Retiros y Pensiones Militares" y a depender de una dirección del Ministerio de Defensa Nacional. (El Art. 145 de la última Ley citada dispone textualmente: "Incorpórase al Inciso 3 -Ministerio de Defensa Nacional-, el Inciso 31 "Caja de Retirados y Pensionistas Militares" como Programa de dicho Inciso y con la denominación de 'Servicio de Retiros y Pensiones Militares'. Esta disposición no modifica el régimen jurídico de las pasividades a su cargo ni el del patrimonio afectado a las mismas"). Finalmente, por Ley Nº 16.320 del 1º de noviembre de 1992, adquiere su actual denominación de "Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas".¹⁸⁴

En las últimas décadas, todo el sistema de seguridad social uruguayo se ha visto sobrecargado por el envejecimiento de la población, debido a factores como la baja tasa de natalidad, el aumento de la expectativa de vida y la emigración creciente de jóvenes. Esto llevó a una disminución de la relación activo-pasivo, que exigió al Estado realizar importantes aportes para cubrir el déficit de la seguridad social en general. La Ley 16.333, de diciembre de 1992, buscó resolver parte del problema de la seguridad social militar, modificando el régimen vigente en ese entonces. Esta norma modificó aspectos sustanciales del régimen anterior y está vigente hasta el presente. Por ella se aumentaron los años de servicio para generar causal jubilatoria y se disminuyeron las bases

¹⁸⁴ Fuente: S.R.P.FF.AA. (Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas). Información disponible en: <www.srpffaa.gub.uy/historia.htm>.

de cálculo para el Haber de Retiro (Jubilación Militar), lo que llevó a una sensible disminución de los montos de las prestaciones. La Ley 16.713, de setiembre de 1995, por la que se reformó el BPS (Banco de Previsión Social), estableció en su Artículo 1º, que el Poder Ejecutivo “antes del 1º de Enero de 1997”, debería “proyectar y remitir al Poder Legislativo los regímenes aplicables a los demás servicios estatales y personas públicas no estatales de seguridad social”. Durante todo el año 1996 se elaboró un proyecto de reforma de la seguridad social militar que fue remitido al Parlamento a fines de ese año, pero que nunca fue aprobado. En el año 2002, otro proyecto tendiente a racionalizar el sistema previsional militar fue elaborado, pero tampoco prosperó.¹⁸⁵

La reforma constitucional de 1989. Fijó el mecanismo de actualización del monto de las pasividades, e hizo que la Seguridad Social pasara del 11% al 17% del PIB uruguayo. Esto hizo que las pasividades militares se incrementaran en la misma proporción que el resto de las pasividades.¹⁸⁶ Por otra parte, en 1991, por primera vez en la historia, el número de pasivos superó al de los activos que aportaban al sistema previsional militar. Y desde el año 1991 al presente, la relación Activo-Pasivo no ha dejado de agravarse (Ver Cuadro 38 de p.224 – Evolución de la Demografía Militar en Uruguay).¹⁸⁷

Reforma de la Seguridad Social de 1996. Uruguay realizó una reforma estructural en todo el sistema de previsión social, por el que se introdujo un sistema mixto. Como resultado de esta reforma, actualmente algunos trabajadores aportan a un sistema tradicional, de reparto intergeneracional, mientras que otros trabajadores aportan a un sistema de capitalización, por cuentas individuales, que son administradas por diferentes empresas

¹⁸⁵ Un completo detalle del extenso y complejo marco normativo que regula al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas puede ser consultado en el sitio web del S.R.P.FF.AA: <www.srpffaa.gub.uy/normativa.htm>.

¹⁸⁶ La Ley 16.333, del 1º de diciembre de 1992, en su Artículo 8º, Inciso B, establece que los ajustes de los retiros y pensiones militares “se realizarán aplicándose al efecto el porcentaje de aumento que en cada oportunidad fije discrecionalmente el Poder Ejecutivo, el que no podrá ser inferior a la variación del Índice Medio de Salarios ocurrida en el período inmediato anterior transcurrido desde el último aumento”.

¹⁸⁷ Decreto 108/996 (26/3/996). Aprobó el actual Reglamento de Organización y Funciones del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas que sustituyó al que había sido aprobado por Decreto 497/990 de 30 de octubre de 1990. Disponible para consulta en: <www.cepre.opp.gub.uy/mambo/index.php?option=com_content&task=view&id=214>.

denominadas AFAP (Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional). Cabe señalar que todo el sistema es supervisado por el Estado y si bien las AFAP poseen independencia administrativa y financiera, están sujetas a muy estrictos controles gubernamentales.¹⁸⁸

El sistema tradicional, de reparto intergeneracional, es gestionado por 6 entidades, dentro de las que se incluyen 3 Servicios o Cajas Estatales y 3 Cajas Paraestatales, acorde al siguiente detalle:

- **Cajas Estatales:** Dependen, financiera y administrativamente del Estado.
 - Banco de Previsión Social.
 - Servicio de Retiros y Pensiones Policiales.
 - Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas.
- **Cajas Paraestatales:** Poseen autonomía administrativa y financiera, estando sujetas a los controles que realiza el Estado en el marco de la normativa vigente.
 - Caja de Jubilaciones Bancarias.
 - Caja Notarial de Seguridad Social.
 - Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios.

Al igual que el *Banco de Previsión Social* y el *Servicio de Retiros y Pensiones Policiales*, el *Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas* presenta una importante desfinanciación, debido al gran desfase existente entre la cantidad de activos aportantes al sistema y la cantidad de pasivos que reciben prestaciones del mismo. Ver Cuadro 42 de p.237 (Balance del Sistema de Seguridad Social en Uruguay en 2004). El desfase entre la cantidad de activos y pasivos no es algo particular de Uruguay, puesto que se está registrando prácticamente en todos los países que poseen sistemas de seguridad social, debido a la mayor expectativa de vida de la población. Incluso el gobierno de Estados Unidos está analizando las soluciones a este problema que han adoptado algunos países del Cono Sur.

Chile, Argentina y Singapur constituyen útiles ejemplos de lo que debe hacer y lo que debe evitar Estados Unidos al emprender la reforma del Seguro Social. En momentos en que el presidente George W. Bush se dispone a vender su plan de reforma de la Seguridad Social, el sistema de jubilación de Estados Unidos, él y sus aliados ponen a

¹⁸⁸ **Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP)**, fueron creadas por la Ley 16.713, del 3 de setiembre de 1995, la que en su Art. 92 define a las AFAP como entidades receptoras de los aportes destinados al régimen de jubilación por ahorro individual. Estas entidades son personas jurídicas del derecho privado, organizadas mediante la modalidad de sociedades anónimas, cuyas acciones deben ser nominativas. Están sujetas a los requisitos, normas y controles previstos por las leyes en vigencia. El texto de la Ley 16.713, puede ser consultado en: <www.bcu.gub.uy/autoriza/afesen/ley16713.htm>.

Chile como ejemplo de cómo las cuentas privadas pueden mejorar las pensiones de los jubilados. Sus detractores contraatacan sacando a relucir su propio ejemplo favorito: Gran Bretaña, donde la reforma se vio envuelta en un escándalo, empañando el sistema. Las lecciones de 20 países que han adoptado el sistema de cuentas privadas en las dos últimas décadas jugarán un papel en lo que se está convirtiendo en el primer gran debate político nacional del segundo mandato de Bush. Cada parte busca apoyo en ellas para su postura. Pero aunque un examen de la experiencia de siete naciones no aclara el debate sobre si la privatización parcial de la Seguridad Social en EE.UU. [Estados Unidos] tiene sentido, éste, en cambio, aclara algunos de los problemas principales. Un vistazo a Argentina y Bolivia muestra cuán pesado puede ser el costo de financiar la transición de un sistema estatal a una estrategia de ahorro individual. Suecia y Polonia evidencian las ventajas de limitar las opciones de inversión de los trabajadores. Singapur pone de manifiesto que el entusiasmo de los trabajadores por aprovechar sus cuentas antes de jubilarse para comprar casas, por ejemplo, puede ponerlos en una situación muy vulnerable cuando se retiren. En cuanto a Gran Bretaña, ésta muestra cuán difícil es recuperar el apoyo del contribuyente a las cuentas privadas si el gobierno echa a perder una reforma. ¿Y qué pasa en el caso de Chile, el favorito del gobierno? La privatización parcial puede funcionar, como demuestra Chile, pero no es el milagro que a veces se dice que es.¹⁸⁹

Actualidad del Sistema Previsional Militar en Uruguay. Al igual que los sistemas de seguridad social de la región y del mundo, el envejecimiento de la población, debido a la mayor expectativa de vida, entre otros factores, ha desbalanceado el sistema previsional uruguayo. La seguridad social militar, no es más que el reflejo del entorno en el que está inmersa y presenta una severa desfinanciación que debe ser cubierta con aportes del Gobierno Central.

El S.R.P.FF.AA. [Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas] no tiene sucursales y presta servicios a más de 44.000 beneficiarios distribuidos en los 19 Departamentos del país. En el año 2005, abonó pasividades por \$ 4.047 millones [Pesos Uruguayos], recibiendo del Estado una asistencia financiera equivalente al 40% de sus egresos. Las previsiones para el 2006 son abonar pasividades por \$ 4.412 millones con una necesidad de asistencia financiera del 43%. Tiene una plantilla actual de 180 efectivos de un escalafón militar propio (el 50% ostenta la jerarquía de Soldado), cuenta solo con 4 Profesionales Equiparados y 2 Coroneles como jefes. Las asignaciones anuales para funcionamiento e inversiones son de US\$ 36.000 (sin considerar sueldos y suministros). Tiene toda su operativa interna informatizada con un sistema de desarrollo propio y abona el 99,5% de sus pasividades a través de la red nacional de cajeros automáticos.¹⁹⁰

¹⁸⁹ SELA (2005) Lecciones para privatizar las jubilaciones. Artículo tomado de *The Wall Street Journal*, EUA Servicio Informativo del SELA (Sistema Económico Latino Americano) del 03 de febrero de 2005. Disponible en: <www.sela.org>.

¹⁹⁰ IRIGOYEN, Ney (2006) Razones y consecuencias de la autonomía del Sistema de Retiros y Pensiones Militares. La cita resume conceptos presentados en la disertación del Director del S.R.P.FF.AA. Cnel. Ney C. Irigoyen durante el Seminario organizado para generar aportes para una nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, realizado en el marco del Debate Nacional sobre Defensa. Panel 3 –Sistema de Retiros y Pensiones Militares, realizado el 27 de Setiembre de 2006. Disponible en: <www.srpffaa.gub.uy/infogral1.htm>.

No obstante, las profundas particularidades de la seguridad social militar, no permiten asimilarla a ningún otro sistema, y en este sentido se recomienda consultar el completo análisis realizado al respecto por Irigoyen (2006).

En Uruguay, parte del salario bruto del personal militar, es deducido y transferido al S.R.P.FF.AA. (Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas), sin embargo este aporte no es suficiente para cubrir los egresos que mensualmente tiene esta “Caja Militar” dependiente del Ministerio de Defensa. Esto se debe a que, desde el año 1990, el número de retirados y pensionistas militares supera largamente al número de militares en actividad que realizan aportes para financiar el sistema (ver Cuadro 38 de p.224 - Evolución de la Demografía Militar en Uruguay). Por este motivo, el Gobierno Central debe destinar recursos a financiar el sistema previsional militar, al igual que hace con el resto del sistema de seguridad social del país.

Desde la década de los 70 el gasto previsional militar ha sido un problema crítico para los fiscos de todos los países con sistema de jubilaciones. En casi todos, el debate sobre su viabilidad sigue vigente. [...] ... en Chile y Argentina el peso del sistema previsional supera el 25% del gasto total de defensa.¹⁹¹

Si se suma el déficit 2004 del Sistema Previsional Militar (US\$ 55,32 millones) al presupuesto total ejecutado por el MDN en 2004 (US\$ 199,18 millones) (ver Cuadro 15 en p.125), puede verse que el apoyo del Estado a la “Caja Militar” equivale al 21,73% de la inversión total que el Estado dedica a la Defensa. En este sentido, el sistema uruguayo estaría más saneado que sus pares argentino y chileno donde, como se vio, el apoyo del Estado supera el 25%. Esto se confirma al comparar la situación uruguaya con el resto de la región. Si se considera el promedio de toda América Latina en el año 2006, un 70,58% del gasto de defensa global de la región correspondía a Gastos de Personal, y un 40% de la inversión en personal (un 28,65% de la inversión regional en defensa) correspondía al pago de retiros y pensiones militares.¹⁹²

¹⁹¹ SCHEETZ, Thomas (2002) Una Evaluación del documento cepalino, “Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de Defensa”. Artículo publicado en la Revista Fuerzas Armadas y Sociedad (Año 18 N° 1-2, 2004). Disponible en el sitio web de esa publicación: <www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id_articulo=37>.

¹⁹² RESDAL (2007) Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina – Edición 2007. Cap. 2 (Los Presupuestos). p. 49. Documento disponible en el sitio de RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina): <www.resdal.org/libros/Archivo/atlas-libro07.htm>.

El BPS (Banco de Previsión Social) atendía a fines de 2006 unos 700.000 pasivos y recibía una importante ayuda del gobierno central para cubrir el déficit entre los aportes recibidos y las prestaciones que paga. El BPS sólo cubre 56% de su presupuesto con fondos genuinos y para cubrir el déficit del 44% restante, recibe por disposición legal 7 puntos de IVA (Impuesto al Valor Agregado), lo que representa casi una tercera parte de todo el IVA que recauda el Estado. Cabe recordar además, que el IVA en Uruguay es del 22% y se aplica a casi la totalidad de bienes y servicios. Asimismo, el BPS recibe todo lo recaudado por concepto del impuesto denominado COFIS (Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social), acorde a lo establecido por la Ley 17.345. La situación del BPS se hace más compleja con el aumento de la expectativa de vida en el país que, en los últimos años, registró un incremento del 5% en la sobrevivencia de la población mayor de 65 años.¹⁹³

El aporte de los militares al servicio de retiros es obligatorio y como los aportes son descontados directamente de los sueldos, el sector militar registra una tasa de aportación del 100% del personal militar en actividad. No obstante, la situación del servicio se ha visto agravada por el desfasaje de la relación activos-pasivos, puesto que en la actualidad hay 0,6 activos por cada pasivo (ver Cuadro 38 de p.224 - Evolución de la Demografía Militar en Uruguay). En un sistema de seguridad social, lo ideal es tener 4 activos por cada pasivo, aunque puede considerarse aceptable una relación de 3 activos por pasivo.

La tendencia a la baja del número de Pensionistas de Oficiales que puede apreciarse en el Cuadro 43 de p.237, se debe a la normal tasa de fallecimiento de las beneficiarias de este segmento y al cambio de las causales para acceder a una pensión. Hasta 1983, al fallecer un militar en actividad o retiro, las viudas recibían una pensión vitalicia que, tras el fallecimiento de éstas, se extendían de por vida a sus hijas mujeres.

¹⁹³ Análisis de los conceptos del Presidente del Banco de Previsión Social, Ernesto Munro, publicados en EL PAÍS (2006) "Declaraciones Juradas para pagar el IRPF deberán hacerse en junio 2007". Diario El País. Montevideo. Edición del 24 dic.06, sección Economía. p. B9.

Cuadro 42: Balance del Sistema de Seguridad Social en Uruguay (2004)

Institución	Número de Aportantes	Número de Pasivos	Porcentaje del Total de Pasivos	Relación Activos - Pasivos	Ingresos (Millones de Pesos)	Egresos (Millones de Pesos)	Déficit o Superávit (Millones de Pesos)	Déficit o Superávit (Millones de Dólares)
Banco de Previsión Social (BPS)	916.147	713.819	87,95%	1,28	32.772,78	42.636,83	-9.864,05	-374,35
Caja Militar (S.R.P.FF.AA)	29.560	44.356	5,47%	0,67	2.243,40	3.701,19	-1.457,79	-55,32
Caja Policial (S.R.P.P)	26.687	24.662	3,04%	1,08	500,72	1.916,73	-1.416,01	-53,74
Caja Bancaria	12.173	15.947	1,96%	0,76	3.948,02	4.553,49	-605,47	-22,98
Caja Notarial	6.524	1.949	0,24%	3,35	783,37	663,61	119,76	4,54
Caja de Profesionales Universitarios	33.780	10.864	1,34%	3,11	2.082,64	2.047,18	35,46	1,35
Totales	1.024.871	811.597	100,00%	1,26	42.330,93	55.519,03	-13.188,10	-500,50

Si se suma el déficit del BPS (US\$ 374,35), el de la Caja Militar (US\$ 55,32) y el de la Caja Policial (US\$ 53,74), puede verse que el déficit total que el gobierno debe cubrir, es de US\$ 483,41 millones. De este déficit total, un 77,44% corresponde al BPS, un 11,44% corresponde a la Caja Militar y un 11,11% a la Caja Policial. Llama la atención que la Caja Militar atiende un 80% más de pasivos que la Caja Policial, sin embargo recibe del Gobierno Central, un subsidio que es apenas 3% superior al que recibe la Caja Policial. Por otra parte, la Caja Policial tiene una situación bastante más ventajosa que su par militar, por cuanto tiene 1,08 activos por cada pasivo, mientras que la Caja Militar tiene apenas 0,67 activos por cada pasivo. Cabe destacar además que la caja militar concentra el 5,47% de todos los pasivos del país y la Caja Policial concentra al 3,04% del total de pasivos del sistema de seguridad social uruguayo.

Si se suma el déficit que tuvo el Sistema Previsional Militar en 2004 (US\$ 55,32 millones) al presupuesto total ejecutado por el MDN en 2004 (US\$ 199,18 millones) (ver Cuadro 15 en p.125), puede verse que el apoyo del Estado a la "Caja Militar" equivale al 21,73% de la inversión total que el Estado uruguayo dedica a la Defensa. En este sentido, el sistema uruguayo estaría bastante más saneado que sus pares de la región puesto que, en 2006, un 28,65% del gasto global de defensa de toda América Latina correspondía al pago de retiros y pensiones militares (RESDAL, 2007). Por otra parte, es importante destacar que los retirados y pensionistas militares tienen la obligación legal de aportar al Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas, mientras cobren un retiro o pensión militar. Por esto, parte de los 55 millones de dólares que el Estado aporta para subvencionar al S.R.P.FF.AA. son invertidos en beneficio del sistema militar de salud, que a pesar de sus peculiaridades, es en definitiva parte del sistema nacional de Salud Pública, en el que se atiende casi un 5% de la población del país (ver Cuadro 45 de p.243 – Discriminación del Tipo de Usuarios de Sanidad Militar).

La información presentada en este cuadro fue publicada por el INE (Instituto Nacional de Estadística) en 2006 en base a cifras del año 2004. Los egresos corresponden solamente a pasividades (jubilaciones y pensiones), no incluyendo ninguna otra prestación social. Los montos en dólares fueron calculados considerando el tipo de cambio promedio al 31 de diciembre de 2004 (26,35 Pesos Uruguayos equivalían a un dólar).

Fuente: Elaboración propia en base a información del INE (Instituto Nacional de Estadística).

Cuadro 43: Evolución del Número de Retirados y Pensionistas Militares (1990 - 2006)

Año	Retirados (Generales y Oficiales Superiores)	Retirados (Jefes y Oficiales Subalternos)	Pensionistas de Oficiales (de todos los grados)	Retirados (Personal Subalterno)	Pensionistas de Personal Subalterno	TOTAL
1990	840	1.282	3.136	18.963	9.990	34.211
1991	854	1.309	3.116	20.453	11.077	36.809
1992	999	1.315	3.070	21.112	11.011	37.507
1993	985	1.506	2.885	22.007	10.034	37.417
1994	987	1.537	2.880	24.151	10.171	39.726
1995	994	1.654	2.882	24.900	10.296	40.726
1996	1.032	1.766	2.914	25.164	10.632	41.508
1997	1.042	1.905	2.910	25.196	10.721	41.774
1998	1.052	1.981	2.855	25.279	10.718	41.885
1999	1.074	2.064	2.811	25.376	10.715	42.040
2000	1.082	2.144	2.768	25.439	10.863	42.296
2001	1.117	2.252	2.768	25.723	11.079	42.939
2002	1.176	2.301	2.711	26.027	11.130	43.345
2003	1.212	2.394	2.700	26.160	11.314	43.780
2004	1.240	2.442	2.694	26.184	11.211	43.771
2005	1.230	2.544	2.676	26.335	11.183	43.968
2006	1.310	2.546	2.656	26.381	11.243	44.136

Notas: Los datos corresponden a los retirados y pensionistas existentes al 30 de noviembre de cada año. El servicio realiza otras prestaciones sociales que no están incluidas en este cuadro, puesto que al ser descontadas de los haberes del personal militar, no representan una erogación ni para el servicio ni para el Estado. Tal es el caso de: retenciones judiciales por pensiones alimenticias, descuentos de alquileres, cuota social y gastos en clubes o cooperativas, etc. Cabe destacar que el número total de prestaciones que figura en el sitio web del S.R.P.FF.AA (Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas) incluye otras prestaciones además de retiros y pensiones. Por mayor información, se recomienda ver: <www.srpf.aa.gub.uy>

Fuente: Elaboración propia en base a información del S.R.P.FF.AA.

Por la Ley 15.397, del 20 de mayo de 1983, solo tienen derecho a pensión las viudas (o viudos) de los militares y los hijos menores de edad hasta los 21 años. Cuando fallece la viuda que recibe una pensión, el beneficio solo puede ser transferido a los hijos discapacitados y a las hijas mujeres solteras, mayores de 45 años y que justifiquen haberse dedicado al cuidado de sus padres. Sin embargo, cuando una hija mujer que cumple con los requisitos para recibir una pensión, trabaja en la administración pública, pierde el derecho a pensión. Entre las pensionistas existen mujeres de edad muy avanzada, puesto que todavía hay 120 beneficiarias de pensiones asignadas a *Servidores de las Campañas Militares de 1897 y 1904*.

Reforma del actual sistema de seguridad social militar. Dentro de los planes del actual gobierno está la reforma del sistema previsional militar, en el marco del proceso de aprobación de una Ley de Defensa Nacional y de la elaboración de una nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. El Proyecto buscará consolidar toda la normativa sobre pasividades militares en un texto único y coherente. El gobierno acepta la especificidad de la función militar y entiende conveniente que el sistema mantenga su autonomía. Esto se justifica por las siguientes razones: a) Existencia de diferencias entre militares y civiles señaladas en el Art. 59 de la Constitución, que justifican que la “caja militar” conserve su autonomía. Por otra parte, esta autonomía es reconocida en el derecho comparado; b) Excepcionalidad de la ocupación militar caracterizada por la existencia de edades máximas de permanencia en servicio activo; c) Diferente tratamiento del retiro militar y la jubilación civil; d) Tradicional autonomía de los sistemas previsionales militares que tienen otros países.¹⁹⁴

El futuro del sistema previsional militar será definido, muy posiblemente, en el correr de los años 2007 y 2008. Este es el plazo que se ha fijado el actual gobierno para reformar la normativa que rige todo el sector de la defensa, incluida la que regula los aspectos relativos a las pasividades militares.

¹⁹⁴ Conceptos vertidos por el Economista Andrés Masoller (representante del Ministerio de Economía y Finanzas) y por el Ec. Carlos Viera, Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en el seminario organizado para generar aportes para una nueva Ley Orgánica de Las Fuerzas Armadas, realizado en el marco del Debate Nacional sobre Defensa. Panel 3 – Sistema de Retiros y Pensiones Militares. 27 Set. 06. Ver: <www.srpffaa.gub.uy/infogral2.htm>.

5.1.4 Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas

5.1.4.1 Generalidades

La actuación del S.S.FF.AA (Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas) se enmarca en lo establecido por el Artículo 59 de la Constitución de la República (literal a) y su misión está establecida en el Decreto-Ley 15.675, así como en sus normas modificativas. Asimismo, la gestión del sistema de salud militar se rige por lo establecido en el Decreto 668/991 y en el Decreto 356/999.

El sistema de Sanidad Militar, tiene unos 170.000 usuarios. El personal en actividad representa sólo el 19% de los costos del sistema de salud militar. El 81% del costo de la sanidad militar se dedica a la atención de los familiares y retirados. Esa masa de usuarios está distribuida en todo el país. La mayor parte de los usuarios de Sanidad Militar, están en los departamentos de Montevideo y Canelones. Hay 112.000 usuarios en Montevideo y Canelones (esto es casi el 66% del total).

Financiación de Sistema de Sanidad Militar. La Memoria Anual del MDN correspondiente al ejercicio 2006, establece en su página 21 que el 62% de su presupuesto se obtiene a través de la fuente de financiamiento *Fondos de Terceros*, destinando el 78% de esos fondos a cubrir gastos de funcionamiento y el 22% restante a gastos de inversión. Asimismo, en el referido documento se destacaba el hecho de que “es necesario para el cumplimiento de la misión, de la Unidad Ejecutora, el mantenimiento del régimen de Fondos de Terceros”.¹⁹⁵

Cabe destacar que más del 60% de los ingresos de Sanidad Militar proviene del aporte de sus usuarios. Todos los militares, en actividad o retiro, realizan un aporte mensual y obligatorio ajustado a su retribución personal. Un familiar

¹⁹⁵ **Fondos de Terceros.** La Ley 17.296 (Presupuesto 2001-2004), del 21 de febrero de 2001, en su Artículo 39, establece que: “*constituye Fondos de Terceros la contribución mensual que aporta preceptivamente cada beneficiario a la Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas, instituida por el decreto-ley 15.675, del 16 de noviembre de 1984. A partir de la entrada en vigencia de la presente norma, se abatirá en un 84% el crédito de funcionamiento e inversiones con cargo a rentas con afectación especial. El Poder Ejecutivo podrá variar anualmente el porcentaje de abatimiento en la medida que se modifique la relación existente entre los fondos de terceros y el total de recursos con afectación especial.*” Disponible en: <www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17296&Anchor>.

puede optar por desafiliarse del sistema de salud militar, pero no así el titular, que mientras esté en servicio activo está obligado a aportar al sistema. Por su parte, retirados y pensionistas militares están obligados a aportar al sistema mientras perciban una pasividad militar.

Convenio entre el S.S.FF.AA. y el MSP (Ministerio de Salud Pública). El Decreto 607/988 permite que los usuarios de sanidad militar del interior del país, puedan ser asistidos en el hospital público de su localidad y luego el MSP le cobra a Sanidad Militar los costos. El 33% de los usuarios de sanidad militar están en el interior y por ello, este convenio asegura la asistencia de los usuarios del interior, que deban recibir tratamientos que no pueden brindarle, por su complejidad, los servicios sanitarios de las unidades militares, o cuando viven en localidades donde no hay dependencias militares.

La Sanidad Militar en el marco del Sistema Nacional de Salud. El Art. 264 de la Ley 17.930 (Ley de Presupuesto 2005-2009) establece que *...”el Ministerio de Salud Pública implementará un Sistema Nacional Integrado de Salud con el objetivo de establecer la atención integral de todos los habitantes residentes en el país, garantizando su cobertura equitativa y universal. Dicho sistema se articulará sobre la base de la complementación público-privada [...]. El sistema complementará los servicios públicos y privados de forma de alcanzar la atención integral y de calidad adecuada a todos los habitantes”.*

Por su parte, el Artículo 256 de la Ley de Presupuesto vigente, establece que *“El Sistema Nacional Integrado de Salud será financiado por un Seguro Nacional de Salud, el que se creará por ley [...] y contará con un Fondo Público Único y Obligatorio constituido por los aportes del Estado, aportes de las empresas públicas y privadas y el aporte universal de los hogares beneficiarios del Sistema Nacional Integrado de Salud. El aporte del Estado provendrá de la asignación presupuestal al financiamiento del sistema de salud. [...]. El reembolso a los prestadores integrales públicos y privados de salud se hará de acuerdo a cápitas ajustadas por riesgo y metas de prestación de servicios en cada nivel de atención. La reglamentación fijará los valores de las cápitas integrales ajustadas por riesgo, los mecanismos de ajuste de las mismas y las metas de prestación por nivel de atención...”*

Debido a las particularidades del sistema de Sanidad Militar, éste no será integrado al *Sistema Nacional de Salud* que se está creando. Al menos por el momento, seguirá funcionando de forma independiente, como lo hizo hasta el presente y tal como ocurre en otros países de la región, en los que los servicios de salud de las Fuerzas Armadas son independientes de los sistemas generales de salud pública.¹⁹⁶

En Argentina y en Chile la Sanidad Militar funciona como un sistema independiente para militares, tal como funciona actualmente el sistema de sanidad militar en Uruguay. Como ya se indicó, actualmente el 60% de los ingresos de Sanidad Militar provienen del aporte mensual de sus usuarios, lo que lo convierte en un caso muy particular dentro de los servicios de salud que brinda el Estado. Si Sanidad Militar llegara a integrarse al proyectado Sistema Nacional de Salud, lo haría como un prestador integral de salud más. El Fondo Nacional de Salud haría a Sanidad Militar un aporte mensual por cada usuario. Este fondo va a establecer una “cápita” por cada usuario. Es importante destacar que el sistema nacional de salud se basa en dos principios: (1) la libre elección del usuario y (2) los usuarios aportan al *Fondo Nacional de Salud* y éste da los recursos a los prestadores de servicios de salud públicos y privados.¹⁹⁷

¹⁹⁶ **FONASA (Fondo Nacional de Salud)**. Fue creado por la Ley 18.131, del 18 de mayo de 2007 y será administrado por el Banco de Previsión Social (BPS). La norma que creó el FONASA establece, en su Artículo 2, lo siguiente: “*Exceptúase del presente régimen a los funcionarios de los Incisos 03 "Ministerio de Defensa Nacional", 04 "Ministerio del Interior" y 12 "Ministerio de Salud Pública", que tuvieron derecho a otras coberturas, los que continuarán manteniendo los regímenes especiales de asistencia médica de cada Inciso". El presente régimen no será aplicable tampoco a becarios y pasantes.* Esta norma puede ser consultada en: <www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18131>.

¹⁹⁷ Entrevista a la Dra. Cecilia Hackembruch del S.S.FF.AA, quien se encuentra realizando una Maestría en Gestión Hospitalaria y su tesis incluye un Estudio Comparativo de los Sistemas de Salud en la región y en los existentes en Canadá, España e Israel.

5.1.4.2 Perfil de los Usuarios de Sanidad Militar

La tabla que a continuación se presenta muestra la evolución del número de usuarios de Sanidad Militar a lo largo del último quinquenio. Como puede verse en los dos cuadros siguientes, más de la mitad de los usuarios de sanidad militar son familiares dependientes del personal militar en actividad o en retiro. Esto le confiere a la sanidad militar, un alto impacto social.¹⁹⁸

Cuadro 44: Evolución del Número de Usuarios de Sanidad Militar (2002-2006)

Año	Usuarios Titulares	Dependientes de los titulares	Total de usuarios
2002	75.676	88.065	163.741
2003	75.845	87.685	163.530
2004	76.628	89.314	165.942
2005	77.481	89.756	167.237
2006	78.518	89.991	168.509

Nota: Las cantidades corresponden a las registradas al 31 de diciembre de cada año. El número de usuarios varía con las altas y bajas que se producen cada mes. Información obtenida de la División Registro de Usuarios de la D.N.S.FF.AA (Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas).

Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida del S.S.FF.AA.

En el Cuadro 45 de p.243, se muestra en detalle la distribución de los diferentes tipos de usuarios de Sanidad Militar. Cabe destacar que en el año 2002 fue completada la informatización de todo el sistema de registro de usuarios, lo que permite extraer información de la más variada naturaleza. La detallada información presentada en el Cuadro 45, es sólo una muestra del grado de detalle de los datos que es posible obtener del sistema.

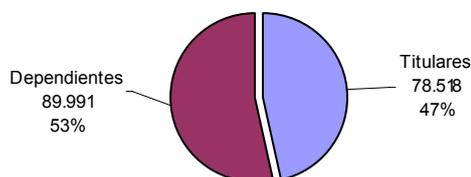
Cabe destacar que los oficiales y sus dependientes representan apenas el 14% de todos los usuarios de Sanidad Militar, por lo que el 86% restante, está compuesto por personal subalterno y sus dependientes. Si se tiene en cuenta los bajos salarios del personal militar, y que un alto porcentaje vive por debajo de la línea de pobreza, sanidad militar atiende a mucha de la población que se encuentra en la franja de "riesgo social", brindándole un servicio de atención comparable al de los mejores servicios integrales de salud privados.

¹⁹⁸ La información de esta sección fue obtenida de la entrevista mantenida con el Coronel Carlos E. Sastre, Jefe de la División Registro de Usuarios de la D.N.S.FF.AA (Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas).

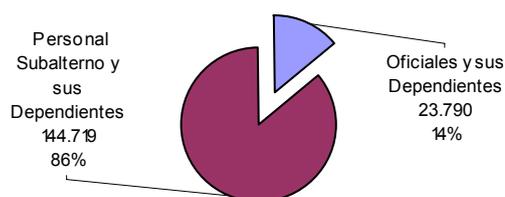
Cuadro 45: Discriminación del Tipo de Usuarios de Sanidad Militar (31 dic.06)

		Titulares		Dependientes		Totales	
Actividad (47,80 %)	Ejército	17.965	37,53%	29.906	62,47%	47.871	100%
	Armada	6.021	40,96%	8.679	59,04%	14.700	100%
	Fuerza Aérea (FAU)	3.473	41,97%	4.801	58,03%	8.274	100%
	MDN	4.580	47,17%	5.130	52,83%	9.710	100%
Subtotal		32.039	39,77%	48.516	60,23%	80.555	100%
Retirados (43,00 %)	Ejército	24.984	44,58%	31.065	55,42%	56.049	100%
	Armada	4.225	43,35%	5.521	56,65%	9.746	100%
	Fuerza Aérea (FAU)	1.559	40,57%	2.284	59,43%	3.843	100%
	MDN	1.385	48,92%	1.446	51,08%	2.831	100%
Subtotal		32.153	44,37%	40.316	55,63%	72.469	100%
Pensionistas (9,20 %)	Ejército	12.654	92,85%	974	7,15%	13.628	100%
	Armada	1.367	91,75%	123	8,26%	1.490	100%
	Fuerza Aérea (FAU)	234	81,25%	54	18,75%	288	100%
	MDN	71	89,87%	8	30,00%	79	100%
Subtotal		14.326	92,52%	1.159	7,48%	15.485	100%
Totales (100 %)	Ejército	55.603	47,30%	61.945	52,70%	117.548	100%
	Armada	11.613	44,78%	14.323	55,22%	25.936	100%
	Fuerza Aérea (FAU)	5.266	42,45%	7.139	57,55%	12.405	100%
	MDN	6.036	47,83%	6.584	52,17%	12.620	100%
Subtotal		78.518	46,60%	89.991	53,40%	168.509	100%

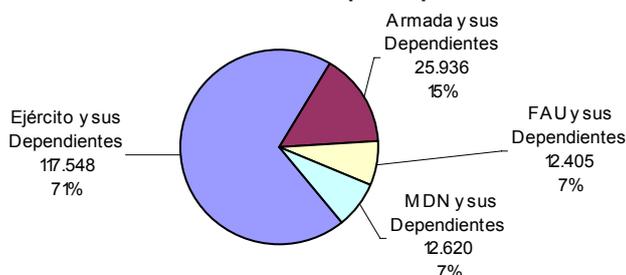
Relación entre Titulares y Dependientes



Relación entre Personal Superior y Subalterno



Distribución de Usuarios por Dependencia



Financiación del sistema de Sanidad Militar.

Analizando el Presupuesto de Defensa 2004, puede verse que 14,5% del Presupuesto de Total de Defensa fue utilizado para proporcionar cobertura médica a casi el 5% de la población uruguaya (ver Cuadro 16 de p.125 – Estructura del Presupuesto Ejecutado por el MDN en 2004). Sobre este aspecto, es importante destacar que el Presupuesto de Defensa cubre apenas el 40% de los servicios de salud proporcionados por Sanidad Militar a los militares activos y retirados. La mayor parte del presupuesto de Sanidad Militar (el 62%) es cubierta por el aporte mensual descontado de cada sueldo, retiro o pensión militar. Esto muestra que buena parte de los montos asignados a salarios, así como a retiros y pensiones militares es usada para proporcionar servicios sanitarios a una importante parte de la población. Como puede verse en la tabla anterior el 52,2% de todos los usuarios de Sanidad Militar son retirados y sus dependientes (43%) o pensionistas y sus dependientes (9,2%).

Impacto Social de la Sanidad Militar.

De los gráficos presentados a la izquierda de estas notas, puede verse que más de la mitad de los usuarios de Sanidad Militar (el 53%) son familiares de militares, que pertenecen a la población civil del país. Los oficiales y sus familiares no alcanzan al 15% del total de usuarios del sistema militar de salud. Por su parte, el Personal Subalterno y sus familiares representan el 86% del total de usuarios. Dado el bajo nivel de los sueldos militares, y en especial de los del Personal Subalterno, todo el Personal Subalterno y sus familiares, si no se asistieran en Sanidad Militar, lo harían en dependencias del Ministerio de Salud Pública.

Fuente: Elaboración propia en base a información del S.S.FF.AA.

El sistema de Sanidad de las Fuerzas Armadas tiene un importante impacto positivo en la salud pública del Uruguay, dado que brinda cobertura integral a casi el 5% de la población del país. Por otra parte, constituye un elemento de vital importancia para estimular el ingreso y la permanencia en servicio activo del personal militar, a pesar de los bajos salarios que perciben en general todos los funcionarios del Ministerio de Defensa Nacional.

Por otra parte, y tal como se vio en la Sección 4.6 (Impacto de las Misiones de Paz en la Sanidad Militar) el S.S.FF.AA. viene desarrollando una excelente tarea de apoyo a las operaciones de paz, asegurando que estas no tengan efectos negativos en la salud del personal ni en la salud pública uruguaya.

5.2 Gestión de Recursos Materiales

5.2.1 Generalidades

La Gestión Logística es uno de los aspectos más importantes de la administración de los recursos materiales. El manejo de los aspectos logísticos está directamente relacionado con los aspectos de la Gestión Financiera del Ministerio de Defensa, y deberá ser readecuado a los efectos de atender la nueva realidad del país en materia presupuestal. El Ejército Nacional Uruguayo ha tomado conciencia de esta situación y al respecto reconoce que:

“Como resultado del actual proceso de reestructura y modernización iniciado en los últimos tiempos, el Ejército Nacional deberá alcanzar en los próximos años, las capacidades operativas que le permitan seguir cumpliendo eficientemente sus misiones, en los futuros escenarios que hoy se visualizan. Para ello, serán necesarios cambios y modernizaciones en múltiples áreas, algunos ya en etapa de planificación y/o ejecución, pero en particular se destaca en este sentido la importancia que adquieren las futuras Políticas de Equipamiento y de Apoyo Logístico [...] Los escasos recursos disponibles en la Fuerza para gastos de Funcionamiento e Inversión, producto de la coyuntura económica del país, hace imprescindible el desarrollo de una minuciosa Política de Equipamiento, que contemple no solo los costos de adquisición, sino aquellos que se derivan de su operación, mantenimiento y reposición”.¹⁹⁹

Con respecto al Apoyo Logístico y al equipamiento, el libro “*Ejército Nacional: Marco Conceptual del Proceso de su Modernización*”, especifica que la planificación deberá tener en cuenta tres premisas fundamentales. En primer lugar, las Políticas de Equipamiento no deben tener como meta exclusiva la compra de equipamiento en sí. Es imprescindible que se consideren además todos los aspectos posteriores que incluyen su incorporación a la Fuerza, destacándose lo relativo a instrucción y entrenamiento, así como los costos de operación, mantenimiento y reposición. En segundo lugar y debido al marco presupuestal previsto, la Fuerza deberá ser sumamente criteriosa en sus adquisiciones, ya que las limitaciones presupuestales previstas, impedirán dotar a la Fuerza de equipos extremadamente sofisticados o especializados.

¹⁹⁹ URUGUAY–CGE (2004) *Ejército Nacional: Marco Conceptual del Proceso de su Modernización*. CGE (Comando General del Ejército). Montevideo, Noviembre de 2004. p.141. Disponible en: <www.ejercito.mil.uy/rpp/PAGINAS/marco_conceptual.pdf>.

En tercer lugar, se deberá considerar la situación industrial del país. En este último aspecto, como ya se analizó, en la Sección 2.5 (Actividades Industriales Vinculadas a la Defensa en Uruguay), es importante tener en cuenta que la industria militar instalada en el país es prácticamente inexistente y todo armamento o equipo específicamente militar debe ser importado.

En logística, así como en cualquier sistema, para mejorar los resultados es necesario mejorar los procesos que lo componen. Esto se debe a que el funcionamiento de todo sistema es el resultado de la operación conjunta y coordinada de sus diferentes partes constitutivas. Y por el mismo motivo que un componente militar se desplaza siempre a la velocidad de su elemento más lento, un sistema logístico, funcionará al ritmo que imponga su proceso menos eficiente. En materia de logística no existe un modelo universalmente aplicable. Cada sistema logístico deberá ser desarrollado conforme a las necesidades de la organización que deberá servir, debiendo constituir una suerte de solución “confeccionada a medida”. No es válido copiar al pie de la letra soluciones logísticas que han servido en casos similares, pero no iguales. Por este motivo, las Fuerzas Armadas uruguayas puede adoptar algunas prácticas logísticas de otras organizaciones, pero no deberían tratar de imponer un modelo logístico completo importado de otra parte. [...] Por otra parte, este sistema, deberá ser permanentemente adaptado a los cambios que el entorno de la organización experimente. Podría decirse, que la logística debe buscar la mejora continua de “cómo hacer las cosas”. Solo de esta forma, pueden lograrse los objetivos marcados en un entorno tan dinámico como el de nuestro mundo globalizado.²⁰⁰

En lo relativo al apoyo logístico, el proyecto elaborado por el Ejército reconoce la necesidad de “generar y propiciar la participación de empresas nacionales para la obtención de materiales y equipos para equipar a la Fuerza”. En este sentido, y en lo relativo a la industria de defensa del país, también reconoce que “si bien la Industria Nacional se ha desarrollado de manera importante en los últimos años en diversas áreas, en lo que hace al material bélico, es dable establecer que en forma integral no existe como tal”.²⁰¹

En este aspecto cabe destacar que el MDN posee una División Logística, pero esta sólo atiende asuntos internos de la Secretaría de Estado y no participa ni en la planificación, ni en la ejecución de actividades logísticas que desarrollan las Fuerzas Armadas.

²⁰⁰ PELÁEZ, Amílcar Andrés (2001) *El Comercio Electrónico y su incidencia en la logística del Ejército*. Tesis de Grado para la obtención del Título de Licenciado en Ciencias Militares. IMES (Instituto Militar de Estudios Superiores), Montevideo, Diciembre de 2001, p. 32.

²⁰¹ URUGUAY–CGE (2004) *Ejército Nacional: Marco Conceptual del Proceso de su Modernización*. Comando General del Ejército. Montevideo, Noviembre de 2004. pp.142-143. Disponible en: <www.ejercito.mil.uy/rrpp/PAGINAS/marco_conceptual.pdf>.

5.2.2 Procedimientos de Compra del Estado Uruguayo

Los nuevos procedimientos de compras del Estado. En base a lo dispuesto por el Decreto 342/999, del 26 de octubre de 1999, por el que se creó el SICE (Sistema Integrado de Compras Estatales), se dieron a partir de año 2002 importantes pasos hacia la mejora de la eficiencia de las compras del Estado. La base de toda esta reforma está en la nueva normativa generada en materia de compras gubernamentales, la que puede ser consultada en el sitio web de compras del Estado: <www.comprasestatales.gub.uy>.

1. **Sitio web de Compras Estatales.** La creación de este Sitio en Internet destinado a centralizar todo lo relativo a las compras del Estado, fue un gran paso hacia la mejora en la gestión del gasto público. El Decreto 66/002, dispuso la obligatoriedad, a partir del 1º de marzo de 2002, del ingreso de toda la información sobre compras y contrataciones estatales en el sitio web: <www.comprasestatales.gub.uy>.
2. **SICE (Sistema Integrado de Compras Estatales).** El SICE fue activado por el Decreto 289/002 del 30 de junio de 2002. Este decreto además de la creación del SICE, dispuso la creación de otros tres sistemas tendientes a la desregulación y reforma administrativa del Estado, siendo estos el SR (Sistema de Remuneraciones), el SCOT (Sistema de Supervisión de las Condiciones Objetivas de Trabajo) y el SDG (Sistema de Distribución del Gasto por Centro de Actividad). Ver Cuadro 6 de p.53 (Sistemas Informáticos que Operan en la Intranet del Gobierno Uruguayo).

3. **UCAMAE (Unidad Centralizada de Adquisición de Medicamentos y Afines del Estado).** Este sistema centralizado para la compra de medicamentos e insumos hospitalarios en general, fue creado por el Decreto 428/002 del 05 de noviembre de 2002. Este régimen de excepción fue instrumentado con la finalidad de generar ahorros al Estado, mediante la compra de grandes volúmenes y pagando al contado. Este régimen especial de compra está amparado en lo establecido en el Artículo 34 del TOCAF (Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado). Este sistema de adquisición de insumos hospitalarios, medicamentos y afines, busca mediante la centralización de las compras mejorar el poder negociador del Estado, la defensa de la competencia y asegurar el libre acceso al mercado local de todos los proveedores. La UCAMAE, tiene por finalidad centralizar la adquisición de medicamentos, así como de materiales médicos quirúrgicos y todo tipo de insumos hospitalarios realizada por el Ministerio de Salud Pública, la Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas y por la Dirección de Sanidad Policial. Todas las compras de medicamentos realizadas por las tres Fuerzas Armadas y las demás dependencias del Ministerio de Defensa Nacional, son centralizadas por el S.S.FF.AA (Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas). La Ley 17.930 (Ley de Presupuesto 2005-2009) mediante sus artículos 127 a 133, estableció algunas nuevas normas de funcionamiento para la UCAMAE y la transformó en un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, lo que le da mayor jerarquía e independencia técnica. Como se verá más adelante, algo similar ocurrió con la UCAA.
4. **UCAA (Unidad Centralizada de Adquisición de Alimentos).** Este mecanismo de compras unificadas busca, al igual que la UCAMAE, dar eficiencia a la compra de productos alimenticios mediante la adquisición de grandes volúmenes y mediante el pago al contado a los proveedores. Fue creada por el Decreto 58/003, del 11 de febrero de 2003 y su

funcionamiento está también regulado por el Decreto 129/003, del 08 de abril de 2003.²⁰²

Este régimen especial de contratación para la adquisición de alimentos por parte del Estado, está amparado por lo establecido en el Artículo 34 del TOCAF. La UCAA cuenta con los recursos para la realización de compras al contado, con lo que se eleva enormemente el poder negociador del Estado. Desde su puesta en vigencia, este mecanismo centralizado de adquisiciones ha demostrado ser muy eficiente y ha permitido realizar importantes ahorros para el Estado en lo relativo a la compra de alimentos.²⁰³

Este régimen especial de contratación para la adquisición de alimentos por parte del Estado, ha dado muy buenos resultados en lo relativo a la eficiencia de los procedimientos y de la reducción de los costos de adquisición. Al igual que ocurrió con la UCAMAE, la Ley 17.930 (Ley de Presupuesto 2005-2009) mediante sus artículos 119 a 125, definió nuevas pautas de funcionamiento para esta dependencia y la transformó en un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo lo que le da independencia técnica para el cometido de sus funciones.

²⁰² El Director de la OPPE (Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Ejército) es el representante del Ministerio de Defensa Nacional ante la UCAA (Unidad Centralizada de Adquisición de Alimentos). Esta Unidad de Compra centralizada y al contado adquiere alimentos para aquellos órganos del Estado que consumen grandes cantidades de estos bienes. Es presidida por un representante del Ministerio de Economía y Finanzas y está integrada además por un representante de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) dependiente de la Presidencia de la República, un representante del Ministerio del Interior, uno del Ministerio de Defensa y uno del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

²⁰³ **Unidades de Compra Centralizada.** La UCAA y la UCAMAE tienen sus oficinas ubicadas físicamente en el edificio donde funciona la CGN (Contaduría General de la Nación) y el Ministerio de Economía y Finanzas. Las diferentes UE de todos los incisos elevan directamente sus necesidades a estas dependencias, las que realizan los llamados a oferentes, proceden a las adjudicaciones y ordenan los pagos. Estas unidades especiales de compra pagan a sus proveedores en un plazo máximo de 7 días, por lo que pueden obtener muy buenos precios.

Cuadro 46: Interconexión entre el SIIF y el SICE (Sistema Integrado de Compras Estatales)

Flujo de datos entre el SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera) y el SICE



Flujo de datos entre el SIIF y el Sitio Web para Publicación de Compras Estatales



Fuente: <www.comprasestatales.gub.uy>.

5.2.3 Procedimientos de Compra Dentro del Ministerio de Defensa

Actualmente, no existe un sistema de compras centralizado que coordine las adquisiciones de bienes y servicios que se realizan en la órbita del Ministerio de Defensa. Cada dependencia del Ministerio, tanto las militares como las no militares, realizan sus compras de manera totalmente independiente.

La única excepción a esto son las compras realizadas a través de mecanismos introducidos en 2002 para la compra centralizada de alimentos e insumos hospitalarios para todos los órganos del Estado uruguayo: UCAA y UCAMAE.

Esto lleva, en muchos casos, a la superposición de estructuras administrativas y a una inevitable limitación en la eficiencia del gasto. Esta situación, reduce los volúmenes de los contratos para la obtención de bienes y servicios, con lo que se pierde capacidad negociadora ante las empresas proveedoras de las Fuerzas Armadas.

El MDN no participa en la gestión estratégica de las compras, es decir que no toma parte en la definición de qué se compra y para qué se compra. Sin embargo, cumple una permanente labor de control de la legalidad de los procedimientos de compra realizados por sus dependencias. Por otra parte, verifica que para cada adquisición de bienes o servicios se sigan los procedimientos que debe seguir toda dependencia estatal. Asimismo, verifica que las adquisiciones de bienes y servicios sean realizadas a cuenta de partidas presupuestales efectivamente asignadas a cada dependencia. Toda compra o contratación de servicios sigue el siguiente ciclo:

- **Llamado.** El MDN verifica que sus UE (Unidades Ejecutoras) publiquen en el sitio web del SICE (Sistema Integrado de Compras Estatales) los llamados, así como las adjudicaciones, asociadas a toda compra de bienes o contratación de servicios. De esta forma los proveedores pueden informarse de los procesos de compra abiertos al tiempo que, quienes ya han presentado ofertas, pueden verificar el resultado de cada adjudicación y recurrir si

fuera el caso. Los llamados y las adjudicaciones son ingresados manualmente por las oficinas de compras de las diferentes Unidades Ejecutoras, a través de las terminales del SICE que poseen.²⁰⁴ El sistema trasfiere automáticamente estas publicaciones al sitio web del SICE (www.comprasestatales.gub.uy). Los proveedores pueden ver estas publicaciones accediendo por Internet al sitio web del SICE. No es preciso poseer ningún tipo de claves para visualizar los llamados y las adjudicaciones publicadas en el portal de compras estatales, por lo que sus contenidos están disponibles al público en general.

- **Auditoría previa al gasto (Contraloría).** En el MDN hay una oficina con personal de la CGN (Contaduría General de la Nación), que audita todos los gastos a ser efectuados por cada una de las UE (Unidad Ejecutora) del MDN, antes de que se realicen las adjudicaciones. Cada vez que un procedimiento de compra es ingresado electrónicamente al sistema informático del SICE, un Auditor del MDN lo analiza, contando con 5 días para expedirse sobre la corrección del procedimiento. Posteriormente, el caso es analizado por el Contador Central, que dirige la oficina de la CGN en el MDN, quien tiene a su vez otros 5 días para expedirse. Como resultado de esta auditoría, un gasto puede ser “aprobado” u “observado”. Si por algún motivo un gasto es “Observado”, el jerarca máximo de cada UE (el “Ordenador del Gasto”) puede suspender el procedimiento o puede “reiterar” el gasto, asumiendo personalmente la responsabilidad de continuar adelante con el proceso de compra o contratación. Estos gastos observados, serán sometidos luego a una “auditoria posterior al gasto” que realiza la CGN y el Tribunal de Cuentas al final de cada ejercicio presupuestal anual.
- **Adjudicación.** La adjudicación de un llamado la realiza el Ordenador del Gasto, que es el jerarca de la UE (Unidad Ejecutora) que realizó el llamado. La publicación de las adjudicaciones se realiza por medio de las terminales del SICE y pueden ser consultadas libremente por cualquier persona en el sitio de compras estatales: <www.comprasestatales.gub.uy>. Los proveedores, a los que se adjudicó una compra o contratación, deben presentar las facturas originales en la UE que inició el procedimiento. Posteriormente, estas facturas son remitidas al MDN donde sus datos son ingresados

²⁰⁴ Estas terminales están conectadas por una línea directa al servidor donde funciona el SICE. Cada terminal es en definitiva un PC conectado a la red estatal (red informática en la que funciona el SIIF) en el que, técnicos de la CGN (Contaduría General de la Nación), han instalado el software del SICE y a la que solo pueden acceder los funcionarios a los que se les haya asignado claves para ello. Cada funcionario posee diferentes niveles de acceso y las claves son personales e intransferibles quedando registrado quien ingresa al sistema, indicando el día, la hora y las operaciones realizadas.

electrónicamente al SIIF por la oficina de compras del MDN. Posteriormente el Auditor de la CGN que trabaja en el MDN, verifica que el contenido de la factura coincida con el llamado y con la adjudicación, al tiempo que verifica que los datos introducidos al SIIF coincidan con los de la factura original. Luego de realizada la verificación, coloca su firma en el expediente al que se agregaron las facturas originales para dejar constancia de su conformidad. Posteriormente, el Contador Central de la CGN en el MDN, verifica lo actuado por el Auditor y también deja constancia de su opinión sobre la corrección del proceso firmando el expediente. Posteriormente, el Jefe de la División Financiero Contable ordena que alguno de los dos Contadores de su División, firme “electrónicamente” el expediente electrónico ingresado al SICE, colocando las claves personales de su “Firma Electrónica”.²⁰⁵

- **Pago (Ejecución del Gasto).** Para que un proveedor pueda percibir el pago de los bienes o servicios que proveyó a cualquiera de las UE de los diferentes Incisos del Presupuesto Nacional, la UE que ordenó el gasto debe introducir a través de las terminales del SIIF la autorización para que el proveedor pueda cobrar. Los proveedores pueden verificar el estado de sus gestiones de cobro, ingresando por Internet al sitio del SIIF: <www.cgn.gub.uy/siif>. Cada proveedor necesita de una clave personal e intransferible que le asigna la CGN, para poder acceder por Internet al sistema y así consultar el estado de sus diferentes gestiones de cobro ante el Estado.²⁰⁶

En las terminales del SICE deben publicarse las “Licitaciones Públicas”, las “Licitaciones Abreviadas” y las “Compras Directas”. Las Compras Directas son aquellas adquisiciones que no superan los \$ 88.000 (monto límite en Pesos Uruguayos al 01 ene.07), acorde a lo establecido en el TOCAF (este monto se ajusta cada 4 meses). No es obligatorio publicar las compras que no superan el 15% del monto máximo de una compra directa (\$ 12.500 al 01 ene.07), sin

²⁰⁵ **Inventario de bienes durables (Inversiones).** El SICE (Sistema Integrado de Compras Estatales) automáticamente agrega a la lista de inventario de cada UE, los bienes duraderos que esa dependencia haya adquirido. El SICE envía a la CGN el listado de todo bien durable (No fungible) para facilitar eventuales auditorías. El MDN, al igual que cualquier dependencia del Estado está sujeta a los controles que realiza la Auditoría Interna de la Nación, para verificar el estado de conservación, así como la ubicación física de estos bienes.

²⁰⁶ **Estadísticas del SICE (Sistema Integrado de Compras Estatales).** El SICE genera estadísticas de todas las adquisiciones del Estado. Esto es algo automático y para uso interno de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto), que sirve para la planificación estratégica de las compras del Estado y para auditar a las diferentes UE (Unidades Ejecutoras) del Presupuesto Nacional.

embargo, el sistema permite hacerlo y en la práctica el MDN publica todas sus compras directas, incluso las más pequeñas, como una forma de asegurar la transparencia de los procedimientos.²⁰⁷

Cabe destacar que todas las dependencias del MDN (Ministerio de Defensa Nacional), incluidas las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), se rigen exactamente por los mismos procedimientos de compra que el resto del Estado uruguayo. No obstante el Artículo 33 del TOCAF (Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera) del Estado, prevé ciertos regímenes de excepción para el caso de la adquisición de material destinado a la defensa que requieren de secreto por motivos de seguridad. Sin embargo, en la práctica, estos procedimientos son relativamente poco habituales.

Como se vio, hasta el presente las diferentes dependencias del MDN planifican y ejecutan de forma independiente sus adquisiciones. Sin embargo, cabe la posibilidad de centralizar esas adquisiciones a los efectos de mejorar su eficiencia. En este sentido, el artículo 126 de la Ley 17.930 (Ley de Presupuesto 2005-2009) permite capitalizar la experiencia adquirida en los procesos de compra centralizada como la UCAMAE (Unidad Centralizada de Adquisición de Medicamentos y Afines del Estado) y la UCAA (Unidad Centralizada para la Compra de Alimentos).

Artículo 126.- Facúltase al Poder Ejecutivo a crear unidades centralizadas para la adquisición de otros bienes y servicios que el Estado requiera, aplicando el régimen que se aprueba en los artículos precedentes [que establecen normas de funcionamiento para la UCAA y la UCAMAE].

En el marco de este artículo, sería posible crear en el Estado órganos centralizados de compra para elementos tales como bienes y servicios vinculados a las TIC (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones),

²⁰⁷ En el SICE (Sistema Integrado de Compras Estatales) se registran todos los gastos de los Grupos del Gasto: 1 (bienes de Consumo), 2 (servicios No personales) y 3 (bienes de Uso); salvo las excepciones expresamente establecidas en el Manual del SICE. En el Sitio de Compras y Contrataciones Estatales (www.comprasestatales.gub.uy) se publican los llamados a licitación (pública y abreviada), las invitaciones a cotizar (compras directas) y las adjudicaciones correspondientes. Por mayor información, consultar el Manual del SICE (del 12 set. 2006). Disponible en: <www.comprasestatales.gub.uy/Documentos/Manual_SICE.pdf>.

maquinarias, vehículos, etc. Asimismo, al amparo de esta norma, sería posible crear en el MDN algún órgano centralizado para la compra de elementos que consumen diferentes dependencias del ministerio, tales como armamentos, municiones, vehículos, repuestos, etc. La creación de este tipo de oficinas de compra centralizada favorecería el ahorro al unificar los sistemas de adquisición, mantenimiento y disposición final de equipos y sistemas. Por otra parte, mejoraría la eficiencia operativa de las Fuerzas Armadas, al aumentar la compatibilidad de los equipos adquiridos.

5.2.4 Importación de Armamentos y Equipos Militares

Uruguay es un importador neto de material militar, ya que en el país prácticamente no se produce ningún tipo de equipo militar y en general los sectores industriales vinculados al área de la defensa incluyen empresas que proveen bienes y servicios que no son específicamente militares. Cabe destacar que al hacerse referencia a la “Industria de Defensa” de un país, son consideradas todas las actividades destinadas a la producción de bienes y/o servicios para el sector de la defensa. En este sector industrial, es importante distinguir los bienes y servicios específicamente militares, de aquellos de doble uso, tales como alimentos, medicinas, calzado, vestimenta, servicios de telecomunicaciones, etc.

El hecho de no producir prácticamente ningún equipo militar, exige al país mantener vínculos estratégicos con diferentes países productores de este tipo de bienes. Esto representa una importante dependencia tecnológica con el país proveedor de las armas y equipos. Por otra parte, ante los ojos de la comunidad internacional, el intercambio de material bélico entre dos países habla del tipo de relación estratégica que entre ellos existe.

Ayuda militar estadounidense. Como se vio en la Sección 3.2 (Antecedentes Económico-Políticos de la Defensa en Uruguay), en la década de 1950 los EUA transfirieron a América Latina mucho del material excedente de la 2ª Guerra Mundial en el marco de TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca), a fin de apoyar cualquier eventual esfuerzo estadounidense para defender el continente en caso de una invasión soviética a alguno de los países

de la región.²⁰⁸

Como ya se vio, a comienzos de los años 50, el gobierno argentino, encabezado por el General Perón, mantuvo tensas relaciones políticas hacia Uruguay, al tiempo que no mantenía muy buenas relaciones con Washington. En este contexto, los EUA proveyeron mucho material bélico a Uruguay, para contrarrestar la supremacía argentina en la región del Río de la Plata. Esto condujo a que Uruguay llegase a tener una de las Fuerzas Aéreas mejor equipadas de América Latina.

A lo largo de la Guerra Fría, los gobiernos de los Estados Unidos y la Unión Soviética (y algunos de sus aliados más cercanos) proporcionaron grandes cantidades de armas y municiones a las fuerzas militares y policiales de América Latina bajo la forma de donaciones y ventas. Durante la Guerra Fría, las dos superpotencias vieron estos programas de suministro de armas como un medio de reforzar las capacidades de auto defensa de los estados amigos en la región (tanto para la defensa externa como para la interna) y para adquirir influencia política, sobre todo entre las élites militares. [...] Por obvios motivos históricos y geográficos, los Estados Unidos disfrutaron de lazos militares más cercanos con los gobiernos latinoamericanos durante este período, proveyendo a todos, salvo a algunos de ellos, de armas y municiones. Las naciones latinoamericanas se hicieron elegibles para recibir ayuda militar a principios de los años 1950, en base al Acta de Mutua Seguridad [Mutual Security Act] de 1951. Bajo esta, y otras normas posteriores, el gobierno estadounidense estuvo autorizado a proporcionar armas, municiones, y entrenamiento militares a los gobiernos amigos en América Latina a cambio de la promesa de poner las materias primas estratégicas de sus naciones a disposición para su explotación por parte de los Estados Unidos y de cooperar en la defensa hemisférica contra la Unión Soviética. Con el tiempo, varios canales y mecanismos fueron establecidos por el gobierno estadounidense para proporcionar tal ayuda. Estas subvenciones incluían donaciones de armas y equipos a través del Programa de Asistencia Militar [MAP, Military Assistance Program], la entrega de excedentes militares de EUA mediante un programa especial para Artículos de Excedentes de Defensa [EDA, Excess Defense Articles], y la provisión de créditos respaldados por el gobierno estadounidense para la compra de armas estadounidenses a través del programa de Ventas Militares al Extranjero [FMS, Foreign Military Sales].²⁰⁹

²⁰⁸ **Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).** El 2 de setiembre de 1947, fue firmado el TIAR, con el fin de coordinar las acciones colectivas para la defensa del continente americano, ante la eventualidad de una agresión por parte del bloque soviético. Al igual que el Tratado de Washington, firmado el 7 de abril de 1949, por el que se creó la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) el TIAR tenían por finalidad dar marco a una respuesta colectiva para repeler una eventual agresión contra alguno de los estados miembros. A diferencia del Tratado de Washington, que dio lugar a la formación de la OTAN, el TIAR nunca condujo al desarrollo de ninguna estructura institucional, quedando solamente como un tratado de mutua ayuda. Por mayor información sobre este y otros tratados similares, se recomienda ver el Cuadro 12 de p.109 (Organizaciones de Cooperación para la Seguridad que Uruguay Integra).

²⁰⁹ KLARE, Michael y ANDERSEN, David (1996) *A Scourge of Guns: The Diffusion of Small and Light Weapons in Latin America*. Washington DC, Primera edición realizada en agosto de 1996. ISBN 0-9653386-0-6. Páginas 27 y 28. Traducción propia del original en inglés. Este libro está disponible en el sitio Web de la Federación de Científicos Americanos (FAS, Federation of

Cuadro 47: Adquisición de Equipo Militar Estadounidense en la Década de 1950

En la década de los años 40 EUA quería instalar en Uruguay una base aérea, en lo que es hoy la base aeronaval Capitán Curbelo, de Laguna del Sauce, próxima a Punta del Este. Sin embargo, el Partido Blanco, liderado por Luis Alberto de Herrera, se opuso a tal posibilidad vista con agrado por el gobierno Colorado del Presidente Luis Batlle (1947-1951).

Aviación Naval. La Armada tomó posesión oficial de la base de Laguna del Sauce, en septiembre de 1947, comenzando a funcionar como base operativa y sede de la *Escuela de Especialización Aeronaval*. En 1949 recibió el nombre de Base Aeronaval Capitán Carlos Curbelo y ese año arribaron a Laguna del Sauce 10 aviones Grumman "Avenger" TBM, transportados en vuelo desde EUA. El 2 de mayo de 1950 arribaron otras 9 aeronaves estadounidenses y en abril de 1952 se incorporaron otros 10 cazas FGF "Hellcat", de origen norteamericano. Posteriormente, en 1955 fueron incorporados dos aviones Piper PA-18 y en 1956 dos helicópteros Bell 47-G.

Buques de Guerra. En 1951 la Armada adquirió dos destructores gemelos de procedencia estadounidense, que arribaron al país en 1952, pasando a denominarse "Uruguay" y "Artigas. De acuerdo a las estipulaciones de compra, ambos destructores realizaron varios viajes a EUA y Panamá para realizar reparaciones y mantenimientos programados. En la década de los 60, el ROU "Artigas" llegó a ser la nave mejor equipada en materia de combate antisubmarino en toda América Latina. Por mayores datos sobre estos temas se recomienda consultar: <www.armada.gub.uy/museo_navral/Cronologia/cronologia_de_marina.htm>.

Material Aéreo. En la década del 50 Uruguay comenzó a recibir moderno material aéreo de EUA como las aeronaves F-51 (Mustang), bombarderos B-25 (Mitchell), aviones de transporte C-47, así como helicópteros Bell H-13. La gran cantidad de aeronaves militares recibidas de EUA, llevó a la creación de la FAU (Fuerza Aérea Uruguaya), el 4 de Diciembre de 1953, como una Fuerza independiente del Ejército. Posteriormente en 1956 fueron incorporados las primeras aeronaves a reacción, con la adquisición de aviones T-33 (Silver Star) y F-80 (Shooting Star). Por mayor información se recomienda consultar: <<http://fau.gub.uy>>.

Armamento Terrestre. En 1958 llegaron a Uruguay 17 tanques livianos M-24, de origen estadounidense, que habían sido usados con éxito en la Guerra de Corea. El Ejército recibió miles de Fusiles M-1 (Garant), Carabinas M-1 y M-2 de calibre .30, subametralladoras M-3 de calibre .45, así como ametralladoras de calibre .30 y .50. En este período se recibieron morteros de 60, 81 y 105 mm. (4,2 pulgadas). Se recibieron también, cañones antitanque (sin retroceso) de 57 y 75 mm., así como lanza cohetes (Bazookas) de 2,36 y 3,5 pulgadas. Por otra parte, las Fuerzas Armadas comenzaron a recibir cantidades nunca antes vistas en el país de vehículos, repuestos y municiones.

Fuente: Elaboración propia.

A través de estas ayudas militares, Uruguay recibió los fusiles M-1 (Garant), las carabinas M-1 y M-2, así como ametralladoras calibre .30 y las subametralladoras M-3 de la 2ª GM. Este material, que ya casi no era utilizado por las tropas estadounidenses, por haber sido sustituido por equipos más modernos, constituyó un gran salto tecnológico para la Fuerzas Armadas uruguayas que por ese entonces utilizaban los fusiles tipo *Máuser* similares a los que se habían usado en la guerra civil de 1094. A través de la ayuda estadounidense, Uruguay recibió numerosas piezas de artillería 105 mm., así como 17 tanques livianos M-24.²¹⁰

En 1951 la Armada adquirió en EUA, dos destructores escolta, el "Uruguay" y el "Artigas", así como una fragata canadiense que fue bautizada "Montevideo".

American Scientists): <www.fas.org/asmp/library/scourge/scourge-ch3.pdf>.

²¹⁰ Hasta la adquisición, en 1958, de los 17 Tanques Livianos M-24 (Chafee), con cañón de 75 mm., los únicos tanques que había en el país eran los 29 Tanques M3-A1 (Stuart) que llegaron de EUA en 1944. Por su diseño antiguo, su escaso blindaje y su cañón de solo 37 mm., los tanques M3-A1 fueron usados en la 2ª GM básicamente como blindados de reconocimiento.

Estos buques vinieron a complementar a la existente corbeta “Maldonado” que había sido recibida durante la 2ª GM. Los cuatro buques importantes que poseía, por ese entonces la Armada estaban equipados para la guerra anti-submarina, por lo que la lucha contra submarinos pasó a ser el centro de la doctrina naval uruguaya.²¹¹

En la década del 50, la Fuerza Aérea recibió de EUA 25 cazas F-51 (Mustang), 11 bombarderos B-25 (Mitchell), 22 aviones de transporte C-47, así como helicópteros Bell H-13. En años posteriores se recibieron aviones a reacción dentro de los que se destacan 15 T-33 y varios cazas F-80.²¹²

En años posteriores Uruguay adquirió 3 barreminas de distintas procedencias, con lo que la Armada adquirió la capacidad de colocación y remoción de minas. No fue hasta 1962 que Uruguay adquirió su primer buque petrolero, con lo que la Armada uruguaya amplió su espectro de actividades. Los petroleros redujeron los costos que debía asumir el país por la importación de crudo y dieron a la Armada una excelente forma de entrenar a su personal.²¹³

Los avances de la tecnología nuclear y la evolución de la Guerra Fría, sobre todo después de la “crisis de los misiles” en Cuba durante 1962, transformó cualquier intervención militar convencional soviética en el Continente Americano en un escenario bastante improbable. Ambas potencias

²¹¹ **Buques Escuela de la Armada Uruguaya.** El primer viaje de instrucción de los alumnos de la Escuela Naval, tuvo lugar en 1917 y el mismo fue realizado en el Crucero “Uruguay”. En 1953 fue adquirida a Canadá una Fragata que fue bautizada “Montevideo”, que se incorporó a la Flota como Buque Escuela. Posteriormente se utilizó con este fin al Veleró Escuela Capitán Miranda. El veleró Capitán Miranda fue botado en 1930 para ser utilizado como buque oceanográfico y ese mismo año arribó a nuestro país. En 1978 fue remodelado para ser usado como buque escuela y ese mismo año realizó su primer viaje de instrucción. En 1993 viajó a Cádiz (España) para ser remodelado.

²¹² Información obtenida del Coronel Aviador (Retirado) Carlos Schöpf.

²¹³ **Petroleros de la Armada Uruguaya.** En 1962 Uruguay adquirió el petrolero “Oribe”, con lo que se inició una nueva era para la Armada. En 1971 fue adquirido un segundo petrolero, el “Rivera”, que llegó a Montevideo en enero de 1972. En 1975 la Armada encargó la construcción del petrolero “Lavalleja”, que entró en servicio en 1977, para sustituir al petrolero “Oribe”, que fue vendido para ser desguasado. El 24 dic.86 se radió del servicio al petrolero “Rivera”, para ser vendido y en marzo de 1988 arriba a Montevideo un nuevo petrolero que fue adquirido para sustituir al “Rivera”, el que también fue bautizado “Rivera”. En 1988 se decidió la venta del petrolero “Lavalleja”. En agosto de 1999 se decidió la venta del petrolero “Rivera”, lo que se concretó en octubre de ese año. Así culminó la era de los petroleros de la Armada. Por más datos: <www.armada.gub.uy/museo_naval/Cronologia/cronologia_de_marina.htm>.

comenzaron a desarrollar estrategias indirectas para llevar a cabo sus planes para América Latina. Este cambio de estrategia llevó también a un cambio en el patrón de la ayuda militar estadounidense para Uruguay y la región.

En 1976 asumió el gobierno de EUA Jimmy Carter, quien cambió las políticas de ayuda militar para América Latina. En 1976 Uruguay compró a EUA 8 reactores A-37 (Dragon Fly) nuevos, junto con un paquete de repuestos y armamento. Posteriormente, se adquirieron a través del programa FMS (Foreign Military Sales) 8 A-37 adicionales, de segunda mano. Estas unidades constituyeron una de las últimas grandes adquisiciones de material estadounidense que realizó Uruguay. Estos aviones a reacción, que no son supersónicos, están todavía en servicio, aunque algunos de ellos se han perdido en diferentes accidentes aéreos a lo largo de los últimos 30 años.

Reducción de la ayuda militar estadounidense. La suspensión de la ayuda militar de EUA en 1978, obligó a Uruguay a encontrar fuentes alternativas de abastecimiento. Así fue que a fines de los 70 y comienzos de los 80, las Fuerzas Armadas de Uruguay renovaron parte de su equipo. En 1979, se adquirieron de Argentina pistolas Browning, de 9 mm., fusiles FAL (Fusil Automático Liviano) y FAP (Fusil Automático Pesado), de calibre 7,62 mm., así como subametralladoras FM K-3 de 9 mm. En esa época fueron adquiridos en Bélgica ametralladoras FN MAG (Mitralleuse d'Appui General), de calibre 7,62 mm., así como 22 Tanques M-41, material para la construcción de puentes militares y gran número de equipos militares de comunicación. La munición para todas las armas livianas procedía inicialmente de Argentina, pero en años posteriores se adquirió a Portugal o se recargó en la planta de recarga que se montó en el SMA (Servicio de Material y Armamento) del Ejército.

Las transferencias de armas a Chile fueron prohibidas por la Sección 406 del Acta de Asistencia a la Seguridad Internacional [International Security Assistance Act] de 1976; las transferencias a Argentina fueron prohibidas bajo la Sección 620B del Acta de Ayuda al Extranjero [Foreign Assistance Act] de 1961 (acorde a su enmienda de 1977); y la ayuda militar a Uruguay fue terminada bajo la Sección 503A del Acta de Ayuda al Extranjero [Foreign Assistance Act] de 1978. Varias otras naciones, incluso Brasil y Guatemala, fueron privadas de recibir créditos de ventas de armas conforme al Programa de Ventas Militares al Extranjero [Foreign Military Sales Program]. Por otra parte, el Congreso votó en 1974 (bajo la Sección 660 del Acta de Ayuda al Extranjero) el fin del Programa de Seguridad Pública y la exclusión de toda ayuda directa de EUA a cuerpos de policías extranjeros (excepto en lo relativo a asuntos antinarcóticos).²¹⁴

²¹⁴ KLARE, Michael y ANDERSEN, David (1996) A Scourge of Guns: The Diffusion of Small and Light Weapons in Latin America. p. 32. Ob.Cit.

Por esa época las Fuerzas Armadas que tradicionalmente utilizaban vehículos estadounidenses, comenzaron a adquirir vehículos de procedencia brasileña. Asimismo, fue adquirido material de comunicaciones de procedencia belga para todas las Fuerzas Armadas, en versiones portátiles, fijas y vehiculares.

El Ejército adquirió en ese período 31 blindados livianos de origen brasileño (16 EE-3 *Jararaca* y 15 EE-9 *Cascavel*). Por otra parte, se compraron 55 Blindados anfibios *Condor* de la entonces Alemania Occidental. En Corea del Sur fueron adquiridos uniformes así como 8 piezas de artillería 155 mm. (M-114 A2) y 8 piezas de 105 mm. (M-2 A2). En materia de Artillería Anti-Aérea, fueron adquiridas 6 piezas “Vulcan” (M-167 A1) de 20 mm. de origen sud-coreano y 9 piezas “TCM-20”, también de 20 mm., de origen israelí. Este material se sumó a las 8 piezas Bofors (L-60) de 40 mm. ya existentes.

Por otra parte, Uruguay compró a España morteros “ECIA” (de calibre 60, 81 y 120 mm.), lanzacohetes (bazookas) “INSTALAZA” de 88,9 mm., así como cañones antitanque (sin retroceso) de 106 mm. En Francia fueron adquiridos 15 puestos de lanzamiento de misil antitanque MILAN que eran de lo más avanzado del momento en su categoría, al punto que fueron usados por los británicos en la Guerra de Malvinas (1982).

En 1980 la Aviación Naval recibió un avión *Beechcraft* 200-T y un helicóptero *Bell* 222, para operaciones de búsqueda y rescate. Posteriormente, en 1981, fueron incorporados a la Escuela de Aviación Naval tres aviones de entrenamiento T-34 C (Mentor). Por otra parte, la Armada encargó a Francia la fabricación de tres lanchas patrulleras. El 26 de abril de 1981 arribaron a Montevideo de las tres lanchas tipo “Vigilante” construidas en Cherburgo, Francia, que fueron bautizadas “15 de noviembre”, “25 de agosto” y “Comodoro Coe”. Estas tres naves habían sido concebidas para servir como plataformas misilísticas de última generación pero, debido al elevadísimo costo de esas capacidades, las naves adquiridas por Uruguay, aunque estaban artilladas, carecían de la tecnología para el lanzamiento de misiles. La Fuerza Aérea Uruguaya, por su parte, adquirió 5 aviones de transporte CASA C-212 en España y compró a Argentina 6 aviones bimotor turbo-hélice IA-58 “Pucará”.²¹⁵ En 1990, la Armada recibió de EUA dos lanchas patrulleras tipo “Cape”, como las que fueron utilizadas en Vietnam, que fueron bautizadas “Colonia” y “Río

²¹⁵ En 1981 se compraron a España 5 aviones de transporte CASA C-212, uno de ellos estaba equipado con un radar de vigilancia y búsqueda. A comienzos de los 90, fueron vendidos dos de ellos, que estaban fuera de servicio por falta de repuestos. Uno de los aparatos, que fueron vendidos a compradores extranjeros, era el que poseía el sistema de radar.

Negro”. Entre 1990 y 1991 se recibieron de Francia 3 fragatas clase “Commandant Riviere” que habían sido radiadas del servicio en la Armada de ese país, que fueron bautizadas “Montevideo”, “Artigas” y “Uruguay”.

Incorporación de material de la antigua Alemania del Este. El retorno a la institucionalidad democrática en 1985 y el posterior fin de la Guerra Fría en 1989, tuvieron gran incidencia en las fuentes de abastecimiento de las Fuerzas Armadas Uruguayas. Dada la activa participación de Uruguay en misiones de paz, a comienzos de los 90, recibió un ofrecimiento del gobierno alemán de acceder a una importante donación de equipo militar de origen soviético, que habían pertenecido a la desaparecida Alemania Oriental. Uruguay debió pagar sólo por el transporte marítimo de ese material, principalmente constituido por vehículos utilitarios, cocinas de campaña, equipo para hospitales de campaña, maquinaria de ingenieros y material para la construcción de puentes militares.

En 1991, la Armada recibió de Alemania 4 buques barreminas. En 1992 llegó de Alemania un buque para el salvamento de submarinos, que fue bautizado “Vanguardia”. También se recibió de Alemania el buque hidrográfico “Oyarvide” en 1998, el Buque de Patrulla Oceánica “Maldonado” en 2002 y el Buque de Apoyo y Comando “General Artigas”, en 2005. Este último es la primera nave, en la historia de la Armada Uruguaya, capaz de llevar a bordo un helicóptero.

En 1992, la FAU (Fuerza Aérea Uruguaya) compró a Suiza 6 aviones de entrenamiento avanzado AT-92 (Pilatus) sin uso, conjuntamente con un paquete de repuestos. Ese mismo año, fueron adquiridos en EUA, 3 aviones de transporte C-130 B (Hércules), uno de los cuales nunca entró en servicio puesto que fue adquirido para ser usado como fuente de repuestos para los otros dos. Estos cuatrimotores fabricados en EUA en la década del 60, dieron a Uruguay gran autonomía para abastecer por aire a la base científica que el país posee en la Antártida. Posteriormente, en el año 1999 la Fuerza Aérea adquirió, en Italia, 6 aviones de entrenamiento SF-260 (Aeromacchi) nuevos.

Material de la antigua Checoslovaquia. En los últimos años, el Ejército uruguayo compró a la República Checa una importante cantidad de material blindado, de segunda mano, que fue refaccionado a nuevo en ese país. Dentro de este material de destacan 100 TBP (Transportes Blindados de Personal) 8X8, del tipo OT, que es la versión Checa del BTR-60 ruso. En 1994, se adquirieron 60 TBP (Transportes Blindados de Personal), de dos tipos: (1) 32 de modelo OT-93, con capacidad para 13 hombres y provistos de una torreta armada con una ametralladora de 7,62 x 54 mm; (2) 28 de modelo OT-64 con

capacidad para 20 hombres y sin torreta. En 1999 se adquirieron otros 30 TBP, 15 OT-64 (sin torreta) y 15 OT-64 A2 (versión con torreta armada con una ametralladora pesada de 14,5 mm. y una ametralladora liviana de 7,62 x 54 mm). Finalmente, en 2007, se compraron otros 10 TBP OT-64 A2 (con torreta, ametralladora liviana y ametralladora pesada) para ser enviados a Haití.²¹⁶

Entre 1996 y 1999 fueron adquiridos, a la República Checa, 15 VCI (Vehículos de Combate de Infantería) modelo BVP-1 (versión checa del BMP-1 ruso). También se compró material de artillería compuesto por 6 obuses autopropulsados 2S1 "Gvozdika" de 122 mm., 4 Lanzadores Múltiples de Cohetes RM 70 de 122 mm y 3 TBP de apoyo modelo MT-LB.

Material Israelí. En 1996 fueron comprados a Israel 15 Tanques T-55 ("Tiran") fabricados en la Unión Soviética en la década del 50. Estos tanques capturados por los israelíes a los egipcios, habían sido refaccionados a nuevo en Israel y equipados con un cañón de 105 mm.

Material Ruso. La experiencia uruguaya en misiones de paz con el material soviético procedente de la desaparecida Alemania Oriental, y la existencia de una importante deuda de parte de Rusia con Uruguay por la venta de cereales en la década de los 80, llevó a que ambos países acordaran el pago de esa deuda mediante la provisión de rieles ferroviarios, maquinaria vial y vehículos militares de procedencia rusa. Por este medio el Ejército recibió un número importante de camiones ("URAL"), ambulancias ("GAZelle"), jeeps ("UAZ") y vehículos multipropósito blindados "Vodnik". La compra de vehículos rusos, permitió renovar la anticuada flota de vehículos utilitarios, y cabe destacar que en la actualidad una importante parte de la flota vehicular de las Fuerzas Armadas uruguayas, es de origen soviético.²¹⁷

El gobierno concretó una adquisición de material bélico para las Fuerzas Armadas. Se trata de cien vehículos mecanizados de procedencia rusa cuyo costo será descontado de la deuda que mantiene ese país con Uruguay. La compra, efectivizada a través del Ministerio de Defensa, fue de 60 camiones de tipo URAL y [48] vehículos blindados

²¹⁶ La adquisición de blindados checos obligó a incorporar a la cadena de suministros del Ejército la munición que su armamento requería. Cabe destacar que la munición soviética de calibre 7,62 x 54 mm. difiere de la 7,62 x 51 mm (7,62 NATO) usada en el Ejército uruguayo. Asimismo, la munición soviética de 14,5 mm difiere de la 12,7 mm (.50 pulgadas) de origen estadounidense que emplea el Ejército uruguayo desde hace muchos años.

²¹⁷ **Vehículos "Vodnik".** Cabe destacar que, a pesar de contar con blindaje protector, por sus características de diseño, los "Vodnik" no son considerados por la ONU como TBP (Transportes Blindados de Personal) y por ello solo pueden ser afectados a tareas propias de un vehículo utilitario (tipo *jeep*). Por este motivo, el Ejército uruguayo los incorporó bajo la denominación de VML (Vehículo Multipropósito Ligero) Modelo M-7.

[Vodnik] equipados con armamento liviano. Los materiales serán utilizados fundamentalmente en la misión de paz desplegada en el Congo (MONUC). La participación del Ejército en las Misiones de Paz le permite, sin costo, renovar buena parte del costoso equipamiento. El Presupuesto destinado al Ejército habilita un máximo de U\$S 1 millón anual de inversión, por lo que el material obtenido implica una adquisición importante. En noviembre de 2002 el Ejército recibió 166 camiones militares que también fueron cargados a la deuda rusa que se mantuvo impaga durante más de diez años y ascendía a U\$S 50 millones.²¹⁸

Una repentina escalada de violencia en la RDC (República Democrática del Congo) obligó al rápido envío de material adicional para reforzar a las tropas de paz allí desplegadas. La dura situación que repentinamente debieron enfrentar las tropas uruguayas desplegadas en la RDC motivó la adquisición de material ruso que incluía lanzacohetes antitanque RPG-7, así como fusiles AK-101 calibre 5,56 mm. (equipados con lanzagranadas de 40 mm.). En esa oportunidad se adquirieron también cascos y chalecos antibala, de origen israelí, para equipar a las tropas desplegadas en esa nación africana. El material adquirido para las tropas en la RDC, constituyó todo un avance en materia de equipo individual para las Fuerzas Armadas uruguayas.

Material Canadiense. Uruguay adquirió 40 vehículos blindados para transporte de personal, "Mowag I" 6 x 6, de segunda mano al gobierno canadiense. De concretarse esta operación, los vehículos llegarían a Uruguay a fines de 2007 y serían enviados a Chile para ser refaccionados, por la empresa FAMAE (Fábricas y Maestranzas del Ejército) antes de su puesta en servicio activo.

Eliminación de la ayuda militar estadounidense. Como se analizó previamente, después de la 2ª Guerra Mundial y hasta mediados de los 70, Uruguay recibió un importante apoyo militar por parte de los EUA que se materializaba mediante la venta y/o donación de material bélico, mediante apoyo financiero, así como a través de la capacitación de personal militar en escuelas de los EUA. Los diferentes tipos de ayudas militares provenientes de los EUA fueron reducidas a su mínima expresión en 1978. En el año 2003 Uruguay desestimó la propuesta de firmar un tratado bilateral con los EUA, por el que el país renunciaba a la eventual presentación de cualquier tipo de denuncias contra ciudadanos estadounidenses ante el *Tribunal Penal Internacional (TPI)*, creado por el Tratado de Roma de 1998. La negativa uruguaya afectó la ya casi inexistente ayuda militar estadounidense.²¹⁹

²¹⁸ ULTIMAS NOTICIAS (2005) Defensa adquirió material bélico a Rusia a cambio de saldar la deuda. Diario Últimas Noticias. Montevideo, Uruguay. Edición del 19 de octubre de 2005. p.3.

²¹⁹ **Tribunal Penal Internacional de la ONU.** El tratado multilateral para el establecimiento de la Corte Penal Internacional, fue firmado durante la conferencia diplomática realizada en Roma

Los Estados Unidos suspendieron más de 47 millones de dólares de ayuda militar a 35 países por rechazar proteger del procesamiento por el Tribunal Penal Internacional, a ciudadanos americanos en sus territorios. Las naciones penalizadas incluyen a seis nuevos aliados estadounidenses en Europa Central y del Este que se espera que ingresen a la OTAN el próximo año, así como Colombia, cuyo gobierno lucha una guerra contra las drogas y los guerrilleros izquierdistas. Conforme a una ley de 2002 conocida como el Acta de Protección de los Funcionarios Americano, los 90 países que han ratificado el TPI del Tratado de Roma están sujetos a la suspensión de la ayuda militar estadounidense. Los 18 miembros de la OTAN, Taiwán, y nueve naciones que Washington considera "Principales Aliados Extra - OTAN" - Israel, Egipto, Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Japón, Jordania, Argentina y Bahrain - están eximidos según la ley. La ley da también al presidente la autoridad para conceder exenciones a países que han firmado acuerdos bilaterales con los Estados Unidos. **El artículo 98 del tratado que establece el TPI permite que los Estados miembros firmen tales acuerdos con otras naciones para proteger a sus ciudadanos de la jurisdicción del tribunal.** Invocando aquella previsión, así como el poder discrecional de renunciar a la suspensión de la ayuda militar, para naciones que él juzga cruciales a los intereses estadounidenses, el Presidente Bush publicó exenciones para 22 países. Ellos incluyen Afganistán, Bolivia, Bosnia-Herzegovina, Honduras, Macedonia, Nigeria, Panamá, Rumania y Sierra Leona. De los 35 estados impedidos de recibir ayuda militar estadounidense, seis son posibles candidatos a unirse a la NATO -Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia- que han decidido adoptar la posición pro-TPI de la Unión Europea, otra organización a la que ellos están en vías de incorporarse. **El grupo penalizado también incluye a Brasil, Costa Rica, Colombia, Croacia, Ecuador, Paraguay, Perú, Serbia y Montenegro, Sudáfrica, Tanzania, Uruguay y Venezuela.**²²⁰

En la actualidad, Uruguay adquiere material militar destinado básicamente a desarrollar operaciones de paz y para la custodia de la soberanía del país. El equipamiento de la Armada para apoyar las misiones antárticas es también utilizado para tareas de búsqueda y rescate en el mar, con el fin de cumplir los compromisos en esta materia asumidos por el país en el marco de tratados internacionales. La FAU (Fuerza Aérea Uruguaya) controla el espacio aéreo, brinda apoyo aéreo para el combate a incendios forestales y recientemente compró en España modernos radares para controlar el espacio aéreo nacional.

(15 jun. – 17 jul. 98), bajo los auspicios de la ONU. El acuerdo fue suscrito por 139 países y entró en vigencia en julio de 2002, entre los países que, para ese entonces, lo habían ratificado. El 6 de mayo de 2002, los EUA informaron que no tenían intención de ser parte del Estatuto de Roma. Al momento de su entrada en vigencia, el acuerdo no había sido suscrito por varios países de importancia a nivel global, tales como China, India, Pakistán, Indonesia, Irak y Turquía, asimismo otros que si lo habían suscrito, no lo habían ratificado, tal era el caso de Irán y Rusia. Esta corte permanente de la ONU, puede juzgar actos de genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y actos de agresión cometidos después de la entrada en vigencia del Estatuto de Roma. El tribunal solo puede juzgar actos de terrorismo, cuando estos se encuadran dentro de la tipificación de los delitos para los que es competente. La facultad de juzgar los actos de agresión de un Estado contra otro, lo convierte en un buen medio para estimular la no intervención y la solución pacífica de las controversias.

²²⁰ KRALEV, Nicholas (2003) *Estados Unidos suspende la ayuda militar a 35 países*. The Washington Times. Publicado el 2 de julio de 2003. Traducción propia del original en inglés. El destacado en negrita fue incluido al hacer la cita. Consultado en línea el 5 de noviembre de 2005 en: <www.washingtontimes.com/world/20030701-115712-8350r.htm>.

5.2.5 Los Convenios Internacionales y las Compras Estatales

Algunos convenios comerciales internacionales obligan a los Estados Nacionales a abrir sus procedimientos de compras gubernamentales a proveedores de bienes y servicios extranjeros, al tiempo que se les brinda a éstos un trato idéntico al de los proveedores nacionales. Las Compras Gubernamentales son un elemento sensible para la economía de todo país, debido a las millonarias inversiones que las Compras Estatales involucran.

Si esas elevadas sumas son invertidas en contratos con empresas nacionales, el dinero queda en el país al tiempo que se potencia la industria local, se genera trabajo y se dinamiza la economía en general. Pero si, por el contrario, se opta por comprar bienes o contratar servicios de empresas extranjeras, eso representa una importante fuga de divisas. Para las naciones en vías de desarrollo, como las de América Latina, las compras y contrataciones públicas poseen una vital importancia para asegurar su desarrollo productivo. Para tener una clara idea de los montos involucrados en este tipo de operaciones, cabe señalar que las compras gubernamentales que realizan los Estados parte del Mercosur, ascienden en total a unos 60.000 millones de dólares al año.²²¹

Por este motivo, los países normalmente establecen medidas tendientes a favorecer la participación de sus empresas nacionales en los procesos de compras gubernamentales. Asimismo, por lo general se establecen criterios que dan prioridad a las empresas nacionales al momento de las adjudicaciones. Un buen ejemplo de proteccionismo en materia de compras gubernamentales, es el "Buy American Act", una legislación vigente desde 1933 que obliga a las agencias gubernamentales de los EUA a dar prioridad en sus adquisiciones a los proveedores estadounidenses. No obstante, esta

²²¹ EL PAÍS (2004) *Mercosur debatirá marcha de negociaciones comerciales*. Diario El País. Montevideo, Uruguay. Artículo publicado en la edición digital del 06 de julio de 2004. Este artículo está disponible a texto completo en: <www.elpais.com.uy>.

normativa establece excepciones en ciertos casos en que existen convenios comerciales con otros países que incluyen cláusulas especiales al respecto.

Incidencia del Mercosur en las Compras Gubernamentales. Desde su creación en 1991, el MERCOSUR ha desarrollado una estructura organizativa que le permite cumplir con sus cometidos, así como una estructura normativa que regula las relaciones entre los miembros del bloque.

En el ámbito del MERCOSUR, fueron aprobados dos Protocolos que regulan la adquisición de bienes y la contratación de servicios por parte de los Estados que integran el bloque, siendo estos:

- El Protocolo sobre Comercio de Servicios en el MERCOSUR.
- El Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR.

Protocolo sobre Comercio de Servicios en el MERCOSUR. Esta norma no fue elaborada específicamente para regular asuntos vinculados a las compras de los Estados miembros del bloque, sino que abarca a todos los tipos de servicios que puedan eventualmente ser prestados en el territorio de los Estados Partes del Tratado de Asunción. Sin embargo, debe destacarse que en los casos de prestación de servicios y de adjudicación de obras públicas cubiertos por el Protocolo de Contrataciones Públicas, serán observadas las disciplinas establecidas en el Protocolo sobre Comercio de Servicios en el MERCOSUR.²²²

Las disposiciones de este Protocolo no serían aplicables a la contratación de servicios requeridos por el sector de la Defensa, puesto que, en su Artículo II,

²²² **MERCOSUR (1997) Protocolo sobre Comercio de Servicios en el MERCOSUR.** Fue aprobado por la Decisión 13/97 del CMC (Consejo del Mercado Común) del Mercosur, emitida el 15 de diciembre de 1997. El denominado "Protocolo de Montevideo" entró en vigor el 7 de diciembre de 2005. En su Artículo 19 establece que los Estados Partes realizarán rondas anuales de negociación, a fin de completar, en un plazo máximo de diez años, a partir de su entrada en vigor, el Programa de Liberalización del Comercio de Servicios del MERCOSUR. Esto quiere decir que a más tardar en el 2015 debería estar liberalizado el comercio de servicios. Disponible en: <www.sice.oas.org/Trade/MRCSR/montevideo/pmontevideo_s.asp>.

se establece que a los efectos de ese Protocolo, “...el término “servicios” comprende todo servicio de cualquier sector, excepto los servicios prestados en ejercicio de facultades gubernamentales”. Asimismo la norma especifica que un “...servicio prestado en ejercicio de facultades gubernamentales” significa todo servicio que no se preste en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios prestadores de servicios”. Por otra parte, el sector de la Defensa queda expresamente excluido del alcance de la norma, tal como lo establece su Artículo XIV, que se transcribe a continuación:

Artículo XIV. Excepciones relativas a la seguridad

1. Ninguna disposición del presente Protocolo se interpretará en el sentido de que:
 - a. imponga a un Estado Parte la obligación de suministrar informaciones cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad; o
 - b. impida a un Estado Parte la adopción de medidas que estima necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad:
 - i . relativas a la prestación de servicios destinados directa o indirectamente a asegurar el abastecimiento de las fuerzas armadas;
 - ii. relativas a las materias fisionables o fusionables o a aquellas que sirvan para su fabricación;
 - iii. aplicadas en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional; o
 - c. impida a un Estado Parte la adopción de medidas en cumplimiento de las obligaciones por él contraídas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.
2. Se informará a la Comisión de Comercio del MERCOSUR de las medidas adoptadas en virtud de los literales b) y c) del párrafo 1 así como de su terminación.

Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR. Este Protocolo busca ser un instrumento esencial para el fortalecimiento de la actual *Unión Aduanera* con vistas a la transformación del MERCOSUR en un *Mercado Común*. La norma dará la necesaria seguridad jurídica a los agentes económicos de los Estados Partes y representará un paso fundamental para la debida transparencia en los procesos de Compras Gubernamentales.²²³

²²³ **MERCOSUR (2004) Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR.** Fue aprobado por la Decisión 27/04 del CMC (Consejo del Mercado Común) del Mercosur, emitida el 09 de diciembre de 2004. Derogó al Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR, aprobado por la Decisión CMC 40/03, aprobada en el año 2003. Disponible en el sitio web de la OEA: <www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec2704s.asp>.

El Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR tiene por objeto proporcionar a los proveedores establecidos en los Estados Partes, así como a los bienes, servicios y obras públicas originarios de los mismos, un tratamiento no discriminatorio en el proceso de contrataciones efectuadas por las entidades públicas.

En lo relativo a las adquisiciones del sector de la defensa, el Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR no es aplicable. El Artículo 2 (Ámbito de Aplicación) del Protocolo, establece que las obligaciones emanadas del mismo serán aplicables solamente a *“las entidades que se detallan en el Anexo I”* de la norma. Cabe destacar que la lista presentada por Uruguay, detallando las dependencias estatales que quedarán sujetas al Protocolo, incluye a la Casa Militar, dependiente de la Presidencia de la República, pero no incluye al MDN (Ministerio de Defensa Nacional) ni a ninguna de sus dependencias. Por esto, cualquier llamado a ofertas realizado por alguna dependencia del MDN no está sujeto a las disposiciones del Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR.

Por otra parte, el Artículo 12 (Excepciones Generales), establece que: *“Ninguna disposición del [...] Protocolo se interpretará en el sentido de impedir a un Estado Parte la adopción de medidas que considere necesarias para proteger sus intereses esenciales en materia de contrataciones relativas a la seguridad y defensa nacional”*.

5.3 Gestión de Recursos Financieros

5.3.1 Generalidades del Proceso Presupuestario en Uruguay

El Presupuesto Nacional es el instrumento fundamental para alcanzar los objetivos marcados para la gestión gubernamental durante los cinco años que dura un período de gobierno. El actual sistema de formulación y presentación del Presupuesto Nacional, comenzó a desarrollarse a fines de 1998, para dar mayor importancia al control de los resultados que a los productos y servicios que generan las “Unidades Ejecutoras” de los “Incisos” del presupuesto.²²⁴

Como se vio en el Cuadro 4 de p.47 (Incorporación de la Gestión Pública por Resultados en Uruguay), en setiembre de 1999 se inició la implantación del método de *Presupuesto por Resultados* que fue utilizado por primera vez para la elaboración del Presupuesto Nacional 2000-2004. En la oportunidad, se utilizó la metodología de Costeo por Actividades (ABC - Activity Based Costing), la que permite identificar cuáles son las principales actividades de una dependencia que consumen la mayor parte de los recursos humanos, materiales y financieros. Por otra parte, permite analizar si las principales actividades que desarrolla una dependencia son las requeridas para el logro de las metas propuestas en el Plan de Gestión. Posteriormente para la asignación de recursos se utilizó la metodología de “Presupuestación por Actividades” (ABB - Activity Based Budgeting), asignando responsabilidades (metas) y recursos (presupuesto) a los diferentes “Centros de Actividad”.

Los diferentes “Incisos” y “Unidades Ejecutoras” integrantes del Presupuesto

²²⁴ Una referencia obligada en materia presupuestal, es el libro del Economista y Doctor en Economía, Humberto Petrei, titulado *Presupuesto y Control: Pautas de reforma para América Latina*, editado por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) en 1997. Sin embargo, cabe destacar que este libro no analiza el caso particular de Uruguay, contemplando solo los casos de siete países desarrollados (Estado Unidos, Canadá, Reino Unido, Suecia, Australia, Nueva Zelanda y España) y de seis países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela). Es importante destacar que el Dr. Petrei fue uno de los conferencistas invitados del Seminario “La Seguridad y la Defensa en el Siglo XXI”, organizado en agosto de 2001 por el Parlamento uruguayo y el CHDS (Center for Hemispheric Defense Studies) dependiente de la NDU (National Defense University) con sede en Washington DC.

Nacional, deben realizar la programación estratégica de los resultados planificados para el quinquenio, asociando a la misma la cantidad de recursos necesaria para su cumplimiento. Se pretende que la precisión de esta programación estratégica, permita que las rendiciones anuales de cuentas sean exclusivamente instancias de evaluación de los resultados a través del análisis de los indicadores de gestión y la presentación de los estados demostrativos correspondientes.²²⁵

El Presupuesto es actualmente formulado en base a “Planes de Gestión”, compuestos por un PEG (Plan Estratégico de Gestión) para todo el quinquenio, y de un PAG (Plan Anual de Gestión) para cada uno de los cinco años del presupuesto. Cada “Unidad Ejecutora” elaborará un PEG (Plan Estratégico de Gestión), que contendrá los “Objetivos Estratégicos” y los “Productos Estratégicos” del período abarcado por el presupuesto. Los “Objetivos Estratégicos” del PEG, serán expresados mediante “Metas Anuales” identificadas en los PAG, para cada “Centro de Actividad” dependiente de las Unidades Ejecutoras.²²⁶

El “Presupuesto de Gastos y Recursos” que presenta la Contaduría General de la Nación, está integrado informáticamente en el Plan Anual de Gestión, de forma de asegurar que exista un único presupuesto que respeta las pautas establecidas por el gobierno. La información es ingresada a través de la red informática del SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera) de manera descentralizada por los diferentes organismos del Presupuesto Nacional.

²²⁵ **Indicadores de gestión.** Están incluidos en los tomos que se presentan como anexos a la ley de presupuesto. Los PEG y PAG integran el Tomo VI (Planes Estratégicos de Gestión 2005-2009 y Planes Anuales de Gestión - Indicadores, años 2005 y 2006), que se presenta como anexo a la Ley por la que se aprueba el Presupuesto Nacional. Disponible en el sitio web del Parlamento Uruguayo: <www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17930.htm>.

²²⁶ **Centros de Actividad (CA).** En cada UE (Unidad Ejecutora) del Presupuesto Nacional, las diferentes Asesorías, Divisiones, Departamentos y Secciones (o unidades organizativas de nivel equivalente), que realizan un mismo tipo de “Actividad”, son consideradas a los efectos de la presupuestación como un único CA (Centro de Actividad). El SEVCA (Sistema de Evaluación por Centro de Actividad) verifica el cumplimiento de las metas fijadas para cada CA. Ver Cuadro 6 de p.53 (Sistemas Informáticos que Operan en la Intranet del Gobierno Uruguayo).

Cuadro 48: Disposiciones Constitucionales que Rigen el Presupuesto en Uruguay

<p>Asunción del Nuevo Gobierno</p>	<p>El gobierno electo asume el 1° de marzo posterior a las Elecciones Nacionales que se realizan en el mes de noviembre del quinto y último año de cada mandato presidencial. Las autoridades de los 19 departamentos en que se divide el país, son elegidas acorde a lo establecido en el Art. 77 (Inciso 9) de la Constitución, que establece que: “La elección de los Intendentes, de los miembros de las Juntas Departamentales y de las demás autoridades locales electivas, se realizará el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente al de las elecciones nacionales”.</p>
<p>Elaboración del Presupuesto</p> <p>(Entre el 1° de Marzo y el 31 de Agosto del primer año del mandato)</p>	<p>Artículo 214. Determina que “El Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su período de Gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato. El Presupuesto Nacional se proyectará y aprobará con una estructura que contendrá: (A) Los gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidos en cada inciso por programa; (B) Los escalafones y sueldos funcionales distribuidos en cada inciso por programa; (C) Los recursos y la estimación de su producido [...]; (D) Las normas para la ejecución e interpretación del presupuesto.”</p> <p>Artículo 108. Establece que “Cada Cámara sancionará dentro de los doce primeros meses de cada Legislatura, sus presupuestos, por tres quintos de votos del total de sus componentes y lo comunicará al Poder Ejecutivo para que los incluya en el Presupuesto Nacional. Estos presupuestos se estructurarán por programas y se les dará, además, amplia difusión pública. Dentro de los cinco primeros meses de cada período legislativo, podrá, por el mismo quórum, establecer las modificaciones que estime indispensables. Si vencidos los plazos el presupuesto no hubiera sido aprobado, continuará rigiendo el anterior.”</p>
<p>Aprobación Parlamentaria del Presupuesto</p> <p>(Entre el 1° de setiembre y el 31 de diciembre del primer año del mandato)</p>	<p>El trámite parlamentario de cada proyecto de Ley de Presupuesto Quinquenal o Ley de Rendición Anual de Cuentas, se rige por los siguientes artículos de la Constitución de la República:</p> <p>Artículo 217. “Cada Cámara deberá pronunciarse sobre los proyectos de presupuestos o leyes de Rendición de Cuentas dentro del término de cuarenta y cinco días de recibidos. De no haber pronunciamiento en este término el o los proyectos se considerarán rechazados”.</p> <p>Artículo 218. “Cuando el proyecto aprobado por una de las Cámaras, fuera modificado por la otra Cámara, la Cámara que originariamente lo aprobó deberá pronunciarse sobre las modificaciones dentro de los quince días siguientes, transcurridos los cuales o rechazadas las modificaciones el proyecto pasará a la Asamblea General. La Asamblea General deberá pronunciarse dentro de los quince días siguientes. Si la Asamblea General no se pronunciara dentro de este término los proyectos se tendrán por rechazados”.</p> <p>Artículo 219. “Sólo se podrán enviar mensajes complementarios o sustitutivos en el caso exclusivo del Proyecto de Presupuesto Nacional y sólo dentro de los veinte días a partir de la primera entrada del proyecto a cada Cámara”.</p> <p>El parlamento cuenta con al menos cuatro meses para aprobar el Proyecto de Ley de Presupuesto, puesto que este comienza a regir el 1 de enero del año siguiente a la asunción de un nuevo gobierno.</p>
<p>Control de la Ejecución Presupuestal</p>	<p>Control Ejercido por el Tribunal de Cuentas. Los Artículos 208 a 213 de la Constitución establecen las competencias del Tribunal de Cuentas de la República en materia de control de la administración pública.</p> <p>Control Parlamentario. La Constitución permite que el control parlamentario del presupuesto sea permanente y pueda realizarse a lo largo de todo el ciclo presupuestario. El Artículo 118 establece que “Todo legislador puede pedir a los Ministros de Estado, a la Suprema Corte de Justicia, a la Corte electoral, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al Tribunal de cuentas, los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido”. El Artículo 119, regula el mecanismo por el cual cada una de las Cámaras puede llamar a sala a un Ministro de Estado para recibir los informes que estime conveniente. El Artículo 120 establece que “Las Cámaras podrán nombrar comisiones Parlamentarias de investigación”. El Artículo 147, prevé que “Cualquiera de las Cámaras podrá juzgar la gestión de los Ministros de Estado, proponiendo que la Asamblea General, en sesión de ambas Cámaras, declare que se censuran sus actos de administración o de gobierno”. El Artículo 148, define los mecanismos por los que la desaprobación de la gestión en alguno de los ministerios podrá determinar la renuncia del Ministro, de los Ministros o del Consejo de Ministros.</p>
<p>Rendición de Cuentas</p> <p>(Antes del 31 de Mayo de cada año del mandato Presidencial)</p>	<p>Artículo 214. Establece que “El Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil [01 ene. – 31 dic.], presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas”.</p>
<p>Memoria Anual</p>	<p>En el marco de lo establecido en los Art. 168 y 177 de la Constitución, el Poder Ejecutivo eleva al Parlamento una <i>Memoria Anual</i> de lo actuado en cada ejercicio.</p> <p>Artículo 177. “Al iniciarse cada período legislativo, los Ministros darán cuenta sucinta a la Asamblea General, del estado de todo lo concerniente a sus respectivos Ministerios”.</p>
<p>Nota: La Constitución de la República, actualmente en vigencia, es la Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994; el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Está disponible en el sitio web del Poder Legislativo: <www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>.</p>	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 49: Organismos que Integran el Presupuesto Nacional 2005-2009

Inciso del Presupuesto Nacional	Total de Funcionarios	Funcionarios Presupuestados	Funcionarios Contratados	Zafrales y Otros
Total General	230.250	152.150	69.794	8.306
01 Poder Legislativo	1.500	1.498	2	-
02 Presidencia de la República	827	385	436	6
03 Ministerio de Defensa Nacional	31.051	5.031	25.976	44
04 Ministerio del Interior	26.570	25.264	1.261	45
05 Ministerio de Economía y Finanzas	4.762	4.331	408	23
06 Ministerio de Relaciones Exteriores	546	523	23	-
07 Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	2.331	1.852	400	79
08 Ministerio de Industria, Energía y Minería	369	151	214	4
09 Ministerio de Turismo y Deporte	153	98	49	6
10 Ministerio de Transporte y Obras Públicas	4.497	626	2.528	1.343
11 Ministerio de Educación y Cultura	2.566	2.148	413	5
12 Ministerio de Salud Pública	14.192	12.409	429	1.354
13 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	819	681	138	-
14 Ministerio de Vivienda Ordenam. Territorial y Medio Ambiente	347	126	130	91
15 Ministerio de Desarrollo Social	9	9	-	-
16 Poder Judicial	4.429	3.608	821	-
17 Tribunal de Cuentas	335	335	-	-
18 Corte Electoral	985	957	28	-
19 Tribunal de lo Contencioso Administrativo	94	80	14	-
25 Administración Nacional de Educación Pública	54.009	31.624	21.638	747
26 Universidad de la República	12.002	11.820	182	-
27 Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	3.525	1.421	1.676	428
28 Banco de Previsión Social	3.664	3.314	350	-
50 Banco Central	499	499	-	-
51 Banco de la República Oriental del Uruguay	3.603	3.574	-	29
52 Banco Hipotecario del Uruguay	984	944	40	-
53 Banco de Seguros del Estado	1.350	1.292	58	-
60 Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland	2.061	1.930	23	108
61 Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas	5.531	5.520	11	-
62 Administración Nacional de Ferrocarriles del Estado	514	269	245	-
63 Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea	170	73	97	-
64 Administración Nacional de Puertos	820	103	717	-
65 Administración Nacional de Telecomunicaciones	4.716	4.611	98	7
66 Obras Sanitarias del Estado	4.022	3.228	793	1
67 Administración Nacional de Correos	1.509	1.059	435	15
70 Instituto Nacional de Colonización	170	16	154	-
80 Intendencia Municipal de Artigas	1.341	876	284	181
81 Intendencia Municipal de Canelones	4.829	2.249	1.463	1.117
82 Intendencia Municipal de Cerro Largo	1.254	400	854	-
83 Intendencia Municipal de Colonia	1.404	623	566	215
84 Intendencia Municipal de Durazno	1.314	649	85	580
85 Intendencia Municipal de Flores	608	227	331	50
86 Intendencia Municipal de Florida	1.294	617	632	45
87 Intendencia Municipal de Lavalleja	1.336	563	532	241
88 Intendencia Municipal de Maldonado	3.078	1.300	1.765	13
89 Intendencia Municipal de Paysandú	1.410	1.015	168	227
90 Intendencia Municipal de Río Negro	1.131	769	122	240
91 Intendencia Municipal de Rivera	1.036	382	654	-
92 Intendencia Municipal de Rocha	314	314	-	-
93 Intendencia Municipal de Salto	1.447	758	550	139
94 Intendencia Municipal de San José	747	693	20	34
95 Intendencia Municipal de Soriano	1.048	941	25	82
96 Intendencia Municipal de Tacuarembó	1.631	467	361	803
97 Intendencia Municipal de Treinta y Tres	969	192	773	4
98 Intendencia Municipal de Montevideo	8.528	7.706	822	-

Los datos de este cuadro fueron compilados por el INE (Instituto Nacional de Estadística) en base a información de la ONSC (Oficina Nacional del Servicio Civil). La información corresponde al 30 de junio de 2005. La estructura que presenta el Presupuesto Nacional 2005-2009, difiere de la del presupuesto anterior (2000-2004). En marzo de 2005, el actual gobierno creó el MDS (Ministerio de Desarrollo Social) mediante la Ley 17.866, del 21 de marzo de 2005, y en la Ley de Presupuesto, aprobada en diciembre de 2005, fue incorporado al presupuesto como Inciso 15.

La información del presente cuadro permite apreciar que los 230.250 funcionarios públicos, que había en 2005, representaban el 6,65% de la población total del país (3.463.197 habitantes). Por su parte, los funcionarios del MDN (Ministerio de Defensa Nacional) representaban el 0,89% de la población total y el 13,49% de los empleados del Estado.

Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadística).

5.3.1.1 Elaboración y presentación del Presupuesto

El Poder Ejecutivo (el Presidente de la República actuando con el Consejo de Ministros) define los grandes lineamientos políticos que regirán el Presupuesto quinquenal para todo su período de gobierno. Los aspectos técnicos del presupuesto son definidos por el denominado “equipo económico”, el cual está coordinado por los jefes del MEF (Ministerio de Economía y Finanzas), del Banco Central y de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto), dependiente de la Presidencia de la República. Este equipo económico elabora las pautas macroeconómicas que regirán el Presupuesto Nacional y el presupuesto de las Empresas Públicas. Normalmente, estas pautas que sirven como base de planificación del presupuesto de todas las dependencias gubernamentales, son normalmente transmitidas a las diferentes reparticiones del Estado, mediante instructivos elaborados por la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) y por la CGN (Contaduría General de la Nación), dependiente del Ministerio de Economía.

La Planificación presupuestal en los Incisos y en las Unidades Ejecutoras, se realiza en base a la metodología desarrollada por el CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado) que fue evaluada durante las experiencias piloto que se realizaron durante el año 2004 en la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC) y en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Posteriormente, toda la experiencia adquirida fue plasmada en una Guía Metodológica de Planificación Estratégica. Este proceso incorpora varios pasos que incluyen, entre otras tareas: la realización de un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas); el planteamiento de los lineamientos estratégicos; la formulación de un mapa de objetivos con indicadores, metas e iniciativas; y el establecimiento de una agenda a seguir durante los cinco años del ciclo presupuestal. El Área de Gestión Pública del CEPRE, apoya a las Unidades Ejecutoras en la realización de talleres de capacitación en materia de Planificación Estratégica y a tales efectos, elaboró una “Guía Metodológica de

Planificación Estratégica” .²²⁷

La fase de planificación del presupuesto es fundamental, puesto que ella condicionará todas las demás. Durante la planificación del presupuesto, es preciso determinar:

- Quien gastará (Incisos, Programas, Unidades Ejecutoras, Centros de Actividad, etc.).
- Cuánto se gastará (partidas presupuestales asignadas).
- Para qué se gastará (objetivos generales y particulares).
- Por qué se gastará (justificación técnica del gasto).
- Cuánto tiempo durará la ejecución del gasto (planes anuales, quinquenales, etc.)
- Cómo se gastará (planes, programas, presupuestos, financiación, etc.).

Como la elaboración del Presupuesto Nacional y la correspondiente aprobación parlamentaria insumen normalmente todo el primero de los cinco años de un gobierno, durante ese primer año rige el presupuesto elaborado por el gobierno anterior. El nuevo presupuesto, entrará en vigencia el 1º de enero del segundo año de cada mandato y regirá hasta el segundo año del gobierno siguiente. Todo nuevo gobierno puede introducir modificaciones al presupuesto anterior durante el primer año de su mandato, remitiendo al Parlamento instrumentos tales como Proyectos de Ley de Urgencia o Leyes de Ajuste Fiscal, entre otros mecanismos previstos.

5.3.1.2 Aprobación Parlamentaria del Presupuesto

El Poder Ejecutivo remite al Parlamento el Proyecto de Ley de Presupuesto, en los primeros seis meses de su período de gobierno, tal como lo establece el Art. 214 de la Constitución. Compete al Poder Legislativo, aprobar el Proyecto de Ley remitido por el Ejecutivo, el que debe ser aprobado por la *Cámara de Senadores* y la *Cámara de Diputados*. Cada Cámara deberá pronunciarse dentro de los 45 días de haberlo recibido (Art. 217 de la Constitución).

El Presidente de la Asamblea General (el Vice Presidente de la República) envía el proyecto a una de las Cámaras, siguiendo para ello criterios propios.

²²⁷ La Guía Metodológica de Planificación Estratégica, al igual que sus Anexos, fueron editados por el CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado) dependiente de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto), en marzo de 2005. Este documento está disponible en: <www.cepre.opp.gub.uy/images/stories/CEPRE/PDF/presupuesto_2005_2009/planificacion_est_rategica/guia_metodologica_de_PE.pdf>.

Muchas veces lo envía a la Cámara que esté menos atareada en el momento de ser recibido el proyecto, otras veces influyen en su decisión criterios políticos. Esa Cámara lo analiza a través de la *Comisión de Presupuesto* integrada con la *Comisión de Hacienda*. Cabe destacar, que el presupuesto de Defensa nunca es analizado por las Comisiones de Defensa de ninguna de las Cámaras, puesto que no está previsto, como parte del mecanismo de aprobación presupuestal, que las comisiones parlamentarias participen de la aprobación del presupuesto del ministerio, o los ministerios, de su competencia. Si es normal que comparezcan ante las Comisiones de Presupuesto y Hacienda (integradas), los Ministros u otros representantes de los diferentes *Incisos* que integran el *Presupuesto Nacional*, con el fin de aclarar detalles sobre la planificación presupuestal enviada al Parlamento.

Después de que el proyecto fue analizado por la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda, pasa a la Cámara respectiva para ser votada. Tras aprobarse en una Cámara el proyecto pasa a la otra, en la que se repite el mismo proceso. Las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, de esa Cámara, analizan el proyecto de presupuesto, antes de que este sea enviado a la Cámara respectiva para ser votado. Si tras el pasaje por la segunda Cámara, hubiera algún tipo de modificaciones, el proyecto vuelve a la primera que lo trató, para analizar los cambios introducidos. Si la primera Cámara no aprueba las modificaciones introducidas, es preciso convocar a la *Asamblea General*.²²⁸

Una vez aprobado el Presupuesto Nacional, es remitido al Poder Ejecutivo, el que puede aprobar los cambios introducidos, o establecer vetos parciales o totales. Los vetos interpuestos por el Poder Ejecutivo, pueden ser levantados con 2/3 de los votos de la *Asamblea General*.

5.3.1.3 Ejecución presupuestal

Esta etapa es crucial para lograr los objetivos estratégicos fijados en la etapa de planificación. Ante la eventualidad de que alguno de los objetivos

²²⁸ **Asamblea General.** Es la reunión, en sesión plenaria, de ambas Cámaras (Cámara de Senadores y Cámara de Diputados). Es importante destacar que en el texto de la Constitución de la República, algunas veces se utiliza la expresión “Asamblea General” para referirse en forma genérica al “conjunto de legisladores de ambas Cámaras” y no necesariamente a la reunión en un único recinto, de todos los Senadores y Diputados, como un órgano deliberante.

planificados no haya sido alcanzado o se vea como improbable su consecución, es preciso operar los mecanismos disponibles para que los mismos puedan ser alcanzados. Estos mecanismos pueden incluir la transferencia de excedentes de un programa hacia otro, la solicitud de partidas extrapresupuestales, la modificación de las partidas presupuestales vía Ley de Rendición de Cuentas, etc. Pero para realizar una utilización eficiente de estos mecanismos administrativos, es preciso conocerlos bien para aplicarlos en el momento y en la forma más adecuada.

Es durante la ejecución del presupuesto, cuando la capacidad de gestión y el adecuado funcionamiento de las estructuras administrativas, permiten superar problemas imprevistos. La calidad de una gestión se mide por los resultados obtenidos, y por la eficiencia en la utilización de los recursos para lograr los objetivos planificados. Muchas veces existen trabas burocráticas y problemas de orden práctico que impiden la adecuada ejecución presupuestal, por lo que es preciso implementar procedimientos de “Mejora Continua”, que permitan identificar estas trabas y tomar las medidas para superarlas en el momento y evitar su repetición en el futuro. Muchas veces el desconocimiento de los procesos de la ejecución presupuestal, lleva a la toma de decisiones equivocadas, lo que torna ineficiente el manejo de los fondos públicos.

5.3.1.4 Control de la ejecución presupuestal

El control del ciclo presupuestario, asegura la transparencia y la eficiencia en la ejecución presupuestaria. El control, es ejercido antes, durante y después de la ejecución del presupuesto, por diferentes actores del Poder Ejecutivo y del Parlamento. El control de la gestión que se realiza en los diferentes organismos públicos, en lo relativo a la gestión financiero contable, está a cargo de la Auditoría Interna de la Nación, dependiente del MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). El contralor del Estado es realizado además por el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y por la Contaduría General de la Nación. Por mayor información se recomienda consultar el Cuadro 50 de p.277 (Organismos de Control de la Administración Pública Uruguaya). Asimismo, para ver la posición relativa de estos órganos en el contexto del Estado se recomienda consultar el Anexo 3 de p.367 (Estructura Organizativa del Estado Uruguayo).

Cuadro 50: Organismos de Control de la Administración Pública Uruguaya

Tribunal de Cuentas de la República: Actúa con autonomía funcional. Entre otras atribuciones le compete: dictaminar e informar en materia de presupuestos; intervenir preventivamente en los gastos y los pagos, conforme a las normas reguladoras que establece la ley; y dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas y gestiones de los órganos del Estado, inclusive gobiernos departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados, cualquiera sea su naturaleza, así como también, en cuanto a las acciones correspondientes en caso de responsabilidad, exponiendo las consideraciones y observaciones pertinentes. El Tribunal de Cuentas se compone de siete miembros, como autoridades máximas, las cuales son designadas por la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes. Producida su integración, el Tribunal designa luego al Presidente del Cuerpo. Sus integrantes pueden ser reelectos y tienen (cada uno de ellos) tres suplentes para los casos de vacancia, impedimento temporal o licencia de los titulares. El Tribunal de Cuentas, en el marco de nuestro sistema republicano democrático representativo de gobierno, está ubicado institucionalmente en un lugar de máxima jerarquía, similar a la otorgada al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Corte Electoral. Actúa en función administrativa (aunque su nombre podría inducir a confusiones, el constituyente no le otorgó facultades jurisdiccionales) vigilando "la ejecución de los presupuestos" y controlando "toda gestión relativa a la hacienda pública" (Art. 228 de la Constitución). Verifica la conformidad de la gestión financiera estatal a las reglas que la regulan, "haciendo observaciones" (artículo 211 literal B) o "exponiendo las consideraciones y observaciones pertinentes" (artículo 211, literal C), o denunciando "todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad" (Artículo 211, literal E). Posee potestades de control financiero externo que ejerce con total autonomía e independencia frente a los Poderes del Estado y frente a toda la administración autónoma controlada. Por más información ver: <www.tcr.gub.uy>.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo: Corresponde al Poder Ejecutivo nombrar al Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, quien es independiente en el ejercicio de sus funciones; pudiendo en consecuencia dictaminar según su convicción, estableciendo las conclusiones que crea arregladas a derecho. Igualmente, debe ser necesariamente oído, en último término, en todos los asuntos de la jurisdicción del Tribunal. Por mayor información ver: <www.tca.gub.uy>.

Contaduría General de la Nación: Es el órgano responsable del sistema presupuestario nacional en sus aspectos técnicos y operativos y, como tal, le corresponde preparar el proyecto de ley de presupuesto nacional y sus modificaciones; establecer el calendario y los procedimientos del proceso de formulación del proyecto de ley de presupuesto nacional y de los proyectos de ley de rendiciones de cuentas; dictar normas técnicas para la formulación, modificación, seguimiento y ejecución del presupuesto nacional; formular la programación de la ejecución del presupuesto nacional elaborada por los organismos que lo componen; asesorar en materia presupuestaria a todos los organismos del sector público y difundir los principios del sistema presupuestario, entre otros cometidos. Por más información consultar: <www.cgn.gub.uy>.

Auditoría Interna de la Nación: Es un órgano de control funcionalmente desconcentrado del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas, que actúa con autonomía técnica en el desempeño de sus cometidos. En el ámbito público encabeza el sistema de control interno de los actos y de la gestión económico-financiera de los órganos y reparticiones comprendidos en la persona pública Estado y de los entes autónomos y servicios descentralizados; y su misión es dictaminar en forma selectiva y posterior abarcando los aspectos presupuestales, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión fundándose en criterios de juridicidad, eficiencia y eficacia. En el ámbito privado su misión es actuar como órgano estatal de control aprobando la constitución y las modificaciones estatutarias de las sociedades anónimas; y en particular además, realiza el control de funcionamiento de las sociedades anónimas que recurren al ahorro público para la integración de su capital fundacional o para aumentarlo, que cotizan sus acciones en Bolsa o contraen empréstitos mediante la emisión pública de valores. De igual forma ejerce el control de las sociedades cooperativas de producción, consumo, ahorro y crédito y agroindustriales. Por mayor información ver: <www.ain.gub.uy>.

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes diversas.

Transparencia presupuestaria. En la actualidad, la realización de una gestión transparente no es una opción, sino una obligación ineludible de todo Estado democrático. La transparencia no es sólo un síntoma de Democracia, sino que es además un elemento que garantiza y retroalimenta la propia Democracia. Por otra parte, la transparencia es la mejor herramienta en el combate a la corrupción, al tiempo que promueve la eficiencia. Un transparente manejo de los presupuestos da credibilidad a la gestión pública y fortalece la gobernabilidad democrática. En el Siglo XXI, los recursos de Internet permiten la difusión permanente y actualizada de todo tipo de información que se desee dar a conocer. En este sentido, el gobierno uruguayo ha apostado fuertemente a la transparencia de todo lo relativo a su Presupuesto Nacional. En la actualidad, toda la información relativa a la programación y ejecución presupuestaria del gobierno uruguayo puede ser obtenida en Internet.²²⁹

5.3.1.5 Rendición de Cuentas

Anualmente, el Poder Ejecutivo debe rendir cuentas de lo actuado en el ejercicio anterior y, en esta instancia, tiene la posibilidad de proponer modificaciones en el presupuesto originalmente previsto para el ejercicio anual siguiente.²³⁰ El Poder Ejecutivo presenta al Parlamento el Proyecto de Ley de “Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal”, el que muchas veces incluye modificaciones al presupuesto quinquenal. El proceso para la aprobación parlamentaria de un “Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal” es idéntico al requerido para la aprobación de un “Proyecto de Ley de Presupuesto”. En algunas ocasiones, las leyes de

²²⁹ La Constitución de la República, así como todas las leyes aprobadas por el Parlamento Nacional, incluidas las Leyes de Presupuesto y las Leyes de Rendición de Cuentas, pueden ser consultadas en: <www.parlamento.gub.uy>. Todos los Decretos, desde el año 2000 hasta el presente, pueden ser consultados en: <www.presidencia.gub.uy>. Una completa información sobre la ejecución presupuestal puede ser obtenida en el sitio web de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto): <www.cepre.opp.gub.uy>. Por otra parte, gran cantidad de información sobre la ejecución presupuestal puede ser obtenida en el sitio web de la CGN (Contaduría General de la Nación): <www.cgn.gub.uy>.

²³⁰ El artículo 214 de la Constitución establece que el ejercicio anual, corresponde con el año civil (1º de enero al 31 de diciembre de cada año).

rendición de cuentas, introducen tantas modificaciones que en la práctica se transforman en un nuevo presupuesto. En otras oportunidades, el gobierno puede optar por presentar la rendición de cuentas con “gasto cero”, con lo que se limita a rendir cuentas de lo gastado en el ejercicio, acorde a lo previsto en el presupuesto, y sin introducir ninguna modificación al presupuesto que represente nuevos gastos.

5.3.2 Elaboración y Ejecución del Presupuesto de Defensa

El Presupuesto de Defensa es una parte integrante del Presupuesto Nacional, y como tal, su elaboración se rige por la misma normativa que el resto de la Administración Pública. Asimismo, el Presupuesto de Defensa está directamente asociado a la Política de Defensa Nacional que fija el gobierno, en la que se determinan los objetivos que se quieren obtener mediante el empleo de la estructura de Defensa del Estado.

El presupuesto 2000-2004 representó un gran cambio con respecto a la elaboración de los presupuestos de defensa anteriores. En esa oportunidad, el Estado incorporó por primera vez el sistema de Gestión Pública por Resultados, que incluyó un Plan Estratégico de Gestión (PEG) para cada Unidad Ejecutora (UE), conteniendo los objetivos estratégicos y los principales productos proyectados para el quinquenio. Por otra parte, cada Unidad Ejecutora debió formular un Plan Anual de Gestión (PAG) para cada uno de los cinco años del ciclo presupuestal. En el PAG se definen las metas que deben alcanzar los diferentes Centros de Actividad (CA) de cada UE. Ver Cuadro 4 de p.47 (Incorporación de la Gestión Pública por Resultados en Uruguay).²³¹

²³¹ **Los CA (Centros de Actividad) en las Fuerzas Armadas.** Los CA son los órganos responsables de la gestión y del logro de las metas fijadas. En el caso de las Fuerzas Armadas, cada CA pueden llegar a involucrar a un gran número de unidades organizativas. Por ejemplo, en la UE 3.4 (Comando General del Ejército) existen solo cuatro Centros de Actividad: (1) Sistema de Comando y Control; (2) Sistema de Tropas de Combate y Apoyo al Combate; (3) Sistema de Recursos Humanos; (4) Sistema de Recursos Materiales.

El presupuesto 2005-2009 fue elaborado utilizando este nuevo sistema de Gestión por Resultados. En el año 2005, el MDN tenía 10 Unidades Ejecutoras, de las que dependían a su vez 92 Centros de Actividad. Los Centros de Actividad agrupan a diferentes unidades organizativas (de nivel División, Departamento y Sección o sus equivalentes). Los CA (Centros de Actividad) son responsables del cumplimiento de una o más tareas que permiten el logro de las metas fijadas para la UE (Unidad Ejecutora) a la que pertenecen.

La elaboración del presupuesto se realiza mediante un sistema informático denominado PEG-SEV. Este sistema, funciona en la red informática del SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera) y realiza de forma integrada las funciones de los anteriores sistemas informáticos SIP (Sistema de Información Presupuestaria) y SEV (Sistema de Evaluación de la Gestión Pública). El sistema PEG-SEV permite la integración del proceso de planeamiento estratégico (misión, objetivos y productos), con el proceso de gestión por resultados (metas e indicadores).²³²

El sistema PEG-SEV sirve para formular de manera integrada el Presupuesto Quinquenal de todos los Incisos del Presupuesto Nacional, y permite modificarlo anualmente en ocasión de cada Rendición de Cuentas. Las modificaciones anuales buscan ajustar la planificación inicial, a los cambios en la realidad o en las prioridades del gobierno, mediante la definición de nuevos objetivos estratégicos y nuevas metas anuales e indicadores de gestión. Estas modificaciones son incluidas en las Leyes de Rendición de Cuentas para que sean aprobadas por el Parlamento. En el sistema PEG-SEV se ingresan los PEG (Planes Estratégicos de Gestión) que incluyen los diferentes OE (Objetivos Estratégicos). Cada *Objetivo Estratégico*, definido para un *Inciso* o una *UE (Unidad Ejecutora)*, debe tener al menos un *indicador de impacto* y cada *meta* debe tener al menos un *indicador de eficacia*.

²³² **Sistemas Informáticos para la Planificación Presupuestaria.** El SIP (Sistema de Información Presupuestaria) fue implantado en el año 2000 como sistema auxiliar del SIIF y permitió formular el Presupuesto Nacional por Resultados 2000-2004. El SEV (Sistema de Evaluación de la Gestión Pública) era un sistema concebido para evaluar los valores de los indicadores de gestión correspondientes a las metas definidas en los planes de gestión de las Unidades Ejecutoras e Incisos del Presupuesto Nacional. Ambos sistemas fueron reemplazados por el sistema PEG-SEV que realiza las tareas de sus predecesores.

Unidades Ejecutoras. Las diferentes Unidades Ejecutoras dependientes del MDN, realizan su propia planificación presupuestal y la introducen electrónicamente en el sistema PEG-SEV. Ver Cuadro 6 de p.53 (Sistemas Informáticos que Operan en la Intranet del Gobierno Uruguayo). El sistema PEG-SEV está disponible en todas las UE (Unidades Ejecutoras) a través de la Intranet del SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera). El acceso al sistema está regulado mediante claves asignadas a los funcionarios que desempeñan los diferentes “roles” dentro del proceso presupuestario. Se han definido cuatro niveles de acceso: (1) Operador de la UE, que “valida” los datos que introdujo al sistema; (2) Responsable de la UE que “confirma” la información; (3) Responsable del Inciso que “aprueba” la información ingresada por las UE; y (4) Aval de OPP, que “aprueba” la información introducida por cada uno de los Incisos.

Cabe destacar que sólo la información relativa a objetivos, metas y partidas presupuestales es ingresada electrónicamente al PEG-SEV. Paralelamente, cada UE eleva al MDN un expediente informando, entre otras cosas, los aspectos presupuestales que requerirían ser resueltos mediante artículos de la Ley de Presupuesto. Finalmente, sólo aquellos temas que hayan sido aprobados por el MDN, serán incluidos en el proyecto de Ley de Presupuesto que el Poder Ejecutivo eleva al Parlamento para su aprobación. Los “operadores” de la UE ingresan la información y la “validan”. Una vez que la información es “validada” podrá ser vista por cualquier usuario del sistema, siempre que el nivel de acceso asignado a su rol se lo permita. Posteriormente, un “responsable” de la UE verifica que la información esté correcta y de ser preciso introduce correcciones. Cumplida la verificación, el responsable de la UE “confirma” la información, con lo cual no podrá ser modificada por ningún usuario que tenga un menor nivel de acceso.

Ministerio de Defensa (MDN). Un “responsable” de la Unidad Ejecutora 03 (MDN) visualiza en sus terminales del PEG-SEV la información introducida por las diferentes UE que dependen del ministerio y de ser preciso solicitan que se realicen ajustes o correcciones. Una vez que el ministerio está de acuerdo con

la información de una cierta UE, esa información es “aprobada” con lo cual no podrá volver a ser modificada por la UE que la introdujo al sistema.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Una vez que los Incisos consolidan la información presupuestaria de todas sus UE en el Sistema PEG-SEV, ésta es verificada por un funcionario de la OPP responsable por el “aval” de esa información, procediendo a analizarla desde sus terminales del sistema. Cuando es preciso se solicita a los diferentes Incisos que ajusten su planificación, para adecuarla a los planes del gobierno y a la disponibilidad de recursos. Una vez que la información de un cierto Inciso ha sido verificada, la información es “aprobada” por la OPP, tras lo cual ya no podrá volver a ser modificada por el Inciso que la introdujo al sistema.

Aprobación Parlamentaria. Como ya se vio en la Sección 5.3.1.2 (Aprobación Parlamentaria del Presupuesto), después de finalizar con todos los aspectos técnicos del proceso, el Poder Ejecutivo imprime toda la información en papel y la adjunta al proyecto de Ley que es enviado al Poder Legislativo para que sea analizado, iniciándose entonces una etapa de discusión netamente política. Es normal que el Poder Legislativo solicite al Ejecutivo que se introduzcan algunos ajustes al presupuesto. Cuando finalmente se aprueba el Presupuesto Nacional, éste entra en vigencia a partir del 1º de enero siguiente. Ver Cuadro 48 de p.271 (Disposiciones Constitucionales que Rigen el Presupuesto en Uruguay).

Rendición de Cuentas. Como ya se analizó, el proceso realizado cada año para la elaboración y aprobación parlamentaria de las Leyes de Rendición de Cuentas, es similar al utilizado para la elaboración del Presupuesto Quinquenal. En esta instancia las UE pueden introducir ajustes en sus metas anuales, así como en los correspondientes indicadores de gestión.

Ejecución del Presupuesto de Defensa. Durante el proceso de ejecución presupuestal, es cuando la capacidad de Gestión de las diferentes

dependencias del Ministerio de Defensa, permitirá utilizar eficientemente los recursos humanos, materiales, financieros y de conocimiento, para alcanzar los objetivos y metas fijados en los PAG (Planes Anuales de Gestión) y los PEG (Planes Estratégicos de Gestión).

Transparencia de la ejecución del presupuesto de defensa. El sitio web de la Presidencia de la República, presenta al público en general información sobre la estructura del Presupuesto Nacional vigente, incluidos los PAG (Planes Anuales de Gestión) y los PEG (Planes Estratégicos de Gestión) de todos los órganos del Estado uruguayo incluido el MDN. Asimismo, este sitio web contiene detallada información sobre la ejecución presupuestaria, incorporando información trimestral de las cantidades efectivamente gastadas por todos los órganos del Estado, incluidos lo organismos militares y no militares dependientes del Ministerio de Defensa Nacional.

5.3.3 Innovaciones de la Última Ley de Presupuesto en la Gestión Presupuestaria

La Ley de Presupuesto 2005-2009 (Ley 17.930 del 19 de diciembre de 2005), solo contiene cinco artículos dedicados específicamente al Ministerio de Defensa Nacional (artículos 80 a 84 inclusive). Sin embargo, en el articulado de la norma, vigente desde el 1º de enero de 2006, se incluyeron muchas disposiciones genéricas para toda la Administración Central del Estado, que afectan también a la gestión interna del Ministerio de Defensa. En esta sección serán analizados los principales elementos introducidos por la Ley de Presupuesto en materia de gestión financiera y que tienen incidencia en la administración interna del Ministerio de Defensa Nacional.²³³

Creación del cargo de Director General de Recursos Financieros. Un importante cambio introducido en materia de Gestión Financiera por la Ley de Presupuesto 2005-2009 fue la creación, mediante su Artículo 83, del cargo de

²³³ **Ley de Presupuesto 2005-2009.** La Ley 17.930, del 19 de diciembre de 2005, puede ser consultada en: <www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17930.htm>.

“Director General de Recursos Financieros” del MDN. Este cargo, de nivel Alta Gerencia, cuyo titular depende directamente del Ministro y tiene su despacho en la sede del propio Ministerio de Defensa, permitirá optimizar el empleo de los recursos presupuestales asignados al sector de la defensa.

El Decreto 334/006, del 18 de setiembre de 2006, definió con precisión la relación de dependencia de las diferentes reparticiones del MDN con respecto al titular de este cargo, así como los cometidos concretos de su Dirección. Este Decreto, estableció que “El Director General de Recursos Financieros debe coordinar, supervisar y controlar el cumplimiento de los lineamientos financieros, contables y presupuestales, en consonancia con las políticas y estrategias del Estado y del Ministerio de Defensa Nacional”. Por otra parte, la norma establece que “tiene la superintendencia jerárquica en las áreas de Planeamiento y Presupuesto, Financiero Contable, Contaduría Central y Contabilidad del Ministerio de Defensa Nacional y de cada una de sus Unidades Ejecutoras”.

Planificación Estratégica. Un importante elemento introducido por la Ley de presupuesto es el énfasis puesto en la planificación estratégica y en el control de la ejecución presupuestal. En este sentido, en su Artículo 33, establece que “Previo al cierre del Ejercicio deberá realizarse la programación de la ejecución presupuestal y financiera del Ejercicio siguiente”. Asimismo, especifica que “El Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto establecerán la metodología a aplicar en dicha programación, a efectos de establecer el nivel máximo de compromisos acorde con la evolución de la disponibilidad financiera”. En época reciente, la OPP (Oficina de Planeamiento y presupuesto) ha elaborado una serie de manuales e instructivos tendientes a uniformizar los criterios de planificación presupuestal. Un buen ejemplo de esto es el Instructivo para la Formulación de Inversiones para el Presupuesto Nacional 2005–2009.²³⁴

²³⁴ URUGUAY–OPP (2005) Instructivo para la Formulación de Inversiones para el Presupuesto Nacional 2005 – 2009. Publicado por el Departamento de Presupuesto Nacional de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto). Montevideo. Puede ser consultado en: <www.cepre.opp.gub.uy/images/stories/CEPRE/PDF/manuales/instructivo_proyeccion_inversiones_presupuesto_nacional_2005_2009.pdf>.

Estímulos al ahorro. Tradicionalmente se evaluaba la gestión de un órgano público por lo bien que su dependencia ejecutaba el presupuesto asignado. No gastar todo el presupuesto asignado, lo que muchas veces ocurría por la demora de los procesos de compra dentro del Estado, conllevaba el peligro de ver recortado el presupuesto en el próximo ciclo presupuestario. Los nuevos criterios presupuestales permitirán evaluar la eficiencia de una dependencia gubernamental en función de cómo gasta y no de cuánto gasta.

El proyecto de presupuesto [...] apuntará a la responsabilidad fiscal, a la transparencia, a premiar los ahorros y a la flexibilidad que permita pasar fondos previstos para funcionamiento a inversiones y también el traslado de rubros entre incisos y unidades ejecutoras, dijo en conferencia de prensa el ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori. "¿Por qué no permitir que los recursos del Estado se utilicen con flexibilidad de forma de asegurar los mayores niveles de eficiencia posibles para todos los ministerios? ¿Por qué prohibir que se transfieran recursos, por ejemplo, entre los ministerios", se preguntó Astori. La gran herramienta para introducir estas modificaciones será la Rendición de Cuentas. "Vamos a evitar por un lado el dogmatismo de la Rendición de Cuentas que no trata nada, que no tiene artículos, que no tiene contenido. Nos parece que eso es como autolimitarse las posibilidades de mejorar presupuestalmente. También vamos a evitar las grandes fiestas presupuestales del pasado, cuando la Rendición de Cuentas se transformaba en un verdadero presupuesto con 400 artículos y con grandes pujas de clientelas y corporativismos", precisó. El nuevo presupuesto además habilitará a los jefes de las reparticiones que hayan logrado ahorros en sus oficinas, a utilizar esos recursos en el ejercicio siguiente para inversiones o, eventualmente, capacitación de funcionarios. "Hoy se castiga el ahorro y se premia al que gasta mal porque a quien le sobran recursos le pueden ocurrir dos cosas: que en el año próximo no le den los recursos sabiendo que, como gastó menos de lo que tenía, probablemente tenga una imagen de ineficiente o le ponen un tope más alto a la ejecución. Entonces los jefes se apuran a gastar para que no aparezca un margen sin gasto y gastan mal y el que se perjudica es el Estado uruguayo", explicó Astori. El presupuesto no será "una mera acumulación de autorizaciones para gastar sino la verdadera expresión financiera de un programa de gobierno, programa en el que todo gasto cuenta y tiene sentido y en el que todo recurso cuenta y tiene un sentido", enfatizó.²³⁵

Los Artículos 36 al 41 de la Ley de Presupuesto buscan estimular el ahorro entre las diferentes dependencias del Estado. En este sentido, el Artículo 36 establece que *"Las unidades ejecutoras [...] que generen economías en la ejecución de los créditos asignados para gastos de funcionamiento,[...] podrán disponer en el Ejercicio siguiente de hasta el 100% (cien por ciento) de las mismas para reforzar sus créditos de inversión, [...]. A estos efectos y antes del 31 de marzo de cada Ejercicio, el jefe de la Unidad respectiva deberá justificar [...] que las economías se obtuvieron habiendo dado cumplimiento a las metas estratégicas establecidas [...] para ese programa"*.

²³⁵ EL PAÍS (2005) Presupuesto. Flexibilidad en manejo de rubros del Estado. Diario El País. Montevideo, Uruguay. Edición electrónica del 20 de julio de 2005.

Por su parte, el Artículo 38 establece que *“al cierre de cada Ejercicio, los Incisos del Presupuesto Nacional, podrán disponer de hasta el 100% (cien por ciento) de los Recursos de Afectación Especial disponibles y no comprometidos al 31 de diciembre, para destinarlo al abatimiento de su deuda flotante correspondiente a Rentas Generales”*. Y el Artículo 40, a su vez, especifica que *“Los recursos obtenidos por la enajenación de bienes inmuebles y bienes de uso propiedad del Estado, serán destinados hasta en un 95% (noventa y cinco por ciento) para financiar inversiones del Inciso y abatir su deuda flotante”*.²³⁶

Flexibilidad de la ejecución presupuestaria. La Ley de Presupuesto 2005-2009, pretende dotar a la ejecución presupuestal de mecanismos para poder responder ante eventualidades no previstas en el presupuesto original. Los artículos 43 a 48 de la Ley de Presupuesto, buscan favorecer la flexibilidad de la gestión de los recursos presupuestarios. Y en este sentido, mediante su Artículo 43, establece que: *“Podrán realizarse trasposiciones en los créditos de gastos de funcionamiento e inversión entre Incisos que tengan a su cargo el cumplimiento de cometidos con objetivos comunes mediante acuerdos entre Ministerios y Organismos”*. Por otra parte, este artículo, asegura los mecanismos de control, al estipular que *“de lo actuado se deberá dar cuenta al Tribunal de Cuentas y a la Asamblea General”*.

Las acciones del MDN en apoyo de otros ministerios son permanentes, puesto que cada año las Fuerzas Armadas colaboran con los gobiernos departamentales para evacuar, alojar y alimentar a las familias afectados por

²³⁶ Cabe destacar que, por una norma posterior, no se aplica para los Incisos de la Administración Central lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 17.930, aunque sí lo dispuesto por el artículo 40 de esta norma. La Ley 18.046 (Rendición de Cuentas del Ejercicio 2005) de 24 de octubre de 2006 (Art.119) establece que *“A partir de la promulgación de la presente ley, en cada cierre de ejercicio los Incisos de la Administración Central que tuvieran disponibilidad financiera no comprometida en sus Recursos con Afectación Especial, deberán aplicarla de acuerdo al siguiente orden de prioridades: En primer lugar, al destino establecido en el artículo 36 de la Ley número 17.930, de 19 de diciembre de 2005. En segundo lugar, al pago de la deuda flotante correspondiente a gastos con financiación Rentas Generales de la unidad ejecutora que tiene la titularidad y disponibilidad de los recursos. En tercer lugar, al pago de la deuda flotante de otras unidades ejecutoras del mismo Inciso, correspondiente a gastos con financiación Rentas Generales, de acuerdo con lo que disponga el jerarca del Inciso. En caso de existir disponibilidad, una vez aplicados los fondos en la forma establecida en los incisos precedentes, los saldos resultantes serán volcados a Rentas Generales. **No será de aplicación para los Incisos de la Administración Central lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 17.930, de 19 de diciembre de 2005, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 40 de la misma ley [17.930]**”*. La Ley 18.046 (Rendición de Cuentas del Ejercicio 2005) puede ser consultada en: <www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18046&Anchor>.

las inundaciones. Por otra parte, mediante convenios del MDN con los gobiernos municipales, las Fuerzas Armadas colaboran anualmente en la poda de los árboles que integran el ornato público. Asimismo, cada verano apoya el combate de los incendios forestales u otro tipo de desastres naturales o provocados por la acción del hombre. Se apoya al MGAP (Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca) a prevenir y combatir los efectos de emergencias sanitarias como la producida durante el brote de Fiebre Aftosa del año 2001. La Prefectura Nacional apoya a la DNA (Dirección Nacional de Aduanas) en la prevención y combate del contrabando, que tantos perjuicios económicos produce al país. Las Fuerzas Armadas apoyan al Ministerio del Interior en la custodia perimetral de varias cárceles. Desde hace muchos años, cada invierno, las Fuerzas Armadas apoyan al gobierno departamental de Montevideo, donde vive la mitad de la población del país, a alojar y alimentar a las personas en situación de calle.

En el pasado, el Poder Ejecutivo envió ayuda humanitaria a países de la región que habían sufrido desastres naturales, utilizando para ello los aviones Hércules de la Fuerza Aérea. Todas estas actividades de apoyo a la sociedad exigen dotar a las Fuerzas Armadas de los recursos financieros o materiales extra (combustibles, lubricantes, alimentos, etc.) para el desarrollo de aquellas tareas que se le encomiendan y que no fueron previstas en la planificación presupuestal. Gracias a la Ley de Presupuesto 2005-2009, la ejecución presupuestal ha perdido su tradicional rigidez, al permitirse las trasposiciones de asignaciones presupuestales entre proyectos de inversión de distintos programas de un mismo Inciso. Con esto, gana eficiencia la gestión estratégica al poder redefinirse las inversiones, previstas al elaborar el presupuesto.

Por su parte, el Artículo 44 de la Ley de Presupuesto 2005-2009, establece que *“El Poder Ejecutivo podrá autorizar, previo informe favorable de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, trasposiciones de asignaciones presupuestales entre proyectos de inversión de distintos programas del mismo Inciso.”* Asimismo, especifica que *“En ningún caso las trasposiciones podrán obstar ni hacer inviable el cumplimiento de objetivos, metas y proyectos definidos como prioritarios. De lo actuado se deberá dar cuenta al Tribunal de Cuentas y a la Asamblea General.”*

La incorporación de nuevos proyectos de inversión, no debe responder necesariamente a deficiencias en la planificación presupuestal y es algo que toda organización debe estar capacitada para hacer cuando cambian las circunstancias que llevaron a incluir en el presupuesto, los objetivos y metas iniciales. El emprendimiento de nuevos proyectos de inversión, puede ser necesario en caso de que, por ejemplo, la ONU solicite el envío de más tropas a una misión o despliegue una nueva misión. Podría ser también el caso de la repentina ocurrencia de un catástrofe natural que exija la rápida movilización de las Fuerzas Armadas para socorrer a los damnificados, o de la generación de algún tipo de daño ambiental causado por el hombre, en cuyo control participen recursos humanos y materiales del Ministerio de Defensa. Asimismo, esta situación contempla el caso de la participación en ejercicios conjuntos con países amigos, que no estaban inicialmente previstos.²³⁷

Seguimiento y control de la ejecución presupuestaria. La Ley de Presupuesto exige a los incisos de la Administración Central del Estado, lo que incluye por supuesto al MDN, rendir cuentas mensualmente sobre cómo han sido utilizados los recursos presupuestales asignados. A tales efectos, el Artículo 50 de la Ley de Presupuesto, establece que *“Los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional deberán registrar, en la forma y condiciones que establezca la Contaduría General de la Nación y dentro de los treinta días siguientes al cierre de cada mes, la información relativa a la utilización de los fondos recibidos”*.

Como puede verse en esta sección, la Ley de Presupuesto 2005-2009 introdujo una serie de cambios a la forma tradicional de gestionar el Estado. Por ser este presupuesto el segundo que fue elaborado en base a los principios de la “gestión por resultados”, ha incorporado toda la experiencia adquirida durante el presupuesto 2000-2004.

²³⁷ **Ejercicios Militares con Países Amigos.** Uruguay recibe muchas invitaciones para participar en ejercicios militares con países de la región, que se centran por lo general en actividades relativas al mantenimiento de la paz. Estas actividades además de constituir afectivas “Medidas de Confianza Mutua” son un tema relevante de la política exterior del país.

5.4 Gestión del Conocimiento

5.4.1 Gestión del Conocimiento en el Sector de la Defensa de Uruguay

El estudio del Capital Intelectual en las organizaciones tanto públicas como privadas es un campo relativamente nuevo a nivel internacional. Por ello, no hace muchos años que comenzó a llamar la atención de quienes se ocupan de la gestión empresarial, y presenta un grado bastante menor de penetración en el campo de la gestión gubernamental. En Uruguay prácticamente nada se habla sobre la Gestión del Conocimiento en el sector estatal, y el sector de la defensa no es una excepción en este aspecto. Sin embargo, el actual proceso de reforma de las Fuerzas Armadas podría llegar a ser una buena oportunidad para incursionar en esta área tan estratégica de la gestión.

[Es posible definir como] ...“Gestión del Conocimiento a la creación de las condiciones internas que favorezcan todos los procesos relacionados con el conocimiento – su creación, transmisión y difusión”. [El estudio de la Gestión del Conocimiento obliga a pensar] ...”cuál de las dos alternativas siguientes es la más acertada: si es preciso destruir el viejo modelo de [organización] y de gestión para construir uno nuevo partiendo de cero, o si la gestión del conocimiento puede ser un eslabón que permita la evolución del actual modelo de [organización] y gestión hacia nuevos derroteros, más acordes con los tiempos actuales, con los trabajadores actuales, con las necesidades [...] actuales. Tener que destruir para construir de cero sería la muestra del fracaso de nuestra capacidad de aprender. No transformar un modelo de [organización] cerrado al conocimiento o limitado a un proceso mecánico de aprendizaje, también. Por eso la conclusión debería ser semejante a la que nos planteaba Arbonies en su libro: no tratar de forma miope la gestión del conocimiento como una técnica o un instrumento que se puede aplicar en forma de receta, limitándolo a un proyecto. La gestión del conocimiento, aplicada como una dirección de trabajo, o utilizando la metáfora de Swierinja y Wierdsma, como un viaje, puede transformar el modelo de [organización] y la forma de hacer gestión de forma no traumática, siempre que así queramos o sepamos hacerlo. El estudio de las condiciones que hacen posible la evolución sin necesidad de revolución formará parte sin duda de la agenda de los investigadores que quieran empezar a consolidar la disciplina de la gestión del conocimiento.”²³⁸

²³⁸ RIVERA, Olga (2001) El debate sobre los límites de la Gestión del Conocimiento. pp 2 y 8. Artículo disponible, para descarga a texto completo, en el siguiente sitio web: <www.gestiondelconocimiento.com/leer.php?id=204&colaborador=Rivera>.

En Uruguay, la información relativa a la Administración de los Recursos de Defensa del país, está en su mayor parte diseminada en forma de documentación interna de diferentes órganos de la Administración Pública, principalmente en dependencias del Ministerio de Defensa Nacional, del Ministerio de Economía y Finanzas, así como en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), dependiente de la Presidencia de la República. La mayor parte de esta información no es necesariamente información reservada, pero por no estar centralizada y sistematizada, no es fácilmente accesible al ámbito académico y al público en general. Lo paradójico del caso, es que las mismas características estructurales que dificultan el flujo de información hacia el exterior del ámbito gubernamental, hacen que esta información tampoco esté al alcance de las diferentes dependencias del propio Ministerio de Defensa. Puede afirmarse entonces que, en Uruguay, el conocimiento sobre el sector de la defensa está concentrado en unas pocas dependencias gubernamentales y es en general muy poco difundido, por la ausencia de mecanismos adecuados para la diseminación de ese conocimiento.

La Gestión del Conocimiento implica el adecuado manejo de los tres grandes componentes del Capital Intelectual (Capital Humano, Capital Estructural y Capital Relacional). Ver Cuadro 51 de p.291 (Componentes del Capital Intelectual en el Sector de la Defensa). Hoy en día, la adecuada gestión de la información y el conocimiento es fundamental para alcanzar adecuados niveles de eficiencia en la gestión de cualquier organización.

Los recursos intangibles que componen el Capital Intelectual de las diferentes dependencias del Ministerio de Defensa, condicionan de forma decisiva la gestión que se desarrolla en esa Secretaría de Estado y por ello tienen una influencia directa sobre el desempeño global de este ministerio. Esto se debe al evidente hecho de que es prácticamente imposible desarrollar una gestión eficiente de cualquier organización, a menos que se cuente con los recursos necesarios para ello, esto es: personal capacitado en técnicas modernas de gestión, estructuras administrativas eficientes, normas de procedimiento actualizadas y una infraestructura informática moderna y adecuada.

Cuadro 51: Componentes del Capital Intelectual en el Sector de la Defensa

<p>Si bien existen diversas clasificaciones y definiciones sobre lo que es y como está constituido el Capital Intelectual, hoy en día goza de claro consenso internacional la clasificación, elaborada por el proyecto europeo <i>"Intelect"</i> (Euroforum, 1998) que agrupa los recursos intangibles de una organización en tres grandes categorías: Capital Humano, al Capital Estructural y al Capital Relacional. Por otra parte, se buscó que los ejemplos presentados para cada uno de las tres categorías de intangibles, se ajustaran, en líneas generales, a la realidad de las organizaciones que componen el sector de la Defensa. La lista de intangibles que a continuación se presenta no es para nada exhaustiva y fue elaborada únicamente a manera de ejemplo.</p>	
<p>Capital Humano</p>	<p>El <i>Capital Humano</i> incluye las habilidades individuales, experiencia, conocimiento, etc., que poseen cada uno de los miembros de una organización. Incluye las capacidades, las aptitudes así como las actitudes que distinguen a las personas y equipos de personas que componen una organización. El <i>Capital Humano</i> no es propiedad de la organización, sino que pertenece a las personas y se va con ellas cuando éstas abandonan la organización. El conocimiento y el talento de una persona o de un equipo humano, son tan importantes, como su capacidad para mejorarlos, o sea, su capacidad para aprender. El <i>Capital Humano</i> es la base para generar los otros dos componentes del Capital Intelectual (Capital Estructural y Capital Relacional). Entre otras cosas el Capital Humano de una organización del sector de la Defensa incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipo de Personal disponible (conscriptos, reservistas, soldados profesionales, etc.). • Conocimiento que posee el personal (nivel educativo, preparación técnica, dominio de idiomas, etc.). • Habilidades (Competencias) Individuales (liderazgo, creatividad, capacidad de trabajo en equipo, etc.). • Experiencia de cada individuo en su área de especialidad. • Red de contactos personales que posee cada individuo (dentro y fuera de la organización). • Valores Personales (Compromiso, honradez, lealtad, dedicación, etc.). • Satisfacción y Motivación de las personas o grupos de personas dentro de la organización. • Entrenamiento y Capacitación que posee el personal (Cabe destacar que aunque la formación haya sido pagada por la organización, es patrimonio personal de los individuos que la recibieron).
<p>Capital Estructural</p>	<p>El <i>Capital Estructural</i> incluye habilidades colectivas, información y conocimiento, políticas internas, estructuras organizativas, procesos operativos, etc., que posee una organización y que son empleados por ésta, para alcanzar sus objetivos institucionales. Podría definirse como el conocimiento latente en la propia organización que ha sido sistematizado, difundido e interiorizado por el conjunto de la organización. A diferencia del Capital Humano, el Capital Estructural si es propiedad de la organización y queda en ella cuando las personas abandonan la misma. En el sector de la Defensa, el Capital Estructural comprende, entre otras cosas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estructuras organizativas (modelo conceptual en base al que se organizan los recursos humanos, materiales y presupuestales) dan el soporte físico a todo sistema y constituyen la parte visible y tangible del mismo. • Procesos operativos (modelo conceptual en base al que se emplean los recursos humanos, materiales y presupuestales) incluyen elementos tales como políticas institucionales, procedimientos administrativos, rutinas organizativas, normas de funcionamiento, etc. y constituyen la parte intangible de un sistema. • Doctrina táctica y estratégica. Criterios propios, de cada organización militar, de como organizar y emplear sus recursos humanos, materiales, financieros y de conocimiento para el desarrollo de operaciones militares. • Conocimiento Organizacional. Bases de Datos, Información y Conocimiento que pertenecen a la organización. Dentro de esta categoría se ubican la información generada por las cinco áreas funcionales que habitualmente componen a los Estados Mayores de una organización militar (Personal, Inteligencia, Operaciones e Instrucción, Logística y Relaciones Públicas). • Disponibilidad en tiempo real de la información necesaria para la toma de decisiones. • Habilidades (Capacidades) Colectivas. <i>Know How</i>, capacidades operativas, eficiencia operativa, etc. • Normas Internas. Políticas y Directivas Internas desarrolladas por la organización. Esto no incluye al Marco Legal (disposiciones Constitucionales y legales) que define la Misión de la organización, puesto que estas normas son generadas fuera de las organizaciones de defensa (por el gobierno y el parlamento). • Estructuras para la difusión de información y conocimiento. Esto incluye a los sistemas de C³ (Comando, Control y Comunicaciones) usados en las operaciones militares, así como los sistemas de información y comunicación administrativa. • Valores y Cultura organizacional. • Políticas sobre el uso de las TIC (Tecnología de Información y Comunicaciones). Los recursos tecnológicos en si mismos, hardware y software, tienen un valor de mercado y por ello se incluyen en los inventarios y en los estados contables. Sin embargo el uso que se haga de estos recursos, así como la información que con ellos se genera, constituyen recursos intangibles que integran el Capital Intelectual de la organización. • Políticas de adquisición, mantenimiento y reposición de materiales y equipos. • Políticas sobre el manejo de Recursos Humanos. Las políticas de personal definidas por la organización inciden directamente en la calidad y la cantidad del Capital Humano. Estas políticas condicionan elementos muy tangibles, como la rotación de personal, e inciden en elementos intangibles como el "clima organizacional", así como en la motivación y el compromiso de las personas con la organización en la que trabajan. • Políticas de Relaciones Públicas. Si bien las iniciativas de Comunicación Social integran el Capital Estructural, el resultado de su aplicación impactará positiva o negativamente en el Capital Relacional.
<p>Capital Relacional</p>	<p>El <i>Capital Relacional</i> incluye aquellos elementos intangibles que definen el tipo de relacionamiento que una organización ha logrado establecer con los agentes externos a la misma. Es el conjunto de atributos que la percepción colectiva asigna a una organización de defensa, como pueden ser su poder de disuasión, su confiabilidad, su transparencia, su eficiencia, su vocación de servicio a la sociedad, su compromiso democrático, etc. Estos atributos que el público asocia a la imagen de la organización inciden en su grado de aceptación social, su prestigio, su capacidad de negociación, etc. Estos atributos percibidos surgen del eficiente relacionamiento de la organización con su entorno y generan evidentes beneficios para la misma. Comprende aspectos tales como la imagen y la reputación de la organización así como de las personas que la componen. Incluye además la lealtad y la satisfacción que la organización ha sabido generar en sus proveedores y colaboradores. Incluye también la confianza y el aprecio que la organización ha sabido generar en las personas que reciben sus servicios (ciudadanos, gobernantes, etc.). Para su análisis, el Capital Relacional puede dividirse en dos grandes áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vínculo con los agentes externos que financian y controlan a la organización (Share-holders). En el caso de las organizaciones empresariales, este grupo incluye a los "accionistas" de una empresa. En el caso de las organizaciones gubernamentales, como las estructuras de defensa, esta categoría incluye, a diversas estructuras gubernamentales dentro de las que se destacan el Gobierno y el Parlamento. • Vínculo con los Grupos de Interés (Stake-holders). Este grupo incluye a todas las personas físicas (individuos) o personas jurídicas (organizaciones), tanto públicas como privadas, ajenas a una organización y que son beneficiadas o perjudicadas (de forma directa o indirecta) por el accionar de la organización considerada. En el caso de las Fuerzas Armadas, este grupo incluye: Población, Órganos del Estado, Empresas, Organizaciones No Gubernamentales, Partidos Políticos, Naciones Amigas, Potenciales Enemigos, etc.
<p>El Ministerio de Defensa genera las "capacidades" necesarias para cumplir su "misión" utilizando para ello los recursos que posee. Estos pueden ser Recursos Humanos (Personal), Recursos Materiales (Bienes Duraderos y Bienes de Consumo), Recursos Financieros (Presupuesto) y Recursos de Conocimiento (Capital Intelectual). Para una mayor comprensión de como interactúan estos recursos, se recomienda ver el Cuadro 2 de p.32 (Componentes de la Oferta de Defensa).</p>	

Fuente: Elaboración propia.

Debe tenerse en cuenta que todo intangible está asociado de alguna forma a algún tipo de recurso tangible. Por ejemplo, el Capital Humano está indefectiblemente asociado a aspectos tan tangibles como los salarios pagados al personal, o a los recursos utilizados para capacitar a los miembros de una organización. No obstante, debe tenerse en cuenta que el invertir dinero en cursos de capacitación, no asegura que el personal asimile y aplique los conocimientos. Por ello, toda organización debe crear un entorno que estimule el adecuado uso de las capacidades individuales y colectivas de sus miembros. Esto es uno de los principales objetivos de la “Gestión del Conocimiento”.

Asimismo, los equipos informáticos son bienes tangibles que figuran en los estados contables como bienes de capital. Incluso el software, que es intangible, tiene su contraparte económica en los costos de adquisición y en los costos anuales de las licencias que deben pagarse por su uso. Pero la forma en que estos recursos se usan y la información que contienen, constituye un bien intangible que sólo pertenece a la organización. Puede darse el caso de que una organización adquiera sofisticados y costosos sistemas informáticos, pero si éstos no están adecuadamente interconectados y no son utilizados de forma eficiente, no se podrá explotar verdaderamente el potencial de esos recursos.

Al igual que el resto de los órganos del Estado uruguayo, el Capital Estructural del Ministerio de Defensa (normativa vigente, organización administrativa, recursos tecnológicos, procedimientos internos, etc.), cuando es bien utilizado, puede potenciar la gestión interna. Por el contrario, cuando el Capital Intelectual es mal utilizado, puede llegar a limitar el eficiente aprovechamiento del Capital Humano disponible (habilidades y conocimientos de las personas). Asimismo, tiene gran influencia sobre la calidad de su Capital Relacional (vínculo con las contrapartes de este ministerio: Gobierno, Parlamento, organizaciones públicas y privadas, así como el público en general). Todo esto condiciona el desempeño global de esta Secretaría de Estado, potenciándolo en algunos aspectos y limitándolo en otros. Actualmente, en Uruguay muy poco

se habla sobre gestión de conocimiento en el sector gubernamental y lo mismo ocurre en el sector de la defensa.

Paradójicamente, en la actualidad la gran cantidad de información disponible lleva a que el problema no se limite, como en el pasado, sólo a la falta de información. Por el contrario, muchas veces el exceso de información puede representar un gran obstáculo para encontrar y utilizar la información correcta en el momento correcto. El desconocimiento, la falta de capacitación, así como el limitado acceso a la información, puede llevar a que algunas veces un miembro de la organización, aunque con la mejor de las intenciones, se esfuerce por “inventar la rueda”. Y lo más curioso de esto es que muchas veces, debido a la utilización de información errónea, anticuada o incompleta, el producto resultante termina siendo una “rueda defectuosa” que al final de cuentas resulta ser una inversión poco eficiente, de tiempo y de recursos, para lograr resultados de poco o ningún provecho para la organización.

Históricamente, las Fuerzas Armadas han sido pioneras en la gestión racional del conocimiento. Esto se debe al hecho de que el conocer lo que un adversario conoce, pero más aún, el conocer lo que éste no conoce, es un factor que da una marcada ventaja en cualquier tipo de situación.

Para las Fuerzas Armadas Canadienses, la gestión del conocimiento puede ser definida como “una aproximación sistemática e integral que, aplicada a una organización, permite la optima utilización de información oportuna, precisa y relevante; también facilita el descubrimiento de conocimiento y la innovación, impulsa el desarrollo de una organización con capacidad para aprender [a learning organization] y potencia el entendimiento integrando de todas las fuentes de información, así como el conocimiento y la experiencia individual y colectiva. [...] Posiblemente, el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas Canadienses constituyan unas de las más experientes organizaciones en materia de gestión del conocimiento, dado que muchos procesos de gestión del conocimiento son ya comunes en el sector de la Defensa. Por ejemplo, el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas Canadienses, han probado su habilidad para externalizar el conocimiento, a través de la recopilación de *lecciones aprendidas* y mediante actividades de *crítica posterior a la acción* [After Action Review]. Igualmente notables, son las diferentes formas en que, el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas Canadienses, se aseguran de que el conocimiento tácito sea preservado y transferido dentro de la organización, a través de mecanismos tales como análisis histórico de batallas y programas de entrenamiento en los puestos de trabajo [on-the-job training programmes]. El punto es que la gestión del conocimiento no es nada nuevo para la Defensa. En efecto, es posible encontrar los orígenes de la gestión del conocimiento en la antigua costumbre de que la oficialidad se reúna en los clubes de oficiales para debatir e intercambiar ideas. Esos lugares de encuentro pueden compararse al concepto de “ba” importado de Japón [en años recientes].

Un “ba” es simplemente un espacio social donde los ejecutivos japoneses tienen la oportunidad de encontrarse para interactuar y compartir sus ideas.²³⁹

La gestión del conocimiento que realiza el gobierno canadiense puede llegar a servir como referencia para Uruguay. En este sentido, cabe destacar que en el ámbito del Departamento de Defensa de Canadá, se dicta un Curso sobre Gestión de Recursos de Defensa (Defence Resources Management Course) el que, dentro de las diferentes áreas de la gestión que abarca, incluye un módulo sobre gestión del conocimiento. Este curso tiene por objetivo:

“Proveer, a oficiales superiores y funcionarios civiles, las habilidades requeridas para gestionar los recursos humanos, financieros, materiales y de información del Departamento de Defensa Nacional y de las Fuerzas [Armadas] Canadienses, de forma de alcanzar los objetivos del gobierno canadiense de la manera más eficiente posible en lo relativo a los costos”.²⁴⁰

La tecnología ha cambiado la forma en que muchas áreas de la defensa se gestionan. Desde hace ya algunos años, las organizaciones militares manejan de forma integrada sus operaciones utilizando para ello sistemas conocidos genéricamente como C⁴ (Comando, Control, Comunicaciones y Computación). Estos sistemas no son otra cosa que mecanismos integrados para el manejo racional y oportuno de la información, así como del conocimiento.

La naturaleza intangible del conocimiento hace difícil su generación, conservación, utilización y gerenciamiento, no obstante en los últimos años se han desarrollado formas de apoyar los esfuerzos organizacionales para la gestión del conocimiento. Por otra parte, los permanentes cambios del entorno actual obligan a las organizaciones a cambiar para adaptarse a las nuevas circunstancias. Toda estrategia de cambio organizacional debe basarse en un profundo conocimiento de los recursos (humanos, materiales, financieros y de conocimiento), que una organización posee para impulsar el cambio.

²³⁹ GIRARD, John (2004) Gestión del Conocimiento: ¿una moda pasajera? (Defence Knowledge Management: A Passing Fad?). Artículo publicado en la edición de verano de 2004 del Journal Militar Canadiense (Canadian Military Journal). pp. 18-27. El Teniente Coronel John Girard se desempeña como Director de Gestión del Conocimiento del Estado Mayor de la Defensa de las Fuerzas Armadas Canadienses. Traducción propia del original en inglés. Las palabras resaltadas en letra cursiva fueron destacadas al hacer la cita. Disponible en: <www.journal.forces.gc.ca/engraph/Vol5/no2/Knowledge_e.asp#n2>.

²⁴⁰ **Defence Resources Management Course (DRMC)**. Por mayor información sobre este curso se recomienda consultar: <www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/cours/drmc/drmc_e.asp>.

5.4.2 El Cuadro de Mando Integral y la Gestión del Conocimiento

El CMI (Cuadro de Mando Integral) es una herramienta de gestión estratégica que se ha convertido en un elemento clave para el éxito de infinidad de organizaciones empresariales, gubernamentales y no gubernamentales. El Cuadro de Mando Integral es una estupenda herramienta de gestión estratégica que permite manejar el Capital Intelectual de una organización de forma eficiente.

Existe una gran necesidad de crear sistemas que permitan a las organizaciones evaluar y gestionar eficientemente los recursos de conocimiento que poseen. En este sentido, los sistemas de tipo interactivo como el Cuadro de Mando Integral (Kaplan y Norton, 1996), así como los modelos para medir y manejar el capital intelectual, representan un gran avance.²⁴¹

La adopción del CMI lleva no sólo hacia el cambio de la cultura organizacional en lo relativo a la gestión, sino que además estimula la difusión de la información y el conocimiento a todos los niveles de una organización. La gestión basada en los principios del Cuadro de Mando Integral, plantea la necesidad de definir claramente las estrategias organizacionales estableciendo *Objetivos*, *Indicadores* de resultados, *Blancos* (Metas) e *Iniciativas* concretas para alcanzar los logros propuestos (ver Cuadro 52 de p.297 - El Cuadro de Mando Integral y la Gestión del Conocimiento).

De las cuatro grandes áreas que abarca el CMI, hay una específicamente dedicada a los temas de la gestión estratégica del conocimiento organizacional. El área de Formación y Crecimiento del CMI, define las estrategias por las que una organización mantendrá su capacidad de cambiar y de mejorar para poder alcanzar la *misión* y la *visión* que fueron definidos en la planificación estratégica.

²⁴¹ ARAMBURU, SÁENZ y RIVERA (2005) *Impulsando la innovación y la creación de conocimiento: El Rol del Contexto Gerencial*. Ponencia presentada en el 26º Congreso Mundial McMaster (Canadá, enero de 2005), por las investigadoras de la Universidad de Deusto, Nekane Aramburu, Yosune Sáenz y Olga Rivera.

La adopción del CMI lleva no sólo hacia el cambio de la cultura organizacional en lo relativo a la gestión, sino que además estimula la difusión de la información y el conocimiento a todos los niveles de una organización.

El cuadro de Mando Integral debe ser utilizado como un sistema de comunicación, de información, y de formación [mejora continua], y *no* como un sistema de control.²⁴²

La innovación en materia de procesos internos, políticas, estrategias, etc., es un componente imprescindible del cambio organizacional. Ninguna organización que se proponga cambiar, puede permanecer aferrada a viejos modelos ya superados o a procesos y rutinas que no tienen sentido en las circunstancias que vive en el presente una organización. Por ejemplo, en la actualidad, el uso de expedientes y formas electrónicas reduce sensiblemente los recursos humanos, materiales y financieros asociados a la tramitación de expedientes (mecanografiar, sellar, firmar, archivar, enviar, etc.). Asimismo, los expedientes electrónicos reducen enormemente el tiempo transcurrido entre el envío de un documento, la recepción de una respuesta y la toma de las acciones correspondientes. Por otra parte, los documentos electrónicos no requieren de un lugar físico para ser almacenados y pueden ser compartidos con toda la organización a través de redes informáticas.

Debe existir una cultura de compartir el conocimiento. Muchos individuos se alinean con la visión de que el conocimiento es poder y son reticentes a compartir conocimiento, particularmente el conocimiento tácito [esto es, el conocimiento individual de las personas adquirido por la experiencia]. Los altos mandos gerenciales tienen un claro papel que jugar en la promoción de una cultura en la que el compartir conocimiento es una norma aceptada.²⁴³ El liderazgo es la clave para el cambio cultural y el desarrollo de una exitosa gestión del conocimiento. [...] ...”solo un liderazgo fuerte puede proveer la dirección que una organización necesita elegir, implementar y sobrellevar la resistencia a una nueva estrategia de gestión del conocimiento”.²⁴⁴

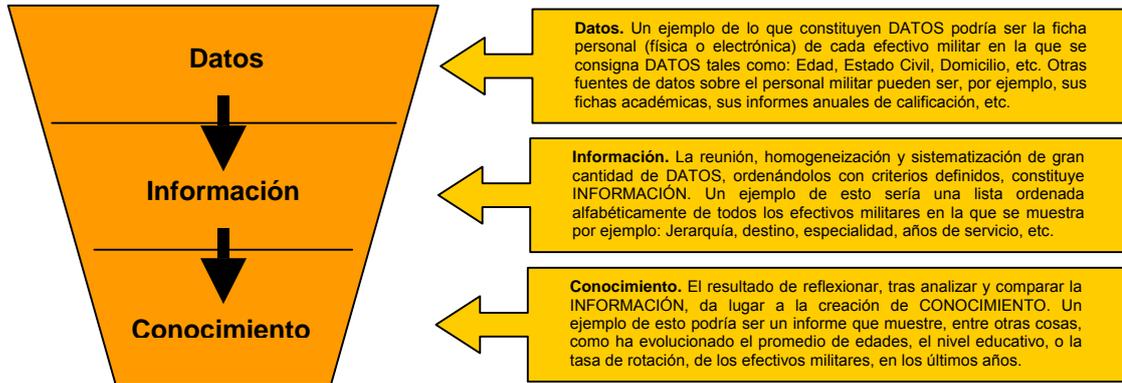
²⁴² KAPLAN, R. y NORTON, D. (1997) El Cuadro de Mando Integral. Ediciones Gestión 2000, S.A. Barcelona. Primera Edición: Febrero de 1997. ISBN 84 8088 175 5. p. 39. Este libro es la traducción al español del original en inglés: KAPLAN, R. y NORTON, D. (1996) The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action. Harvard Business School Press, Boston, Mass.

²⁴³ WILSON, Kevin (2002) Potenciando la Gestión del Conocimiento. La visión de la Real Armada Británica. Editado en Estudios Internacionales de Gestión de la Defensa, Cranfield University Press, Bedfordshire, England, 2002. p. 153.

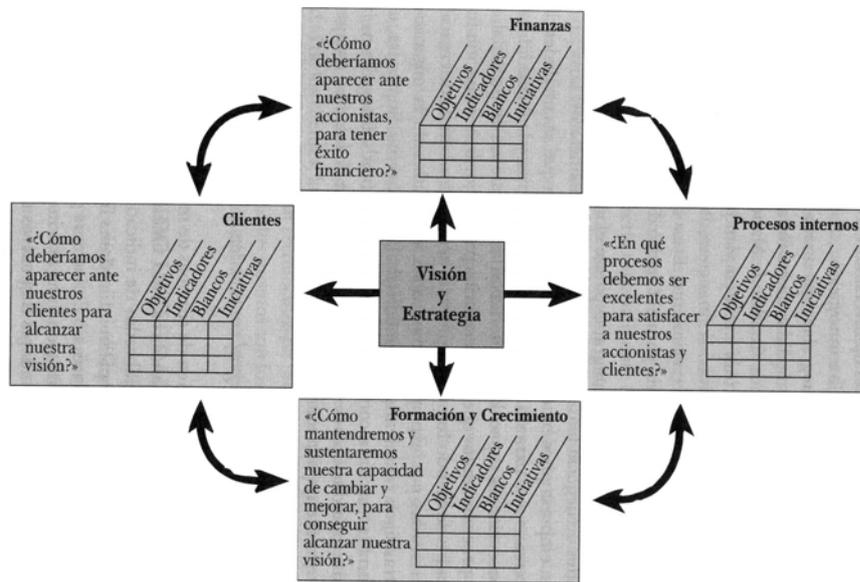
²⁴⁴ GRIFFIN, Ralph (2002) El desafío de la Gestión del Conocimiento en el Ministerio de Defensa. Editado en Estudios Internacionales de Gestión de la Defensa, Cranfield University Press, Bedfordshire, England, 2002. p. 140-141.

Cuadro 52: El Cuadro de Mando Integral y la Gestión del Conocimiento

La recolección de DATOS, así como su transformación en INFORMACIÓN, mediante su procesamiento, sistematización y consolidación (generación de listados, cuadros, gráficas, etc.), en algunos casos, puede realizarse de forma automática mediante el uso de sistemas informatizados. Sin embargo, la transformación de INFORMACIÓN en CONOCIMIENTO requiere necesariamente de la participación del ser humano. El conocimiento surge del análisis y la reflexión, que solo pueden realizar las personas en base a sus conocimientos y a su experiencia personal.



Las respuestas a cada una de las interrogantes que se plantean en el Cuadro de Mando Integral (CMI) es “información” de valor estratégico para cualquier organización. Para tomar decisiones es preciso tener “información” y “conocimiento” actualizado y preciso sobre la situación actual de todas las áreas que componen la organización. En la actualidad, manejar eficientemente la información administrativa de una gran organización como es el caso de un Ministerio de Defensa, exige el uso de sistemas informáticos de apoyo a la gestión.



Fuente: Kaplan y Norton (1997).

El área de “Formación y Crecimiento” del CMI se concentra principalmente en como mantener y mejorar el Capital Intelectual (Capital Humano, Capital Estructural y Capital Relacional) de la organización. No obstante, todas las áreas del CMI están estrechamente vinculadas a los procesos de generación, utilización y mejora continua del conocimiento. El “Crecimiento” de una organización implica un proceso permanente de cambio, basado en la innovación y la mejora continua, en un entorno de calidad total.

Fuente: Elaboración propia.

5.4.3 El Capital Intelectual y la Educación Militar

El sector de la educación militar es sin duda el mejor ámbito para tomar acciones tendientes a elevar el nivel del Capital Humano del Ministerio de Defensa. No existe en Uruguay una estructura organizativa que se denomine “Sistema de Enseñanza Militar”. Sin embargo, podría definirse a este sistema como el conjunto de centros educativos que dependen de cada una de las tres Fuerzas Armadas así como del propio Ministerio de Defensa. El CALEN (Centro de Altos Estudios Nacionales) es el centro educativo de nivel terciario que depende directamente del Ministerio de Defensa Nacional, y por sus características constituye la cúspide del “Sistema de Enseñanza Militar” de Uruguay. Por otra parte, el CALEN constituye un punto de referencia a nivel nacional en lo relativo a estudios de seguridad y defensa.²⁴⁵

Capital Humano en el Ámbito Militar. Dado los bajos salarios que se pagan en las Fuerzas Armadas y la ausencia de políticas concretas destinadas a motivar la permanencia en servicio activo del personal especialista, se hace difícil retener al personal con algún tipo de capacitación especial. Esto ocurre más a menudo entre el Personal Subalterno (tropa y marinería) que entre el Personal Superior (Oficiales), pero en ambos grupos se detectan problemas.

Un elemento fundamental de la gestión del Capital Humano es lo relativo a la capacitación del Personal Superior. Desde hace ya algunos años, se nota una gran reducción en la cantidad de jóvenes que se presentan a rendir examen de ingreso a las escuelas de formación de oficiales. En este aspecto, el Ejército ha propuesto tomar medidas tendientes a motivar el ingreso de nuevos aspirantes a oficial. Dentro de esta propuesta se incluyen medidas como el “reconocimiento de las cualidades profesionales e intelectuales” de los

²⁴⁵ **CALEN (Centro de Altos Estudios Nacionales).** Fue creado en el año 1976 pasando a tener su actual denominación por el Decreto 594/93 (30 Dic.93). Este instituto capacita a profesionales civiles y militares para realizar tareas de asesoramiento en temas de Estrategia Nacional. Su misión es “Capacitar y perfeccionar a civiles calificados del Sector Público y/o Privado y a Personal Superior de las Fuerzas Armadas, en la realización de tareas de dirección, asesoramiento y planificación estratégica”. Desde hace ya varios años, dicta un Postgrado y Maestría en Estrategia Nacional. El CALEN, depende del Ministerio de Defensa Nacional, es el equivalente uruguayo del CESEDEN (Centro Superior para Estudios de la Defensa Nacional) dependiente del Ministerio de Defensa Español y entre ambas instituciones existe un convenio de cooperación. Más información sobre el CALEN está disponible en la Sección 2.4.3 (Modernización de las Fuerzas Armadas en Uruguay). Por mayor información se recomienda consultar: <www.calen.gub.uy>.

oficiales, como forma de asegurar “la permanencia en actividad de los oficiales más destacados”. En este sentido, el Ejército entiende necesario insistir en la aprobación de lo que denomina *Plan de Carrera*. Esta iniciativa se sustenta en tres pilares fundamentales: (1) Actualizar el sistema de calificaciones y ascensos; (2) Introducir ajustes al sistema de regulación de cuadros (número de Oficiales por cada jerarquía); y (3) Actualización del Sistema de Educación Militar. “En lo que concierne al Sistema de Calificaciones y Ascensos del Personal Superior” es conveniente “adecuar la valoración del desempeño profesional en base a la capacitación y los méritos del Oficial”.²⁴⁶

En años recientes se han producido importantes avances en materia de educación militar, cabe recordar que en el año 2001, el IMES (Instituto Militar de Estudios Superiores), dependiente del Ejército, fue reconocido como Instituto Universitario.²⁴⁷ Posteriormente, la Escuela Naval adquirió también la categoría de Instituto Universitario.²⁴⁸ Asimismo, es importante destacar que ambos institutos compartieron el *Premio Nacional de Calidad en Educación* 2004, que es otorgado anualmente por la Presidencia de la República.²⁴⁹

Capacitación conjunta de Oficiales de las Fuerzas Armadas. En Uruguay, tradicionalmente, cada instituto militar ha desarrollado su propio programa de estudios en base a las directivas del comando general de la Fuerza a la que

²⁴⁶ Conceptos presentados en URUGUAY – CGE (2004) Ejército Nacional: Marco Conceptual del Proceso de su Modernización. CGE (Comando General del Ejército). Montevideo, Noviembre de 2004. pp. 138 a 139. Disponible para descarga a texto completo en: <www.ejercito.mil.uy/rrpp/PAGINAS/marco_conceptual.pdf>.

²⁴⁷ **Reconocimiento del IMES como Instituto de Rango Universitario.** El Decreto del Poder Ejecutivo 376/001, del 26 de setiembre de 2001, inserto en el boletín del Ministerio de Defensa Nacional 10.267, en su Artículo 1º, reconoce al IMES el rango de institución académica de primer nivel, equivalente a las instituciones universitarias reconocidas de conformidad con el Decreto 308/995, del 11 de agosto de 1995. En su Artículo 2º, reconoce el Nivel Académico del Título de Primer Grado en Ciencias Militares, asimilado a la denominación establecida en el literal a) del artículo 19 del Decreto 308/995, de los Oficiales egresados de los Institutos de Formación y Capacitación del Ejército que cumplan los requisitos académicos previstos en la Resolución del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República, del 22 mar. 2001.

²⁴⁸ **Reconocimiento de la Escuela Naval como Instituto de Rango Universitario.** El Decreto del Poder Ejecutivo 497/001, reconoce a la Escuela Naval como Instituto de nivel universitario, y a través del mismo decreto se permite a sus egresados, marinos militares o mercantes, cumplidos ciertos requisitos, obtener los títulos de: Oficial de la Marina Mercante y Licenciado en Sistemas Náuticos, así como Oficial de la Armada Nacional y Licenciado en Sistemas Navales. Por mayor información se recomienda consultar el sitio web de la Armada Uruguaya: <www.armada.gub.uy/Diper/Esnal/pagina_esnal/testweb/index.html>.

²⁴⁹ **Premio Nacional de Calidad.** Por mayor información sobre esta distinción que otorga anualmente, el Estado Uruguayo, se recomienda consultar el sitio web del Instituto Nacional de Calidad (INACAL) del Uruguay: <www.inacal.org.uy/organizaciones_rec.asp>.

pertenece. Sin embargo, desde hace ya algunos años, por iniciativa de las propias Fuerzas Armadas, comenzaron a desarrollarse módulos conjuntos para los cursos de Estado Mayor de las tres Fuerzas. Idéntica iniciativa fue adoptada para los Cursos obligatorios que deben realizar, los oficiales que son promovidos a los grados de Coronel, en el Ejército y la Fuerza Aérea, así como a Capitán de Navío en la Armada. Esta capacitación conjunta presenta dos grandes ventajas. Por una parte, todos los oficiales reciben exactamente la misma formación, lo que favorece la operación conjunta de las Fuerzas. En segundo lugar, el mutuo conocimiento entre oficiales de las tres Fuerzas establece lazos de camaradería que permiten la creación de redes informales de relacionamiento inter-fuerzas. Estos dos elementos tienen un gran efecto potenciador sobre el *Capital Intelectual* de las Fuerzas Armadas. Por otra parte, esto es particularmente valioso en Uruguay donde el reducido número de oficiales favorece este tipo de acercamiento.

Cabe destacar que en España, los equivalentes a estos dos cursos, el Curso de Estado Mayor y el Curso para Coroneles y equivalentes (que habilita el ascenso a General y grados equivalentes), son totalmente conjuntos. Con respecto a esto último, cabe destacar que desde el año 2000, el Ejército Uruguayo envía anualmente a un oficial a realizar el Curso de Estado Mayor Conjunto que se realiza en el CESEDEN (Centro Superior de Estudios de Defensa), que como ya se indicó, es el equivalente español del CALEN (Centro de Altos Estudios Nacionales) de Uruguay.

Coordinación de la Enseñanza militar. El Artículo 83 de la ley de Presupuesto 2005-2009, creó el cargo de “Consejero de Institutos de Formación Militar”. Este cargo no tenía antecedentes, puesto que hasta el presente cada una de las tres armas definía con independencia sus planes de estudio y capacitación. Otro avance en materia de armonización de la educación dentro del MDN, ha sido la transferencia del INJUDE (Instituto Jurídico de Defensa) a la órbita del CALEN (Centro de Altos Estudios Nacionales) mediante el Decreto 87/005 (24 feb.05). Desde su creación, el INJUDE había funcionado de forma autónoma dependiendo directamente del MDN al igual que el CALEN.

5.4.4 El Capital Relacional y su Efecto en la Gestión

Posiblemente hablar de Capital Relacional resulte un poco novedoso, pero en definitiva este aspecto de los asuntos organizacionales no hace más que analizar ordenadamente principios básicos de las relaciones interpersonales e interorganizacionales. Es importante que todos los miembros de una organización sean conscientes de la importancia de estos temas, puesto que la acción individual de las personas colabora a fortalecer, en mayor o en menor medida, el capital relacional de toda la organización a la que pertenecen.

Para un miembro de cualquier organización, el saber dónde llamar y con quién hablar para solucionar un problema, exige conocimiento y experiencia. Pero al mismo tiempo, ganarse el privilegio de ser atendido con prontitud y buena disposición por quien puede solucionar ese problema, además, exige mucha dedicación en el desarrollo de relaciones, interpersonales e interinstitucionales, basadas en la confianza y la reciprocidad.

Los teóricos de la administración ya hace mucho tiempo que adjudican una gran importancia a las redes informales dentro de las organizaciones. Hay veces en las que una llamada telefónica puede lograr más resultados, y en menos tiempo, que un sinnúmero de gestiones administrativas siguiendo el conducto formal dentro de una organización. Esto se da tanto en las organizaciones empresariales como en las gubernamentales, pero cobra mayor énfasis en las últimas, donde la burocracia y la jerarquía enlentecen muchas veces el flujo de información y la toma de decisiones. Muchas veces, la burocracia estatal uruguaya funciona como si estuviera compuesta por compartimientos estancos, debido a que no existe una cultura de compartir información y en algunos casos existe una marcada aversión a hacerlo. En este aspecto, el Ministerio de Defensa, así como las Fuerzas Armadas en general, son apenas el reflejo de la estructura gubernamental a la que pertenecen.

En los últimos años, se ha generado un profundo debate sobre qué tipo de Fuerzas Armadas necesita un país pequeño como Uruguay. Uno de los principales aspectos de este debate se centra en la posibilidad de reducir el peso relativo que la estructura militar tiene en el presupuesto nacional. Como ya fue comentado, actualmente el gobierno está comenzando a reestructurar las Fuerzas Armadas, y el resultado de esta reforma estará fuertemente condicionado por la imagen que la ciudadanía y los partidos políticos tienen del sector militar.

La Imagen Institucional. La imagen pública de una organización guarda directa relación con el Capital Relacional de ésta, siendo al mismo tiempo una causa y un efecto de su Capital Relacional. El Capital Relacional no es otra cosa que el resultado de la interacción de una organización con su entorno y desde hace ya muchos años las organizaciones tanto empresariales, como gubernamentales y no gubernamentales, buscan manejar de forma racional y estratégica sus “relaciones públicas”.

La imagen de las organizaciones tiene una influencia decisiva en la vida de estas, puesto que hará sentir sus efectos sobre su gestión, el logro de sus objetivos y en algunos casos, sobre su propia existencia. La imagen que una organización proyecte hacia su público externo, condicionará el relacionamiento entre este y la organización. A su vez, la imagen que una organización proyecte hacia su público interno, condicionará su gestión interna, el logro de las metas propuestas y por supuesto condicionará la imagen externa de la organización. Vemos entonces que toda organización interactúa permanentemente con su entorno tanto interno como externo.²⁵⁰

Como ya se vio previamente, la Imagen Pública de las Fuerzas Armadas de Uruguay se ha visto fortalecida por su destacada participación en las operaciones de paz, tal como lo demostró una encuesta realizada en noviembre de 2005. Este mismo estudio reveló que el 54% de los encuestados estaba a favor de mantener las Fuerzas Armadas Uruguayas, mientras el 41% prefería disolver las Fuerzas Armadas, a fin de crear una Guardia Nacional

²⁵⁰ PELÁEZ, Amílcar Andrés (1999) El Marketing como Herramienta del Ejército. Estrategias de Marketing Institucional para el Tratamiento de la Imagen Pública del Ejército. IMES (Instituto Militar de Estudios Superiores). Montevideo, Uruguay. p. 87.

como en Costa Rica.²⁵¹

Como surge de la citada encuesta, un importante sector de la sociedad uruguaya tiene la convicción de que un país pequeño como Uruguay podría perfectamente prescindir de sus Fuerzas Armadas, como lo ha hecho Costa Rica.²⁵² Sin embargo, la realidad indica que muy pocos países han decidido seguir el ejemplo costarricense, que basa la soberanía de sus aguas territoriales en el control que sobre ellas ejercen los guardacostas de Estados Unidos, tal como lo declaró a la prensa el propio Presidente de Costa Rica durante una visita oficial a Uruguay en el año 2001. El único país de todo el continente Americano que siguió el ejemplo costarricense es Panamá, que después de la invasión norteamericana de 1989 para capturar al General Noriega, no ha vuelto a tener Fuerzas Armadas.²⁵³

²⁵¹ ULTIMAS NOTICIAS (2005) 41 % de los uruguayos creen que las Fuerzas Armadas no deberían existir. Diario Últimas Noticias. Montevideo, Uruguay. Edición del 7 nov.05. p.6.

²⁵² **El caso de Costa Rica.** Desde 1948, Costa Rica no posee Fuerzas Armadas. En la actualidad, tiene una Guardia Nacional que incluye un componente terrestre, uno aéreo y otro naval. Esta Guardia Nacional tiene en total unos 8.400 efectivos. Datos obtenidos de IISS (2005) The Military Balance 2005-2006. pp. 331 y 332.

²⁵³ **Invasión de Panamá por parte de EUA.** La denominada "Operación Causa Justa" realizada por el ejército estadounidense, comenzó el 20 de diciembre de 1989, y tenía el propósito de capturar al General Manuel Antonio Noriega, Comandante en Jefe de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá, quien estaba requerido por la justicia estadounidense acusado de narcotráfico. Como consecuencia de la acción, Noriega fue llevado a EUA, enjuiciado por narcotráfico y condenado a 40 años de prisión. Posteriormente, mediante una reforma constitucional, fueron disueltas las Fuerzas de Defensa de Panamá. En la actualidad, Panamá cuenta con un Cuerpo Nacional de Policía de unos 11.000 efectivos, un Servicio Marítimo con unos 400 efectivos y un Servicio Aéreo que cuenta también con unos 400 efectivos. Datos obtenidos de IISS (2005) The Military Balance 2005-2006. pp. 344 y 345.

Hasta el presente, ningún sector político uruguayo ha manejado siquiera la posibilidad de eliminar la estructura gubernamental cuya misión principal es custodiar la soberanía del Estado. Todo indica que las Fuerzas Armadas uruguayas seguirán existiendo, aunque no de la forma en la que actualmente están organizadas, equipadas y utilizadas. El futuro del sector de la defensa estará supeditado al resultado de la reestructura actualmente en proceso.

Relaciones Interinstitucionales. Existen otras áreas donde el Capital Relacional adquiere suma importancia. Por ejemplo, el Artículo 43 de la Ley de Presupuesto 2005-2009 establece que “podrán realizarse trasposiciones en los créditos de gastos de funcionamiento e inversión entre Incisos que tengan a su cargo el cumplimiento de cometidos con objetivos comunes mediante acuerdos entre Ministerios y Organismos que ratifique el Poder Ejecutivo...”. El eficiente aprovechamiento de las ventajas de esta disposición, exigirá el desarrollo de adecuadas capacidades de negociación así como el establecimiento de estrechos vínculos interinstitucionales, tendientes a la generación de una verdadera cultura de trabajo en equipo.

5.4.5 Avances del MDN en materia de Gestión del Conocimiento

Desde hace algunos años se han venido desarrollando en el Ministerio de Defensa Nacional diferentes iniciativas que, de forma directa o indirecta, han tenido gran impacto en la creación, difusión y utilización de la información, así como del conocimiento en este ministerio. Todas estas acciones, aunque no han sido encaradas como parte de una estrategia de “Gestión del Conocimiento”, han tenido, en mayor o en menor medida, un positivo impacto en el manejo de los activos intangibles del MDN. Dentro de estas iniciativas se destacan las siguientes:

a. Gestión Documental. El MDN recopiló, compaginó y estandarizó la información de documentos digitalizados que se encontraban dispersos en diferentes dependencias y almacenados en distintos tipos de soportes. Esto

permitió, en una primera etapa, el respaldo digital de toda la documentación generada del año 2002 en adelante. En una segunda etapa, se procedió a respaldar la información generada desde el comienzo de la digitalización de documentos en junio 1999 hasta el año 2001 inclusive. Por otra parte, el MDN ha puesto dentro de sus prioridades la reestructura y modernización de los procesos de gestión documental. Esto es un objetivo de primer orden, dada la importancia estratégica del manejo de la documentación, en lo relativo al almacenamiento, difusión, localización y utilización de la información y el conocimiento contenidos en los documentos del MDN.

El ministerio está mejorando sus procesos de administración documentaria, con el fin de asegurar la disponibilidad e integridad de la información digitalizada. El MDN maneja un gran volumen de información y procesa un promedio mensual de 1.700 expedientes, que representan unas 18.500 hojas digitalizadas. Esto hizo imprescindible instalar un servidor informático dedicado exclusivamente a esta tarea. Como parte de la reestructura y modernización de la administración documental, se realizó la reorganización, complementación y sustitución de equipamientos informáticos. Fueron incorporados dos *scanners*, uno para digitalización de documentos microfilmados y otro para disminuir la demora en tramitar los expedientes que se digitalizan. Asimismo, fue incorporado un servidor destinado exclusivamente a la gestión documental, lo que hace más eficiente el manejo de la información. Esto ha mejorado la seguridad y facilitado las consultas de documentos a través de la red interna (MDN, 2006, Memoria Anual del Ejercicio 2006, pp. 3 y 4).

- b. Expediente Electrónico.** En el año 2000, el gobierno estableció la obligación de implementar sistemas informáticos destinados al manejo de Expedientes Electrónicos, para la sustanciación de todas las actuaciones administrativas que realizan los órganos del Estado. En el año 2002, el MDN firmó un convenio con CONEX (Consultoría Externa) de la empresa estatal UTE (Usinas y Transmisiones Eléctricas), a los efectos de incorporar

los sistemas informáticos necesarios para manejar el software GEX 500 para el procesamiento de expedientes electrónicos.²⁵⁴

La Ley 17.243, del 29 junio de 2000, dispuso la incorporación del proceso electrónico de los actos administrativos del Estado. Esta norma establece la obligación de todas las dependencias del Estado de incorporar a sus procesos el Expediente electrónico (Art. 24), autoriza el uso de la firma electrónica y fija criterios para la prestación de servicios de certificación de firmas electrónicas (Art. 25). La norma referida puso en vigencia el Expediente Electrónico, sin indicar como implementarlo y sin establecer plazos para ello. Este tema plantea entonces al Estado uruguayo dos aspectos críticos: (1) El de la tecnología necesaria para la transmisión y procesamiento de expedientes electrónicos. En este sentido, UTE en coordinación con la Dirección Nacional de Comunicaciones del MDN, desarrolló una aplicación de software denominada GEX 500, la cual ya ha sido instalada en diferentes organismos del Estado, y está actualmente en proceso de instalación en la sede del MDN; (2) La certificación de Seguridad y de Autenticidad que un sistema de esta naturaleza requiere de un organismo certificador. En este sentido el Estado uruguayo posee el primer ente certificador internacionalmente reconocido que operó en el Uruguay: La Dirección Nacional de Correos. En 1999, El Correo se convirtió en la primera y única Autoridad de Certificación Electrónica ("Clave Postal") reconocida por Microsoft en el Uruguay. Hoy día existen otros organismos de certificación electrónica, como es el caso de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay.²⁵⁵

Sin embargo, la incorporación del expediente electrónico en el MDN, no pudo materializarse, debido al repentino incremento del dólar y a la drástica contracción del gasto público implementada para paliar la profunda recesión económica sufrida por el Uruguay en 2002. En el año 2004, ya superada la crisis económica, se estableció una única terminal conectada con Presidencia de la República y con la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) que permitía la transmisión de expedientes electrónicos. No

²⁵⁴ **Sistema de Expediente Electrónico GEX 500.** Brinda la posibilidad de sustituir el soporte en papel, por información digital de forma total o parcial, asegurando la rápida localización de los documentos, así como de la información asociada a cada uno de ellos. Esta herramienta informática mejora la seguridad y el control de la gestión documental, ya que elimina el riesgo de pérdida de información o el uso indebido de la misma y asegura la autenticidad e integridad de la información a través de la firma digital, proporcionando las garantías de seguridad imprescindibles en las actuaciones administrativas de los organismos del Estado. El Sistema cuenta con diferentes módulos operativos, dentro de los cuales se incluyen importantes mecanismos de seguridad como ser: servicios criptográficos asociados a la firma digital de documentos, definición de los perfiles de usuarios y sus correspondientes permisos, registro del usuario, fecha y hora en que se realiza cada modificación de forma de proveer pistas de auditoría, etc. Fuente Servicio de Consultoría Externa de UTE (consultado en línea el 14 abr. 2007): <www.ute.com.uy/conex/Secciones_conex/Productos/Empresarial/software.htm>.

²⁵⁵ PELÁEZ, Amílcar Andrés (2001) El Comercio Electrónico y su Incidencia en la Logística del Ejército Nacional. Tesis presentada para la obtención del Título de Licenciado en Ciencias Militares. IMES. Diciembre de 2001. pp. 83 y 84.

obstante, todavía falta extender a otras áreas del MDN la capacidad de enviar y recibir expedientes electrónicos.

c. Gestión de la información Administrativa. En materia de generación y manejo de información de apoyo a la gestión, el MDN ha realizado importantes avances dentro de los que se destacan:

- **Sistemas Informáticos para la gestión financiera.** Desde el año 1999, se posee una conexión por línea dedicada con la CGN (Contaduría General de la Nación) para la operación de los sistemas informáticos de gestión que ella administra. Ver Cuadro 6 de p.53 (Sistemas Informáticos que Funcionan en la Intranet del Gobierno).
- **Sistemas Informáticos para la gestión de personal.** En el año 2002, el MDN incorporó conexiones directas a los sistemas de personal que funcionan en la red informática que gestiona la CGN, dentro de los que se destacan el SR (Sistema de Remuneraciones) y el sistema RPT (Remuneraciones y Puestos de Trabajo) para todos los escalafones, incluido el escalafón K (Personal Militar). Asimismo, el MDN se incorporó al SDG (Sistema de Distribución del Gasto) y al SISI (Sistema Integrado de Seguimiento de Inversiones).
- **Registro de Bienes Inmuebles del MDN.** Recientemente se implementó un nuevo programa informático para el registro de bienes inmuebles de las diferentes dependencias del Ministerio de Defensa, que permitirá obtener información detallada de una forma rápida. Por otra parte, se actualizó el inventario de Bienes Fiscales de la Contaduría General de la Nación, así como los Bienes Inmuebles de las diferentes dependencias del MDN, a los efectos de identificar aquellos inmuebles o terrenos que son improductivos o cuya posesión representa gastos innecesarios.
- **Inventario de Vehículos.** El MDN está trabajando en la incorporación de todas las dependencias del MDN al Inventario de Vehículos del Estado.

d. Gestión de la Información Jurídica del MDN. La Asesoría Letrada del Ministerio de Defensa Nacional, viene desarrollando desde hace ya varios años algunos proyectos de concepción y desarrollo propio que han tenido una gran incidencia en la creación, difusión y utilización de la información, así como del conocimiento jurídico vinculado a la Defensa. Dentro de estos

desarrollos se destacan:²⁵⁶

- **Base de datos sobre Normativa de Defensa.** El proyecto para la creación de una base de datos sobre Normativa de Defensa fue denominado NORDEF (Normativa de Defensa) y tiene por objeto el sistematizar toda la normativa existente en Uruguay sobre temas de Defensa. El mantener actualizada esta base de datos permite identificar qué normas han sido modificadas, total o parcialmente, por normas más recientes o normas de mayor jerarquía. El proyecto NORDEF tiene sus orígenes en el año 1984 y se puso en servicio en 1988, con un diseño y unas prestaciones acordes a la tecnología informática de aquella época. Posteriormente, en 1994, esta base de datos quedó fuera de servicio, debido a la obsolescencia de los recursos informáticos utilizados para su desarrollo y por la falta de recursos presupuestales para renovar la infraestructura informática necesaria. En el año 2000, la Asesoría Letrada del Ministerio de Defensa retomó el proyecto, pero no fue posible realizar avances por no contarse con financiación para adquirir los recursos informáticos requeridos. Finalmente, en 2003 se obtuvo cierto apoyo financiero que permitió iniciar las tareas. Hoy en día se cuenta con una base de datos muy completa desde el punto de vista de sus contenidos, y se está trabajando para mejorar los aspectos informáticos del sistema.
- **Sistema de Seguimiento de Juicios.** El SSJ (Sistema de Seguimiento de Juicios) no está todavía en el nivel proyectado, sin embargo se está en vías de reformular su diseño, con la finalidad de que se convierta en un Sistema de Seguimiento de Juicios de todo el Inciso 03 (MDN - Ministerio de Defensa Nacional). En este sistema las asesorías jurídicas de todas las UE (Unidades Ejecutoras) dependientes del MDN, podrán tener acceso remoto al sistema, a través de Internet, con el fin de realizar consultas y/o de ingresar información.

e. Gestión de la información general. Dentro de esta categoría, el Ministerio de Defensa implementó una serie de desarrollos muy útiles para la gestión de la información dentro de los que se destacan:

- **Boletines del MDN disponibles en línea.** La publicación de los BMDN (Boletín del Ministerio de Defensa Nacional) de carácter público en la página web del MDN ha sido un gran salto cualitativo en lo referente a la difusión de la información administrativa. Estos boletines incluyen todo acto administrativo que afecte a cualquier dependencia

²⁵⁶ Información obtenida de la Dra. (Eq. Cnel.) Sylvia Usher, Jefa de la Asesoría Letrada del Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay.

del MDN y en ellos se transcriben, entre otras cosas, todos los decretos y resoluciones que inciden en la gestión interna de este ministerio. Los boletines públicos, editados por el Ministerio de Defensa desde enero de 2005 hasta el presente, están disponibles en: <www.mdn.gub.uy/pages/bolpub.asp>.

- **Resúmenes Digitales de Prensa.** Estos resúmenes digitales han permitido reducir costos, mejorar las prestaciones y ampliar el espectro de los usuarios que reciben el resumen diario de prensa. Anteriormente, los resúmenes se compilaban manualmente, se fotocopiaban y se distribuían físicamente en las oficinas del ministerio cada mañana. Con el transcurso del tiempo se fue mejorando el diseño del resumen digital de prensa y se puso también a disposición de los usuarios, un resumen con fragmentos en video de los programas informativos de la TV abierta que tratan temas militares. A pesar de su practicidad, el resumen de prensa digital ha tenido poca penetración puesto que, a fines de 2006, sólo llegaba a los 385 usuarios que estaban suscriptos a la lista de distribución. A este resumen diario de prensa, distribuido digitalmente desde el año 2003, se sumó en el año 2006 el resumen semanal de noticias publicadas por la prensa regional sobre temas militares. Posteriormente, en 2007, se incorporó el resumen semanal con noticias sobre las misiones de paz. Estos resúmenes de prensa son distribuidos por correo electrónico de forma totalmente abierta y gratuita, a quienes se suscriben a ese servicio. Por otra parte, todas las ediciones anteriores de estos resúmenes de prensa pueden ser consultadas en línea en el sitio web del ministerio: <www.mdn.gub.uy/pages/respres.asp>.

- f. **Gradual interconexión de sistemas informáticos.** En estos momentos el MDN está trabajando en la conexión de todos los equipos informáticos a la red interna del ministerio para facilitar el envío de información digital. Esto permitirá la consulta electrónica de todo tipo de documentos, incluidos los boletines del MDN, tanto públicos como reservados. Por otra parte, se está desarrollando un proyecto de conexión tipo VPN (Virtual Private Net, o Red Privada Virtual) con el propósito de mejorar las comunicaciones con dependencias externas y con otros organismos utilizando Internet. Como ya fue comentado, como parte del proyecto de incorporación del sistema para el manejo de expedientes electrónicos se estableció una interconexión con la Presidencia de la República. Asimismo, desde 1999, se posee conexión por línea dedicada con la CGN (Contaduría General de la Nación) para la

operación de los sistemas informáticos de gestión que ella administra.²⁵⁷

g. Mejoras en las comunicaciones internas y externas. En esta área se han realizado mejoras en la estructura y contenidos del sitio web del MDN: <www.mdn.gub.uy>. Asimismo, se han mejorado las prestaciones del servicio de correo electrónico institucional, a efectos de facilitar la comunicación entre las diferentes oficinas del ministerio. Esto permite también facilitar la comunicación con los órganos dependientes del ministerio, así como con otras organizaciones tanto públicas como privadas.²⁵⁸

Tal como pudo apreciarse en esta sección, el Ministerio de Defensa de Uruguay ha desarrollado muchas iniciativas vinculadas, directa o indirectamente, a lo que hoy en día se conoce como *Gestión del Conocimiento*. Cabe destacar que, como ya se indicó, estas iniciativas no fueron realizadas como parte de un plan estratégico centralizado y específicamente destinado a potenciar el *Capital Intelectual* del sector de la defensa. Por el contrario, estas iniciativas fueron desarrolladas como acciones aisladas que buscaban atender las necesidades relativas al manejo de la información.

²⁵⁷ **Red Privada Virtual o VPN (Virtual Private Net).** Es una conexión a distancia utilizando Internet y un software apropiado, que da a la conexión estrictos estándares de seguridad y privacidad. De esta forma se logra que esta conexión se comporte como si fuera parte de una Intranet privada del tipo WAN (Wide Area Net). Una Red Privada Virtual utiliza Internet para interconectar una red local (LAN, Local Area Net) con usuarios o redes que se encuentran físicamente alejados, sin necesidad de poseer medios propios de comunicación para realizar el enlace. La configuración de una VPN exige el uso de tecnología informática adecuada para asegurar la privacidad, así como la integridad de los datos que se envían a través de una red abierta como Internet. Mediante un proceso denominado *Tunneling*, la información es organizada en paquetes de datos encriptados (criptografiados), que solo podrán ser leídos por el destinatario. Cuando el paquete llega a su destinatario, es desencriptado (descifrado), dejando los datos legibles nuevamente.

²⁵⁸ URUGUAY-MDN (2006) Memoria Anual Ejercicio 2006. Ministerio de Defensa Nacional (MDN). pp. 3 y 4.

5.5 Gestión Estratégica de los Recursos de Defensa

5.5.1 Reestructuración Administrativa del MDN

La presente sección busca presentar la situación actual en que se encuentra la infraestructura administrativa del MDN (Ministerio de Defensa Nacional) de Uruguay. El análisis se concentra principalmente en aquellas áreas que por su importancia son elementos claves de la futura planificación estratégica del sector de la defensa. Asimismo se analizarán los principales lineamientos estratégicos definidos por el MDN para el corto y mediano plazo. Este análisis, pretende por otra parte identificar aquellas áreas en las que ya se han realizado avances, así como aquellas en las que eventualmente sería posible introducir mejoras con el fin de optimizar la gestión estratégica de los recursos humanos, materiales, financieros y de conocimiento del MDN.

La Gestión Estratégica es el proceso por el cual una organización determina cuáles serán sus objetivos en el mediano y largo plazo. Esta área de la gestión incluye mecanismos para asegurar que las estrategias sean formuladas de forma precisa, implementadas de manera eficiente y evaluada de forma continua. La Gestión Estratégica, por lo tanto, es la actividad que dirige, de forma coordinada e integrada, las diferentes funciones y procesos estratégicos de toda la organización, de una manera dinámica para poder responder al cambiante ambiente en el que la organización está inmersa.²⁵⁹

²⁵⁹ **Gestión Estratégica.** Es la rama especializada de la Administración que se encarga de planificar los objetivos estratégicos que una organización buscará alcanzar con el fin de cumplir con lo establecido en su *Misión* y *Visión* organizativa. Es la función que cumple la alta gerencia de una organización, cuya finalidad es el establecimiento de grandes objetivos a mediano y largo plazo. No solo se encarga de marcar objetivos, planes y políticas de carácter estratégico, sino también de proveer los recursos para alcanzarlos y de controlar cada etapa de la implementación de las estrategias definidas. La evaluación de la puesta en práctica de las estrategias es vital para poder determinar si las estrategias han dado los resultados esperados, para determinar cuales de ellas serán continuadas, cuales serán ajustadas y cuales reemplazadas por otras más efectivas. Toda planificación estratégica debe partir de una correcta evaluación de las *Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)* que definen el entorno estratégico de una organización, con el fin de valerse de las fortalezas para aprovechar las oportunidades, contrarrestar las debilidades y prevenir las amenazas.

Como ya se indicó, el CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado), elaboró un procedimiento de planificación estratégica para el Estado Uruguayo, que está basado en la metodología estándar utilizada por organizaciones tanto públicas como privadas, y que se fue ajustando a través de la aplicación en Unidades Ejecutoras “piloto” de la Administración Central. Este procedimiento está incluido en la *Guía Metodológica de Planificación Estratégica* publicada por el CEPRE en marzo de 2005.

La aplicación de esta metodología [de planificación estratégica] permite a las organizaciones pensar sobre su propia estructura y recursos, a través de la revisión de la misión, definición de su visión en el mediano plazo, y realización de un análisis FODA (interno: debilidades y fortalezas; y externo: amenazas y oportunidades). Se agrega un análisis de “Grupos de Interés”, lo cual permite identificar y distribuir los actores con los cuales la organización se interrelaciona, en términos de poder y de interés. Una vez realizado el análisis de misión, visión y contexto, el organismo estará en mejores condiciones de definir su plan estratégico (proponer objetivos) y plan operativo anual (metas). Por último se ...[deben]... formular indicadores para la medición de los resultados, lo cual permitirá realizar el seguimiento de la ejecución. Dependiendo del tamaño y la estructura de cada Unidad Ejecutora, se podrá requerir una planificación separada para cada programa, división, departamento, o equivalente de la Unidad Ejecutora. Sin embargo, cada planificación individual necesariamente debe ser consistente con la planificación general. El plan general unifica todos los elementos de la organización y establece una dirección compartida.²⁶⁰

Acorde a la evaluación de los sistemas de gestión del MDN, que se incluyó en la Memoria Anual 2005 del MDN, página 14, ...”*la optimización de la gestión del MDN estaba requiriendo un proceso de modernización administrativa, que implicara una modificación del Reglamento de Organización y Funcionamiento (ROF) de la Administración Superior del Ministerio de Defensa Nacional*”... En el referido documento se establece que esta modernización administrativa debería incluir, entre otros aspectos, lo siguiente:

²⁶⁰ URUGUAY-OPP (2005) *Guía Metodológica de Planificación Estratégica*. CEPRE (Comisión Ejecutiva para la Reforma del Estado). Montevideo. Marzo de 2005. p. 4. Disponible en el sitio web del CEPRE dependiente de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto): <www.cephre.opp.gub.uy/images/stories/CEPRE/PDF/presupuesto_2005_2009/planificacion_estrategica/guia_metodologica_de_PE.pdf>.

- Reorganización Administrativa de los niveles superiores de gestión en la Secretaría de Estado.
- Ingreso de Personal al Inciso 3 (MDN) sólo por concurso.
- Capacitación permanente del personal en las diferentes áreas.
- Perfeccionar la base de datos NORDEF y el SSJ (Sistema de Seguimiento de Juicios).
- Completar el sistema informático para el manejo de personal que ya se encuentra en una fase bastante avanzada de desarrollo, en coordinación con la Asesoría de Sistemas del MDN y la ONSC (Oficina Nacional del Servicio Civil).

5.5.1.1 Reestructura de los Cargos de Alta Gerencia en el MDN

No hay duda que las habilidades gerenciales, así como la experiencia de quienes ocupan cargos medios y altos, tiene una importancia estratégica en la eficiencia de la gestión de cualquier organización. La Ley de Presupuesto 2005-2009, en su Artículo 23, dispone la creación de *“un sistema ocupacional para la Administración Central”*, el cual deberá definir *“un escalafón de conducción, alta gerencia o alta especialización, a los efectos de permitir una gestión ágil y eficiente de los recursos humanos, así como la profesionalización de los mismos y como consecuencia, una reestructura de la carrera administrativa”*.

Acorde a la normativa vigente, hasta el año 2005, los únicos cargos dentro del MDN que podían ser ocupados por civiles, eran solamente el de Ministro y el del Viceministro de Defensa. En lo relativo a los recursos humanos que ocupaban los puestos de alta conducción en el MDN, la propia Secretaría de Estado realizó el siguiente diagnóstico a finales de 2005:

En cuanto al funcionamiento de la organización administrativa de la Administración Superior [de la Sede Ministerial], cabe destacar que las distintas áreas se encuentran a cargo de Oficiales Superiores, quienes, por estar sometidos a un régimen de relevos periódicos no suelen desarrollar una especialización acorde a las demandas crecientes que en ese aspecto se suscitan. Para elevar los niveles de idoneidad de un personal que deberá participar de proyectos programáticos actualizados, en un marco temporal más extenso, las autoridades [del Ministerio de Defensa] abordarán una revisión de la estructura orgánica funcional, capaz de acompañar los cambios a efectos del adecuado funcionamiento y cumplimiento de los cometidos.²⁶¹

²⁶¹ URUGUAY-MDN (2005) Memoria Anual del Ejercicio 2005. MDN (Ministerio de Defensa Nacional). p.1.

Creación del cargo de Director General de Secretaría del MDN. La Ley 17.921 (22 nov.05), mediante su artículo único, derogó el numeral 1 del literal D) del artículo 31 del Decreto-Ley 14.157 (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas) y el inciso 2 del artículo 101 de la Ley 16.736 del 5 de enero de 1996. De esta forma, el cargo de Director General de Secretaría del Ministerio de Defensa Nacional, que por la normativa vigente debía ser ocupado por un Coronel o Capitán de Navío en actividad, pasó a ser provisto en base a los mismos criterios utilizados en los demás Ministerios. Esta modificación tuvo un gran impacto en la gestión del MDN (Ministerio de Defensa Nacional). Esto se debe a que acorde al Decreto 114/991, que estableció la organización administrativa del MDN, el Director General de Secretaría tiene “a su cargo el mando de la Administración Superior” y es “el responsable directo ante el Ministro de Defensa Nacional del funcionamiento de la Secretaría de Estado”.²⁶²

Posteriormente, por el Art. 83 de la Ley de Presupuesto 2005-2009 fueron creados varios cargos claves para la gestión del ministerio, dentro de los que se incluye el cargo de Subdirector General de Secretaría del MDN, como un cargo político de particular confianza, al igual que el del Director General de Secretaría. El referido artículo establece textualmente.

Artículo 83.- Créanse en el Inciso 03 "Ministerio de Defensa Nacional", programa 001, unidad ejecutora 001 "Dirección General de Secretaría de Estado" los siguientes cargos de particular confianza:

- Director General de Recursos Financieros.
- Director General de Recursos Humanos.
- Director General de Servicios Sociales.
- Asistente de Sanidad.
- Asistente Letrado Adjunto.
- Consejero de Institutos de Formación Militar.
- Subdirector General de Secretaría.

²⁶² **Decreto 114/991 (05 mar.91).** Esta norma establece la organización de la Administración Superior del Ministerio de Defensa Nacional. El Decreto-Ley 14.157 (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas) establecía que el cargo de Director General de Secretaría del MDN era uno de los cargos que podía ser ocupado por un Coronel o Capitán de Navío. No obstante, la referida norma no establecía que el cargo necesariamente debería ser ocupado por un militar. Por el contrario, el Decreto 114/991 si establecía que el cargo de Director General de Secretaría del MDN necesariamente debía ser ocupado por un militar. El Decreto 114/991 está disponible para ser consultado en el sitio web de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto: <www.cepre.opp.gub.uy/mambo/index.php?option=com_content&task=view&id=215>.

Parece razonable pensar que la creación del cargo de Director General de Recursos Financieros, tendrá un fuerte impacto en la gestión presupuestal. Por su parte, la designación de un Director General de Recursos Humanos y de un Director General de Servicios Sociales, tendrá efectos en la gestión de personal. Asimismo, el nombramiento de un Consejero de Institutos de Formación Militar, tendrá incidencia en la capacitación del personal, así como en la gestión del conocimiento en general.

El Decreto 334/006, del 18 de setiembre de 2006, establece las competencias de los cargos de Director General de Recursos Humanos y de Director General de Recursos Financieros, creados por el Artículo 83 de la Ley 17.930 (Ley de Presupuesto 2005-2009). Asimismo, define con claridad la relación de dependencia de las diferentes reparticiones del MDN con respecto a los titulares de estos dos cargos. En este aspecto el Decreto referido establece en su parte expositiva “que las modificaciones que apareja la nueva estructura requieren que se establezcan claramente las relaciones de dependencia entre los órganos creados y los Comandos Generales de las Fuerzas Armadas, las Unidades, Direcciones y Reparticiones existentes en el Inciso”.²⁶³

5.5.1.2 Reestructura Normativa en el Sector de la Defensa

Actualizar las normas legales por las que se rige el sector de la defensa, es el punto de partida inevitable de cualquier modernización del Ministerio de Defensa y sus dependencias. Los grandes parámetros que rigen a la Defensa Nacional, están determinados por leyes y por ello cualquier cambio de fondo exigiría la actualización de ese marco legal.

Se promovió un Debate Nacional sobre Defensa tendiente a la revisión de la doctrina de la defensa nacional y la consiguiente reestructura de las Fuerzas Armadas, concentrado en una primera instancia en la elaboración destinada a alimentar el proceso institucional hacia la aprobación de una Ley de Defensa Nacional, teniendo

²⁶³ El Decreto 334/006 fue transcrito en el BMDN (Boletín del Ministerio de Defensa Nacional) 10.844 del 22 de setiembre de 2006: Disponible en: <www.mdn.gub.uy/pages/bolpub.asp>.

como objetivo que las conclusiones de esa primera fase contribuyan para la elaboración de una nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. En marzo de 2006 se convocó a un Seminario Internacional, en el cual participaron personalidades y especialistas de la región y del mundo, cuya información y experiencias de formulación democrática de políticas de defensa fueron recopiladas y editadas, constituyéndose en un valioso material de consulta. En mayo de 2006 tuvo lugar el Seminario Nacional sobre Defensa, donde expusieron y debatieron sobre el tema especialistas civiles y militares. En dicho marco de junio a setiembre de 2006 se instalaron 5 Mesas Temáticas de Debate -con participación de reconocidas instituciones, legisladores, diplomáticos, oficiales militares, académicos y personalidades de notoria versación- de cuyos documentos finales y estudio del derecho comparado, resultó la recopilación de los insumos necesarios para la elaboración del anteproyecto de Ley de Defensa Nacional. Asimismo se realizó el Seminario Nacional "Hacia una nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas" con amplio intercambio entre expositores nacionales, expertos civiles y militares, instalándose en los meses de noviembre y diciembre de 2006 dos nuevas Mesas Temáticas de Debate; los núcleos centrales los constituyeron la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas y la Educación Militar, cuyos documentos finales servirán para elaborar el anteproyecto de la nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.²⁶⁴

Como ya fue analizado, el gobierno está actualmente completando la redacción del proyecto de Ley de Defensa Nacional, que prevé enviar al Parlamento Nacional en el correr de 2007. Una vez aprobada la nueva Ley de Defensa el gobierno prevé iniciar la elaboración de la nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. En el mediano plazo, se prevé también modificar las Leyes Orgánicas del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Asimismo, se prevé actualizar la normativa que rige la organización y funcionamiento de los diversos órganos de inteligencia del Estado.

La futura reorganización administrativa del Ministerio de Defensa y sus dependencias está supeditada a la reforma de las normas legales que está actualmente en ejecución. Estas leyes darán el marco general para la futura gestión de la defensa. Otros aspectos menores, tales como redefinición de los ROF (Reglamentos de Organización y Funcionamiento), creación y supresión de unidades organizativas, etc. deberá posteriormente ser definido mediante Decretos del Poder Ejecutivo.

En materia de reorganización administrativa, el Artículo 6º, de la Ley de Presupuesto 2005-2009, establece que *"Antes del 31 de marzo de cada año,*

²⁶⁴ URUGUAY – MDN (2006) Memoria Anual del Ejercicio 2006. Ministerio de Defensa Nacional (MDN) p.1 y 2

los Incisos de la Administración Central podrán presentar al Poder Ejecutivo, proyectos de reformulación de sus estructuras organizativas [...] Las propuestas podrán contener supresión, transformación, fusión y creación de nuevas unidades, así como modificación de sus denominaciones. [...] Anualmente se evaluarán las estructuras existentes, y podrán proponerse ajustes siempre que se funden en el logro de objetivos y metas... [...] En ningún caso la reformulación de las estructuras administrativas, de cargos y contratos o de puestos de trabajo, así como la transformación, supresión, fusión o creación de unidades ejecutoras, podrán lesionar los derechos de los funcionarios o su carrera administrativa.”²⁶⁵

Para el Ejército Nacional Uruguayo, la organización y despliegue territorial que tendrá esa Fuerza en el futuro, estará condicionada por dos grandes elementos. Por un lado, dependerá de la “revisión de las capacidades militares que se estiman necesaria para el corto y mediano plazo”. Por otro lado, estará condicionada por el “proceso de racionalización”, actualmente en marcha. Con respecto a este último punto, todo lo relativo a la modernización de la fuerza, será el resultado de “analizar y racionalizar las estructuras y los procedimientos empleados para el cumplimiento de las grandes actividades de la Fuerza, con el objetivo de [entre otros fines] obtener el máximo ahorro de recursos posible, sin atentar contra la naturaleza y esencia de la Fuerza y su Misión Fundamental y Subsidiaria”. Con respecto a lo anterior, en el libro *Ejército Nacional: Marco Conceptual del Proceso de su Modernización* (pp.125-126), se han propuesto algunas hipótesis de trabajo, dentro de las que, pueden destacarse las siguientes: (1) Optimizar el empleo de los recursos disponibles, a través de la máxima utilización de modernas técnicas de gestión y administración, en las Áreas Logística y de Personal; (2) Mejorar la gestión para potenciar el Área Operativa de la Fuerza; (3) Reducir la cantidad de Unidades Básicas de la Reserva General, particularmente de las Armas de Apoyo al Combate; (4) Reducir efectivos de los Estados Mayores a todos los niveles de la Fuerza; y (5) Centralizar al máximo las tareas administrativas y de servicio, particularmente en Montevideo y aquellas áreas de concentración de Unidades y Servicios. Resulta evidente, que para alcanzar estos objetivos, propuestos por el Ejército, sin disminuir las capacidades de Comando y Control de la Fuerza, deberá ponerse énfasis en la utilización de técnicas modernas de gestión, así como en el empleo de tecnología informática de apoyo a las tareas administrativas, de forma de no perder efectividad ni eficiencia a pesar de la disminución de los recursos humanos destinados a las tareas de gestión.²⁶⁶

En lo relativo al despliegue territorial de los medios del Ejército, en el libro publicado por la Fuerza de Tierra se propone, mantener en líneas generales el

²⁶⁵ URUGUAY – CGN (2005) Ley de Presupuesto 2005-2009 vigente desde el 1º de enero de 2006. Documento disponible en: <www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17930.htm>.

²⁶⁶ PELÁEZ, Amílcar Andrés (2005) *Administración Militar. Una pieza clave en la modernización de las Fuerzas Armadas*. Artículo publicado en la edición 2005 del anuario que edita el IMES (Instituto Militar de Estudios Superiores), Montevideo. Disponible en el sitio web del IMES: <www.imes.edu.uy>.

actual despliegue territorial del Ejército, realizando en el mismo algunos ajustes tendientes a racionalizar los gastos, dentro de los que se incluyen medidas tales como:²⁶⁷

1. Trasladar los Comandos de Brigada con sedes independientes a los Comandos Divisionarios correspondientes, o al área de alguna de las Unidades que la conforman, manteniendo el mínimo de Personal necesario para el cumplimiento de tareas de Estado Mayor.
2. Agrupar las Unidades, Servicios e Institutos de la Guarnición Montevideo – Canelones (en torno a la capital del país).
3. Realizar los estudios correspondientes para la enajenación, permuta, etc., de aquellas instalaciones inadecuadas u obsoletas para la Fuerza o aquellas que dejen de utilizarse como consecuencia del actual proceso de modernización.

El Ejército Nacional Uruguayo, como la fuerza de mayor tamaño y la que posee unidades distribuidas en todo el territorio uruguayo, es la fuerza que mayores exigencias tiene desde el punto de vista administrativo y logístico. A diferencia del Ejército, la Armada posee la mayor parte de sus medios con base en el puerto de Montevideo. Asimismo, la Fuerza Aérea tiene casi la totalidad de sus instalaciones ubicadas en las cercanías de la capital, con excepción de los medios destacados en la Brigada Aérea II ubicada en la ciudad de Durazno, en el centro del país.

²⁶⁷ URUGUAY–CGE (2004) Ejército Nacional: Marco Conceptual del Proceso de su Modernización. Comando General del Ejército (CGE). Montevideo, Noviembre de 2004. Disponible en: <www.ejercito.mil.uy/rrpp/PAGINAS/marco_conceptual.pdf>.

5.5.2 Objetivos Estratégicos del MDN para el Ejercicio 2007

Acorde a lo establecido en la Memoria Anual del MDN, correspondiente al Ejercicio 2006 (pp. 15 a 17) el Ministerio de Defensa prevé en el corto y mediano plazo implementar, en lo relativo a la gestión de los recursos de defensa, las siguientes líneas estratégicas:

- **Actualizar las distintas leyes orgánicas que regulan el sector de la defensa.** Esto permitirá alcanzar una mejor ejecución de los objetivos planeados, al tiempo que dotará a las Fuerzas Armadas, de una mayor dinámica tendiente a su actualización y adecuación a la actual situación nacional, regional e internacional. En este sentido, se hace necesaria la actualización de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas y su régimen previsional. A tal fin, en el correr del año 2007, se presentarán los respectivos proyectos de Ley, elaborados en base a los insumos generados durante el Debate Nacional sobre Defensa, desarrollado en el año 2006.
- **Potenciar la Administración del Ministerio de Defensa Nacional.** Se prevé una racionalización de la administración de los recursos materiales (edilicios, informáticos, etc.) así como de los recursos humanos (técnicos y profesionales). Esto busca utilizar los recursos disponibles acorde con el proyecto programático a desarrollarse en el ámbito del Ministerio de Defensa Nacional y con los lineamientos impartidos por el Poder Ejecutivo. Se prevé además la elaboración de planes de acción que permitan el cumplimiento de los cometidos mediante una labor eficaz y eficiente que incluya controles de gestión y evaluación de cumplimiento de objetivos.
- **Reorganización administrativa del MDN.** Se llevará a cabo un proceso de reestructuración administrativa que comprenda una reorganización y readecuación de la gestión, acorde con los requerimientos actuales, en el

marco de las políticas generales emanadas del Poder Ejecutivo para la reforma del Estado y de su Administración, que determinará una modificación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Administración Superior del Ministerio de Defensa Nacional. Esta reformulación organizacional de la Secretaría de Estado tiene por fin acompañar la reforma del MDN con la del resto de la Administración Central.

- **Promulgar un “Plan Anual de Actividades de Información Presupuestal”.** Esto permitirá mejorar la calidad de la planificación y ejecución presupuestal. En este marco, se fomentará un mayor relacionamiento del MDN con las áreas de Planeamiento y Presupuesto de las diferentes Unidades Ejecutoras del Inciso, a fin de normalizar procedimientos y estar preparados ante contingencias inesperadas.
- **Acumular información estadística que sirva de apoyo a la toma de decisiones.** Esta medida facilitará entre otras cosas, la elaboración del próximo presupuesto quinquenal (2010-2014).
- **Adecuar el cupo financiero asignado al suministro de combustibles.** Para ello, se buscará adecuar a las necesidades de las Unidades Ejecutoras del Inciso, los aspectos relacionados al suministro de combustibles.
- **Cancelar deudas de Ejercicios anteriores.** En este sentido se gestionará ante el Ministerio de Economía y Finanzas, la asignación de un cupo financiero que permita cancelar en el 2007 las deudas que se arrastran de ejercicios anteriores.
- **Acciones en materia de Gestión de Personal.** Se prevé la incorporación de un carné de identificación con banda magnética. Esto permitirá la utilización de recursos informáticos para la identificación del personal del

Ministerio, así como instalar un sistema de control de personal. Por otra parte, en el área de la salud, se encuentra en vías de estudio y planificación un proyecto de atención médica domiciliaria. Se pretende además, potenciar los servicios sociales que brinda el Ministerio de Defensa, en especial en lo relativo a la atención integral de la salud y la vivienda del personal. En otro orden de cosas se buscará la adecuación de las retribuciones salariales, en forma diferencial, particularmente para el personal que percibe más bajos ingresos.

- **Desarrollo del Capital Humano.** Se fomentará la capacitación permanente del personal en las diferentes áreas y se establecerán políticas para su sustitución en caso de baja o retiro. Con este objetivo, se prevé realizar un convenio de cooperación con la Oficina Nacional del Servicio Civil–Escuela de Funcionarios Públicos, tendiente al desarrollo de actividades de educación a distancia.
- **Optimización de la Gestión Documental.** Se procederá a la instalación de un equipo informático en la oficina de administración documental del Ministerio, que sirva como servidor para el almacenamiento de los documentos digitalizados. Esto permitirá enviar, recibir, almacenar y consultar diferentes tipos de documentos y expedientes dentro de la red informática interna (Intranet) de la Secretaría de Estado, mediante el uso de claves adecuadas.
- **Incorporación de tecnología informática de apoyo a la gestión.** Se prevé planificar para el ámbito del Ministerio de Defensa Nacional un centro de desarrollo de soluciones informáticas para las aplicaciones básicas de administración. Se pretende continuar con el desarrollo de un adecuado entorno de seguridad que permita asegurar la integridad, disponibilidad y confidencialidad de la información. Asimismo se buscará incrementar las actividades con los grupos de seguridad de la información de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República y de ANTEL (Administración

Nacional de Telecomunicaciones). Por otra parte, se pretende actualizar la estructura tecnológica del sitio web y de la red interna del Ministerio de Defensa, maximizando así sus posibilidades como herramienta de difusión de información. Mejorar el servicio de correo electrónico implementando mayor seguridad en el mismo. Implementar un nuevo servidor de archivos a efectos de generar un salto tecnológico en el equipamiento y software utilizado para dicho servicio. Brindar los servicios de la red de la Contaduría General de la Nación en todos los equipos que componen la red interna.

5.5.3 Posibles Estrategias para Optimizar la Gestión de la Defensa

Mejorar la eficiencia de la planificación y la ejecución del presupuesto de defensa exigiría una reorganización administrativa y una reingeniería de procesos tendiente a optimizar la gestión interna de ese ministerio, haciendo más pequeñas y eficientes las estructuras administrativas. Por otra parte, esto exigiría la incorporación de tecnología informática y el desarrollo de las capacidades técnicas del personal abocado a tareas de gestión. Se podría así, liberar recursos humanos, materiales y presupuestales, para apoyar adecuadamente los aspectos operacionales de las tres Fuerzas Armadas. A los efectos de optimizar la gestión del Ministerio de Defensa y sus dependencias, debería analizarse la viabilidad de implementar estrategias que impliquen, entre otras, las acciones que se presentan en esta sección.

5.5.3.1 Adecuar la Organización del MDN a su nueva visión estratégica

Es evidente que la gestión estratégica del MDN deberá ajustarse necesariamente a la futura *Misión y Visión* que defina la nueva normativa que será generada durante la actual legislatura. Como ya se indicó, la posibilidad de readecuar las estructuras organizativas, así como los cometidos de cualquier dependencia gubernamental, está prevista en el Artículo 6 de la Ley

de presupuesto 2005-2009, que establece que ...“los Incisos de la Administración Central podrán presentar al Poder Ejecutivo, proyectos de reformulación de sus estructuras organizativas [...] Las propuestas podrán contener supresión, transformación, fusión y creación de nuevas unidades, así como modificación de sus denominaciones”. Sin embargo, como ya se indicó, esto solo podrá realizarse después de culminado el actual proceso de reforma de la normativa que regula el sector de la defensa, la que tendrá efectos en variables tan importantes como la misión a ser asignada a las Fuerzas Armadas, organización administrativa de MDN, cantidad de efectivos, despliegue territorial, etc. Tal como puede verse en los Objetivos estratégicos marcados por el MDN para el Ejercicio 2007 (MDN, 2006, Memoria Anual del Ejercicio 2006), ya se están tomando medidas tendientes a generar una transición gradual a la nueva estructura administrativa que tendrá el ministerio en el futuro.

5.5.3.2 Consolidar algunas mejoras ya implementadas

El capitalizar los avances ya logrados en materia de modernización de la defensa, implicaría perfeccionar y difundir algunas experiencias exitosas que ya han sido realizadas en el ámbito militar, tales como:

- **Concentración física de instalaciones.** Este tipo de iniciativas tiene un importante impacto en la reducción de los costos fijos asociados a la posesión y utilización de infraestructuras físicas. La implementación de estrategias en este sentido, implicaría solamente extender a otras áreas, algunas experiencias exitosas que ya han sido realizadas en el ámbito de las Fuerzas Armadas. En este aspecto cabe destacar la centralización de las principales actividades logísticas del Ejército en el Área “Instrucciones del Año 1813”, ubicada en las afueras de Montevideo. Asimismo, debe destacarse la concentración de todas las unidades dependientes de la Brigada de Infantería N° 1, en el cuartel “Las Piedras”, que se encuentra localizado en la periferia de la capital. Ambas experiencias han representado grandes ventajas en el manejo de los recursos humanos, materiales y presupuestales, al tiempo que facilitan las tareas de seguridad, sanidad y mantenimiento. La Armada y la Fuerza Aérea presentan, de por sí, un alto grado de concentración debido a su propia forma de operar. La Fuerza Aérea tiene casi la totalidad

de sus medios en cuatro localidades: Base Aérea N°1 (Carrasco), Base Aérea N°2 (Durazno), Escuela Militar de Aeronáutica y Escuela Técnica de Aeronáutica (Pando) y Área Boiso Lanza (Montevideo), donde funciona el Comando General de la Fuerza Aérea. Por su parte, la Armada concentra la mayor parte de sus medios en los Puertos de Colonia, Montevideo, Punta del Este y La Paloma. Por el contrario, el Ejército que posee sus medios distribuidos por todo el país, tiene una mayor carga logística y administrativa. Por este motivo, el Ejército ya ha hecho propuestas concretas para la concentración de unidades militares. Esta propuesta fue presentada en el libro "Ejército Nacional: Marco Conceptual del Proceso de su Modernización" (URUGUAY-CGE, 2004).

- **Utilización de tecnología informática y de telecomunicaciones.** A los efectos de hacer más eficiente su gestión y para reducir los costos operativos, el Ejército ha implementado diferentes proyectos, tales como la creación de una red informática que une los principales comandos militares de todo el país utilizando conexiones dedicadas de banda ancha. Esta red para telefonía y transferencia de datos constituye una Intranet de Ejército que comunica al Comando General del Ejército con los Comandos de las cuatro Divisiones de Ejército existentes. Las dependencias no integradas a esta red, tienen acceso a la Intranet de Ejército por Internet utilizando para ello un sistema de claves adecuadas. La FAU (Fuerza Aérea Uruguaya) terminó de realizar conexiones de fibra óptica en sus tres principales bases, Boizo Lanza, Carrasco y Durazno, de forma de establecer redes informáticas que interconecten todos los recursos informáticos de la Fuerza Aérea. Cabe destacar que este proyecto de la FAU se realizó en base a un convenio firmado con CONEX de UTE, en el año 2000 (Uruguay – MDN, 2000, Memoria Anual del Ejercicio 2000, p.4). La Armada, por su parte, posee conexión informática, vía satélite, con sus principales unidades flotantes.
- **Capacitación técnica del Personal subalterno.** La creciente utilización de tecnología informática, exige asegurar la existencia de personal capacitado para utilizarla de forma eficiente. En este sentido, sería conveniente que el MDN y sus dependencias continúen organizando, como hasta el presente, algunos cursos de capacitación. Por otra parte, las estrategias para elevar el nivel técnico del personal, deberían incluir otros dos grandes aspectos. En primer lugar, debería darse prioridad a la incorporación de personal ya capacitado, estableciendo claros criterios de contratación en este sentido. En segundo lugar, debería estimularse al personal actualmente en funciones, para que se capacite por su cuenta, estableciendo beneficios para quienes voluntariamente opten por especializarse en aquellas áreas técnicas que son de interés del MDN, en el medio educativo público o privado. En este último aspecto, cabe destacar que el MDN posee numerosos convenios con entidades educativas públicas y privadas, que facilitan la capacitación de los funcionarios civiles y militares dependientes de este ministerio.

- **Capacitación Conjunta del Personal Superior.** Ya se desarrollan módulos conjuntos en algunos cursos de capacitación obligatorios para Oficiales Jefes (Mayores y Tenientes Coroneles o equivalentes) así como para Oficiales Superiores (Coroneles y Capitanes de Navío) de las tres Fuerzas. Sin embargo, podría ser conveniente incrementar el número de instancias de capacitación conjunta en las que participan los oficiales. Esta práctica, no sólo ahorraría recursos destinados a la enseñanza, sino que además fortalecería las capacidades de operación conjunta de las tres Fuerzas. Por otra parte, a partir de la jerarquía de Mayor (y Capitán de Corbeta), las obligaciones de los oficiales, a medida que progresan en la carrera, incluyen cada vez mayor cantidad de actividades de gestión. Por este motivo, sería muy conveniente incluir mayor cantidad de materias vinculadas a la gestión de los recursos (humanos, materiales, financieros y de conocimiento), en los diferentes cursos de capacitación.

5.5.3.3 Tercerización de actividades no estratégicas para el Estado

En general, el tercerizar (externalizar o subcontratar) servicios con empresas privadas tiene como principal objetivo, la reducción de costos. Existen funciones en las que mantener los recursos materiales que ellas involucran (instalaciones, herramientas, etc.), implica elevados costos fijos, que no se justifican si la tasa de utilización de dichos servicios es baja. En otros casos, la falta de personal idóneo es la mayor dificultad. Los sueldos que se pagan en el ámbito del MDN son muy bajos en comparación con los que ofrece el mercado, por lo que muchos técnicos dejan el servicio activo. Dentro de las áreas que eventualmente podrían tercerizarse por no ser verdaderamente estratégicas para el Ministerio de Defensa, podría incluirse, entre otras:

- Desarrollo y mantenimiento de sistemas informáticos.
- Instalación y mantenimiento de sistemas de telefonía y transferencia de datos.
- Mantenimiento automotor.
- Ciertos aspectos de la alimentación del personal. En muchos países, se ha optado por tercerizar este servicio a empresas privadas de *catering* que operan dentro de las propias instalaciones militares.
- Servicios de limpieza. En las Fuerzas Armadas ya existen buenas experiencias con respecto a la contratación de empresas privadas para realizar la limpieza de instalaciones.
- Construcción y mantenimiento de edificaciones.
- Instalación y mantenimiento de sistemas eléctricos y sanitarios.
- Etc.

En general, el criterio a seguir debería ser como ya se hace en algunas dependencias militares, el subcontratar toda actividad que el sector privado pueda realizar con mayor eficiencia que las Fuerzas Armadas, por motivos de especialización sectorial o por volumen de operativa.

La externalización es consecuencia de un proceso que trata de buscar formulas y soluciones prácticas a los problemas que surgen en la gestión de los recursos, humanos y materiales, en el nuevo escenario de reducción de efectivos, tropa profesional y presupuestos escasos. La externalización no es un objetivo en si misma, tan solo pretende buscar soluciones, incorporando las ventajas y capacidades del "mercado" al "sector público". La idea central es que las empresas dejen de ser meros suministradores de bienes y servicios para involucrarse de forma más directa en el mantenimiento de los sistemas de armas de las fuerzas armadas. El mayor obstáculo a la externalización es "la resistencia al cambio", fundamentada, en la mayoría de los casos, en la "propia costumbre".²⁶⁸

El Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas, es un caso muy especial dentro del Ministerio de Defensa, debido a lo específico de sus funciones. No obstante, constituye un muy buen ejemplo de eficiente gestión informática. Posee un servicio informático moderno que tiene tercerizadas algunas de sus actividades relacionadas con el desarrollo de software y el mantenimiento de los sistemas informáticos. La experiencia de sanidad militar puede constituir un buen antecedente, para futuros proyectos de tipo informático dentro del Ministerio de Defensa, debido a que:

- La tercerización de servicios ha sido realizada en el ámbito militar y gestionada por militares, lo que deja en evidencia que subcontratar servicios, con proveedores civiles, no va contra la cultura organizacional.
- Se ajusta al marco legal actualmente vigente, por lo que no es preciso generar cambios en la legislación ni en los procedimientos internos.
- Ha dando resultados muy positivos.
- Ha permitido aumentar la eficiencia y bajar los costos.

En este sentido, hace ya algunos años que el Hospital Militar realiza llamados a licitación pública, con el fin de subcontratar los servicios de desarrollo y mantenimiento informático que necesita. Existe por lo tanto, una amplia experiencia en la confección de pliegos de licitación con este fin, y la realidad indica que esta práctica ha permitido reducir sensiblemente los costos de estos

²⁶⁸ Conferencia sobre Externalización presentada por el VA. Beltran Diman, durante el 8º Curso de Alta Gestión Logística que se dictó en el CESEDEN (Centro Superior para Estudios de Defensa) del 4 Abr.05 al 27 May.05. Madrid, España.

servicios. Por otra parte, el *Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas* no cuenta con el personal técnico necesario, debido a que los sueldos que se pagan en el ámbito de las Fuerzas Armadas están muy por debajo de los que ofrece el mercado a técnicos informáticos calificados.

En particular, el Ejército, subcontrata con más de un centenar de empresas públicas y privadas uruguayas una amplia gama de bienes y servicios destinados a las OMP (Operaciones de Mantenimiento de la Paz), que van desde la compra de medicamentos e insumos médicos, hasta la fabricación de bolsas y mochilas para el personal.

Alrededor de 150 empresas uruguayas, incluidas las estatales, abastecen regularmente de servicios, materiales y equipos para Misiones de apoyo a Naciones Unidas, según un estudio interno efectuado por el Comando General del Ejército. [...] Según la nómina de empresas por rubros: 6 firmas han participado o participan como operadores logísticos en materia de transporte, 7 están relacionadas a empresas marítimas y portuarias, 2 (aeroportuaria), 9 (carpintería metálica e industria metalúrgica), 5 (talleres automotrices), 1 (raciones de combate), 6 (empresas de contenedores de carga seca y refrigerados), 11 (proveedores acreditados en el Uruguay de firmas internacionales de armamento, material de guerra y equipo militar), 12 (repuestos y accesorios de vehículos), 14 (proveedores diversos de alimentos y agua envasada) 36 (empresas farmacéuticas, laboratorios y equipos médicos), 8 (proveedores de herramientas, materiales de construcción y afines), 10 (proveedores de insumos eléctricos, electrónicos, informáticos y equipos de comunicaciones), 6 (proveedores de prendas de componentes de vestir, material de campamento y viaje e insumos de confección), 8 (materiales y útiles de oficinas) y 12 (materiales e insumos de higiene y limpieza). A estas firmas privadas, se agregan los servicios que prestan las estatales UTE, ANTEL, OSE, ANP y hasta el Banco de Seguros (asegurando al personal y equipos), junto con el transporte aéreo a través de PLUNA.²⁶⁹

Otro caso exitoso de tercerización, ha sido la contratación con empresas privadas, del mantenimiento completo realizado a los vehículos blindados antes de ser enviados a las misiones de paz.

²⁶⁹ LA REPÚBLICA (2005) Alrededor de 150 empresas uruguayas proveen materiales a Misiones de ONU. Informe interno del Ejército destaca el papel de la industria nacional. Diario La República, Montevideo, Uruguay. Edición del 10 mar.05. p.7.

5.5.3.4 Incorporación de Tecnología de Apoyo a la Gestión

Dada la complejidad y el tamaño del Ministerio de Defensa, un sistema informático que permita gestionar de forma integral los recursos de este ministerio, sería de gran ayuda. Por esto, podría ser conveniente evaluar la posibilidad de un sistema informático de gestión tipo ERP (Enterprise Resource Planning). Sin embargo, tal opción estaría supeditada a las siguientes condicionantes.

- **Relación Costo-Beneficio.** Estos sistemas pueden llegar a costar una cifra cercana a un millón de dólares (el costo aproximado de un helicóptero de segunda mano). Pero si los ahorros que pueden llegar a generar justifican la inversión, podría ser conveniente considerar su adquisición. Cuando en 1999, la empresa estatal UTE (Usinas y Transmisiones Eléctricas) inició el proceso de incorporar el sistema ERP denominado SAP/R-3, que actualmente utiliza, preveía generar ahorros que permitieran recuperar la inversión inicial en un plazo de 4 años. Sin embargo, el éxito del proyecto fue tal, que logró generar un ahorro de más del 25% en los costos administrativos, lo que permitió recuperar el costo de instalar este sistema integral de gestión en solo dos años.²⁷⁰
- **Disponibilidad de Recursos Humanos e Informáticos adecuados.** En la actualidad UTE representa en Uruguay a la firma SAP, diseñadora del sistema ERP que posee esa empresa estatal. Por otra parte, además de haberlo instalado en diferentes organizaciones públicas y privadas de Uruguay, UTE brinda el servicio técnico post-venta. El costo de instalar un sistema SAP/R-3 en una organización del Estado uruguayo, variaría en función de las características propias del organismo en cuestión, tales como tamaño, disponibilidad de personal capacitado para asimilar esa tecnología, existencia de recursos informáticos capaces de incorporar el software de gestión, etc.²⁷¹ En este aspecto, es importante reconocer que por el momento, el Capital Humano (habilidades individuales y colectivas del personal) del MDN, así como su Capital Estructural (recursos materiales, modelo de organización y gestión, etc.) no estarían preparados para incorporar una tecnología de

²⁷⁰ Datos obtenidos durante la entrevista mantenida con la Sra. Laura Inés Rodríguez, Gerente de Marketing del Servicio de Consultoría Externa (CONEX) de la empresa estatal UTE (Usinas y Transmisiones Eléctricas). Por mayores datos sobre el sistema SAP/R-3 desarrollado por la empresa alemana SAP, se recomienda consultar el sitio web de CONEX (Consultoría Externa) de UTE: <www.ute.com.uy/conex/Secciones_conex/Productos/Empresarial/software.htm>.

²⁷¹ Datos obtenidos de la Gerente de Marketing de CONEX.

esas características, ni todos los procesos administrativos que ello conlleva. La adopción de un sistema de este tipo requeriría de un proceso de transición caracterizado por la actualización de los recursos materiales (principalmente renovación e incorporación de sistemas informáticos) y el desarrollo de habilidades en los recursos humanos.

- **Compatibilidad de un ERP con los sistemas que operan en la Intranet del gobierno.** El propio estado viene mejorando y ampliando cada año las prestaciones informáticas que están disponibles en la Intranet en la que opera el SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera). Cuando UTE inició el proceso de adquisición de su sistema ERP a mediados de los 90, el actual sistema informático del gobierno era apenas un proyecto. Sin embargo, hoy en día se ha convertido en una potente herramienta de gestión. No obstante, cabe destacar que un sistema tipo ERP está estructurado en módulos (gestión de personal, gestión de stock, gestión de proveedores, gestión financiera, etc.) y es posible incorporar uno o todos ellos, dependiendo de las necesidades y de las posibilidades de una organización.
- **Disponibilidad presupuestal.** El MDN tiene la posibilidad de obtener los recursos para adquirir un ERP (Enterprise Resource Planning), particularmente en el marco de las nuevas directivas de la Ley de Presupuesto 2005-2009 en materia de inversiones. Como ya se vio, el Artículo 40, de esta norma, prevé la utilización, para proyectos de inversión, de los fondos obtenidos por la venta de bienes muebles e inmuebles en desuso. Asimismo, el Artículo 36 de la Ley de Presupuesto, prevé la posibilidad de aplicar a proyectos de inversión, los ahorros generados durante cada ejercicio, por cualquier concepto. Considerando este último punto, de implementarse un sistema de este tipo, o uno similar, la inversión podría amortizarse con los propios ahorros que su adquisición genere.
- **Oportunidad y conveniencia de incorporar un sistema ERP.** Es importante considerar que, el MDN tiene actualmente otras prioridades, puesto que está en pleno proceso de reestructuración, y la evolución futura de ese proceso está supeditada a la nueva Ley de Defensa y a la nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas que están en proceso de elaboración y aprobación. No sería razonable proyectar la adquisición de un sistema informático de gestión, antes de que se defina que tipo de reforma organizativa se implementará en el MDN. No obstante, sería importante evaluar esta posibilidad en el marco de la futura planificación estratégica del ministerio.

5.5.3.5 Capacitar en materia de gestión

La calidad de la administración que se desarrolle dentro de una organización, solo puede ser tan buena como la calidad de sus administradores. Por este motivo, la clave para lograr una buena gestión es tener buenos administradores. Sin embargo, no basta con tener administradores “capaces”, sino que estos además deben estar “capacitados”. El MDN puede realizar en coordinación con la ONSC (Oficina Nacional del Servicio Civil) programas de capacitación para todo el personal superior y subalterno asignado a tareas de gestión. Esto cobra particular importancia en el caso de los oficiales, puesto que a partir de la jerarquía de Mayor (o Capitán de Fragata), cuando realizan el curso de Estado Mayor, sus obligaciones los colocarán en cargos de decisión medios y altos, por lo que sería conveniente poner más énfasis en la capacitación para tareas de gestión.

El cambio en las obligaciones de un oficial se acentúa al llegar este a la jerarquía de Oficial Superior, debido a que por lo general, ocupará cargos de alta gestión en Comandos o reparticiones militares. En materia de capacitación para oficiales superiores, puede servir como referencia el caso del CESEDEN (Centro Superior para Estudios de la Defensa Nacional), que depende del Ministerio de Defensa de España y es el equivalente español del CALEN (Centro de Altos Estudios Nacionales). Como se vio en la Sección 2.4.2 (Modernización de la Administración de Defensa en España), el CESEDEN organiza cada año, cursos de tres meses, destinados a militares y civiles que ocupan o aspiran a ocupar cargos de alta dirección en el ámbito del Ministerio de Defensa. En este aspecto, el CESEDEN organiza una serie de cursos como los de Alta Gestión de Recursos Humanos, Alta Gestión Financiera y Alta Gestión Logística, entre otros.²⁷²

²⁷² Por mayor información se recomienda consultar: <www.ceseden.es>.

6 Conclusiones

El contexto político, económico y social de los últimos 100 años, ha marcado las actuales características del sector de la defensa uruguayo. En 1910 finalizó el último levantamiento armado interno que puso fin a una larga serie de guerras civiles sufridas por el país desde su independencia en 1830. Durante la primera mitad del siglo XX, las Fuerzas Armadas estuvieron concebidas como un instrumento para sofocar cualquier nueva rebelión interna, manteniendo una organización y una distribución territorial que, sin grandes cambios, se ha mantenido hasta el presente. Al igual que en toda América Latina, entre mediados de los 60 y principios de los 70, el conflicto de las superpotencias hizo sentir sus efectos en Uruguay, cuando varios grupos de guerrilla urbana intentaron tomar el poder por la vía armada. Al igual que en la mayoría de los países de la región, la tensión política existente derivó en un golpe de estado que dio comienzo a una serie de gobiernos cívico-militares, que gobernaron al país por casi 12 años (1973-1985). Tras el retorno a la Democracia en marzo de 1985, los sucesivos gobiernos intentaron reformar la estructura militar. No obstante, la falta de consenso político impidió materializar la readecuación del sector de la defensa a las nuevas realidades de la Post Guerra Fría.

Evolución del gasto de defensa en Uruguay (1961-2004). El análisis de la variación del presupuesto de Defensa uruguayo, como porcentaje del Gasto total de Defensa, permite ver que la inversión en defensa comenzó a crecer en 1968, alcanzó su pico máximo en 1981, y comenzó a decrecer aceleradamente en 1982, principalmente por la grave crisis económica que sufrió ese año Uruguay al igual que toda la región. Esa tendencia a la baja del gasto militar, se mantuvo hasta el fin del gobierno cívico-militar (1973-1985), y después de 1985 el gasto de defensa continuó cayendo durante todos los gobiernos

democráticos que se sucedieron hasta el final del período estudiado en 2004. En lo relativo a su participación como porcentaje del PIB, el presupuesto de defensa representaba: 1,15% en 1961; 4,1% en 1981; y 1,35% en 2004. Esto evidencia que, hoy en día, se invierte en defensa un porcentaje de PIB similar al que se invertía a comienzos de los años 60. Sin embargo, el gasto de defensa, como porcentaje del gasto total del Estado representaba: 9,5% en 1961; 18,9% en 1981; y 5,66% en 2004. La reducción en el porcentaje como gasto del Estado muestra el notorio descenso en la prioridad que otorga el Estado a la Defensa, puesto que en 2004 se invertía apenas el 60% de lo que se gastaba en 1961.

Modelación del gasto de defensa uruguayo (1970-2004). Se realizó un estudio econométrico en base a una serie de variables económicas, políticas y demográficas, con el fin de elaborar un modelo teórico que permitiera determinar cuáles de esas variables han influido en la evolución del presupuesto de defensa uruguayo (1970-2004). El modelo obtenido permite verificar que de todas las variables analizadas, hay tres que guardan una estrecha relación con las variaciones del gasto militar, por lo que podrían colaborar a explicar la evolución del presupuesto de defensa. Una de estas variables es el desempleo, y las otras dos representan la creación y evolución del Mercosur. Las evidencias demuestran que, en todo el período considerado, cada vez que subió el gasto de defensa bajó el desempleo y viceversa. Esto podría haber sucedido por razones para nada relacionadas, sin embargo, llama poderosamente la atención que actualmente casi un 1% de la población total y casi un 2,5% de la Población Económicamente Activa trabaje para el Ministerio de Defensa. Por otro lado, este resultado vendría a comprobar empíricamente la opinión de diferentes analistas que, a lo largo de los años, han sostenido que el Estado uruguayo ha mantenido una estructura militar sobredimensionada y compuesta de militares a los que se les paga muy bajos sueldos, sólo para mantener el desempleo bajo control. No resulta sorprendente que el desempleo sea una de las variables más asociadas al gasto de defensa, particularmente si se considera que Uruguay, en los últimos 20 años, ha tenido un desempleo

promedio superior al 11%.

Del análisis econométrico surge también que las dos variables que representan en el modelo la existencia del Mercosur, guardan una relación inversa (negativa) con el gasto militar uruguayo. Esto podría sugerir que, a medida que el Mercosur se fue consolidando y tomando ingerencia en asuntos de seguridad, el gasto de defensa uruguayo se fue reduciendo. Sin embargo, es importante resaltar que el hecho de que haya sido comprobado científicamente que las variables del modelo, que representan la existencia del Mercosur, guardan una relación inversa con el Gasto Militar uruguayo, no es prueba suficiente para afirmar que la creación del Mercosur influyó directamente en la reducción del gasto en defensa de Uruguay. Esta salvedad cobra particular importancia por el hecho de que esta misma comprobación no mostró ninguna relación significativa con el Gasto Militar de los otros dos países estudiados: Argentina y Brasil. La existencia de una relación inversa comprobada entre el Gasto de Defensa uruguayo y la consolidación del Mercosur, no es necesariamente una prueba de la existencia de causalidad entre las variables. Por lo tanto, no es posible concluir que la creación del Mercosur en 1991, y su incursión en el campo de la seguridad regional en 1998, influyó en el gasto militar de Uruguay. Por otra parte, como el gasto de defensa uruguayo no ha dejado de disminuir desde 1982 hasta el presente, esto hace que la tendencia de su evolución sea decididamente inversa a la del desarrollo del Mercosur, que no ha dejado de crecer desde 1991.

Por otra parte, el estudio econométrico realizado permitió comprobar que los indicadores de la defensa en Uruguay presentan algunas características atípicas. Por ejemplo, en condiciones normales sería lógico encontrar una fuerte relación directa entre el PIB (Producto Interno Bruto) y el gasto militar. Esto se debe a que cuando aumenta el PIB, se incrementa la recaudación y eso lleva a un aumento de la inversión en todas las actividades gubernamentales, incluida la defensa. Sin embargo en Uruguay, desde 1982, el PIB ha mantenido una tendencia general al alza, mientras que el gasto de

defensa no ha dejado de disminuir. Otro aspecto llamativo es que en el período 1970-2004, Uruguay aumentó exponencialmente la cantidad de efectivos desplegados en operaciones de paz, al tiempo que el presupuesto de defensa era reducido de forma sistemática. Esta situación, sumada al hecho de que las Fuerzas Armadas no reciben ningún presupuesto extra para financiar su participación en operaciones de paz, muestra que las Fuerzas Armadas, mediante una prudente administración de sus recursos, han logrado cubrir prácticamente la totalidad de los costos de las misiones con los reembolsos recibidos de Naciones Unidas.

Puede concluirse entonces que la evolución del gasto de defensa en Uruguay, ha estado determinada principalmente por factores políticos y económicos internos, dentro de los que se destacan la evolución de la economía nacional y el impacto que sobre ésta produjeron las sucesivas crisis económicas que desde 1982 han afectado al país cada pocos años. El presupuesto de defensa muestra una tendencia decreciente desde 1982, lo que aparentemente es el resultado de decisiones políticas, sin duda influenciadas por la ausencia de amenazas internas y/o externas a la seguridad del país.

Estructura Actual del Presupuesto de Defensa. En los últimos 20 años, la falta de consenso político para reestructurar el Ministerio de Defensa Nacional, condujo a una situación en la que, hoy en día, las Fuerzas Armadas tienen una infraestructura que no puede mantener con su presupuesto actual. Esta severa reducción presupuestal creó una situación en la que las tres Fuerzas Armadas sufren profundas dificultades operativas. Por otra parte, el personal militar recibe uno de los salarios más bajos que paga el gobierno a sus funcionarios.

Es importante destacar que el gasto de Defensa en Uruguay tiene básicamente dos grandes componentes: (1) el presupuesto asignado al Ministerio de Defensa Nacional, que en 2004 era del orden de los US\$ 200 millones (dólares de EUA); y (2) el aporte del gobierno para subvencionar la seguridad social militar, que en 2004 era de unos US\$ 55 millones. En el año 2004, el año

anterior al inicio de la reforma de la defensa actualmente en curso, el Ministerio de Defensa gastó aproximadamente un 60% de su presupuesto en sueldos, un 33% en gastos de funcionamiento y menos del 6% en gastos de inversión. En 2005 recibió un presupuesto de similares características. Todo indica que el gasto en defensa se mantendrá sin grandes cambios por lo que resta del presente ciclo presupuestal (2005-2009). Sin embargo, el próximo presupuesto quinquenal (2010-2014) estará condicionado por la nueva misión, organización, despliegue territorial y cantidad de efectivos que tendrán las Fuerzas Armadas, una vez completada la reforma iniciada en 2005 y actualmente en proceso.

Impacto social del gasto en Defensa. Un estudio macro y microeconómico del presupuesto de defensa en Uruguay, mostró que la defensa tiene gran incidencia sobre el empleo, la salud pública, la economía nacional en general, así como sobre las cuentas públicas, lo que le confiere un alto impacto social, muchas veces no considerado. Como ya se indicó, la defensa da empleo a casi el 1% de la población total del país y a casi 2,5% de la PEA (Población Económicamente Activa), concentrando el 13,5% del total de los empleados públicos. Esto no es un tema menor en un país que ha tenido un desempleo crónico superior al 11% en los últimos 20 años. Algo más del 60% del presupuesto de defensa corresponde a sueldos y este monto se vuelca, cada mes, al mercado uruguayo como parte del gasto de las familias de los militares, dinamizando la economía nacional. Por otra parte, es razonable estimar que aproximadamente una quinta parte de los sueldos militares que son gastados en el mercado local, retornan a las arcas del Estado bajo la forma de IVA (Impuesto al Valor Agregado), que en Uruguay es del 22% y alcanza a toda adquisición de bienes y/o servicios. Esto quiere decir, que si la totalidad de los sueldos militares fuera invertida en el mercado formal, lo recaudado por concepto de IVA representaría más del 10% del Presupuesto del Ministerio de Defensa. Por este motivo, unos US\$ 25 millones invertidos en defensa, retornarían cada año a las arcas del Estado bajo la forma de impuestos, después de haber circulado por el mercado interno dinamizando la economía nacional.

Sin considerar el 60% del presupuesto del Ministerio de Defensa, que está dedicado a sueldos, este ministerio dispone de solo un 40% para funcionar. Y algo más de un tercio de ese 40%, casi un 15% del presupuesto de defensa, se invierte en el sistema de sanidad militar, que brinda cobertura integral a casi el 5% de la población total del país. Por lo tanto, si se descuenta el presupuesto de defensa que corresponde a sueldos y sanidad (75%), sólo un 25% del gasto de defensa se invierte en actividades que no tienen un impacto social directo. No obstante, el 25% afectado a gastos de funcionamiento, es utilizado para adquirir bienes y/o servicios con empresas públicas y privadas de Uruguay, por lo que, esa parte del gasto, termina siendo un estímulo al comercio y la industria nacional. Teniendo en cuenta que la capacidad de ahorro de los sueldos militares es inexistente y que las importaciones que realiza el Ministerio de Defensa son puntuales y muy reducidas, es posible afirmar que una cifra muy cercana al 100% del presupuesto de defensa es invertido en el país, con el consiguiente impacto positivo en lo económico, lo social y lo fiscal.

Comparación del gasto militar de Argentina, Brasil y Uruguay (1988-2004).

Como parte del estudio se comparó la evolución, en los últimos 20 años, del presupuesto de defensa uruguayo con los de Argentina y Brasil, los dos únicos países con los que Uruguay tiene fronteras. Este análisis permitió confirmar la hipótesis de que la evolución del gasto de Defensa de Uruguay ha sido influida principalmente por factores económicos y políticos internos. Los resultados del trabajo econométrico realizado permitieron verificar que las inversiones en defensa de Argentina, Brasil y Uruguay no presentan ningún grado de correlación. Esto evidencia la total independencia con que ha evolucionado el gasto militar de los tres países en el período 1988-2004. Esta es una prueba fehaciente de las buenas relaciones que Uruguay mantiene con sus dos poderosos vecinos, al tiempo que muestra la excelente relación existente entre Argentina y Brasil, dos de las mayores potencias económicas y militares de América del Sur. Por otra parte, la enorme diferencia en la magnitud de los gastos de defensa de los tres países, permiten apreciar el gran contraste de su

potencial económico y militar. Para tener una idea de esta gran diferencia, basta considerar que, en el año 2003, Argentina gastó en defensa 6 veces más que Uruguay y, a su vez, Brasil gastó 8 veces más que Argentina.

El gasto de defensa uruguayo en el contexto de América del Sur. Mientras el gasto de defensa promedio mundial es de aproximadamente 2% del PIB, el promedio entre los cuatro miembros del Mercosur era del 1,89%, en el año 2003. El gasto de defensa de Uruguay, como porcentaje del PIB era de 1,85%, ubicándose apenas por debajo de la media del Mercosur, superando a Argentina, Bolivia y Paraguay, pero siendo inferior a la inversión realizada por Brasil y Chile, ambos con una inversión de 2,10% de su PIB. Por otra parte, si se consideran los 12 países de América del Sur en su conjunto, el promedio del gasto militar como porcentaje del PIB se eleva a 1,97%, lo que ubica el gasto uruguayo por debajo de este nivel de inversión.

Impacto económico de la participación en misiones de paz. Las evidencias empíricas muestran que la economía uruguaya recibe un ingreso bruto anual de aproximadamente 60 millones de Dólares Estadounidenses, como consecuencia directa de la participación de efectivos uruguayos en misiones de paz. La mitad de ese monto (unos US\$ 30 millones) es recibido por concepto de salario, directamente por el personal que participa en estas misiones. Es importante destacar que el personal subalterno de las Fuerzas Armadas, proviene de los estratos más desfavorecidos de la sociedad uruguaya, por lo que los ingresos que reciben de la ONU colaboran a aliviar la precaria situación de miles de familias, muchas de las cuales viven en la pobreza. La otra mitad es recibida por las Fuerzas Armadas, y corresponde a los reembolsos pagados por la ONU para el mantenimiento y reposición del equipo utilizado en estas misiones. Los US\$ 30 millones que reciben en promedio cada año las Fuerzas Armadas, no representan una cifra demasiado importante en términos de economía internacional. Sin embargo, representan mucho para las Fuerzas Armadas de Uruguay, particularmente si se considera que el presupuesto ejecutado por todo el Ministerio de Defensa en 2004, sin incluir salarios ni el

gasto en sanidad, fue de apenas US\$ 50 millones.

Dado que en Uruguay no existe una industria de defensa que produzca armamento y equipo militar, el ingreso neto para la economía nacional, depende de cuánto de los recursos que reciben las Fuerzas Armadas de la ONU es utilizado para importar equipo destinado a las misiones de paz. Las compras en el exterior varían cada año, no obstante, se estima que aproximadamente dos tercios de los US\$ 30 millones que reciben las Fuerzas Armadas es invertido dentro del país para la adquisición de bienes y servicios producidos por unas 150 empresas nacionales. En resumen, sumando los 30 millones que recibe el personal más los 20 millones que las Fuerzas Armadas invierten en el país cada año, la economía uruguaya recibe un ingreso neto anual de unos US\$ 50 millones, en promedio. Por otra parte, un importante porcentaje de este ingreso neto (aproximadamente la quinta parte) es recibido por el gobierno bajo la forma de impuestos, debido a que, como ya se indicó, el IVA (Impuesto al Valor Agregado) en Uruguay es del 22% y se aplica a prácticamente toda adquisición de bienes y/o servicios.

En una primera instancia podría parecer que Uruguay obtiene beneficios económicos de su participación en misiones de paz. Sin embargo, un análisis más profundo del tema, muestra la existencia de importantes costos ocultos asociados a la participación en misiones de paz. El tener tropas al servicio de la ONU ha exigido a las Fuerzas Armadas una cuidadosa y eficiente administración de sus recursos debido a que los reembolsos que paga Naciones Unidas, normalmente son recibidos después de importantes retrasos. Por otra parte, algunas veces las compensaciones adeudadas por la ONU nunca son recibidas, como ocurrió con una parte significativa del reembolso generado por la participación uruguaya en Camboya, que nunca fue totalmente pagado por Naciones Unidas. La prudente gestión que las Fuerzas Armadas realizan de los recursos recibidos de la ONU, han permitido que Uruguay no deba “pagar por participar en misiones de paz”, como sí hacen la mayoría de los países, principalmente los más desarrollados. De todas formas, si se ponen

en la balanza los beneficios y los perjuicios de participar en misiones de paz resulta evidente que el saldo final es netamente positivo para el país.

Por otra parte, nada indica que el alto índice de participación de Uruguay haya estado motivado por la búsqueda de beneficios económicos. En contraste, como los aspectos económicos no han sido ni un obstáculo para la participación en misiones de paz, ni una carga para la economía nacional, el gobierno ha contado con la libertad de acción suficiente para desarrollar una política exterior acorde con los principios y valores nacionales. En ese aspecto, Uruguay adoptó estrategias de proyección internacional basadas en el empleo de sus Fuerzas Armadas para apoyar la paz y la estabilidad internacional.

La participación en operaciones de paz es siempre una decisión política que, en todos los casos, es adoptada por el gobierno y autorizada por el Parlamento. Cada vez que Naciones Unidas solicita el envío de tropas, Observadores Militares u Oficiales de Estado Mayor, las Fuerzas Armadas no participan del proceso de decisión para determinar si serán atendidos los pedidos de Naciones Unidas. El papel de las Fuerzas Armadas se limita a asesorar al gobierno sobre si tienen, o no, la capacidad de proveer los medios solicitados por ONU. Del análisis realizado surge que el alto nivel de participación de Uruguay en misiones de paz estaría determinado por tres grandes factores. El principal de ellos es el permanente compromiso que Uruguay ha tenido con las operaciones de paz, que se remonta a la década de los años 30. El segundo factor es la generalizada aceptación política y social del envío de tropas a las misiones de paz. El tercer factor, es la postura corporativa que tienen las Fuerzas Armadas en favor de la participación en estas misiones, puesto que las ven como una buena oportunidad de mantener a sus efectivos motivados, activos y entrenados.

Las evidencias empíricas muestran que la participación en misiones de paz no ha tenido ningún impacto negativo sobre el presupuesto de defensa, ni sobre la economía uruguaya. Cabe considerar entonces que la no existencia de impedimentos económicos, podría ser uno de los principales determinantes del

alto nivel de participación uruguaya en misiones de paz, aunque no el más importante. Es importante recordar que Uruguay ha demostrado un gran compromiso con la estabilidad y la paz internacional, participando activamente en misiones de paz desde 1929. Cabe destacar que, desde 1957, Uruguay tiene observadores militares de forma permanente al servicio de la ONU y desde 1982 ha tenido permanentemente una unidad militar desplegada en la Península del Sianí.

A los beneficios políticos y sociales que obtiene el país, se añaden los beneficios específicos que las misiones de paz representan para las Fuerzas Armadas Uruguayas. Estos beneficios incluyen la posibilidad de renovación de material, así como la oportunidad de mantener activo y entrenado a su personal. Cabe considerar además, que las misiones de paz tienen un gran impacto positivo sobre la imagen de las Fuerzas Armadas en el ámbito nacional, al tiempo que fortalecen el prestigio del país en la esfera internacional.

Reforma de la Estructura de Defensa en Uruguay. En el año 2005, el gobierno uruguayo comenzó una profunda reforma de la estructura militar del país que busca optimizar el uso de los recursos invertidos por el Estado para generar el bien público de la defensa. Con esta reestructuración de la defensa, Uruguay busca crear unas Fuerzas Armadas pequeñas pero bien entrenadas y equipadas, que sirvan como un elemento de rápida respuesta para enfrentar cualquier sorpresiva amenaza a la estabilidad del país. Estas amenazas podrían ser alguna de las amenazas tradicionales, así como cualquiera de las llamadas "nuevas amenazas", que incluyen al terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado internacional, los daños ambientales, las catástrofes naturales, o las epidemias, entre otros factores de riesgo.

Por otra parte, las Fuerzas Armadas también tienen los recursos para prevenir la pesca ilegal en el mar territorial y para controlar las rutas aéreas, así como marítimas, utilizadas para el contrabando y el narcotráfico. El Ministerio de

Defensa proporciona además la mayoría del personal, así como todo el apoyo logístico para la base científica que Uruguay posee en la Antártida. Por otra parte, las Fuerzas Armadas son el principal elemento de una política exterior orientada a apoyar los esfuerzos de paz de Naciones Unidas. El mantenimiento de la paz se ha convertido en algo parecido a una “marca registrada” que identifica a Uruguay como uno de los países más comprometidos con la paz mundial. Cuando el actual gobierno asumió sus funciones en marzo de 2005, el país ya tenía tropas en la Península del Sinaí, en la República Democrática del Congo y en Haití, así como Observadores Militares y Oficiales de Estado Mayor en más de una docena de misiones alrededor del mundo. Sin embargo, la participación en futuras misiones estará supeditada a las políticas que en ese sentido marque el actual gobierno y que avale el parlamento.

Reforma de la Administración de los Recursos de Defensa en Uruguay. El actual gobierno uruguayo, que asumió en marzo de 2005, a poco de entrar en funciones dio comienzo a un gradual proceso de reforma de la estructura de defensa del país, gracias a contar con las mayorías parlamentarias necesarias para ello. Diferentes leyes, aprobadas desde el año 2005 al presente, han iniciado un proceso de transición que ha incidido en diferentes aspectos de la gestión de los recursos humanos, materiales, financieros y de conocimiento del Ministerio de Defensa. En mayo de 2005, apenas dos meses después de que asumiera el actual gobierno, se inició la reforma del MDN (Ministerio de Defensa Nacional), cuando la DNC (Dirección Nacional de Comunicaciones) que dependía del MDN fue transferida para otro ministerio. En noviembre de 2005 se aprobó una Ley que habilitaba a que un funcionario civil pudiese ocupar el cargo de Director General de Secretaría del MDN. Cabe destacar que la normativa vigente hasta ese entonces, establecía que este cargo sólo podía ser ocupado por militares. Por otra parte, este cargo reviste particular importancia, debido a que su titular es responsable de manejar toda la administración interna de la sede ministerial. Hasta la aprobación de esta normativa, los únicos cargos que podían ser ocupados por civiles eran los cargos de Ministro y Viceministro de Defensa.

En diciembre de 2005, la aprobación de la Ley de Presupuesto 2005-2009, además de fijar los recursos financieros del MDN por el resto del quinquenio, introdujo importantes modificaciones en la normativa que regula la ejecución presupuestaria de todo el Estado, y esto incluyó al Ministerio de Defensa. Esta normativa da prioridad a la flexibilidad del gasto, habilitando, entre otras medidas, la transposición de partidas presupuestales entre diferentes ministerios, así como entre los programas de un mismo ministerio. Asimismo introdujo mecanismos que estimulan el ahorro y la eficiencia durante la ejecución presupuestal. Por otra parte, la referida Ley de Presupuesto creó nuevos cargos dentro del MDN, que antes no existían y que serían ocupados por técnicos civiles, dentro de los que se destacan por su importancia, los cargos de Director General de Recursos Humanos, Director General de Recursos Financieros y Director General de Servicios Sociales.

En marzo de 2006, el gobierno lanzó lo que denominó “Debate Nacional sobre Defensa”. Esta instancia de reflexión colectiva, que contó con el apoyo de la ONU a través del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), reunió a representantes de sectores políticos, académicos y sociales. Este debate que duró todo 2006, dio al gobierno insumos para la redacción del Proyecto de Ley de Defensa, que está terminando de ser redactado y que en el correr de 2007 será enviado al parlamento para su aprobación. A lo largo de 2007 y 2008 se continuará el proceso de reforma de la defensa, que ya está en marcha, con la redacción de un paquete de leyes destinadas a generar una reforma integral de Ministerio de Defensa y sus dependencias. Este conjunto normativo incluye una nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, que servirá de base a su vez para las futuras Leyes Orgánicas de cada una de las tres Fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea). Posteriormente se redactarán nuevas leyes regulatorias de los órganos de inteligencia del Estado, así como para la Justicia Militar.

Los temas relativos a la gestión de los recursos humanos en las Fuerzas Armadas, es posiblemente el tema más sensible. La tasa de desempleo del país convierte a las Fuerzas Armadas en una importante fuente de empleo y a pesar de que en Uruguay no hay servicio militar obligatorio, esto asegura que siempre haya voluntarios para cubrir las vacantes que se generan en las Fuerzas Armadas. En 1985, cuando se produjo el retorno a la Democracia, el personal civil y militar del MDN era de unos 40.000 y es de unos 30.000 en la actualidad. En los 20 años que siguieron a la reapertura democrática, los puestos de trabajo en el MDN se redujeron en unas 10.000 plazas, lo que representa una disminución del 25%. La repentina reducción de 6.000 efectivos registrada entre 1990 y 1991, debido a una política de “retiros incentivados” llevó a que por primera vez en la historia, la cantidad de pasivos del sistema previsional militar, superara a la cantidad de activos aportantes al sistema de retiros y pensiones militares. En la actualidad, la Seguridad Social Militar presenta un déficit de unos US\$ 55 millones, debido a que existen más de 44.000 retirados y pensionistas militares, mientras que el personal en actividad, que aporta al sistema de seguridad social militar, no llega a los 30.000. En toda América Latina, los sistemas de retiros militares son deficitarios y en promedio, los países de la región invirtieron en 2006 el 28% de su gasto total de defensa para subvencionar su sistema de retiros militares. En Uruguay, el subsidio del Estado al sistema previsional militar, ronda apenas el 21% de la inversión total en defensa, por lo que la situación Uruguaya es menos compleja que en otros países de la región. Sin duda, uno de los principales desafíos de la actual reforma de la defensa, será encontrar la forma de redimensionar las Fuerzas Armadas, sin generar más desempleo y sin profundizar el déficit del sistema previsional militar.

Las normas aprobadas desde mayo de 2005 al presente, han permitido dar comienzo a un período de transición, destinado a modernizar el sector de la defensa. El gobierno ya se redactó el Proyecto de Ley de Defensa que deberá ser aprobado por el Parlamento y está trabajando en la redacción del resto del conjunto normativo que servirá de base a la reforma proyectada por el actual

gobierno. Sin embargo la transición ya está en marcha tal como lo evidencian las numerosas acciones tomadas en los últimos dos años. Posiblemente lo más destacado de la reforma implementada hasta el presente haya sido la reestructuración de la alta dirección del Ministerio de Defensa, mediante la creación de cargos de alta dirección para gestionar el cambio en el MDN (Ministerio de Defensa Nacional). Los Planes Estratégicos del MDN para 2007, muestran que la actual administración continuará realizando cambios en todos aquellos ámbitos en que el actual marco legal lo permita. Futuros cambios más profundos requerirán la aprobación del conjunto de leyes que el gobierno planea elaborar. No obstante, ya se comenzó a operar cambios en aquellas áreas clave para gestionar la transición.

Es normal que algunos sectores propongan reducir el gasto de defensa para aumentar el “gasto social”, sin embargo, invertir recursos en generar el bien público de la defensa no deja de constituir un “gasto social”. A pesar de la existencia de casos llamativos como el de Costa Rica, país al que se conoce como “el país sin Ejército”, las Fuerzas Armadas son un componente imprescindible de cualquier Estrategia de país sustentable en el largo plazo. Todo Estado soberano debe tener la capacidad para disuadir posibles amenazas o para reaccionar rápida y eficientemente ante catástrofes naturales, daños al medio ambiente o emergencias sanitarias, entre otras contingencias. Todo esto constituye un gasto público necesario. El gran tema de fondo, es entonces determinar con precisión cual es el “nivel óptimo” para el gasto en defensa, puesto que por encima de ese “umbral óptimo” el gasto sería ineficiente y por debajo de ese nivel, la estructura de defensa sería ineficiente. Este no es un tema sencillo, sin embargo Uruguay está dando pasos sólidos en la dirección de encontrar su nivel óptimo de inversión en defensa.

La realidad mundial muestra que, en el Siglo XXI, no es posible concebir a las Fuerzas Armadas de un país como un instrumento útil sólo para la guerra. Las Fuerzas Armadas deben tener la flexibilidad suficiente para responder ante eventualidades tan disímiles como operaciones de búsqueda y rescate,

incendios forestales, desastres naturales, emergencias sanitarias, o atentados terroristas, entre muchas otras posibles contingencias. Sea para actuar en tierra, mar o aire, las Fuerzas Armadas son el elemento de más rápida respuesta que el Estado Uruguayo tiene al servicio del SNE (Sistema Nacional de Emergencias). Pueden ser movilizadas muy rápidamente para operar en cualquier momento, en cualquier lugar y bajo cualquier condición climatológica, al tiempo que cuentan con total autonomía logística y la capacidad de operar por prolongados períodos de tiempo. Por otra parte, la policía no está equipada ni entrenada para actuar fuera del ambiente urbano en el que actúa. Asimismo, las fuerzas policiales no pueden dejar de cumplir sus diarias obligaciones para atender contingencias repentinas e imprevistas.

Las operaciones de paz son otra buena forma de aprovechar productivamente los recursos militares del Estado. En este sentido, Uruguay está dando un buen ejemplo al mundo de cómo un país pequeño y con limitados recursos, puede realizar una gran labor al servicio de la paz mundial. Las evidencias empíricas presentadas en este trabajo muestran que participar en misiones de paz le ha producido a Uruguay muchos beneficios políticos, económicos y sociales. Y estos beneficios superan largamente los eventuales inconvenientes de trabajar por la paz. Aunque resulte paradójico, militares uruguayos entrenados y equipados para la guerra, han pasado los últimos 50 años sembrando la paz por todo el mundo. Quizás, esto da renovada validez, así como posiblemente todo un nuevo significado, al conocido dicho latino que asegura que:

“si vis pacem, para bellum”

(“si quieres la paz, prepara la guerra”)

Bibliografía

- AGUIRRE, Mariano (2000) "Defensa y recursos: el debate sobre la seguridad en la globalización". Revista "Economistas". Junio 2000, N° 85. Madrid. pp. 20-29.
- ALEXANDER, W. Robert & KING, Alan (2002) Country Survey XVII: New Zealand's Defence Policy. Defence and Peace Economics, 2002, Vol. 13 (4). pp. 287-309.
- ALLENDE, Teresa *et Al.* (2004) Tecnologías de Información y Comunicación y su Incidencia en la Administración. I Encuentro Internacional - II Encuentro Nacional- de Universitarios en Dirección y Administración. Uruguay, 9 y 10 de Septiembre de 2004. Ponencia presentada por María Teresa ALLENDE GUTIÉRREZ y otros.
- ALMADA, Mauricio (2004) "Los Partidos Políticos y la Defensa en Uruguay". Artículo publicado en el Diario El Observador. Montevideo, Uruguay. Edición del 14 oct.2004. Sección Tribuna.
- ALONSO NEIRA, Miguel (2004) Teoría Económica de las Crisis Monetarias y Financieras y de los Controles de Capital. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- ÁLVAREZ, Isabel y FONFRÍA, Antonio (2000) "Estructura e innovación en la industria de la defensa española". Revista "Economistas". Junio 2000, N° 85. Madrid.
- AMARANTE, Verónica (2005) Recursos humanos de la Administración Central: perfil etario y requerimientos futuros. Documento elaborado para el CEPRE en mayo de 2005. Disponible en el sitio web del CEPRE: <http://cepre.opp.gub.uy/images/stories/CEPRE/PDF/rrhh/informe_etario.pdf>.
- ANDINA (2007) Ministro Wagner refuerza compromiso con tercera reforma del sector Defensa. Lima, Perú, 2 abr.07. Publicado en el Resumen de Noticias del Ámbito Regional (31 al 10 de abril 2007) que publica semanalmente el Ministerio de Defensa de Uruguay. Disponible en: <www.mdn.gub.uy/pages/respres.asp>.
- ARAMBURU, Nekane (2005) Aprendizaje Organizativo. Publicación entregada durante el Curso 2005 sobre Gestión del Conocimiento, Aprendizaje Organizacional y Medición del Capital Intelectual, del Doctorado en Economía y Dirección de Empresas de la Universidad de Deusto (San Sebastián).
- ARAMBURU, SÁENZ y RIVERA (2005) Impulsando la innovación y la creación de conocimiento: El Rol del Contexto Gerencial. Ponencia presentada en el 26° Congreso Mundial McMaster (Canadá, enero de 2005), por las investigadoras de la Universidad de Deusto, Nekane Aramburu, Josune Sáenz y Olga Rivera.
- ARGENTINA (1999). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Ministerio de Defensa Nacional. Buenos Aires. Disponible en: <www.resdal.org.ar/Archivo/d0000022.htm>.
- ARGYRIS, C. y SCHÖN, S. (1978) Organizational Learning: a Theory in Action Perspective. Addison-Wesley.
- ARTEAGA, Félix (2005) La Ley Orgánica de Defensa Nacional: Apuntes para un Debate (ARI). Artículo publicado en el sitio web del Real Instituto Elcano, que analiza el proyecto de Ley Orgánica de Defensa Nacional, presentado por el Gobierno español en marzo de 2005, comparándolo con la ley en vigor en aquel entonces y con documentos europeos similares. Disponible en: <www.realinstitutoelcano.org/analisis/727.asp>.
- AZNARES, Mariana, *et Al.* (1998) Uruguay y las Misiones de Paz de las Naciones Unidas 1991-1997. Universidad ORT Uruguay. Montevideo.
- BARROW, Mike (2001) Statistics for Economics, Accounting and Business Studies. Prentice Hall, Third Ed. pp.236-237.
- BESIO, Félix (2004) "Política y Defensa en Uruguay. Articulaciones disfuncionales de larga data". Artículo editado en "Parlamento y Defensa. El Papel de las Comisiones". Publicación realizada por RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina). Buenos Aires. Disponible en: <www.resdal.org>.
- BRASIL (1996) Política de Defensa Nacional de la República Federativa del Brasil. Ministerio de Defensa. Brasilia. La versión en español de este documento está disponible en la página web de la OEA (Organización de Estados

Americanos): <www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefBras.htm>. La versión en portugués de este documento está disponible a texto completo para ser consultada en el sitio web del Ministerio de Defensa de Brasil: <www.defesa.gov.br/politicadedefesa/politicadedefesa.html>.

BRASIL (2005) Política de Defensa de Brasil 2005. La versión en español de este documento está disponible a texto completo para ser consultada en el sitio web de la NDU (National Defence University): <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Brazil_Spanish2005.doc>.

BROOKING, A. (1996) Intellectual Capital – Core Asset for the Third Millennium Enterprise. International Thompson Business Press. London.

BURONE, José María (2006) Política Exterior y Defensa en un Mundo Incierto. Fuerzas Armadas: Misiones, Capacidades y Cooperación Regional. Editado en: URUGUAY – MDN (2006) Debate Nacional sobre Defensa. Aportes para una Ley de Defensa. Julián González Guyer (Compilador) MDN (Ministerio de Defensa Nacional) – PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Montevideo. Mayo de 2006. ISBN: 9974-7971-1-X. Disponible en el sitio web del Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay: <www.mdn.gub.uy/archivos/debatenacional/libro_defensa2.pdf>.

BÚSQUEDA (2007) La Armada construye barcasas para Botnia. Artículo publicado en el semanario Búsqueda. Montevideo, Uruguay. Edición del 04 de enero de 2007. p. 9.

CASTERÁN, GOÑI y SANTOS (2003) "Fortaleciendo la relación Sector Público-Ciudadano: Información y Atención". Ponencia presentada por Mariana Casterán, Lorena Goñi y Ma. Liliana Santos, en el I Encuentro Nacional de Universitarios en Dirección y Administración, realizado en Montevideo, en Agosto de 2003.

CHILE (2003) *Libro de la Defensa Nacional 2002*. Ministerio de Defensa Nacional. Santiago. Este segundo libro lanzado formalmente el 16 de mayo de 2003, sustituyó al primer libro blanco de la defensa, publicado por Chile en 1997. Este documento puede ser consultado en: <www.defensa.cl/libro_2002>. Asimismo, esta publicación puede ser consultada en el sitio web de RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina): <www.resdal.org.ar/Archivo/d00001fd.htm>.

CIA (2005) World Factbook. Publicación de la Agencia Central de Información de los Estados Unidos (CIA, según su sigla en inglés), que presenta datos económicos, geográficos, políticos y demográficos de todos los países del mundo. Esta publicación está disponible en: <www.cia.gov/cia/publications/factbook>.

CIC (2003) Modelo Intellectus: Medición del Capital Intelectual. Documento Intellectus N° 5, Madrid.

CLUB INTELECT (1998) Medición del Capital Intelectual – Modelo Intellect. Instituto Universitario Euroforum Escorial, Madrid.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2002) "More Research for Europe: Towards 3% GDP". Comunicación de la Comisión. Bruselas.

CONDE FERNÁNDEZ-OLIVA, Emilio (2000) "Profesionalización de las Fuerzas Armadas". Artículo publicado en la Revista "Economistas" N° 85. Junio de 2000. Madrid.

CONTRERAS FERNÁNDEZ, Pedro (2005) La Racionalización del Gasto de Defensa: Un desafío permanente. Editado en: El esfuerzo de Defensa. Racionalización y optimización. Monografías del CESEDEN N° 76. Ministerio de Defensa de España, Madrid, Abril de 2005. Esta publicación está disponible a texto completo en: <www.ceseden.es/c_documentacion/monografias.htm>.

COSIDÓ GUTIÉRREZ, Ignacio (1989) El gasto de defensa en los años 80. Editado en: Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, ISSN 0019-977X, N° 668, 1989 (Ejemplar dedicado a: Economía y estrategia), pp. 159-176.

COSIDÓ GUTIÉRREZ, Ignacio (1992) El coste del ejército profesional. Editado en: Política exterior, ISSN 0213-6856, Vol. 6, N° 26, 1992, pp. 141-152.

COSIDÓ GUTIÉRREZ, Ignacio (1994) *El Gasto Militar. El presupuesto de Defensa en España (1982-1992)*. Editorial EUDEMA, Madrid. Libro publicado en base a la Tesis Doctoral del mismo autor, defendida en 1993 y titulada la *Economía de Defensa en España (1982-1992)*.

COSIDÓ GUTIÉRREZ, Ignacio (2000) La defensa que España necesita. Editado en: Política exterior, ISSN 0213-6856, Vol. 14, N° 77, 2000, pp. 75-84.

- CYERT, R.M. y MARCH, J.G. (1963) *A Behavioural Theory of the Firm*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs, N.J.
- DEEN, Thalif (2004) El Jefe de Naciones Unidas Busca más de 30.000 Efectivos para Operaciones de Paz (UN Chief Seeks 30,000 More Troops for Peacekeeping). Inter Press International, 7 de septiembre de 2004. Este artículo está disponible en el sitio Web del Foro de Política Global: <www.globalpolicy.org/security/peacekpg/general/2004/0907seeksmore.htm>.
- DESS, G. y LUMPKIN, G.T. (2003) *Dirección Estratégica*. McGraw – Hill / Interamericana de España. Traducido al español por especialistas de la Universidad de Deusto (San Sebastián, España). Madrid. p. 137.
- DUNNE, J. Paul, NIKOLAIDOU, Eftychia & MYLONIDIS, Nikolaos (2003) The Demand for Military Spending in the Peripheral Economies of Europe. *Defence and Peace Economics*, 2003, Vol. 14 (6), December, pp. 447-460.
- DUNNE, J. Paul, PERLO-FREEMAN, Sam, SOYDAN, Aylin (2004) Military Expenditure and Debt in South America. *Defence and Peace Economics*, 2004, Vol. 15 (2) April. pp. 173-187.
- ECUADOR (2002) *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Ministerio de Defensa Nacional, Quito. Capítulo 5: Economía de Defensa. Consultado en Internet en diciembre de 2004 y disponible en: <www.resdal.org.ar/Archivo/d00001a4.htm>.
- EDVINSSON, L. y MALONE M.S. (1997) *Intellectual Capital- Realizing your company's True Value by finding it's Hidden Brainpower*. Harper Collins Publishers, Inc. Existe una versión en castellano editada por Ediciones Gestión 2000.
- EL MERCURIO (2007) Chile y Perú reanudarán en octubre diálogo de cancilleres y ministros de Defensa. *Diario El Mercurio*. Santiago de Chile. 17 de abril de 2007. Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay. Artículo publicado en el Resumen semanal de Noticias del Ámbito Regional (16 al 20 de abril de 2007). Disponible en: <www.mdn.gub.uy/pages/respres.asp>.
- EL MERCURIO (2007) Venezuela da el gran salto en la región. *Diario el Mercurio*. Santiago de Chile. Edición del 10 de marzo de 2007.
- EL OBSERVADOR (2004) Empresas extranjeras quieren de socio al Ejército Uruguayo. Fuerzas Armadas solicitarán cambios legales que habiliten la asociación con privados. *Diario El Observador*, Montevideo. Artículo publicado en el Resumen de Prensa del MDN del 2-4 Oct.04.
- EL OBSERVADOR (2005) El gobierno vetó la idea de asistir a la Caja Bancaria. *Diario El Observador*. Montevideo. Edición del 09 de agosto de 2005. p.12.
- EL OBSERVADOR (2005) Las fragatas de la Armada "al límite de la vida útil". Edición del 30 de mayo de 2005, Montevideo. p. 4.
- EL OBSERVADOR (2005) Reordenarán los criterios salariales en Oficinas Públicas. Artículo publicado en edición del 14 marzo de 2005, del *Diario El Observador* de Montevideo, Uruguay. p. 3.
- EL OBSERVADOR (2006) Asistencia a militares. *Diario El Observador*. Montevideo. Edición del 23 feb. 2006. p. 12.
- EL OBSERVADOR (2007) Aún en la lista negra. Una delegación Internacional evaluará la seguridad de los aeropuertos uruguayo. *Diario El Observador*. Montevideo. Edición del 08 de enero de 2007. p.12.
- EL OBSERVADOR (2007) Gobierno subsidiará el contrato de 6.000 desocupados crónicos. *Diario El Observador*. Montevideo, Uruguay. Edición del 4 may.07. p.3.
- EL PAÍS (2004) Ejecución del Presupuesto Nacional: Ministerio de Defensa Nacional es el que más gasta. Montevideo, edición del 30 de setiembre de 2004, Sección NACIONAL.
- EL PAÍS (2004) Mercosur debatirá marcha de negociaciones comerciales. Artículo publicado en la edición digital del *Diario El País* de Montevideo, del 06 de julio de 2004.
- EL PAÍS (2005) Defensa: debate es la prioridad de Berrutti. Artículo publicado en la edición del 12 de mayo de 2005. *Diario El País*. Montevideo, Uruguay. p.8.
- EL PAÍS (2005) ONU mantiene una deuda de 28 millones con las fuerzas de paz. *Diario El País*. Montevideo. Edición digital del 25 de mayo de 2005. Disponible en: <www.diarioelpais.com.uy>.

- EL PAÍS (2005) Presupuesto. Flexibilidad en manejo de rubros del Estado. Diario El País. Montevideo. Edición electrónica del 20 de julio de 2005.
- EL PAÍS (2006) Aviación Naval firma acuerdo con privados. La Fuerza se asoció con dos empresas para realizar inspección de aeronaves. Artículo publicado en el diario El País. Montevideo, Uruguay. Edición del 09 de enero de 2006. p. 9.
- EL PAÍS (2006) Declaraciones Juradas para pagar el IRPF deberán hacerse en junio 2007. Diario El País. Montevideo. Edición del 24 dic.06, sección Economía. p. B9.
- EL PAÍS (2007) El gobierno no encuentra un Jefe de Inteligencia. Hubo varias ofertas pero hasta ahora nadie ha aceptado. Edición del 11 jun. 2007. p. 6.
- EL PAÍS (2007) Uruguay es cuarto en el mundo por inflación. Artículo publicado en el Diario El País. Montevideo, Uruguay. Edición digital del 13 de abril de 2007.
- ESPAÑA - MDE (2000) *Libro Blanco de la Defensa 2000*. Ministerio de Defensa de España. Madrid. Este documento puede ser consultado en el sitio web del Ministerio de Defensa de España (www.mde.es) o en el Sitio web de RESDAL (Red de Seguridad de América Latina): www.resdal.org/Archivo/d0000128.htm.
- ESPAÑA (2004) Directiva de Defensa Nacional 1/2004. Fue emitida el 30 de diciembre de 2004 y delinea la Política de Defensa definida por el actual gobierno español, encabezado por el Presidente José Luis Rodríguez Zapatero. Disponible en: www.mde.es/descarga/ddn_2004.pdf.
- ESPAÑA (2005) Ley Orgánica de la Defensa Nacional. El texto completo de esta norma, aprobada el 17 de noviembre de 2005, puede ser consultado en: www.boe.es/boe/dias/2005/11/18/pdfs/A37717-37723.pdf.
- FERNÁNDEZ HUIDOBRO, Eleuterio (2006) Misiones de Paz: un instrumento de la política exterior del Uruguay. Editado en: URUGUAY – MDN (2006) Debate Nacional sobre Defensa. Aportes para una Ley de Defensa. Julián González Guyer (Compilador) MDN (Ministerio de Defensa Nacional) – PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Montevideo. Mayo de 2006. ISBN: 9974-7971-1-X. Disponible a texto completo en: www.mdn.gub.uy/archivos/debatenacional/libro_defensa2.pdf.
- FMI (2001) Manual de Estadísticas Financieras Públicas. (Government Finance Statistics Manual) disponible en el sitio web de FMI: www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf.
- FRAGA, Rosendo (2004) “El Gasto de Defensa en Iberoamérica”. Artículo publicado el 28 de abril de 2004. Este artículo, fue consultado por Internet, el 18 de noviembre de 2004 y está disponible, a texto completo, en el sitio web de Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, con sede en Madrid: www.realinstitutoelcano.org/analisis/490.asp.
- FRICKER, John (1998) “Las Fuerzas Aéreas Latinoamericanas se Modernizan”. Revista Aeroespacio N° 526. Editada por Fuerza Aérea Argentina (noviembre / diciembre de 1998). Disponible on line en: www.aeroespacio.com.ar/site/anteriores/520-528/526/latinfaa.htm.
- GADEA, María Dolores & MONTAÑÉS, Antonio (2001) An analysis of Defence Spending: A long run approach. Defence and Peace Economics, 2001, Vol. 12. pp. 369-393.
- GARCÍA ALONZO, José María (2000) “La industria europea de defensa”. Revista “Economistas”. Junio 2000, N° 85. Madrid.
- GARCÍA COVARRUBIAS, Jaime (2005) Transformación de la Defensa: El Caso de EEUU y su Aplicación en Latinoamérica. Military Review en Español. Marzo – Abril 2005. pp. 23-30. Disponible en: <http://usacac.army.mil/CAC/milreview/Spanish/index.asp>.
- GIRARD, John (2004) Gestión del Conocimiento en la Defensa: ¿una moda pasajera? (Defence Knowledge Management: A Passing Fad?). Artículo publicado en la edición de verano de 2004 del Journal Militar Canadiense (Canadian Military Journal). pp.18-27. El Teniente Coronel John Girard es Director de Gestión del Conocimiento del Estado Mayor de la Defensa de las Fuerzas Armadas Canadienses. Disponible en inglés en: www.journal.forces.gc.ca/engraph/Vol5/no2/Knowledge_e.asp#n2.
- GLOBAL POLICY FORUM (2000) Contribuciones de los Estados Miembros de las Naciones Unidas al Presupuesto Regular correspondiente al año 2000. Disponible en el sitio de la organización Global Policy Forum: <http://globalpolicy.igc.org/finance/assessmt/dues2000.htm>.

- GLOBAL POLICY FORUM (2003) Antecedentes de las Misiones de Paz. El documento fue obtenido en línea el 21 de Noviembre de 2005, y está disponible en sitio web de esta organización: <www.globalpolicy.org/security/peacekpg/index.htm>.
- GONZÁLEZ DE LA FE, Pedro & MONTOLIO, Daniel (2001) Has Spain Been Free-Riding in NATO? An econometric Approach. *Defence and Peace Economics*, 2001, Vol. 12. pp. 465-485.
- GRIFFIN, Ralph (2002) El desafío de la Gestión del Conocimiento en el Ministerio de Defensa. En *Estudios Internacionales de Gestión de la Defensa*, Canfield University Press, Bedfordshire, England, 2002.
- GRIMES, Arthur & ROLFE, James (2002) Optimal Defence Structure for a Small Country. *Defence and Peace Economics*, 2002, Vol. 13 (4). pp. 271-286.
- HARTLEY, Keith & SANDLER, Todd (1990) *The Economics of Defence Spending. An International Survey*. Routledge. London. First Printed in December 1990.
- HARTLEY, Keith & SANDLER, Todd (1995) *Handbook of Defense Economics. Volume 1*. North Holland. First published in December 1995. ISBN-13: 978-0-444-81887-4. ISBN-10: 0-444-81887-1.
- HARTLEY, Keith & SANDLER, Todd (1999) NATO Burden-Sharing: Past and Future, *Journal of Peace Research*. Sage, November 1999 Vol. 36, 6, ISSN 0022-3433.
- HARTLEY, Keith & SANDLER, Todd (1999) *The Political Economy of NATO: Past, Present and into the 21st Century*. Cambridge UP, New York.
- HARTLEY, Keith & SANDLER, Todd (2000) Defence and Peace Economics: A Ten-Year Retrospective. *Defence and Peace Economics*, 2000, 11,1, pp. 1-16, ISSN 1043-0717.
- HARTLEY, Keith (1997) The Economics of Defence Conversion. *Engineering Management Journal*, Vol. 7 Number 5, October 1997. pp. 245-249.
- HARTLEY, Keith (2000) El futuro de la OTAN: una perspectiva desde la economía de defensa. *Revista "Economistas"*. Junio 2000, Nº 85. Madrid.
- HARTLEY, Keith (2000) Study of the Economic and Industrial Consequences for the UK Economy of the US and UK Governments' Decision on the FCBA Requirement. Centre for Defence Economics, June 2000, University of York.
- HARTLEY, Keith (2000) The Benefits and Costs of the UK Arms Trade. *Defence and Peace Economics*, 2000, 11,4, ISSN 1043-0717.
- HARTLEY, Keith (2001) Defence Acquisition Reform in Europe, in *Teeth to Tail, Defence reform for the new century*. Special Supplement to *Jane's Defence Weekly*, June 2001.
- HARTLEY, Keith (2001) Long-Term Policy Implications of Resource Accounting and Budgeting: An Economist's View. *RUSI Journal*, August 2001, Vol 146, No.4.
- HARTLEY, Keith (2001) *The All Volunteer Force: An Economic Perspective, Recruitment to the All Volunteer Force*". Technical Report by Gwyn Harries-Jenkins, *University of Hul*. Contract No. DAS W 01-00-P-3044.
- HARTLEY, Keith (2001) *The RMA: an Economist's View*", in Ron Matthews and John Treddenick (eds), *Managing the Revolution in Military Affairs*, Palgrave, Basingstoke, 2001, ISBN 0-333-78189-9, pp 89-96.
- HARTLEY, Keith (2002) "The Economics of Military Outsourcing", *Public Procurement Law Review*, 2002, 5, pp 287-297.
- HARTLEY, Keith (2002) *Economía de Defensa: Sus Contribuciones y Nuevos Desarrollos (Defence Economics: Its Contributions and New Developments)*. Artículo disponible en el sitio web del Centro de Economía de Defensa de la Universidad de York: <www.york.ac.uk/depts/econ/research/documents/rmcdef2.pdf>.
- HARTLEY, Keith (2002) The Costs of War. *RUSI Journal*, 147, 5, October, 2002, 16-19.
- HARTLEY, Keith (2002) The Economics of Joint Forces, in A Dorman , et al, eds, *The Changing Face of Military Power*, Palgrave , London, 2002.

- HARTLEY, Keith (2003) *Defence Economics: Its Contribution and New Challenges*. Department of Politics and Economics, Royal Military College of Canada, IDRM/IGRD, 2003-1.
- HARTLEY, Keith (2003) *The Economics of UK Procurement Policy*", Department of Politics and Economics, Royal Military College of Canada, IDRM/IGRD 2003-2.
- HARTLEY, Keith (2003) *The Future of European Defence Policy: An Economic Perspective*. *Defence and Peace Economics*, 14, 2, April, 2003, 107-115.
- HARTLEY, Keith (2004) *The Economics of Offsets: The UK Experience*", in J Brauer and P Dunne (eds). *The economics of offsets*, Routledge, London.
- HITCH, Charles y McKEAN, Roland (1960) *The economics of defense in the nuclear age*. Harvard University Press, Cambridge, M.A. El texto completo de este trabajo puede ser descargado gratuitamente del sitio web de la Rand Corporation (EUA): <www.rand.org/pubs/reports/R346>.
- IISS (2005) *The Military Balance 2005-2006*. IISS (International Institute for Strategic Studies), Londres. En su capítulo 7, dedicado a América Latina, presenta datos muy completos sobre Uruguay en las páginas 350 a 352. Disponible en: <www.iiss.org/publications/the-military-balance>.
- IRIGOYEN, Ney (2006) *Razones y consecuencias de la autonomía del Sistema de Retiros y Pensiones Militares*. La cita resume conceptos presentados en la disertación del Director del SRPFFAA. Cnel. Ney C. Irigoyen durante el Seminario organizado para generar aportes para una nueva Ley Orgánica de Las Fuerzas Armadas, realizado en el marco del Debate Nacional sobre Defensa. Panel 3 –Sistema de Retiros y Pensiones Militares. 27 de Setiembre de 2006. Disponible en: <www.srpffaa.gub.uy/infogral1.htm>.
- JONAKIN, Jon & STEPHENS, Mark (2004) *The impact of structural Adjustment on Government Spending and Debt in Latin America*. *Defence and Peace Economics*, 2004, Vol. 15 (2). pp. 157-171.
- KALDOR, Mary (2000) *La economía globalizada de la guerra*. Revista "Economistas". Junio 2000, Nº 85. Madrid.
- KAPLAN R.S. y COOPER, R. (1997) *Cuadro de mando integral*. Ediciones Gestión 2000.
- KAPLAN R.S. y COOPER, R. (1998) *ABC y ABM*. Ediciones Gestión 2000.
- KAPLAN R.S. y COOPER, R. (2003) *Coste y Efecto*. Como usar ABC, ABM y ABB para mejorar la gestión de los procesos. Editorial Gestión 2000. Versión en español publicada en Octubre de 2003. ISBN: 84-8088-888-1.
- KAPLAN, R.S y ATKINSON, A (1989) *Advanced Management Accounting*, Second Edition, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1989.
- KAPLAN, R.S. y NORTON, D. (1996) *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Harvard Business School Press, Boston, Mass.
- KAPLAN, R.S. y NORTON, D. (1997) *El Cuadro de Mando Integral*. Ediciones Gestión 2000, S.A. Barcelona. Primera Edición: Febrero de 1997. ISBN 84 8088 175 5. p. 39. Traducción al español del original en inglés: KAPLAN, R.S. y NORTON, D.P. (1996) *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Harvard Business School Press, Boston, Mass.
- KIRICHENKO, Iván (2005) *Ministerio de Defensa promueve asociaciones entre Fuerzas Armadas y empresas privadas para crear una industria de equipamientos militares*. Semanario BÚSQUEDA. Montevideo, Uruguay. Artículo publicado en la edición del 16 de Noviembre de 2005. p.16.
- KLARE, Michael y ANDERSEN, David (1996) *A Scourge of Guns: The Diffusion of Small and Light Weapons in Latin America*. Washington DC, Primera edición realizada en agosto de 1996. ISBN 0-9653386-0-6. Páginas 27 y 28. Este libro está disponible para consultas en línea en el sitio Web de la Federación de Científicos Americanos (FAS, Federation of American Scientists): <www.fas.org/asmp/library/scourge/scourge-ch3.pdf>.
- KOLLIAS, Christos (2001) *Country Survey: Military Expenditure in Cyprus*. *Defence and Peace Economics*, 2001, Vol. 12, pp. 589-607.
- KRALEV, Nicholas (2003) *Estados Unidos suspende la ayuda militar a 35 países*. Artículo publicada en *The Washington Times*, el 2 de julio de 2003. Este artículo fue consultado en línea el 5 de noviembre de 2005 en: <www.washingtontimes.com/world/20030701-115712-8350r.htm>.

- LA REPÚBLICA (2005) Alrededor de 150 empresas uruguayas proveen materiales a Misiones de ONU. Informe interno del Ejército destaca el papel de la industria nacional. Diario La República, Montevideo. Edición del 10 mar.05. p. 7.
- LACHO Y LEÓN, José Luis (2005) Optimización de Recursos de Defensa: Aspectos Económicos. En El esfuerzo de Defensa. Racionalización y optimización. Monografías del CESEDEN N° 76. Ministerio de Defensa de España, Madrid, Abril de 2005.p. 31. Esta publicación está disponible a texto completo en: <www.ceseden.es/c_documentacion/monografias.htm>.
- LOBO GARCÍA, Ángel (1981) La OTAN y España: El precio de una alianza. Madrid, Editorial Sábado Gráfico, 1981. Libro publicado en base a la tesis doctoral defendida por el en julio de 1980 y que se titulaba "Consecuencias Económicas de la adhesión a la OTAN".
- LOBO GARCÍA, Ángel (2005) Capítulo Introductorio. Editado en: El esfuerzo de Defensa. Racionalización y optimización. Monografías del CESEDEN N° 76. Ministerio de Defensa de España, Madrid, Abril de 2005. pp. 15 y 19. Esta publicación está disponible en: <www.ceseden.es/c_documentacion/monografias.htm>.
- LOBO GARCÍA, Ángel (2005) El Gasto de Defensa en el Mundo. En Panorama Estratégico 2004/2005. Capítulo IX. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) Madrid, junio de 2005.
- MACHADO, Carlos (1984) Historia de los Orientales. Tomo I, 4ª Edición. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- MALAMUD, Marina (2007) Hacia la modernización de la Defensa Nacional: el caso de Chile. ARI N° 11/2007. Análisis del Real Instituto Elcano publicado el 6 de febrero de 2007. Disponible en: <www.realinstitutoelcano.org>.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, Antonio (1999) El Sector Europeo de la Defensa. Problemas y perspectivas en una economía global. Tesis Doctoral. UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia), Madrid, 1999.
- MARTINY, M. (1998) La Gestión del Conocimiento en HP Consulting, Organizational Dynamics, 27,2, pp.71-7. Citado por Kevin Wilson (2002) Potenciando la Gestión del Conocimiento. La visión de la Real Armada Británica. En Estudios Internacionales de Gestión de la Defensa, Canfield University Press, Bedfordshire, UK, 2002. p. 149.
- MCKEAN, Roland & HITCH, Charles (1960) The economics of defense in the nuclear age. Harvard University Press, Cambridge, M.A. El texto completo de este trabajo puede ser descargado gratuitamente del sitio web de la Rand Corporation (EUA): <www.rand.org/pubs/reports/R346>.
- MERCOSUR (1997) Protocolo sobre Comercio de Servicios en el MERCOSUR. Disponible para consulta a texto completo en: <www.mercosur.org.uy>.
- MERCOSUR (2004) Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR (Reglamentación). MERCOSUR/CMC/DEC. N° 55/04: REGLAMENTACIÓN DEL PROTOCOLO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS DEL MERCOSUR. Emitida el 16 de Diciembre de 2004 Disponible en: <www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec5504s.asp>.
- MERCOSUR (2004) Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR (Protocolo). MERCOSUR/CMC/DEC. N° 27/04: PROTOCOLO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS DEL MERCOSUR. Derogó al Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR, aprobado por la Decisión CMC N° 40/03.
- MERCOSUR (2004) Resolución 35/04. MERCOSUR/GMC/RES. N° 35/04. GRUPO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS DEL MERCOSUR. Esta Resolución de Grupo Mercado Común (GMC), emitida el 26 de diciembre de 2004, transformó el Grupo Ad Hoc de Compras Gubernamentales, creado por la Resolución GMC N° 79/97, en "Grupo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR". Disponible en: <www.comercio.gov.ar/dnpce/documentos/resolucion352004.doc>.
- MOLAS GALLART, Jordi (2000) Los estándares y la reforma de la política de compras de defensa. Revista "Economistas". Junio 2000, N° 85. Madrid.
- MONTOTO SIMÓN, Jaime (1998) Las Industrias Europeas de la Defensa. Editado en La Convergencia de Intereses de Seguridad y Defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas. Publicación N° 27 de la serie Monografías del CESEDEN (Centro Superior de Estudios de la Defensa), Madrid.
- MORALES RAMOS, Eduardo (2004) Country Survey XIX: Mexico. Defence and Peace Economics, 2004, Vol. 15 (1), February, pp. 83-99.

- NONAKA, I. & JOHANSSON, J.K. (1985) Japanese Management: What about the "Hard" Skills?, Academy of Management Review, vol.10, n°2, p.181-191.
- NONAKA, I. & TAKEUCHI, H. (1995) The Knowledge-Creating Company. Oxford University Press.
- NONAKA, I. (1988) Creating Organizational Order out of Chaos: Self-Renewal in Japanese Firms. California Management Review, Spring, p.57-93.
- NONAKA, I. (1991) The Knowledge-Creating Company. Harvard Business Review, vol.69, n°6, p.96-104.
- NUEVA MAYORÍA (2004) Balance Militar de América del Sur. Publicado el 16 de noviembre de 2004 por el Centro de Estudios Nueva Mayoría (Buenos Aires, Argentina). América Latina y el Caribe es la región del mundo que menos gasta en defensa: <www.nuevamayoria.com/ES/BIBLIOTECA/resenas/041116.html>.
- OCDE (1997) Benchmarking, evaluation, and strategic management in the public sector. OCDE-Best Practices Institute.
- ONU (1999) Quinto Comité – 10 – Comunicado de Prensa GA/AB/3287 50ª Reunión (AM) 16 de marzo de 1999. Disponible en el sitio web de web de ONU: <www.un.org/News/Press/docs/1999/19990316.gaab3287.html>.
- ONU (2005) Press Release GA/AB/3674. Documento emitido el 09/05/2005, que presenta los resultados de una reunión del Comité de Presupuesto en la que se discutió la financiación de las misiones de paz en Haití y en al República Democrática del Congo. Ver: <www.un.org/News/Press/docs/2005/gaab3674.doc.htm>.
- ORTIZ, Rodrigo (2003) Modernización de Gestión. Artículo disponible en el sitio web del Ejército de Chile: <www.ejercito.cl/noticias/detalle_noticias.php?id=527&PHPSESSID=1c5257259bd949ee7034ef3834536438l>.
- PATTILLO, Guillermo (2001) El Presupuesto de Defensa en Chile: Procesos decisionales y Propuestas de Indicadores de Evolución. Artículo publicado en Security and Defense Studies Review, Vol.1 Invierno 2001, p.125 a 146. Guillermo Pattillo es Profesor de la Universidad de Santiago y de la Universidad Católica de Chile. Artículo consultado en enero de 2005 en el sitio del CHDS (Center for Hemispheric Defense Studies): <www3.ndu.edu/chds/Journal/PDF/Patillo-final.pdf>.
- PEDERIVA, Joao Henrique (2004) A Defesa Brasileira e o Orçamento. Artículo publicado en Security and Defense Studies Review, Vol.4, N° 2, fall 2004, p.114 a 134. Artículo consultado en enero de 2005 en el sitio del CHDS (Center for Hemispheric Defense Studies): <www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2004/Pederiva_article-edited.pdf>.
- PELÁEZ, Amílcar Andrés (1999) *El Marketing como Herramienta del Ejército. Estrategias de Marketing Institucional para el Tratamiento de la Imagen Pública del Ejército*. IMES (Instituto Militar de Estudios Superiores). Montevideo, Uruguay. p. 87.
- PELÁEZ, Amílcar Andrés (2001) *El Comercio Electrónico y su incidencia en la logística del Ejército*. Tesis de Grado para la obtención del Título de Licenciado en Ciencias Militares. IMES (Instituto Militar de Estudios Superiores), Montevideo, Diciembre de 2001.
- PELÁEZ, Amílcar Andrés (2003) *Incidencia de la Seguridad y la Defensa en los Procesos de Integración: El Mercosur en el contexto global*. Memoria de Grado para la obtención del Título de Licenciado en Negocios Internacionales e Integración, Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, Junio de 2003.
- PELÁEZ, Amílcar Andrés (2005) Administración Militar. Una pieza clave en la modernización de las Fuerzas Armadas. Artículo publicado en la edición 2005 del anuario que edita el IMES (Instituto Militar de Estudios Superiores), Montevideo. Disponible en: <www.imes.edu.uy>.
- PELÁEZ, Amílcar Andrés (2005) Las Universidades y la Reforma del Estado: La Importancia de Formar Administradores Públicos. Ponencia presentada en el III Encuentro Nacional (II Encuentro Internacional) de Universitarios en Dirección y Administración. Montevideo, 18 y 19 de Agosto de 2005. Posteriormente, una versión actualizada de esta ponencia fue publicada como un artículo en la Revista Electrónica N°6 de la FCE (Facultad de Ciencias Empresariales) de la Universidad Católica del Uruguay. ISSN 1510-9453. Disponible en: <www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasEmpresariales/RevistaFCE/Revista6/articulos/Pelaez.pdf>.
- PELÁEZ, Amílcar Andrés (2007) Country Survey XX: Defence Spending and Peacekeeping in Uruguay. Artículo publicado en la revista especializada Defence and Peace Economics, Vol. 18, Issue 3, 2007. ISSN 1024-2694. pp. 281-302. Disponible en: <www.informaworld.com/smp/content~content=a777253964~tab=send>.
- PEÑA, Iñaki (2002) Knowledge Networks as Part of an Integrated Knowledge Management Approach. Journal of

Knowledge Management. Volume 6, Number 5, 2002.

- PEÑA, Iñaki (2002) Transferencia de Conocimientos Mediante Acuerdos de Colaboración. Revista Economía Industrial. Nº 346, IV. p. 69.
- PÉREZ MUINELO, Francisco (1996) Panorámica del Presupuesto de Defensa en España 1946–1995. INCIPE (Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior). Ensayos INCIPE Nº 15, 1996. Disponible para descarga a texto completo en el sitio web de INCIPE: <www.incepe.org/ENSAYO15.PDF>.
- PÉREZ MUINELO, Francisco (2006) El Presupuesto de Defensa en España 1946-2006. Ministerio de Defensa. Centro de Publicaciones. Plaza de Edición. Madrid. 1ª Edición. ISBN: 849781262X. p. 25.
- PERÚ (2005) Libro Blanco de la Defensa Nacional. Ministerio de Defensa de Perú. Abril de 2005, puede ser consultado en el sitio web del Ministerio de Defensa de ese país: <www.mindef.gob.pe>.
- PETREI, Humberto (1997) Presupuesto y Control: Pautas de reforma para América Latina. BID (Banco Interamericano de Desarrollo).1997.
- PIOLI, Juan (2006) Grandes lineamientos hacia el diseño y la implementación de la interoperabilidad entre fuerzas y la doctrina conjunta. Editado en: URUGUAY – MDN (2006) Debate Nacional sobre Defensa. Aportes para una Ley de Defensa. Julián González Guyer (Compilador) MDN (Ministerio de Defensa Nacional) – PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Montevideo. Mayo de 2006. ISBN: 9974-7971-1-X. Disponible en: <www.mdn.gub.uy/archivos/debatenacional/libro_defensa2.pdf>.
- PION-BERLIN, David (2005) El Manejo Político de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica. *Military Review en Español*. Marzo–Abril 2005. pp. 52-67. Disponible en: <<http://usacac.army.mil/CAC/milreview/Spanish/index.asp>>.
- PROYECTO MERITUM (2002) Directrices para la Gestión y Difusión sobre Intangibles (Informe de Capital Intelectual). Fundación Airtel Móvil, Madrid.
- PUCE (2007) Democracia Seguridad y Defensa. PUCE (Pontificia Universidad Católica del Ecuador). Boletín Bimestral. Año 3 - Enero / Febrero – 2007. p. 2 y siguientes.
- QUÍLES FUSTER, Antonio (2005) Racionalización en la Logística a la Luz de la Revisión Estratégica. Artículo editado en *El esfuerzo de Defensa. Racionalización y optimización*. Monografías del CESEDEN Nº 76. Ministerio de Defensa de España, Madrid, Abril de 2005. Esta publicación está disponible a texto completo en: <www.ceseden.es/c_documentacion/monografias.htm>.
- RESDAL (2004) *El presupuesto de defensa en América Latina. La importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente*. Disponible en el sitio web de RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina): <www.resdal.org/libro-guia-presu.html>.
- RESDAL (2007) Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina – Edición 2007. Este documento disponible a texto completo en el sitio de RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina): <www.resdal.org/libros/Archivo/atlas-libro07.htm>.
- RIAL, Juan (2005) La Relevancia de las Misiones de Paz para las Fuerzas Armadas de Uruguay. Artículo publicado en Agosto 2005. Artículo disponible en el sitio web de RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina): <www.resdal.org/producciones-miembros/main-ult.html>.
- RIVERA, Olga (1999) El Método del Caso como herramienta para externalizar el conocimiento tácito. Artículo disponible en: <www.gestiondelconocimiento.com/pdf-art-gc/00206Rivera.pdf>.
- RIVERA, Olga (1999) Oferta y Demanda de Formación en Gestión para Directivos en el ámbito de la CAPV (Comunidad Autónoma del País Vasco). Artículo disponible en: <www.gestiondelconocimiento.com/pdf-art-gc/00205Rivera.pdf>.
- RIVERA, Olga (2000) La gestión del conocimiento en el mundo académico: ¿cómo es la universidad de la era del conocimiento? Artículo disponible en: <www.gestiondelconocimiento.com/pdf-art-gc/00203Rivera.pdf>.
- RIVERA, Olga (2001) El debate sobre los límites de la Gestión del Conocimiento. Artículo disponible en: <www.gestiondelconocimiento.com/leer.php?id=204&colaborador=Rivera>.
- RUNZA, Ricardo (1999) Acerca de las Modernas Técnicas de Gestión y Diseño para la Reestructuración de las Fuerzas Armadas Argentinas, EDN, Buenos Aires. Ver: <www.ieeba.com.ar/Templates/invesrunza.html>.

- RUNZA, Ricardo (2002) La Respuesta Militar a los Procesos de Reestructuración del Estado Argentino desde 1989 hasta 1999, Mimeo, IEEBA (Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires).
- RUNZA, Ricardo (2003) La Reforma del Sistema Logístico de la Defensa Británica: Análisis y Evaluación de sus posibilidades de implementación en países de las características de la Argentina, Mimeo, IEEBA (Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires), Buenos Aires.
- RUNZA, Ricardo (2004) Las prácticas de buen gobierno y la aplicación de modernos sistemas de planeamiento y gestión en el sector defensa. Los casos de Argentina, Australia, Chile, EEUU y Gran Bretaña. Ponencia presentada en el Primer Seminario Iberoamericano y del Caribe sobre "Los desafíos del buen gobierno", Buenos Aires, 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2004.
- RUNZA, Ricardo (2004) Misiones, despliegue y organización de las Fuerzas Armadas de Argentina, Brasil y Chile, en Fuerzas Armadas & Sociedad, FLACSO, Santiago de Chile.
- SÁENZ, Josune (2005) Capital Intelectual. Publicación entregada durante el Curso sobre Gestión del Conocimiento, Aprendizaje Organizacional y Medición del Capital Intelectual, del Doctorado en Economía y Dirección de Empresas de la Universidad de Deusto (San Sebastián).
- SÁENZ, Josune (2005) Capital Intelectual. Segunda Edición Revisada y Ampliada. Publicación entregada durante el Curso sobre Gestión del Conocimiento, Aprendizaje Organizacional y Medición del Capital Intelectual, del Doctorado en Economía y Dirección de Empresas de la Universidad de Deusto (San Sebastián).
- SÁENZ, Josune (2005) Human Capital Indicators, Business Performance and Market-To-Book Ratio. Trabajo científico de investigación presentado en el Congreso Internacional sobre Capital Intelectual (Helsinki, septiembre de 2004) publicado en el Journal of Intellectual Capital, Volumen 6, N° 3, de agosto de 2005.
- SÁENZ, Josune y GOMEZ J.V. (2005) Intangible Disclosure, Market Performance and Business Reputation. Trabajo académico presentado en el 26° Congreso Anual McMaster. Canadá, enero de 2005.
- SANAÚ VILLAROYA, Jaime (2000) Evolución del gasto militar de España y de sus socios comunitarios. Revista "Economistas". Junio 2000, N° 85. Madrid.
- SANDLER, Todd & HARTLEY, Keith (1995) The Economics of Defence. Cambridge University Press.
- SANDLER, Todd & HARTLEY, Keith (2007) Handbook of Defense Economics. Volume 2. North Holland. First Published in April 2007. Edited by Todd Sandler & Keith Hartley. ISBN-13: 978-0-444-51910-8 ISBN-10: 0-444-51910-6.
- SAYAGUÉS, Alberto (2005) ¿Qué no hemos aprendido luego de sucesivas crisis?. Ponencia presentada en el III Encuentro Nacional (II Encuentro Internacional) de Administradores. Montevideo, en Agosto de 2005.
- SCHEETZ, Thomas (2002) El Presupuesto de Defensa en Argentina: su contexto y una metodología de análisis. Artículo publicado en Security and Defense Studies Review, Vol.2, N° 1, summer 2002, p.46 a 165. Artículo consultado en enero de 2005 y disponible en el sitio del CHDS (Center for Hemispheric Defense Studies): <www3.ndu.edu/chds/Journal>.
- SCHEETZ, Thomas (2002) Una Evaluación del documento cepalino, "Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de Defensa". Artículo publicado en la Revista Fuerzas Armadas y Sociedad (Año 18 N° 1-2, 2004). Disponible en: <www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id_articulo=37>.
- SELA (2005) Lecciones para privatizar las jubilaciones. Artículo tomado de The Wall Street Journal, EEUU. Servicio Informativo del SELA (Sistema Económico Latino Americano) del 03 de febrero de 2005. Disponible en: <www.sela.org>.
- SELA (2006) Uruguay concluye pago al FMI. Artículo publicado en el Servicio Informativo del SELA del 30 de noviembre de 2006. Disponible en: <www.sela.org>.
- SELA (2007) Crece 7 por ciento el PBI en Uruguay. Artículo publicado por el Servicio Informativo del SELA (Sistema Económico Latino-Americano) del 23 mar. 07. Disponible en: <www.sela.org>.
- SENGE, P. (1990) The Fifth Discipline. Doubleday. New York.
- SHIMIZU, Hirofumi (2005) An Economic Analysis of the UN Peacekeeping Assessment System. *Defence and Peace*

Economics. Vol.16 (1), February 2005, pp.1-18.

- SIPRI (2004) Yearbook 2004. Instituto Internacional de Estocolmo de Investigaciones para la Paz (2004). Anuario 2004. Este Instituto más conocido por su sigla en inglés SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), publica desde 1969, un anuario (SIPRI Yearbook), el cual reúne información sobre la limitación de armamento, la paz y la seguridad. La versión condensada y en español del anuario del SIPRI, está disponible en: <http://editors.sipri.se/pubs/yb04/ESPANOL_MINIYEARBOOK2004.pdf>.
- SOLOMON, Binyam & SONE, J. Craig (2005) Canadian Defence Policy and Spending. *Defence and Peace Economics*, 2005, Vol. 16 (3), June, pp. 145-169.
- SOLOMON, Binyam (2004) The Political Economy of Canadian Defence Spending and Peacekeeping. Thesis presented for the Degree of PhD. University of York. Department of Economics and Related Studies.
- STRUYS, Wally (2002) Country Survey XV: Defence Policy and Spending in Belgium. *Defence and Peace Economics*, 2002, Vol. 13 (1) .pp 31-53.
- SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo (2003) Lecciones Aprendidas para una Mayor Transparencia y Eficiencia en el Proceso de Adquisiciones en el Sector Defensa: El Caso Español. Conferencia pronunciada por el Director del IUGM en el Instituto de Defensa Legal de Lima, Perú (Septiembre de 2003). Documento disponible en: <www.iugm.uned.es/img/publicaciones/papeles/papeles-estudiar/economia/suarez02.pdf>.
- SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo (2003) Paz, Seguridad y Defensa en Iberoamérica. Una reflexión en común. Artículo publicado en Cuaderno de Estrategia N° 126 editado por el IEEE (Instituto Español de Estudios Estratégicos). Disponible en: <www.ieee.es/archivos/subidos/CE/Cuaderno%20Estrategia%20126.pdf>.
- SVEIBY, K.E. (1997) *The New Organizational Wealth: Managing and Measuring Knowledge-Based Assets*. Berrett-Koehler Publishers, Inc.
- TYLOG (2005) La externalización del Ejército español alcanzará a corto plazo 6.000 millones. Artículo publicado en el sitio web de la organización TYLOG (Transporte y Logística), el 28 jun.05. Disponible en: <www.tylog.com/Noticia.aspx?DocId=38080>.
- ULTIMAS NOTICIAS (2005) 41 % de los uruguayos creen que las Fuerzas Armadas no deberían existir. *Diario Últimas Noticias*. Montevideo, Uruguay. Edición del 7 de noviembre de 2005. p.6.
- ULTIMAS NOTICIAS (2005) Casi el 15% de los soldados solicitó el Ingreso Ciudadano. El 50% vive en la pobreza; Ejército sin rubros para comida. *Diario Últimas Noticias*. Montevideo, Uruguay. Edición del 08 set. 2005. p. 3.
- ULTIMAS NOTICIAS (2005) Defensa adquirió material bélico a Rusia a cambio de saldar la deuda. Son 60 Camiones Tipo Ural y 40 Blindados Livianos. Edición del 19 Oct.05, p. 3.
- ULTIMAS NOTICIAS (2005) Defensa adquirió material bélico a Rusia a cambio de saldar la deuda. *Diario Ultimas Noticias*. Montevideo, Uruguay. Edición del 19 de octubre de 2005. p.3.
- ULTIMAS NOTICIAS (2005) Ejército quiere vender unidades por U\$S 5 millones y asociarse con capitales privados. Interés de empresas europeas en fabricación de explosivos, cascos, botas y ensamble de fusiles. Artículo publicado en el diario Últimas Noticias. Montevideo, Uruguay. Edición del 19 de setiembre de 2005. p. 3.
- ULTIMAS NOTICIAS (2005) Planta de explosivos del Ejército recibió certificación de calidad. Artículo publicado en el diario Últimas Noticia. Montevideo. Edición del 06 jul. 2005. p.4.
- ULTIMAS NOTICIAS (2007) Uruguay exige a ONU pagos por misiones en Haití y Congo. El gobierno se encuentra en tratativas en Montevideo y Nueva York. *Diario Últimas Noticias*. Montevideo, Uruguay. Edición del 24 de abril de 2007. p.3.
- URUGUAY – CEPRE (2004) "Informe del gasto ejecutado en el año 2003". Reporte trimestral sobre la Ejecución de Presupuesto Nacional, publicada por la CEPRE (Comisión Ejecutiva para la Reforma del Estado), dependiente de la Presidencia de la República de Uruguay. Información actualizada al 31 ene.04 y consultada el 10 de diciembre de 2004. Disponible en: <www.cepre.opp.gub.uy>.
- URUGUAY – CGE (2004) Ejército Nacional: Marco Conceptual del Proceso de su Modernización. Comando General del Ejército (CGE). Montevideo, Noviembre de 2004. Documento disponible para descarga a texto completo en: <www.ejercito.mil.uy/rpp/PAGINAS/marco_conceptual.pdf>.
- URUGUAY – CGN (1997) TOCAF (Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado). La edición

vigente es la compilada en 1996 y aprobada por el Decreto 194/997 del 10/06/97. Esta norma, al igual que el resto de las Leyes y decretos referidos, está disponible en el sitio web del Parlamento Nacional: <www.parlamento.gub.uy>.

URUGUAY - CGN (2004) Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del Ejercicio 2004. CGN (Contaduría General de la Nación). Montevideo. Documento disponible en el sitio web de esta institución: <www.cgn.gub.uy/rendiciones/Balance2004/Cuadros/tomo_1/cuadro01.pdf>.

URUGUAY – CGN (2005) Ley de Presupuesto 2005-2009 vigente desde el 1º de enero de 2006. Documento disponible en: <www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17930.htm>.

URUGUAY - MDN (1999) *Bases para una Política de Defensa Nacional*. Ministerio de Defensa Nacional. Montevideo. Capítulo IV: Concepto de Defensa Nacional. Documento consultado el 15 de diciembre de 2004 y disponible en la página web de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA (Organización de Estados Americanos): <www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefUrug.htm>.

URUGUAY – MDN (2005) Memoria Anual del Ejercicio 2005. MDN (Ministerio de Defensa Nacional), Montevideo. Diciembre de 2005.

URUGUAY – MDN (2005) *La Defensa Nacional: Aportes para un debate*. Ministerio de Defensa Nacional. Montevideo. Enero de 2005. Esta publicación está disponible en el sitio web del Ministerio de Defensa Nacional: <www.mdn.gub.uy/paginas/libro.asp>.

URUGUAY – MDN (2006) Memoria Anual del Ejercicio 2006. MDN (Ministerio de Defensa Nacional), Montevideo. Diciembre de 2006.

URUGUAY – MDN (2006) Debate Nacional sobre Defensa. Aportes Internacionales. Julián González Guyer (Compilador) MDN (Ministerio de Defensa Nacional) – PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Montevideo. Mayo de 2006. ISBN: 9974-7971-0-1. Disponible en el sitio web del Ministerio de Defensa Nacional: <www.mdn.gub.uy/archivos/debatenacional/aportes_internacionales.pdf>.

URUGUAY – MDN (2006) Debate Nacional sobre Defensa. Aportes para una Ley de Defensa. Julián González Guyer (Compilador) MDN (Ministerio de Defensa Nacional) – PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Montevideo. Mayo de 2006. ISBN: 9974-7971-1-X. Disponible en el sitio web del Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay: <www.mdn.gub.uy/archivos/debatenacional/libro_defensa2.pdf>.

URUGUAY - OPP (2004) "Informe del gasto ejecutado en el año 2003". Reporte trimestral sobre la Ejecución de Presupuesto Nacional, publicada por la CEPRE (Comisión Ejecutiva para la Reforma del Estado), dependiente de la Presidencia de la República de Uruguay. Información actualizada al 31 ene.04 y consultada el 10 de diciembre de 2004. Disponible en: <www.cepre.opp.gub.uy>.

URUGUAY – OPP (2004) Manual de Compras Gubernamentales (CEPRE, Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) del gobierno uruguayo.

URUGUAY – OPP (2005) *Guía Metodológica de Planificación Estratégica*. CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado) dependiente de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto). Montevideo. Marzo de 2005. Este documento está disponible para ser descargado a texto completo en el sitio de la OPP: <www.cepre.opp.gub.uy/images/stories/CEPRE/PDF/presupuesto_2005_2009/planificacion_estrategica/guia_metodologica_de_PE.pdf>.

URUGUAY - OPP (2005) Instructivo para la Formulación de Inversiones para el Presupuesto Nacional 2005 – 2009. Publicado en Agosto de 2005 por el Departamento de Presupuesto Nacional de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto). Montevideo, Uruguay. Este documento puede ser consultado en: <www.cepre.opp.gub.uy/images/stories/CEPRE/PDF/manuales/instructivo_proyeccion_inversiones_presupuesto_nacional_2005_2009.pdf>.

URUGUAY – OPP (2005) Manual del usuario del Sistema PEG – SEV. Versión preliminar 2005. Este documento está disponible para ser descargado a texto completo en el portal del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) del gobierno uruguayo: <http://cepre.opp.gub.uy/images/stories/CEPRE/PDF/manuales/PEG_SEV_manual_usuario.pdf>.

URUGUAY (2004) Constitución de la República. La Constitución de la República, actualmente en vigencia, es la Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994; el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Está disponible en el sitio web del Poder Legislativo: <www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>.

US–DOD (1997) Iniciativa de Reforma de la Defensa (Defense Reform Initiative). Departamento de la Defensa de los

- EUA (US Department of Defence) Disponible en: <www.defenselink.mil/dodreform/overview.htm>.
- US-DRMI (1997) Manual de Análisis Económico para Compras de Defensa. Este manual publicado por el Instituto de Administración de Recursos de Defensa (DRMI – Defense Resources Management Institute) de la Escuela Naval de Postgrados (NPS – Naval Postgraduate School) de Monterrey, California. Puede ser consultado en: <www.nps.navy.mil/drm/ecoanal.htm>.
- VALIÑO CASTRO, Aurelia (2000) Los grandes tópicos del gasto de defensa desde la perspectiva de la economía pública. Revista “Economistas”. Junio 2000, N° 85. Madrid.
- VALIÑO CASTRO, Aurelia (2001) Defence Spending in Spain. *Defence and Peace Economics*, 2001, Vol.12. pp.395-415.
- VÁZQUEZ, Tabaré (2004) El Gobierno del Cambio. Propuestas y Proyectos. Incluye la propuesta que hizo el actual gobierno sobre temas de defensa durante la campaña electoral 2004. Este documento está disponible a texto completo en: <www.ps.org.uy/prog/ResumenPropuestasEPFA.pdf>.
- VELARDE FUENTES, Juan (2000) La evolución de una economía castiza a una globalizada: sus consecuencias para los planteamientos defensivos españoles”. Revista “Economistas”. Junio 2000, N° 85. Madrid.
- VILLAFañE, J. (2004) La buena reputación: claves del valor intangible de las empresas. Pirámide. Madrid. Citado por Saenz y Gomez (2005) “Intangible Disclosure, Market Performance and Business Reputation”. Trabajo académico presentado en el 26° Congreso Anual McMaster. Canadá, enero de 2005.
- VILLALBA FERNANDEZ, Aníbal (2004) La planificación estratégica de las operaciones militares: paralelismo con la planificación empresarial. Artículo publicado en la Revista *Dirección y Progreso*. Noviembre – Diciembre 2004. pp. 99 a 104.
- WILSON, Kevin (2002) Potenciando la Gestión del Conocimiento. La visión de la Real Armada Británica. Editado en Estudios Internacionales de Gestión de la Defensa, Canfield University Press, Bedfordshire, England, 2002. p. 153.
- WORLD BANK (2004) World Indicators on Development 2004. El reporte sobre Uruguay está disponible en español e inglés en: <www.bancomundial.org/uruguay>.
- ZURBRIGGEN, Cristina (2005) Política Exterior, Defensa y las Operaciones de Paz: ¿una estrategia coherente? El caso de Uruguay. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 19, N°1, 2005.pp.85-109. p.100.

Anexo 1: Análisis de Correlación de Posiciones (Rank Correlation)

En este anexo se presenta el análisis en base al cual se arribó a las conclusiones presentadas en la Sección 4.2 de este trabajo, sobre la posible relación existente entre diferentes variables que definen el tipo y la magnitud de la participación de Uruguay en OMP (Operaciones de Mantenimiento de la Paz).

1. Correlación entre la Cantidad de Tropa desplegada y el Número de Muertes

País	Número de tropas actualmente desplegadas	Número de víctimas en todas las misiones de Naciones Unidas en que el país participó (1948-2005)	Posición en cuanto a la contribución de tropa	Posición en cuanto al Número de víctimas	Diferencia (Posición A - Posición D)	Diferencia al Cuadrado
	A	D	Posición A	Posición D	d	d ²
1. Pakistán	9.802	93	1	3	-2	4
2. Bangladesh	8.936	67	2	5	-3	9
3. India	6.505	113	3	1	2	4
4. Nigeria	3.499	71	4	4	0	0
5. Etiopía	3.425	46	5	6	-1	1
6. Nepal	3.420	55	6	7	-1	1
7. Jordania	3.173	19	7	8,5	-1,5	2,25
8. Ghana	2.562	107	8	2	6	36
9. Uruguay	2.496	18	9	10	-1	1
10. Sudáfrica	2.304	19	10	8,5	1,5	2,25
Totales						60,50
<p>Índice de Correlación. A fin de explorar una posible relación de causalidad entre el número de tropas desplegadas en OMP y el número de fallecimientos sufridos por los diez principales países contribuyentes de tropa, fue usado el análisis de <i>Correlación de Posiciones</i> (Rank Correlation) de Spearman, y la fórmula para obtener el <i>Coefficiente de Correlación de Spearman</i> (r_s) es presentada a la derecha.</p>			$r_s = 1 - \frac{6 \times \sum d^2}{n(n^2 - 1)} = 1 - \frac{6 \times 60,50}{10(100 - 1)} = 0,633$			
<p>El Índice de Correlación adopta valores que van desde 1 a -1. Un valor de 0 indica la no existencia de correlación. Un coeficiente de 1 indica una correlación positiva (directa) perfecta. Cuando dos variables tienen cierto grado de correlación positiva, podrá verificarse que cuando los valores de una variable se incrementan, los valores de la otra también se incrementan. Un valor de -1 indica una correlación negativa (inversa) perfecta. Si dos variables tienen algún grado de correlación negativa, cuando los valores de una se incrementan, los de la otra se reducen. Cualquier valor diferente de cero estará marcando una tendencia, ya sea positiva o negativa, pero por convención, solo se tienen en cuenta los índices de correlación de +/- 0,5 o superiores.</p>						
<p>Significación. Según las tablas de valores críticos para el coeficiente de correlación de Posiciones de Spearman (Barrow 2001, p.236-237), el valor crítico para determinar un nivel de significación del 5%, en un estudio que incluye 10 casos (n=10), es 0,648. Esto define las áreas de correlación positiva y negativa que se muestran en el diagrama a la derecha.</p>						
<p>La Significación, muestra el grado de confiabilidad del Índice de Correlación calculado. Por convención, desde el punto de vista econométrico, solo se aceptan como válidos los resultados que presentan un grado de Significación (Sig.) igual o inferior a 0,05 (5%). Esto indica que existe una probabilidad de 5% o menor de que el resultado obtenido se deba a la casualidad.</p>						
<p>Resultado. El Coeficiente de Correlación de Posiciones de Spearman (r_s) es, en este caso, 0,633, lo que muestra una marcada tendencia a la existencia de una Correlación Positiva entre el número de Tropas desplegadas y el Número de fallecimientos. Sin embargo, esta correlación no es lo bastante fuerte como para ser aceptada como válida y la relación entre estas variables debe ser considerada como no significativa.</p>						

Conclusiones. El análisis de Correlación de Posiciones realizado muestra una tendencia a la existencia de una leve correlación positiva entre el número de tropas desplegadas y el número de fallecimientos ocurridos en OMP (Operaciones de Mantenimiento de la Paz). Esto parece confirmar, una presunción bastante elemental, que está basada en la consideración de que las posibilidades de que las víctimas mortales aumenten a medida que aumenta el número de tropas desplegadas en OMP. Sin embargo analizando el caso particular de Uruguay, es posible ver que el país presenta unas cifras de fatalidades muy por debajo del promedio de los 10 principales países contribuyentes de tropas puesto que ha debido lamentar sólo 18 muertes, en todas las operaciones de paz de Naciones Unidas en las que ha participado durante el período analizado (1948-2005).

En contraste, el promedio de víctimas entre los actuales 10 principales países contribuyentes es de 60,8 durante el mismo período (ver Cuadro 31 de p.172 – Contribuciones de Tropas la Operaciones de Paz de ONU). No cabe duda de que el número de muertes guarda una relación directa con el número de tropas desplegadas en el mismo período en el cual las muertes ocurrieron (1948-2005). Esta información no está disponible en caso de los países analizados. Sin embargo el análisis fue conducido sólo para verificar si la cantidad de víctimas fatales, sufrida por estos países, podría tener algún impacto en la decisión política de cada gobierno sobre la contribución de tropas. Parece evidente, también, que la cantidad de muertes no es tan importante para este análisis, como lo es la causa de esas muertes. En las OMP (esto no incluye a las Operaciones de Imposición de la Paz), hay con frecuencia un bajo número de muertes y en general estas son causadas por acontecimientos que podrían ocurrir aun si los efectivos estuvieran en sus respectivos países mientras desarrollan sus actividades profesionales y personales habituales.

2. Correlación entre el Número de Tropas Desplegadas y la Población Total

País	Número de tropas desplegadas actualmente	Población total del país	Posición en cuanto al número de tropas	Posición en cuanto a la Población	Diferencia entre Posiciones (Posición A – Posición E)	Diferencia al cuadrado
	A	E	Posición A	Posición E	d	d ²
1. Pakistán	9.802	162.419.946	1	2	-1	1
2. Bangladesh	8.936	144.319.628	2	3	-1	1
3. India	6.505	1.080.264.388	3	1	2	4
4. Nigeria	3.499	128.771.988	4	4	0	0
5. Etiopía	3.425	73.053.286	5	5	0	0
6. Nepal	3.420	27.676.547	6	7	-1	1
7. Jordania	3.173	5.759.732	7	9	-2	4
8. Ghana	2.562	21.029.853	8	8	0	0
9. Uruguay	2.496	3.415.920	9	10	-1	1
10. Sudáfrica	2.304	44.344.136	10	6	4	16
Totales						28

$$r_s = 1 - \frac{6 \times \sum d^2}{n(n^2 - 1)} = 1 - \frac{6 \times 28}{10(100 - 1)} = 0,830$$

Correlación Negativa			Correlación Positiva
-1	-0,648	0	0,648

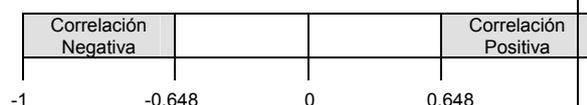
En este caso, el *Coefficiente de Correlación de Posiciones de Spearman* (r_s) es 0.830, lo que confirma la existencia de una correlación Positiva (Directa) entre el Número de Tropas desplegadas por cada país y la Población total del país. En este caso, la relación entre ambas variables es estadísticamente significativa puesto que el resultado se ubica entre 0,648 y +1, dentro del área que confirma la existencia de una "correlación positiva" y "significativa".

Conclusiones. Analizando la relación, entre el número de tropas desplegadas en OMP y la población de los diez principales países contribuyentes de tropas, es posible ver que hay una fuerte Correlación Positiva (directa) entre el número de tropas desplegadas y la población de cada país. Esto confirma otra presunción bastante elemental que está basada en la consideración de que la tendencia a la contribución de tropas estaría relacionada con la cantidad de efectivos militares disponible en un país. Y en este sentido, la realidad indica que la dimensión de las Fuerzas Armadas de un país, guarda en general una cierta relación con el tamaño de la población de ese país.

3. Correlación entre la Tropa Desplegada y la Proporción Tropa – Población

País	Número de tropas desplegadas actualmente	Relación entre la población y el número de tropa actualmente desplegadas en OMP	Posición en cuanto al número de tropas	Posición en cuanto a la Relación Población/Tropas	Diferencia entre Posiciones (Posición A - Posición E/A)	Diferencia al Cuadrado
	A	E/A	Posición A	Posición E/A	d	d ²
1. Pakistán	9.802	1: 16.570	1	6	-5	25
2. Bangladesh	8.936	1: 16.150	2	5	-3	9
3. India	6.505	1: 166.066	3	10	-7	49
4. Nigeria	3.499	1: 36.807	4	9	-5	25
5. Etiopía	3.425	1: 21.329	5	8	-3	9
6. Nepal	3.420	1: 8.092	6	3	3	9
7. Jordania	3.173	1: 1.815	7	2	5	25
8. Ghana	2.562	1: 8.208	8	4	4	16
9. Uruguay	2.496	1: 1.368	9	1	8	64
10. Sudáfrica	2.304	1: 19.246	10	7	3	9
Totales						240

$$r_s = 1 - \frac{6 \times \sum d^2}{n(n^2 - 1)} = 1 - \frac{6 \times 240}{10(100 - 1)} = -0,454$$



El Coeficiente de Correlación de Posiciones de Spearman (r_s) es, en este caso, de -0,454, lo que muestra que no hay ninguna correlación entre el número de Tropas desplegadas y la Relación Tropa/Población. La relación entre estas variables debe ser considerada como no significativa desde el punto de vista estadístico puesto que se ubica fuera del área que confirmaría su "significación" (-1 y -0,648).

Conclusiones. El análisis de Correlación de Posiciones entre las variables "Tropa" y "Relación Tropa-Población" confirma la no existencia de ningún grado de correlación entre estas variables.

Anexo 2: Principal Normativa que Regula la Defensa en Uruguay

Este Anexo presenta la principal normativa que regula la Defensa Nacional en Uruguay. Estas normas están complementadas por infinidad de Decretos, Resoluciones y documentos internos de diferentes órganos de la administración pública. Numerosos artículos, de las normas aquí presentadas, han sido modificados o derogados por leyes posteriores, muchas de ellas Leyes de Presupuesto y Leyes de Rendición de Cuentas de la ejecución presupuestal. Esta lista presenta las normas en orden cronológico y no pretende ser exhaustiva incluyendo solamente la principal normativa referida al sector de la defensa. Cabe recordar además, que toda las leyes emitidas por el Parlamento uruguayo, puede ser consultadas en el sitio web del Poder Legislativo: <www.parlamento.gub.uy>. Asimismo, todos los decretos desde el año 2000 al presente pueden ser consultados en: <www.presidencia.gub.uy>.

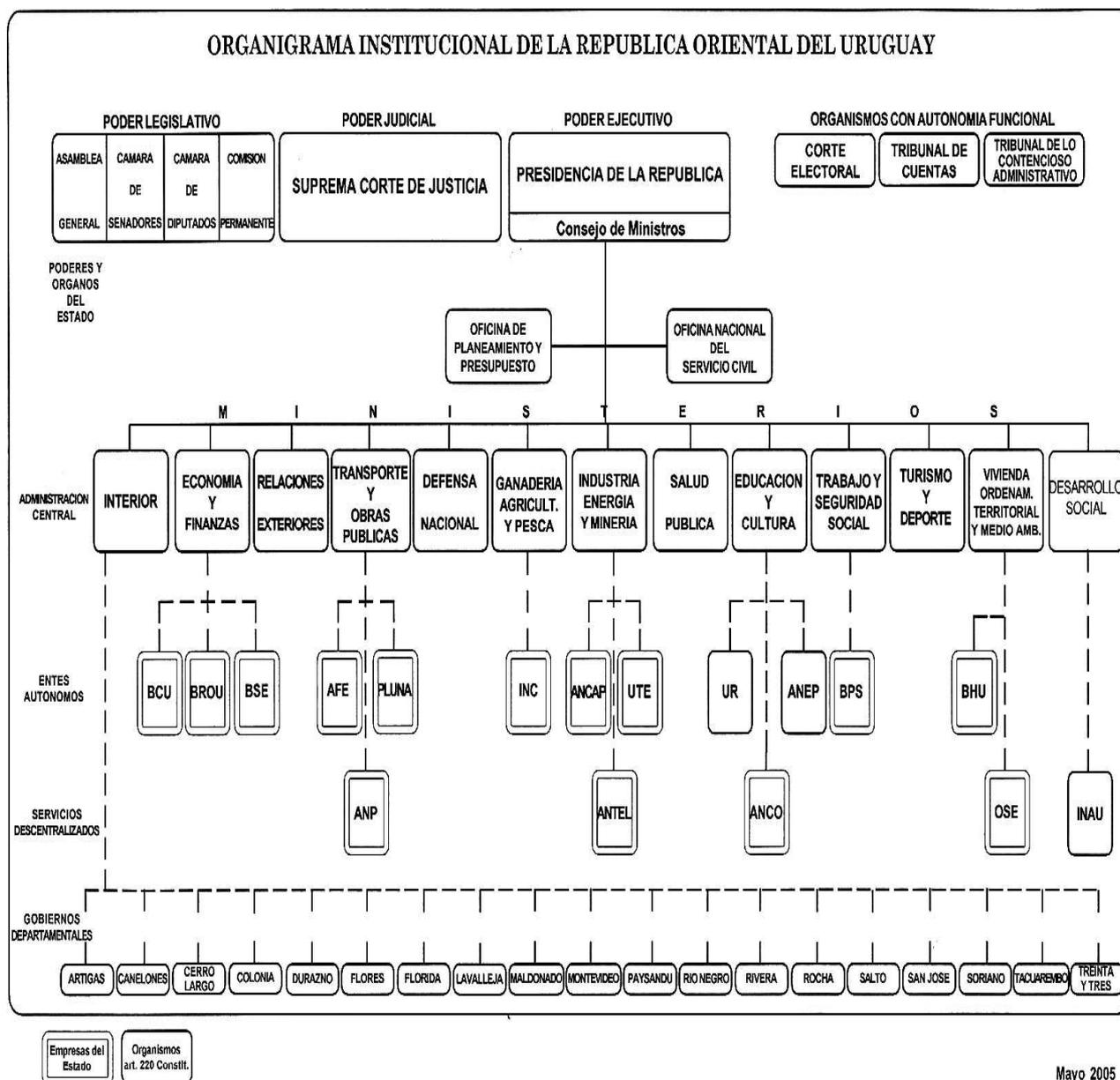
- **Ley 9.943 (20 jul.40). Servicio Militar Obligatorio.** Por esta Ley se estableció la obligatoriedad del servicio militar. Sin embargo, esto nunca fue puesto verdaderamente en práctica.
- **Normas sobre Justicia Militar (28/01/43).** El Código Penal Militar, el Código de Organización de los Tribunales Militares y el Código de Procedimiento Penal Militar, fueron aprobados con fecha 28 de enero de 1943. Estos tres códigos están disponibles en el sitio web del Parlamento uruguayo:< www.parlamento.gub.uy>.
- **Ley 10.808 (16 oct.46). Ley Orgánica de la Marina.**
- **Ley 12.070 (04 dic.53). Creación de la Fuerza Aérea Uruguaya (FAU).** Constituida a partir de toda la infraestructura, material, personal y rubros pertenecientes a la entonces *Aeronáutica Militar* del Ejército.
- **Ley 14.157 (21 feb.74). Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas** (modificada en parte por la Ley 15.808)
- **Ley 14.747 (28 dic.77). Ley Orgánica de la Fuerza Aérea.**
- **Ley 15.688 (30 nov.84). Ley Orgánica del Ejército Nacional.**
- **Ley 15.595 (19 jun.84).** Sustituye disposiciones de la Ley Orgánica de la Fuerza Aérea (Ley 14.747).
- **Ley 15.808 (07 abr.86). Modificación a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.** Esta norma modificó en parte la Ley 14.157 (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas).
- **Ley 16.226 (06 nov.91). Incentivos para el pasaje a "Retiro" o "Excedencia de Oficiales".** Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al Ejercicio 1990 dedica 38 artículos (Art. 53 a 97 inclusive) a regular aspectos referidos, al Ministerio de Defensa Nacional. Los artículos 78 a 90 definen los incentivos establecidos para el pasaje a situación de "Retiro" o "Excedencia" de Oficiales de las Fuerzas Armadas.
- **Ley 16.333 (01 dic.92). Reforma de la Seguridad Social Militar.** Esta norma buscó resolver parte del problema de la seguridad social militar, modificando el régimen vigente en ese entonces. Esta Ley aumentó los años de servicio para generar causal jubilatoria y disminuyó las bases de cálculo para el haber de retiro, lo que llevó a una sensible disminución de los montos de las prestaciones. Un completo detalle del extenso y complejo conjunto normativo que regula al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas puede ser consultado en: <www.srpffaa.gub.uy/normativa.htm>.
- **Decreto 560/994 (21 dic.94). Creación del SINOMAPA (Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz).** Este Sistema depende del MDN y es dirigido por el Jefe del Estado Mayor del Ejército. Uno de los órganos más importantes del SINOMAPA es la *Junta Nacional de Apoyo a las OMP*, que está integrada por representantes de todos los órganos y Ministerios involucrados (Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, Defensa Nacional, etc.). Las disposiciones generales del Decreto 560/994 fueron posteriormente modificadas por el Decreto 317/995 (16 ago.1995).
- **Ley 16.688 (22 dic.94). Prevención de Contaminación en el Mar.** Esta norma asignó a la Armada el control de derrames de elementos contaminantes en el mar.
- **Ley 16.736 (05 ene.96). Ley de Presupuesto 1996-2000.** En sus artículos 707, 709, 710 y 713; así como su Decreto Reglamentario 186/996 de 16 de mayo de 1996, definieron los criterios para la reformulación de las estructuras organizativas de los Incisos 02 al 14 del Presupuesto Nacional. Posteriormente, el Decreto 377/998, del 22 de diciembre de 1998, reglamentó la reestructura interna del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Uruguaya. En esta reestructura, muchas de las Unidades Ejecutoras del MDN se fusionaron.
- **Decreto 108/996 (26 mar.96). Aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas.** Modificó al reglamento que había sido aprobado por el Decreto 497/990 del 30 de octubre de 1990. Esta norma está disponible para consulta en el sitio web del CEPRE: <www.cepre.opp.gub.uy/mambo/index.php?option=com_content&task=view&id=214>.
- **Decreto 377/998 (22 dic.98).** Reglamentó la reestructura interna del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Uruguaya. En esta reestructura, muchas de las Unidades Ejecutoras del MDN se fusionaron.

- **Decreto 378/997 (10 oct.97). Asignó la Custodia de Cárceles a las Fuerzas Armadas.** El Poder Ejecutivo dispuso, por esta norma, la participación de las Fuerzas Armadas en la custodia perimetral de los tres principales establecimientos carcelarios del país: la Cárcel de Libertad, el Complejo Carcelario (COMCAR) de Santiago Vázquez y la Cárcel de Canelones.
- **Decreto 405/999 (21 dic.99). Reforma de la DINACIE (Dirección Nacional de Inteligencia de Estado).** dispuso la reestructura de la DGID (Dirección General de Información de Defensa), transformando la misma en DINACIE (Dirección Nacional de Inteligencia de Estado). Asimismo redefinió las misiones de la DINACIE, todo esto en el marco de lo establecido en la Ley 16.736 (Ley de Presupuesto 1999-2000), denominada "Ley de Reforma del Estado". Complementariamente al Decreto 405/999 se aprobaron los Decretos 35/000 y 39/000, que reglamentan los sistemas de ascenso y calificación del Personal Superior y Subalterno de la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado.
- **Ley 17.296 (21 feb.01). Ley de Presupuesto 2001-2004.** Los artículos 100 a 116 inclusive están dedicados específicamente al MDN. El Artículo 100 agregó un literal al artículo 76 de la Ley 14.157 (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas), del 21 de febrero de 1974. Disponible en: <www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley17296.htm>.
- **Decreto 87/005 (24 feb.05). Pasaje del INJUDE al CALEN.** Esta norma incorporó el INJUDE (Instituto Jurídico de Defensa), dependiente hasta ese entonces del MDN, al Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN).
- **Decreto 49/005 (15 feb.05). Aprobó la Nueva Estructura Orgánica de la Fuerza Aérea.**
- **Decreto 155/005 (May. 2005). Pasaje de la DNC al MIEM.** Dispuso que la DNC (Dirección Nacional de Comunicaciones) dependiente hasta ese entonces del MDN (Ministerio de Defensa Nacional) pasara a la órbita del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). Acorde a lo establecido en los Artículos 171, 172 y 195, de la Ley de Presupuesto Nacional 2005-2009 (Ley 17.930 del 19 dic.05), se terminó de formalizar el traspaso de la Dirección Nacional de Comunicaciones al MIEM, con el nombre de Dirección Nacional de Telecomunicaciones.
- **Ley 17.920 (22 nov.05). Modificó los mecanismos para la designación de Generales en el Ejército.** Esta norma sustituyó el artículo 35 del Decreto-Ley 15.688 (Orgánico del Ejército) en la redacción dada por el artículo 11 del Decreto-Ley 15.848 de 22 de diciembre de 1986, en lo relativo a la provisión de vacantes en el grado de General.
- **Ley 17.921 (22 nov.05). Modificó el mecanismo para designar al Director General de Secretaría del MDN.** Esta Ley derogó el numeral 1 del literal D) del artículo 31 del Decreto-Ley 14.157 (Orgánico de las Fuerzas Armadas) y el inciso 2 del artículo 101 de la Ley 16.736 de 5 de enero de 1996 (cargo de Director General de Secretaría del Ministerio de Defensa Nacional provisto como en los demás Ministerios).
- **Decreto 495/005 (29 nov.05). Disolvió dos unidades del Ejército.** Estas Unidades fueron el Grupo de Artillería 122mm (LMC) N° 6 y el Batallón de Ingenieros de Servicios N° 7, en el marco del proceso de modernización del Ejército.
- **Ley 17.930 (19 dic.05). Ley de Presupuesto 2005-2009.** Solo los artículos 80 a 84 inclusive, se refieren en forma exclusiva al MDN, pero muchas disposiciones genéricas para toda la Administración Central, afectan sensiblemente la gestión interna del Ministerio de Defensa.
- **Ley 17.949 (8 ene. 06). Reparación de Militares Destituidos.** Esta norma benefició a los militares destituidos por razones políticas o ideológicas entre el 1° de marzo de 1968 y el 28 de febrero de 1985. Por el Decreto 308/006 (04 set.06), se dispuso el pago de la indemnización prevista en el inciso sexto del artículo 6° de la ley 17.949.
- **Ley 18.046 (17 oct.06). Ley de Rendición de Cuentas 2005.** La Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, correspondiente al Ejercicio 2005, en su Art. 22 autoriza el pago de boletos del transporte urbano al Personal Subalterno de Montevideo u otras prestaciones de carácter social. Mediante su Art. 57 transformó, en el Ejército Nacional, 1.104 cargos de Soldado de 2° en Cargos de Soldado de 1°.
- **Ley 18.038 (20 oct. 06). Modificación la Jurisdicción de la Armada.** Esta norma modificó el artículo 34 del Decreto-Ley 14.157 (Orgánico de la Fuerzas Armadas) referente a la jurisdicción de la Armada Nacional.
- **Ley 18.062 (27 nov. 06). Modificación del Reglamento de Tribunales de Honor.** Esta norma sustituyó el Art. 78 del Reglamento de Organización de los Tribunales de Honor reduciendo la lista de Conjuceces a siete integrantes.
- **Decreto 334/006. Definió competencias de los Directores Generales de Recursos Humanos y Financieros del MDN.** Este Decreto define la relación de dependencia de las diferentes reparticiones del MDN con respecto a los titulares de los cargos creados por el Artículo 83 de la Ley 17.930 del 19 de diciembre de 2005 (Ley de Presupuesto 2005-2009).

La lista sobre normativa presentada en este anexo no es para nada exhaustiva, y solo presenta las principales normas citadas a lo largo del presente trabajo. La totalidad de la normativa vinculada al sector de la Defensa puede ser obtenida en el sistema informático NORDEF (Normativa de Defensa) que tiene por objeto el centralizar, sistematizar y mantener actualizada una base de datos con toda la normativa existente en Uruguay sobre temas de Defensa. El proyecto NORDEF fue creado por la *Asesoría Letrada del Ministerio de Defensa* y es administrado por esa dependencia.

Anexo 3: Estructura Organizativa del Estado Uruguayo

(Ver explicación de las siglas en la página siguiente)



Mayo 2005

Fuente: OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto).

Estructura Presupuestal del Estado Uruguayo (Incisos del Presupuesto Nacional 2005-2009)

01 Poder Legislativo
Administración Central 02 Presidencia de la República 03 Ministerio de Defensa Nacional 04 Ministerio del Interior 05 Ministerio de Economía y Finanzas 06 Ministerio de Relaciones Exteriores 07 Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca 08 Ministerio de Industria, Energía y Minería 09 Ministerio de Turismo y Deporte 10 Ministerio de Transporte y Obras Públicas 11 Ministerio de Educación y Cultura 12 Ministerio de Salud Pública 13 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 14 Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente 15 Ministerio de Desarrollo Social
16 Poder Judicial
Organismos con Autonomía Funcional 17 Tribunal de Cuentas 18 Corte Electoral 19 Tribunal de lo Contencioso Administrativo
Entes Autónomos y Servicios Descentralizados 25 ANEP - Administración Nacional de Educación Pública 26 UR - Universidad de la República 27 INAU - Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay 28 BPS - Banco de Previsión Social 50 BCU - Banco Central 51 BROU - Banco de la República Oriental del Uruguay 52 BHU - Banco Hipotecario del Uruguay 53 BSE - Banco de Seguros del Estado 60 ANCAP - Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland 61 UTE - Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas 62 AFE - Administración Nacional de Ferrocarriles del Estado 63 PLUNA - Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea 64 ANP - Administración Nacional de Puertos 65 ANTEL - Administración Nacional de Telecomunicaciones 66 OSE - Obras Sanitarias del Estado 67 ANCO - Administración Nacional de Correos 70 INC - Instituto Nacional de Colonización
Gobiernos Departamentales 80 Intendencia Municipal de Artigas 81 Intendencia Municipal de Canelones 82 Intendencia Municipal de Cerro Largo 83 Intendencia Municipal de Colonia 84 Intendencia Municipal de Durazno 85 Intendencia Municipal de Flores 86 Intendencia Municipal de Florida 87 Intendencia Municipal de Lavalleja 88 Intendencia Municipal de Maldonado 89 Intendencia Municipal de Paysandú 90 Intendencia Municipal de Río Negro 91 Intendencia Municipal de Rivera 92 Intendencia Municipal de Rocha 93 Intendencia Municipal de Salto 94 Intendencia Municipal de San José 95 Intendencia Municipal de Soriano 96 Intendencia Municipal de Tacuarembó 97 Intendencia Municipal de Treinta y Tres 98 Intendencia Municipal de Montevideo

Fuente: Elaboración Propia.

Summary in English (Resumen en Inglés)

University of Deusto (Spain)

Thesis produced to obtain the degree of
Ph.D. in Economics and Business Management

Public Administration of Defence Resources in Uruguay

Thesis Director: Dr. Antonio Martínez González
Codirector: Dr. Miguel A. Alonso Neira

Author: Amílcar Andrés Peláez
(UCU - Universidad Católica del Uruguay)
apelaez@ucu.edu.uy

San Sebastián (Spain) 28 June 2007

Content

Acknowledgements	371
Abstract	373
Thesis Introduction (Chapter 1)	375
Thesis Conclusions (Chapter 6)	381
Annexes	395
Table 1: Evolution of Uruguayan Defence Spending (1961 – 2003)	
Table 2: Macro Economic Indicators on Uruguay (1970 - 2004)	
Table 3: Defence Economic Indicators on Uruguay (1970 – 2004)	
Table 4: Comparison of the Defence Indicators of Argentina, Brazil and Uruguay	
Table 5: Defence Spending in South America in 2003	
Table 6: Military Expenditure in Argentina, Brazil and Uruguay (1988 - 2004)	
Table 7: Total Budget Spent by the Uruguayan Ministry of Defence in 2004	
Table 8: Structure of the budget allocated to the Uruguayan Ministry of Defence in 2004	
Table 9: Ranking of the top 15 UN Troop Contributors 2000 - 2005	
Table 10: Troop Contributions to UN Peace Operations (30 sep. 2005)	
Table 11: Troop Costs, Allowances and Compensations paid by UN	
Table 12: Contingent Owned Equipment Reimbursement Rates paid by UN	

Acknowledgements

I would like to thank all the people, who in one way or another, have helped in the carrying out of this investigation.

Firstly, I wish to express my gratitude to the person who acted as Director of this thesis, **Dr. Antonio Martínez González**, as well as to the person who supported him as Co-Director, **Dr. Miguel Angel Alonso Neira**, both from the Department of Applied Economics, University URJC (*Universidad Rey Juan Carlos*), Madrid, Spain.

I would also like to pay special thanks for all the support and the guidance received, to **Dr. Keith Hartley**, Director of the *Centre for Defence Economics* at the University of York (England). The initial development of Chapters 3 and 4, of this work, was prepared under his supervision during the two periods I spent at the university. In addition, I would like to thank him for giving me the opportunity to publish an article, which included a synthesis of the material composed in York, in the journal *Defence and Peace Economics*.

Furthermore, I am particularly grateful for the support received from various people of the Spanish academic institution IUGM (*Instituto Universitario Gutiérrez Mellado*), which belongs to the Spanish Ministry of Defence and is affiliated with the Spanish University UNED (*Universidad Nacional de Educación a Distancia*):

- **Dr. Isidro Sepúlveda** (IUGM, Director).
- **General Julio de Peñaranda Algar** (IUGM, Deputy Director from Ministry of Defence).
- **Dr. Fernando Américo Cuervo-Arango** (IUGM, Deputy Director from UNED).
- **Colonel Enrique Vega** (IUGM, Secretary).
- **Dr. Sonia Alda** (IUGM researcher, professor and events coordinator).
- **Dr. Angel Lobo García** (Retired Lieutenant General) Professor of the IUGM.
- **Dr. Emilio Conde Fernandez-Oliva** (Retired General) Professor of the IUGM.
- **Dr. Francisco Perez Muinelo** (Retired General) Professor of the IUGM.

Also in my thanks, I would like to mention the three European experts in Defence and security that so kindly agreed to evaluate this thesis so that it fulfilled the requirements to be able to obtain the citation of European Doctorate.²⁷³

- **Dr. Mendo Castro Henriques**, Catholic University of Portugal (Lisbon, Portugal).
- **Dr. Felix Streitferdt**, Fachhochschule (Trier, Germany).
- **Dr. Juergen B. Donges**, University of Köln (Köln, Germany).

I wish to thank also the Director of the Doctorate Programme in the University of Deusto in San Sebastián **Dr. Iñaki García Arrizabalaga**, as well as the person who run the Secretariat the Doctorate **Mrs. Idoia Retegi**, for their unconditional support.

Finally, I wish to make a posthumous acknowledgement of **Dr. Luis Sierra Zavala**, my former professor and Director of the Doctorate Program, who was my Tutor during the two years I spent in Spain attending the doctorate courses. Dr. Sierra, apart from being a source of invaluable support in personal and academic matters, also encouraged me to travel to England, in order to obtain the citation of *European Doctorate*.

²⁷³ **European Ph.D. Programme.** The general conditions to participate in the "European Ph.D." programme require that: (1) The Ph.D. candidate must spend "at least three months" in a European Union University outside of Spain, developing any kind of "course or investigation activity" related to the area of his Doctoral Thesis. (2) Part of the Doctoral Thesis "at least the introduction and the conclusions" must be written in a language other than that of any of the official languages spoken in Spain. (3) Two "experts" of any European Union "superior education or research institution", not from Spain, must approve the Thesis produced by the candidate. (4) A third "expert" of the any European Union "superior education or research institution", not from Spain, must be part of the tribunal that will evaluate the Doctoral Thesis. The full text of the regulation (Real Decreto 56/2005, Artículo 14) can be consulted at: <http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd56-2005.html#a14>.

Abstract

This investigation consists of three main parts. The first analyzes the Economics of Defence in Uruguay, showing the evolution of the defence expenditure in the past 40 years and analyzing the present impact of military expenses in Uruguay on public health, national economy, as well as on public accounts. The second part studies the political, economic and social implications of Uruguay's high level of participation in UN peace missions, as well as analyzing the factors that made the country one of the 10 main world troop suppliers to the UN. The third part of the work includes a descriptive analysis, showing how the defence sector in Uruguay is currently run, from a managerial point of view, and shows the present situation of the national defence reform, initiated in 2005.

The Uruguayan Ministry of Defence provides employment for almost 1% of the total population of the country and for almost 2.5% of the country's labour force, and accounts for 13.5% of the civil service. More than 60% of the Defence budget is devoted to the payment of salaries, which are then later invested in the local market as private consumption of families of the military. Furthermore, the military health system absorbs 15% of the Defence budget and offers integral health cover to almost 5% of the total population of the country. Consequently, we can see that 75% of the Defence budget is invested in salaries and health services, which shows the direct social impact on defence expenditure. Only 25% of the defence budget is used for covering operating costs and investment and, by being almost entirely spent in the internal market, it energizes commerce and national industry.

An econometric analysis of Uruguayan military expenditure (1970-2004) shows unemployment as the most closely related variable to the evolution of Uruguayan military expenses. Moreover, in comparing the military expenses of Argentina, Brazil and Uruguay (1988-2004) we can confirm the hypothesis that the evolution of Uruguay's defence expenditure has been influenced mainly by internal economic and political factors. The results of the econometric analysis verify that the defence expenditures of Argentina, Brazil and Uruguay do not show any signs of correlation. This is strong evidence of the total independence with which the expenditure of each of the three countries has evolved, for the period in question. This is indisputable proof of the good relationship that Uruguay maintains with its two powerful neighbours, and at the same time it shows the excellent relationship that exists between Argentina and Brazil, two of the major economic and military powers of South America.

The analysis of the evolution of Uruguayan military expenditure (1961-2004) shows that the Defence budget began to grow in 1968, reaching an historical peak in 1981, and that from 1982 on, it has shown a constant decreasing tendency, which apparently, is the result of political decisions, which were very possibly influenced by the absence of internal and external threats to the security of the country. Various factors have led a small country with slightly more than 3 million inhabitants to be currently the 8th major troop supplier to the UN. Nevertheless, the important Uruguayan participation in peace operations has not increased military expenditure and it has not become a burden for the country, as it has not impacted negatively on the Uruguayan economy. Furthermore, participating in peace missions has generated positive political, economic and social implications for Uruguay.

This work includes a descriptive analysis of how the Defence sector in Uruguay is currently managed, from a strictly managerial point of view. Also, it describes the current situation of the Defence reform. The current Uruguayan government, which has been in office since March 2005, shortly after commencing its work, began a gradual Defence reform process. In March of 2006, the government launched what was named the "National Debate on Defence" which lasted all through 2006 and summoned political, academic and social representatives, as well as military officials. Throughout 2007 and 2008 the current administration plans to continue with the Defence reform, by means of preparing a series of laws designed to establish the framework in which the reform of the Ministry of Defence, and its military structures, will be conducted.

Remarks: An English version of Chapter 1 (Introduction) and Chapter 6 (Conclusions) is presented in the following pages. As well, a summarized version of Chapter 3 (Economic Aspects of Defence in Uruguay) and Chapter 4 (Economic and Social Impact of Participating in Peace Missions) was published as a single article in the journal *Defence and Peace Economics*, Vol. 18, Issue 3, 2007, pp. 281-302. This article entitled "*Country Survey XX: Defence Spending and Peacekeeping in Uruguay*" is available to be consulted on line at: <www.informaworld.com/smpp/content~content=a777253964~tab=send>.

Thesis Introduction (Chapter 1)

What is Defence? What is Defence Economics? What is Defence Resources Management? How are the economic and administrative aspects of Defence in Uruguay handled? Is it possible to manage more efficiently the resources that the Uruguayan government allocates to the Ministry of National Defence?

The main objective of this work is to respond to all these questions, from a strictly academic and objective point of view. Also, Defence Resources Management in Uruguay is analysed in a simple and accessible way for those who are not experts in Administration or Economics, nor know about Defence issues. However, at the same time, the aim is to present a complete and updated work that will be useful, to those who have an in-depth knowledge of such subjects.

This investigation is based on the hypothesis that it is possible to rationalize the Uruguayan Government investment in the Defence sector, restructuring the internal administrative procedures of the Ministry of National Defence, in particular those related to the processes of preparation and execution of the Defence Budget.

Another main objective of the current investigation was to compile in a single document, the fundamental information required to understand exactly which are the different governmental organizations, as well as the administrative processes, direct or indirectly, linked to defence resource management in Uruguay.

A further objective of this work is to contribute to the circulation of information on aspects related to the National Defence of Uruguay. Defence is not an exclusively military area, on the contrary, it is a matter which involves society as a whole and has deep political, economic and social implications. Apart from

this, there is a surprising lack of information in the Uruguayan academic sector about Defence-related matters. Furthermore, the intention was to produce a work that could serve as a base for future academic investigations on this issue, because in Uruguay, academic research on Defence Economics or Defence Resource Management practically does not exist.

When this work was initiated, there was no precedent for the projected study; as such a study had never before been carried out in Uruguay. Therefore, one of the main challenges was in obtaining the information needed to carry it out. At the beginning, the lack of data led to a need for exploratory research, based on the analysis of the limited information available. Afterwards, through interviewing numerous experts on the subject, from Uruguay and Europe, it was possible to generate the data bases used to conduct the econometric analysis produced.

In contrast with countries like Argentina, Brazil or Chile, where there is a developed network of specialists on Defence issues, in Uruguay there is a very limited academic expertise in matters such as Defence Economics or Defence Resource Management. Also, there is very little bibliographical material on these subjects. Information related to the management of the Defence sector in Uruguay is found through quite diverse sources, such as Laws, Decrees or internal documents of government agencies. All this information, in spite of not constituting reserved material, is not always easily accessible for the academic sector or general public. As a result, in some instances, formal publications do not exist on such a particular area of the Public Management.

The interest of the study can be judged by the great economic, political and social impact that the Defence sector has in Uruguay. The Ministry of National Defence has military units all over Uruguay and it currently has more than 30,000 employees, civilian and military, who represent almost 1% of the total population of the country, as well as approximately 2.5% of the country's labour force. Therefore, the ministry makes an investment of close to 5.5% of total

State expenditure, which accounts for almost 1.5% of the country's GDP (Gross Domestic Product). The impact that Defence has on the economy, as well as on public health, leads to consider that Defence Economics should be an important matter for the Uruguayan government. However, it has been impossible to find previous studies, which analyze in depth, the economic aspects of Defence in Uruguay. That was one of the main reasons that led to the realisation of this investigation.

Uruguay is one of the smallest countries in South America, being slightly larger than Suriname and French Guyana (a French territory and part of the European Union). Uruguay is almost 6 times larger than Belgium, but it has 3 times less population and 6 times less GDP. Uruguay does not have a Defence industry, and it has always had a voluntary military service. In spite of having only 3.4 million inhabitants, Uruguay is among the ten major troop contributors to the United Nations peace missions and it is the first contributor *per capita* in the world. In 2002 and 2003 it was the 7th highest troop contributor to the United Nations, and by the end of 2005 it had dropped to 8th in the UN ranking, even after having increased its participation by almost 30%. Until May 2007, Uruguay continued as the 8th highest troop supplier to the United Nations, with 2,582 troops abroad and the 1st considering the ratio of population to deployed troops. It is important to emphasize that the troops presently deployed represent approximately 10% of the Uruguayan Armed Forces. Furthermore, Uruguay is the country, of the entire American continent, with most troops deployed in UN peace missions, to the extent to which it has more women deployed in peace operations than all the USA military servicemen serving with the UN.

Global changes demand the modernization of governmental structures, as well as governmental procedures, so that States can adapt to the new circumstances in order that they are active participants and not victims of the changes that emerge in their surroundings. It is clear that the Defence sector cannot escape this reality. Nowadays, the speed of changes often astonishes and to not take this into account would not be the best strategy, as it is

impossible to ignore regional and global events. Twenty years ago nobody would have foretold the fall of the Berlin Wall, and later, the end of the Cold War. Ten years ago nobody would have anticipated the globalization of terrorism and the tremendous political, economic and social impact of the terrorist attacks of 9/11 in the United States, 3/11 in Madrid, and the 2005 attacks in London. For these reasons, Uruguay like many other countries in Latin America and the rest of the world, have initiated procedures to update its Defence sector.

The modernization of Defence is part of a general reform process that the Uruguayan Government is currently undertaking. Although it may not be clear, the defence reform will have direct or indirect influence on many sectors of Uruguayan society. For this reason, the investigation aims to compile information that could be useful for the modernization of Defence in Uruguay. This thesis hopes to constitute a potential support element for the future definition of government policy related to economic issues of Defence in Uruguay.

Not considering the chapters devoted to *Introduction* and *Conclusions*, this investigation has four main parts; a chapter is dedicated to each one of them. The first part analyzes the general context that conditions the defence sector in Uruguay. The second studies Economics of Defence in Uruguay. The third part analyzes the political, social and economic implications of the high participation of Uruguay in peace missions. And the fourth part includes a descriptive analysis of how the Uruguayan Defence sector is currently being managed, from a strictly managerial point of view.

Chapter 1 (Introduction) is organized in order to allow the reader to understand the real context in which this research was conducted. As well it presents the objectives of the investigation and explains the general structure of this work.

Chapter 2 (General Context of the Defence in Uruguay), presents the theoretical framework that will support any investigation on defence matters. As well, the chapter depicts the present situation of the defence sector in Uruguay. The chapter will lead to a better understanding of the information presented in the following chapters.

Chapter 3 (Economic Aspects of Defence in Uruguay) analyzes, from a strictly economic perspective, the Uruguayan Defence sector and includes an analysis of the main micro and macroeconomic factors associated with the Defence sector. This part of the work includes: (1) an analysis of the evolution of the Uruguayan Defence budget between 1961 and 2004; (2) the development of an econometric model to identify variables that may have influenced the evolution of the Uruguayan military budget between 1970 and 2004; (3) a study of the Defence Budgets present structure; (4) a comparison of the Uruguayan Defence budget with the budgets of Argentina and Brazil (1988-2004); (5) a comparison of Uruguay's Defence expenditure with the military expenses of the rest of the South American countries in 2003; (6) a study of the general impact of Defence expenditure on the Uruguayan Economy; (7) an analysis of the impact of Mercosur (Common Market of the South) on regional security. With some exceptions, the data collection was conducted between 2004 and 2005. The period analysed was determined by the oldest data obtained in each case.

Chapter 4 (Economic and Social Impact of Participating in Peace Missions) is dedicated to the study of the economic and social effect of the important Uruguayan participation on peace missions. This chapter provides a detailed analysis of the economic and social costs and benefits of sending troops to peace missions. This part of the study includes: (1) previous records of Uruguayan participation in peace missions; (2) determination of direct, indirect and induced economic impacts on the Uruguayan economy; (3) positive externalities to participating in peace missions; (4) negative externalities to providing troops to the UN; (5) determining factors that led to the current level of

Uruguay's participation in peace missions.

Chapter 5 (Defence Resource Management in Uruguay) includes the results of an exploratory and descriptive study that analyzes the structures, as well as, the administrative procedures currently used to manage the human, material, and financial resources, as well as, Intellectual Capital resources within the Uruguayan Ministry of National Defence, dedicating a sub-chapter to each one of these areas. Additionally, an analysis has been conducted of the managerial mechanisms currently used to manage the administrative procedures of Defence, as well as those procedures dedicated to the preparation and the execution of the Defence budget. This part of the study tries to show the advances made since the beginning of the Defence reform in 2005, in order to determine the current state of Defence management structures in Uruguay, which will be the departure point for future reforms. Moreover, this part of the study seeks to identify the main pending issues of the reform, which will start being implemented once the Uruguayan Parliament approves a set of Laws that will provide the framework for military reform. Furthermore, there will be an analysis of the main strategies that this reform of the Defence management may include.

Chapter 6 (Conclusions) presents very briefly the main findings of this investigation, expressing at the same time some commentaries and reflections surrounding these findings.

Thesis Conclusions (Chapter 6)

The political, economic and social context of the past 100 years has shaped the current state of the Uruguayan Defence sector. In 1904, the last internal armed uprising ended, and with it a long series of civil wars since the country's independence in 1830. During the first half of the XX century, the Armed Forces were conceived mainly as a means of confronting any new internal rebellion, maintaining an organization and a territorial distribution which remains almost unchanged to the present day. As in the rest of Latin America, through the mid 60's and early 70's, the conflicts of the superpowers started having an effect on Uruguay, when several urban guerrilla groups began to create great instability in the country. Like in most countries of the region, the political tension of the time resulted in a *coup d'etat* that began a series of civic-military governments that ruled the country for almost 12 years (1973-1985). After a return to Democracy in March 1985, the successive governments tried to reform the military structure, and the Defence sector in general, in order to adapt it to the new realities of the post Cold War era. However, a lack of political consensus prevented this from happening.

The Evolution of Defence Expenditure in Uruguay (1961-2004). The analysis of the variation of the Uruguayan Defence budget, as percentage of the total governmental expenditure, shows clearly that the investment in Defence began to grow in 1968, reaching its peak in 1981 and then began to decrease very rapidly in 1982, mainly due to the serious economic crisis that Uruguay was suffering, as well as the rest of the region at that time. This decreasing tendency of military expenditure, stayed until the end of the civic-military government (1973-1985), and after 1985, the Defence budget, continued falling through all the successive democratic governments until the end of the studied period in 2004. Regarding the participation of the military budget, as a percentage of GDP, it represented: 1.15% in 1961; 4.1% in 1981; and 1.35% in

2004. This shows that, nowadays, the amount invested in Defence is a similar percentage of GDP to that which was invested at the beginning of the 60's. However, Defence expenditure as a percentage of the total government expenditure, represented: 9.5% in 1961; 18.9% in 1981; and 5.66% in 2004. This important reduction in the percentage invested in defence, shows an evident decrease in the priority of the government toward the Defence sector, and in 2004 only 60% of what it was spent in 1961 was invested in Defence.

The Modelling of Uruguayan Defence Expenditure (1970-2004). An econometric study based on a series of economic, political, and demographic variables was made with the aim of creating a theoretical model that would determine which of those variables may have influenced the evolution of the Uruguayan Defence budget (1970-2004). The model helps to verify that, of all the analyzed variables, there are three that bear a strong relationship with the variations in military expenditure, which could help to explain the evolution of the Defence budget. One of these variables is “unemployment” and the other two represent the creation and evolution of Mercosur (Common Market of the South). The evidence demonstrates that, throughout all the considered period, whenever the Defence expenditure was raised, unemployment decreased, and vice versa. This could have happened for a number of reasons; however, it is important to recognise that, at the moment, almost 1% of the total population and almost 2.5% of the Country's Labour Force work for the Ministry of Defence. Therefore, this result would verify empirically the opinion of different analysts, who throughout the years, have claimed that the Uruguayan government has maintained an oversized military structure, composed of military that receive very low salaries, with the sole purpose of controlling unemployment. It is not surprising that unemployment is one of the variables more strongly associated with defence expenditure, particularly when considering that over the last 20 years, Uruguay has had an unemployment rate superior to 11%.

The econometric analysis conducted suggests that the two variables which

represent the existence of Mercosur in the model maintain a negative relation with Uruguayan military expenditure. This suggests that while Mercosur was consolidating and taking action on security matters, the Uruguayan Defence budget was being reduced. It is important to state very clearly that the fact that it has been scientifically verified that the variables of the model, which represent the existence of Mercosur show an inverse relation to Uruguayan Military expenditure, is not sufficient evidence to confirm that the creation of Mercosur influenced the reduction of the Uruguayan Defence budget. This is a point of great importance as the analysis in this study has not shown any significant relation with the military expenditure of the other two studied countries: Argentina and Brazil. The existence of a verified inverse relation between Uruguayan Defence expenditure and the consolidation of Mercosur is not necessarily proof of the existence of causality between those variables. Therefore it is not possible to conclude that the creation of Mercosur, in 1991, and its incursion in the field of regional security, in 1998, influenced Uruguayan military expenditure. Furthermore, as the Uruguayan Defence budget has not stopped diminishing since 1982 until the present day, it is clear that the tendency of its evolution is inverse to the one showed by the development of Mercosur, which has not stopped growing since 1991.

In addition, the econometric study verifies that Uruguay's Defence indicators present some atypical characteristics. For example, in normal conditions it would be logical to find a strong direct relation between GDP (Gross Domestic Product) and military expenditure. This is due to the fact that when GDP increases, tax collection rises and this leads to an increase of the investment in all governmental activities, including Defence. Nevertheless, in Uruguay, from 1982 the GDP has maintained a general increasing tendency, while the Defence budget has been steadily diminishing. Another atypical aspect is that, during the period between 1970 and 2004, Uruguay exponentially increased the amount of troops deployed in peace operations while the Defence budget was reduced systematically. This situation, in addition to the fact that the Armed Forces do not receive any extra budget to finance their participation in peace

operations shows that the Armed Forces, by means of a prudent administration of its resources, has managed to cover practically all the costs generated by peace missions with the reimbursements received from the United Nations.

It is possible to conclude that the evolution of Defence expenditure in Uruguay has mainly been influenced by internal political and economic factors within which they stand out, the evolution of the national economy and the impact produced by the successive economic crises that affected the country every few years from 1982. The Defence budget shows a decreasing tendency from 1982, which apparently, is as a result of political decisions, undoubtedly influenced by the absence of internal and/or external threats to the security of the country.

The Present structure of the Defence Budget in Uruguay. In the last 20 years, the lack of political consensus for the restructuring of the Ministry of National Defence, has led to a situation in which, nowadays the Armed Forces have an infrastructure that cannot maintain with its present budget. This severe budgetary reduction has created a situation in which the three Armed Forces have undergone serious operational difficulties. Furthermore, military personnel receive one of the lower wages from the government.

It is important to emphasize that Defence expenditure in Uruguay has basically two main components: (1) the budget assigned to the Ministry of National Defence, which in 2004 was about US\$ 200 million (US Dollars); and (2) the contribution of the government to subsidize the military social security system that in 2004 was about US\$ 55 million. In 2004, the year before the start of the Defence reform currently being implemented, the Ministry of Defence spent approximately 60% of its budget on salaries, 33% was used to cover functional expenses, and less than 6% was used for investments. In 2005 it received a similar budget allocation. All this suggests that Defence expenditure will remain much as it has been, without any great changes until the end of the present budgetary cycle (2005-2009). However, the next 5-year budget (2010-2014) will be prepared based on the new mission, organization, territorial deployment and the number of troops that the Armed Forces will have once the reform initiated

in 2005 is completed.

The Social Impact of Defence Expenditure. A macro and microeconomic study of the Uruguayan Defence budget showed that the Defence sector has a significant impact on public health, the national economy in general, as well as on public accounts, which makes defence investment an element of important social impact, often not considered. As already indicated, the Defence sector employs almost 1% of the total population of the country and almost 2.5% of the country's labour force, constituting 13.5% of the total civil servants. This is a serious matter to a country which has suffered chronic unemployment of over 11% during the last 20 years. As previously mentioned, somewhat more than 60% of the Defence budget corresponds to salaries and this amount is reinvested every month in Uruguay's internal markets as a part of military family's expenses, energizing the national economy. Furthermore, it is reasonable to consider that approximately one fifth of military salaries, which are spent in the local market, return to the government treasury in the form of VAT (Value Added Tax), which in Uruguay has a rate of 22% and applies to the acquisition of almost all goods and/or services. This means that if the totality of military salaries were to be invested in the formal market, the VAT collected by the government would constitute more than 10% of the Budget of the Ministry of Defence. As a result, US\$ 25 million invested in Defence would return every year to the government treasury as taxation after having circulated in the internal market boosting the national economy. Without taking into account the 60% dedicated to salaries, the Ministry of Defence has just 40% to cover its operating costs and more than a third of those resources, almost 15% of the Defence budget is invested in the military health system, which provides full health care to almost 5% of the total population of the country. Therefore, not considering the 75% of the Defence budget invested in salaries and health, the remaining 25% is devoted to activities that do not have a direct and evident social impact. However, this remaining 25% used to cover operating expenses is invested in acquiring goods and/or services from public and private companies in Uruguay and, as a result, that part of the defence budget ends up

acting as a stimulus for national commerce and industry. Considering that military salaries allows no saving capacity and that the imports by the Ministry of Defence are minimal, it is possible to affirm that an amount very close to 100% of the Defence budget is invested inside the country, with the consequent positive impact on economic, social and public sectors.

Comparison of the Military Expenditure of Argentina, Brazil and Uruguay (1988-2004). As part of the present study, the evolution over the past 20 years of the Uruguayan Defence budget was compared with those of Argentina and Brazil, the only two countries with whom Uruguay shares a border. This analysis helped to confirm the hypothesis that the evolution of the Uruguayan Defence expenditure has been influenced mainly by internal economic and political factors. The results of the econometric analysis conducted verified that the investments in Defence of Argentina, Brazil and Uruguay do not present any degree of correlation. This shows the total independence of the expenditure of each of the three countries between 1988 and 2004. This is firm evidence of the good relations that Uruguay maintains with its two powerful neighbours, and at the same time demonstrates the excellent relation that exists between Argentina and Brazil, two of the greater economic and military powers of South America. Furthermore, the enormous difference in the magnitude of the Defence expenses among the three countries shows the great contrast in their economic and military potential. In order to gain a better understanding of this difference, it will be enough to consider that in 2003 Argentina spent 6 times more on Defence than Uruguay and, in the same year, Brazil spent 8 times more than Argentina.

Uruguayan Defence Expenditure in the Context of South America. While the world-wide average in Defence expenditure is approximately 2% of GDP, the average between the four members of the Mercosur was 1.89%, in 2003. The Defence expenses of Uruguay, as a percentage of GDP, was 1.85%, slightly below the average of Mercosur, surpassing those of Argentina, Bolivia and Paraguay, but inferior to the investment made by Brazil and Chile, both with

an investment of 2.10% of its GDP. In addition, if the 12 countries of South America are considered as a whole, the average of military expenditure as a percentage of GDP rises to 1.97%, which situates Uruguayan expenditure below this level of investment.

The Economic impact of Participation in Peace Missions. The empirical evidences show that the Uruguayan economy receives an annual gross income of approximately US\$ 60 million (US Dollars) as a direct consequence of the Uruguayan troop's participation in peace missions. Half of that amount (US\$ 30 million) is received, as salary, directly by the personnel who participate in these missions. It is important to emphasize that the lower rank personnel of the Armed Forces, come normally from the more deprived sectors of Uruguayan society, therefore the income received from the UN alleviates the precarious situation of thousand of families, many of which, live in poverty. The other half is received by the Armed Forces and corresponds to reimbursements paid by the UN for the maintenance and replacement of the equipment used in these missions. The US\$ 30 million that is received on average every year by the Armed Forces does not account for a significant amount, in terms of international economics. However, it does represent a lot for the Uruguayan Armed Forces, particularly considering that the budget allocated to the Ministry of Defence in 2004, excluding salaries and the investment in the military health system, was just US\$ 50 million.

Given that Uruguay has no Defence industry capable of producing weapons, ammunition or military equipment, the final net income for the national economy will depend on how many of the resources, received by the Armed Forces from the UN, are used to import equipment destined for the peace missions. The purchases in the international market vary every year; however, it is reasonable to estimate that approximately two thirds (66%) of the US\$ 30 million received by the Armed Forces is invested within the country for the acquisition of goods and services produced by some 150 national companies. In conclusion, adding the US\$ 30 million received by the personnel, plus the US\$ 20 million that the

Armed Forces spend in the country every year, the Uruguayan economy receives an annual net revenue of US\$ 50 million, in average. Furthermore, an important percentage of this net revenue (approximately a fifth) is received by the government in the form of taxation, because, as previously indicated, the VAT (Value Added Tax) in Uruguay has a rate of 22% and it applies practically to the acquisition of all goods and/or services.

At a glance, it may seem that Uruguay benefits economically from its participation in peace missions. However, a deeper analysis of the subject reveals associated hidden costs as a result of such participation. Having troops working under the UN flag has demanded of the Uruguayan Armed Forces a careful and efficient administration of its resources, as the reimbursements paid by that United Nations, are normally received only after significant delays. Furthermore, sometimes these reimbursements are never received, as is what occurred with a significant part of the reimbursement generated by Uruguayan participation in Cambodia that has never been fully paid by the United Nations. The prudent management, of UN resources, conducted by the Armed Forces has meant that Uruguay has not had "to pay to participate in peace missions ", like most of the countries do, principally the most developed. In any case, if the benefits and drawbacks of participating in peace missions are compared, it is clear that the final balance is entirely positive for the country.

In addition, there is no indication that Uruguay's high level of participation in peace missions has been motivated by the search for economic benefit. On the contrary, as economic factors have been neither an obstacle to the participation in peace missions nor a burden for the national economy, the government has had the freedom to design a foreign policy based upon national principles and values. In fact, Uruguay has implemented strategies of international projection based on the use of its Armed Forces to support world peace and stability.

The participation in peace operations is a political decision which must be made by the government and authorized by Parliament. Whenever the United Nations

requests troops, Military observers or Staff Officers, the Armed Forces do not participate in the decision process to determine if the United Nations request is to be fulfilled. The role of the Armed Forces is limited to advising the government if they are capable of providing the means requested by the UN. From the analysis conducted it is shown that Uruguay's high level of participation in peace missions is determined by three main factors. The main one is the permanent commitment of Uruguay to participating in peace operations that goes back to 1929. The second factor is the general political and social acceptance of the deployment of troops in peace missions. The third factor is the corporative position of the Armed Forces in favour of the participation in these missions, as they consider them as a good opportunity to keep the troops motivated, active and well-trained.

The empirical evidence shows that participation in peace missions has not had a negative impact either on the Defence budget or on the Uruguayan economy. It is then reasonable to consider that the non-existence of economic obstacles could be one of the main determining factors of the high level of Uruguayan participation on peace missions, although it is not the most significant. It is important to remember that Uruguay has demonstrated a great commitment to international peace and stability, participating actively in peace missions since 1929. It is also necessary to highlight that since 1957 Uruguay has had military observers permanently deployed on UN missions and since 1982 it has permanently had a military unit detached on the Sinai Peninsula. Apart from the political and social benefits that the country obtains, it is possible to add some specific benefits that the peace missions have for the Uruguayan Armed Forces. These benefits include the possibility of renovating its equipment, as well as the opportunity to keep its personnel well-trained. In addition, it is worth considering that peace missions have a substantial positive impact on the image of the Armed Forces both nationally and internationally, fostering, at the same time, the country's prestige world-wide.

The Reform of the Uruguayan Defence Structure. In 2005, the Uruguayan government initiated a deep reform of the military structure of the country that is aimed at optimizing the use of the resources invested by the government so as to ensure the public are benefiting from defence. With this restructuring of defence, Uruguay hopes to create smaller, but better-trained and equipped Armed Forces, to serve as a rapid reaction force able to face any unexpected threat to the country's stability. These threats could be the traditional ones or any one of the so called "new threats", such as terrorism, drug trafficking, international organized crime, environmental hazards, natural catastrophes, or epidemics, among other risk factors. Furthermore, the Armed Forces have the resources to prevent illegal fishing in territorial seas and to control the air and sea routes used for smuggling and drug trafficking. In addition, the Ministry of Defence provides most of the personnel, as well as, all the logistical support for the Uruguay's scientific base in the Antarctic. Also, the Armed Forces are the main element of a foreign policy oriented toward the support the UN peace efforts. Peace-Keeping Operations (PKO) have become something of a "registered trademark" that identifies Uruguay as one of the most committed countries to global peace. When the present government assumed power in March 2005, the country already had troops in the Sinai Peninsula, the Democratic Republic of Congo and in Haiti, as well as Military Observers and Staff Officers in more than a dozen missions all around the world. However, participation in future missions will depend on the policies established by the current government and which must be approved by Parliament.

The Reformation of Defence Resource Management in Uruguay. The present Uruguayan government, which came into office in March 2005, soon began, a gradual process of reform of the country's defence structure, supported by the fact of having the necessary parliamentary majorities. Various laws approved since 2005 up to the present day have initiated a transition process that has affected different elements related to the management of the human, material, and financial resources as well as Intellectual Capital of the Ministry of Defence. In May 2005, just two months after taking office, the

present government started the reform of the Ministry of National Defence, when the *National Communications Agency*, which was part of that ministry, was transferred to another ministry. Afterwards, in November of 2005, a special Law was approved to allow a civil official to hold the position of Director of the Secretariat at the Ministry of Defence. It is important to highlight that the regulations, up until that point, established that such a position could solely be held by military personnel. Furthermore, this position holds great importance because the person in charge is responsible for the handling of all the internal administration of the Ministry of Defence. Until the approval of this law, the only two positions that could be held by civilians were the posts of Minister and Vice-Minister of Defence.

In December of 2005, the approval of the Budget law 2005-2009, besides fixing the financial resources of the Ministry of Defence for the following five years, it introduced important changes to the regulations to budgetary management of the government, including the Ministry of Defence. This norm prioritizes the flexibility of expenditure, allowing among other measures, the transferring of budgetary allocations between different ministries, as well as between different programs within the same ministry. Apart from that, it introduced mechanisms that stimulate saving and efficiency during the budgetary cycle. Furthermore, the said norm created several new high-level positions within the Ministry of Defence, that had not existed before and, that would be occupied by civil administrators, and because of its relevance, among them it is important to mention the positions of: Director of Human Resources, Director of Financial Resources and Director of Social Services.

In March of 2006, the government launched what was called the "National Debate on Defence". This collective thinking activity which was sponsored by the UN through the UNDP (United Nations Development Program) gathered representatives of political, academic and social sectors, as well as military officials. This debate, which lasted all through 2006, gave the government sufficient material to write the new "*Defence Law*" project, which is now being

developed and will be sent to parliament for approval in the second half of 2007. Throughout 2007 and 2008, the process of reforming the defence structure will continue, with the creation of a series of laws destined to reform the Ministry of Defence and its subordinate organizations. These laws include a new Armed Forces Statutory Law which will serve as a base for future Statutory Laws to be implemented for each one of the three Forces (Army, Navy and Air Force). Afterwards, new regulatory laws will be produced for the government intelligence agencies, as well as for the Military Justice system.

Issues related to the management of human resources in the Armed Forces are possibly the most sensitive of the reform. The rate of unemployment of the country turns the Armed Forces into an important source of employment and, although in Uruguay there is no obligatory military service, this assures that there are always volunteers to fill the vacancies in the Armed Forces. In 1985, on the return to democracy, there were about 40,000 civilian and military personnel in the Ministry of Defence, and presently they are about 30,000. Through the 20 years that followed the return to democracy, jobs in the Ministry of Defence were reduced by 10,000 posts, which constituted a reduction of 25%. The sudden reduction of more than 6,000 military, registered between 1990 and 1991, due to a policy of “retirement incentives”, meant that, for the first time in history, the number of retirees in the military pension scheme exceeded the number of active personnel contributing to the military pension plans. At the moment, Military Social Security has an annual deficit of US\$ 55 million, due to there being more than 44,000 military retirees, while less than 30,000 active personnel contribute to Military Social Security. Throughout Latin America, military retirement plans tend to constitute large deficits. All the countries of Latin America invested, on average, in 2006, 28% of their total Defence investment to subsidize these military retirement schemes. In Uruguay, the government subsidy received for the military pension plans is about 21% of the total investment in Defence. This clearly shows that Uruguay’s predicament is less complex than that of other countries in the region. One of the main challenges facing the present Defence reform will be finding a way to

restructure the Armed Forces, without generating more unemployment and without deepening the deficit of the military pension scheme.

The norms, approved from May 2005 to the present, have led to a period of transition, with the aim of modernizing the Defence sector. At the moment, the new Defence Law project has still to be sent to Parliament, and the rest of the norms, which will act as a base for the projected reform are still being developed. Nevertheless, the transition is already in process, as can be seen by the numerous actions taken in the last two years. Possibly the most outstanding element of the reform implemented until now has been the restructuring of high-level management in the Ministry of Defence, through the creation of high-level positions to lead the change process. The Strategic Plans of the Ministry of Defence for 2007 show that the present administration will continue making changes in all those areas in which the current legal framework allows it. Future major changes will require the approval of the series of laws that the government is in the process of developing. Nevertheless, the administration has already begun to make changes in key areas to manage the transition.

It is normal that some sectors propose to reduce Defence expenditure in order to increase "social expenditure". However, to invest resources to create the "public good of Defence" also constitutes a "social expenditure". In spite of the existence of paradigmatic cases like that of Costa Rica, a country which is known as "the country without an Army", the Armed Forces are an essential component of any government strategy sustainable in the long term. All sovereign States must be capable of dissuading potential threats or reacting rapidly and efficiently in the face of natural catastrophes, damages to the environment or health emergencies, among other eventualities. All this constitutes a necessary public expenditure. Therefore, the main issue to discuss is determining the "optimal level" for Defence expenditure, because above that "optimal level" the investment would be inefficient and below that level, the Defence structure would be inefficient. This it is not a simple matter; however, Uruguay is taking solid steps in the direction of finding its optimal level

of Defence expenditure.

The global reality shows that, in the XXI Century, it is unreasonable to consider the Armed Forces as useful only for war. The Armed Forces must have enough flexibility to mobilize itself in very brief time periods, with the purpose of responding to very diverse emergency situations such as, for example, search and rescues operations, forest fires, natural disasters, epidemics or terrorist attacks, among many other possible occurrences. Whether it is operating on land, at sea or in the air; the Armed Forces are the fastest reaction element that the Uruguayan government has to support *National Emergency Systems*. They can deploy very rapidly, in any geographic location and in any climate conditions; having the capacity to operate with total logistic autonomy, for long periods of time. Furthermore, the police are not equipped nor trained to act outside the urban environment in which they operate. In addition, the police forces can not simply stop fulfilling their daily obligations in order to take care of sudden and unexpected events.

Peace-Keeping Operations (PKO) are another good way of productively employing the military resources of the country. Therefore, Uruguay is a good example of how a small country, with limited resources, can make important contributions to global peace and stability. The empirical evidence presented in this research shows that participating in peace missions has brought Uruguay many political, economic and social benefits. And these benefits are much more important than the possible disadvantages of being actively involved in the support of global peace. Although it could seem paradoxical, the Uruguayan military trained and equipped for war, have spent the past 50 years spreading peace world-wide. Perhaps, this would give a renewed validity, as well as a totally new meaning, to the well-known Latin saying:

"*si vis pacem, para bellum*"
("if you wish peace, prepare for war")

Annexes

Table 1: Evolution of Uruguayan Defence Spending (1961 – 2003)

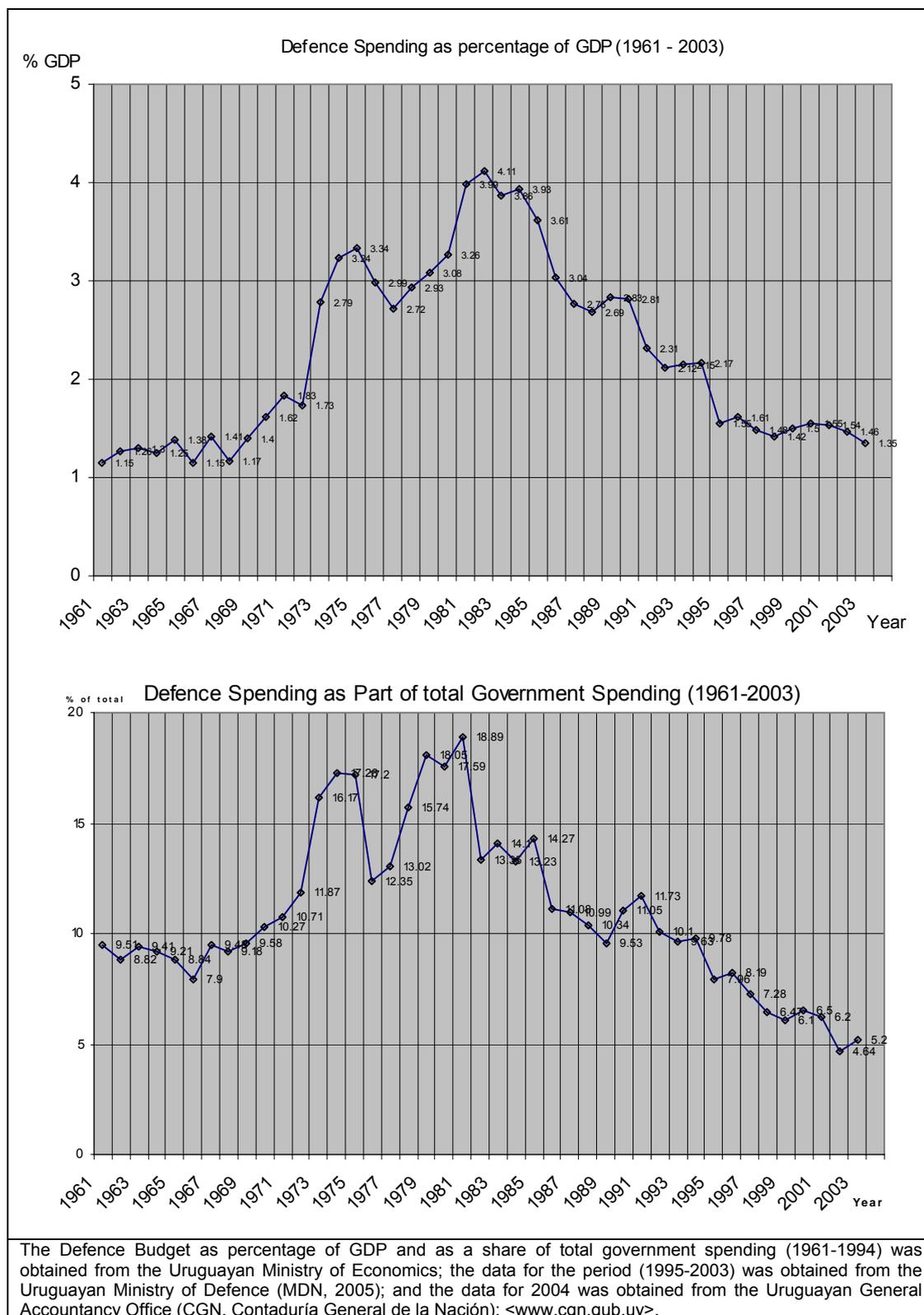


Table 2: Macro Economic Indicators on Uruguay (1970 - 2004)

Year	Population	GDP in constant US\$ 1990 (Millions)	GDP Growth rate compared to the previous year (%)	GDP per Capita (constant US\$ 1990)	Exchange Rate with US\$ (IMF based rate)	Inflation (Base: March 1997 = 100)	Unemployment Rate (%)	Balance of Payments (Millions of Current US\$)
1970	2,808,433	5,932	----	2,112.21	0.000248	0.000422	----	-26.3
1971	2,816,862	5,939	0.1	2,108.37	0.000248	0.000523	----	-29.3
1972	2,819,985	5,847	-1.6	2,073.42	0.000531	0.000924	----	25.4
1973	2,820,584	5,868	0.4	2,080.42	0.000857	0.001819	----	6.4
1974	2,822,512	6,053	3.1	2,144.54	0.001098	0.003223	----	-79.8
1975	2,828,550	6,408	5.9	2,265.47	0.002236	0.005847	----	-108.2
1976	2,839,738	6,663	4	2,346.34	0.003303	0.008807	----	85.5
1977	2,855,322	6,741	1.2	2,360.85	0.004647	0.01393	----	124.9
1978	2,874,081	7,096	5.3	2,468.96	0.006023	0.02014	----	135.4
1979	2,894,006	7,534	6.2	2,603.31	0.007838	0.0336	----	66.5
1980	2,913,608	7,986	6	2,740.93	0.009073	0.05493	----	153.4
1981	2,932,686	8,137	1.9	2,774.59	0.010793	0.07363	----	47.6
1982	2,951,717	7,373	-9.4	2,497.87	0.013853	0.08762	----	-638.3
1983	2,970,668	6,941	-5.9	2,336.51	0.034376	0.1307	----	55.9
1984	2,989,622	6,866	-1.1	2,296.61	0.055893	0.203	----	-42
1985	3,008,656	6,967	1.5	2,315.65	0.101156	0.3496	----	-64.8
1986	3,027,651	7,584	8.9	2,504.91	0.151434	0.6167	10.1	256.4
1987	3,046,555	8,186	7.9	2,686.97	0.225522	1.009	9.1	44.5
1988	3,065,621	8,185	0	2,669.93	0.358508	1.636	8.6	73.1
1989	3,085,203	8,290	1.3	2,687.02	0.621178	2.952	8	94
1990	3,105,559	8,366	0.9	2,693.88	1.169484	6.274	8.5	81.6
1991	3,126,746	8,632	3.2	2,760.70	2.017663	12.67	8.9	-227.5
1992	3,148,680	9,418	9.1	2,991.09	3.024812	21.35	9	153
1993	3,171,303	9,663	2.6	3,047.01	3.941092	32.9	8.3	213.4
1994	3,194,508	10,368	7.3	3,245.57	5.043917	47.61	9.2	238.2
1995	3,218,193	10,217	-1.5	3,174.76	6.349000	67.73	10.3	195.8
1996	3,242,335	10,786	5.6	3,326.61	7.971833	86.93	11.9	72.4
1997	3,266,895	11,317	4.9	3,464.15	9.441833	104.15	11.4	181.4
1998	3,291,734	11,792	4.2	3,582.31	10.471917	115.41	10.1	521.3
1999	3,316,676	11,507	-2.4	3,469.44	11.339300	121.94	11.3	11.2
2000	3,341,577	11,341	-1.4	3,393.91	12.099592	127.75	13.6	222.3
2001	3,366,363	10,961	-3.3	3,256.04	13.319117	133.33	15.3	277.5
2002	3,390,991	9,735	-11.2	2,870.84	21.256967	151.95	17	-2328
2003	3,415,385	9,972	2.4	2,919.73	28.208683	181.4	16.9	1,380.2
2004	3,439,473	11,199	12.3	3,256.02	28.703733	198.01	13.1	454.3

The data on Population, GDP and GDP Growth Rate, as well as the Exchange Rate, were obtained from the UN Statistics Division. Per Capita GDP was calculated from Population and GDP data. The information about inflation and Unemployment was obtained from the Uruguayan National Institute of Statistics (INE, Instituto Nacional de Estadística): <www.ine.gub.uy>. The information about the Uruguayan Balance of Payments was obtained from the Central Bank of Uruguay (BCU, Banco Central del Uruguay) <www.bcu.gub.uy>.

Table 3: Defence Economic Indicators on Uruguay (1970 – 2004)

Year	GDP in constant US\$ 1990 (Millions)	Defence Budget as Percentage of GDP	Defence Budget as % of total government budget	Defence Budget in constant US\$ 1990 (Millions)	Military Expenditure per capita (constant US\$ 1990)	Total Armed Forces Personnel	Troop deployed in PKO (Averages per year)
1970	5,932	1.62	10.27	96.10	34.22	N/A	1
1971	5,939	1.83	10.71	108.68	38.58	N/A	1
1972	5,847	1.73	11.87	101.15	35.87	N/A	1
1973	5,868	2.79	16.17	163.72	58.04	N/A	1
1974	6,053	3.24	17.28	196.12	69.48	N/A	1
1975	6,408	3.34	17.20	214.03	75.67	N/A	1
1976	6,663	2.99	12.35	199.22	70.16	N/A	1
1977	6,741	2.72	13.02	183.36	64.22	N/A	1
1978	7,096	2.93	15.74	207.91	72.34	N/A	1
1979	7,534	3.08	18.05	232.05	80.18	N/A	1
1980	7,986	3.26	17.59	260.34	89.35	N/A	2
1981	8,137	3.99	18.89	324.67	110.71	N/A	2
1982	7,373	4.11	13.35	303.03	102.66	N/A	62
1983	6,941	3.86	14.10	267.92	90.19	N/A	62
1984	6,866	3.93	13.23	269.83	90.26	N/A	62
1985	6,967	3.61	14.27	251.51	83.60	25,480	62
1986	7,584	3.04	11.08	230.55	76.15	24,960	62
1987	8,186	2.76	10.99	225.93	74.16	24,960	62
1988	8,185	2.69	10.34	220.18	71.82	24,960	62
1989	8,290	2.83	9.53	234.61	76.04	28,340	62
1990	8,366	2.81	11.05	235.08	75.70	24,960	62
1991	8,632	2.31	11.73	199.40	63.77	24,960	62
1992	9,418	2.12	10.10	199.66	63.41	26,520	727
1993	9,663	2.15	9.63	207.75	65.51	26,520	1,566
1994	10,368	2.17	9.78	224.99	70.43	26,000	901
1995	10,217	1.55	7.96	158.36	49.21	25,920	1,701
1996	10,786	1.61	8.19	173.65	53.56	25,920	862
1997	11,317	1.48	7.28	167.49	51.27	25,920	862
1998	11,792	1.42	6.47	167.45	50.87	25,920	84
1999	11,507	1.50	6.10	172.61	52.04	25,920	84
2000	11,341	1.55	6.50	175.79	52.61	24,000	122
2001	10,961	1.54	6.20	168.80	50.14	24,240	914
2002	9,735	1.46	4.64	142.13	41.91	24,000	1,711
2003	9,972	1.35	5.20	134.62	39.42	24,939	1,967
2004	11,199	1.43	5.66	160.15	46.56	24,834	2,579

The data on Population and GDP was obtained from the UN. The Defence Budget as a percentage of GDP and as a share of total government spending (1961-1994) was obtained from the Uruguayan Ministry of Economics; the data for the period (1995-2003) was obtained from the Uruguayan Ministry of Defence (Uruguay - MDN, 2005); and the data for 2004 was obtained from the Uruguayan General Accountancy Office (CGN, Contaduría General de la Nación): <www.cgn.gub.uy>. The Defence Budget was calculated from the GDP and the percentage of the GDP that the Defence Budget represented for each year. The data on active Armed Forces personnel (1985-2002) was obtained from the BICC (Bonn International Center for Conversion) Conversion Survey (various editions) <www.bicc.de>. The data on active Armed Forces personnel (2003-2004) was obtained from the Uruguayan Ministry of Defence. N/A= Not Available. The information about the Uruguayan contribution to UN PKO 1970-1999 was obtained from the Uruguayan Army web site (www.ejercito.mil.uy/dimopo/es_ES/index.htm), and the data 2000-2004 was obtained from the UN Department of Peace Keeping Operations: <www.un.org>. The data about the Uruguayan contribution to the MFO (Multinational Force and Observers) from 1982-2004 was obtained from the Uruguayan Army web page and from the MFO: <www.mfo.org>.

Table 4: Comparison of the Defence Indicators of Argentina, Brazil and Uruguay

YEAR	ARGENTINA				BRAZIL				URUGUAY			
	MILEX (US\$ m.) 2003	MILEX as % of GDP	MILEX per Capita (US\$)	Military Personnel	MILEX (US\$ m.) 2003	MILEX as % of GDP	MILEX per Capita (US\$)	Military Personnel	MILEX (US\$ m.) 2003	MILEX as % of GDP	MILEX per Capita (US\$)	Military Personnel
1988	2,555	1.5	80.68	94,720	9,909	2.5	68.69	319,200	260	2.2	84.81	24,960
1989	2,363	1.5	73.56	94,720	10,064	3.3	68.53	319,200	286	2.5	92.70	28,340
1990	1,602	1.2	49.17	85,120	6,918	2.5	46.31	295,680	275	2.5	88.55	24,960
1991	1,718	1.3	52.00	69,760	4,087	1.4	26.91	295,680	212	1.8	67.80	24,960
1992	1,768	1.4	52.78	65,280	4,237	1.5	27.47	295,680	281	2.4	89.24	26,520
1993	1,864	1.5	54.91	64,610	5,593	1.8	35.71	296,640	219	1.9	69.06	26,520
1994	1,879	1.5	54.63	66,740	5,621	1.6	35.36	296,640	323	2.7	101.11	26,000
1995	1,987	1.6	57.04	66,740	8,249	2.1	51.12	296,640	198	1.7	61.53	25,920
1996	1,881	1.4	53.34	71,710	7,116	1.7	43.44	299,520	189	1.6	58.29	25,920
1997	1,813	1.3	50.80	72,420	8,726	2	52.47	313,920	187	1.5	57.24	25,920
1998	1,803	1.3	49.94	72,420	8,223	1.9	48.71	313,920	182	1.4	55.29	25,920
1999	1,858	1.4	50.90	72,420	7,587	1.7	44.28	290,880	189	1.5	56.98	25,920
2000	1,821	1.3	49.36	70,290	8,042	1.7	46.26	288,000	218	1.8	65.24	24,000
2001	1,791	1.4	48.05	68,870	9,323	1.9	52.86	288,000	211	1.8	62.68	24,240
2002	1,480	1.2	39.32	69,580	9,357	1.9	52.30	288,000	183	1.7	53.97	24,000
2003	1,528	1.2	40.21	71,000	7,901	1.6	43.55	288,000	176	1.6	51.53	24,000
2004	1,503	N/A	39.17	71,400	7,500	N/A	40.78	302,910	170	N/A	49.43	24,000

The Military Expenditure (MILEX) and its participation as a percentage of GDP in each country were obtained on line from SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) web site: <www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html>. The defence budgets are expressed in millions (m.) of constant US\$ of 2003. MILEX per capita was calculated from MILEX and data on population obtained at the UN Statistics Division. The data on active Armed Forces personnel (1988-2003) was obtained from the BICC (Bonn International Center for Conversion) Conversion Survey (various editions): <www.bicc.de>. The data on Military personnel 2004 was obtained from SIPRI Yearbook 2005 (SIPRI, 2005, p.262). (N/A = Not Available).

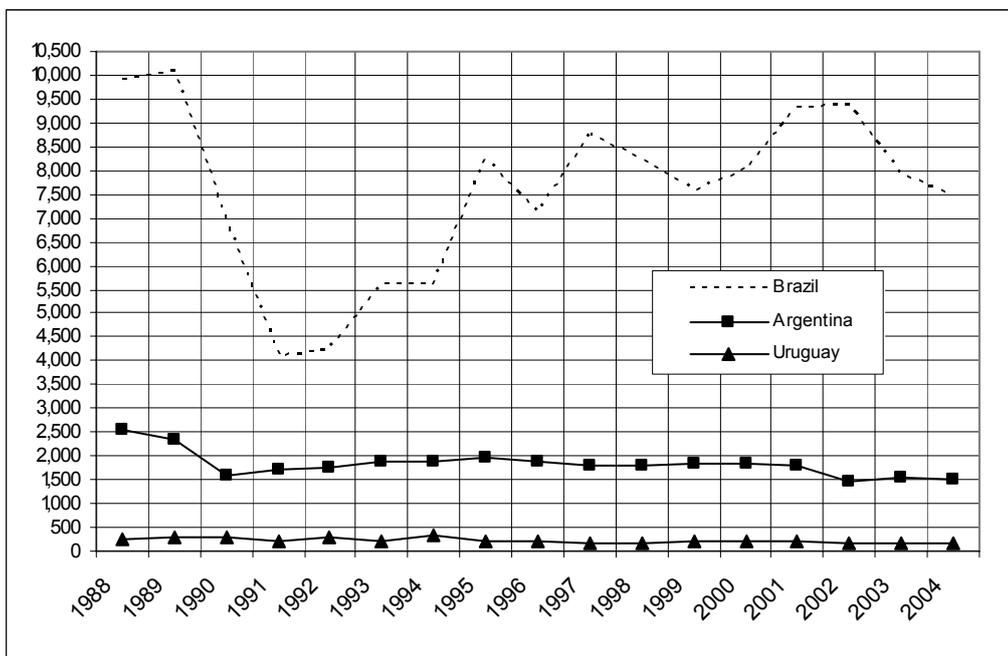
Table 5: Defence Spending in South America in 2003

Country	Population	Armed Forces Members	Comparison Troops/Population (%)	Defence Budgets (millions US\$)	GDP (millions US\$)	Budgets as % of GDP	Spending per Capita (US\$)	Spending per Troop (US\$)
Brazil	176,876,443	287,600	0.16	9118.40	434537.34	2.10	51.55	31705.14
Argentina	38,393,774	71,400	0.19	1507.87	125920.55	1.20	39.27	21118.67
Uruguay	3,380,177	24,000	0.71	175.16	9460.89	1.85	51.82	7298.39
Paraguay	5,340,939	18,600	0.35	47.48	4219.84	1.13	8.89	2552.85
Totals (Mercosur)	223,991,333	401,600	0.18	10848.91	574138.62	1.89	48.43	27014.22
Bolivia	8,850,772	31,500	0.36	133.39	7513.96	1.78	15.07	4234.59
Chile	15,773,504	77,300	0.49	1435.02	68306.20	2.10	90.98	18564.24
Colombia	44,583,575	200,000	0.45	1539.67	72755.86	2.12	34.53	7698.37
Ecuador	13,337,313	59,500	0.45	638.52	17519.11	3.64	47.87	10731.42
Peru	27,148,101	100,000	0.37	873.82	37956.23	2.30	32.19	8738.23
Venezuela	25,549,084	82,300	0.32	1111.18	61606.94	1.80	43.49	13501.56
Guyana (*)	702,100	1,600	0.23	5.59	800.00	0.70	07.97	3496.50
Surinam (*)	435,449	1,840	0.42	8.51	170.21	5.00	19.54	4625.35
Totals (rest of South America)	136,379,898	554,040	0.41	5745.70	266628.51	2.15	42.13	10370.55
Totals (South America)	360,371,231	955,640	0.26	16594.61	840767.13	1.97	46.04	17364.91

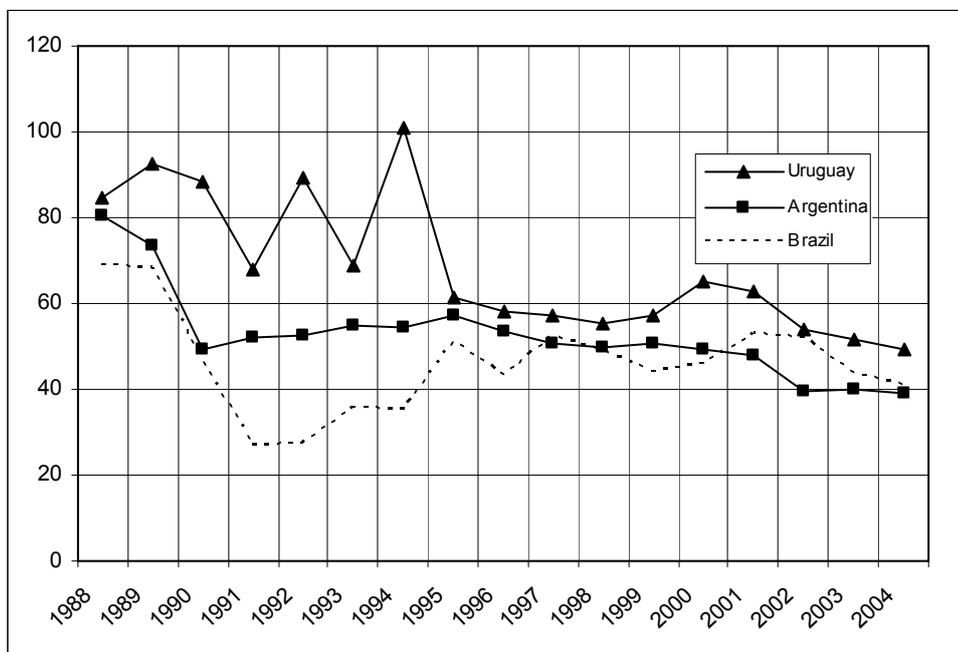
The information in this table is based in official data of each country. Data on military troops was obtained from IISS (International Institute for Strategic Studies). (*) Non official data obtained from fiscal information 2002 and 2003, from the CIA Factbook, and from IISS.

Source: Fraga (2004) *El Gasto de Defensa en Iberoamérica*. Available at: <www.realinstitutoelcano.org/analisis/490.asp>.

Table 6: Military Expenditure in Argentina, Brazil and Uruguay (1988 - 2004)



Military Expenditure in Argentina, Brazil and Uruguay (1988 - 2004) in millions of Constant US\$ of 2003



Military Expenditure Per Capita in Argentina, Brazil and Uruguay (Constant US\$ of 2003)

The graphics in this table were elaborated using the information presented in Table 4 (Comparison of the Defence Indicators of Argentina, Brazil and Uruguay).

Table7: Total Budget Spent by the Uruguayan Ministry of Defence in 2004

	Total Budget Uruguayan Pesos (millions)	Percentage of the total budget	Total Budget US Dollars (millions)	Remarks
Personnel (Salaries)	\$ 3,208.18	61.13 %	US\$ 121.18 (A)	Not including salaries (A), the remaining defence budget (B+C) was only 38.87% of the total defence budget (D) and represented just US\$ 77.43 million.
Normal Operating Budget	\$ 1,734.61	33.05 %	US\$ 65.83 (B)	
Acquisition of new items	\$ 305.66	05.82 %	US\$ 11.60 (C)	
Total Defence Budget	\$ 5,248.46	100.00 %	US\$ 199.18 (D)	
Notes:				
<ul style="list-style-type: none"> - The amounts in Uruguayan Pesos obtained from the yearly report of the expenses materialized by the Uruguayan Ministry of Defence during the fiscal year 2004. This document is available at the web site of the Uruguayan Presidency: <www.cepre.opp.gub.uy/images/stories/CEPRE/PDF/info_trimestrales/2004/trim4/03/03-2004-4.pdf>. - The amounts in US Dollars were calculated using the average official exchange rate in 31st December 2004 (26.35 Uruguayan Pesos were equivalent to one Dollar) and the results were approached to the closest million. 				

Table 8: Structure of the budget allocated to the Uruguayan Ministry of Defence in 2004

Budgetary Units inside the Ministry of Defence (MoD)	% of the Total Budget	Total Budget 2004 allocated to MoD (Thousands of Uruguayan Pesos)	Remarks
1. Ministry of Defence	6.9 %	\$ 363,994	The total budget allocated in 2004 to the Armed Forces (3+4+5) was just \$ 3,631,633 (US\$ 137.82 million). (69.2 % of the total budget) The Armed Forces Central Sanitary Service budget was in 2004 US\$ 28.90 million (14.5 % of the total budget) The total Defence Budget in 2004 was US\$ 199.18 million according to the average market exchange rate in 31 Dec.04 (100 % of the total budget)
2. National Defence Intelligence Service	0.5 %	\$ 26,403	
3. General Command of the Army	38.4 %	\$ 2,015,914	
4. General Command of the Navy	18.9 %	\$ 989,373	
5. General Command of the Air Force	11.9 %	\$ 626,346	
6. Armed Forces Central Sanitary Service	14.5 %	\$ 761,525	
7. Command of the Armed Forces Common Services	1.0 %	\$ 50,407	
8. Armed Forces Retirement and Pension Services	0.4 %	\$ 18,480	
9. National Meteorological Service	0.6 %	\$ 33,455	
10. National Service of Aeronautic Infrastructure	6.5 %	\$ 340,576	
11. National Communications Agency	0.4 %	\$ 21,995	
Totals	100 %	\$ 5,248,467	
Notes:			
<ul style="list-style-type: none"> - The amounts in Uruguayan Pesos were obtained from the yearly report of the expenses materialized by the Uruguayan Ministry of Defence during the fiscal year 2004. This document is available at the web site of the Uruguayan Presidency: <www.cepre.opp.gub.uy/images/stories/CEPRE/PDF/info_trimestrales/2004/trim4/03/03-2004-4.pdf>. - In 2005, the MoD (Ministry of Defence) budget maintained the same structure, with the exception that the National Communications Agency (DNC, Dirección Nacional de Comunicaciones) was transferred to another Ministry. - The budget allocated to the Armed Forces Retirement and Pension Services, correspond only to the administrative structure of the pension services, not being included in the budget of the MoD the amounts paid to the retired personnel. 			

Table 9: Ranking of the top 15 UN Troop Contributors 2000 - 2005

R A N K	31 Dec. 2000		31 Dec. 2001		31 Dec. 2002		31 Dec. 2003		31 Dec. 2004		31 Dec. 2005	
	Country	Troop										
1	Nigeria	3,525	Bangladesh	6,010	Pakistan	4,677	Pakistan	6,248	Pakistan	8,140	Bangladesh	9,529
2	Bangladesh	3,258	Pakistan	5,552	Bangladesh	4,211	Bangladesh	4,730	Bangladesh	8,024	Pakistan	8,999
3	India	2,738	Nigeria	3,468	Nigeria	3,277	Nigeria	3,361	India	3,912	India	7,284
4	Ghana	2,002	India	2,883	India	2,746	India	2,882	Nepal	3,451	Jordan	3,703
5	Jordan	1,848	Jordan	2,720	Ghana	2,219	Ghana	2,306	Ethiopia	3,432	Nepal	3,466
6	Australia	1,629	Ghana	2,462	Kenya	1,841	Nepal	2,285	Ghana	3,322	Ethiopia	3,410
7	Ukraine	1,400	Kenya	1,801	Uruguay	1,651	Uruguay	1,880	Jordan	2,950	Ghana	2,520
8	Kenya	1,241	Ukraine	1,536	Jordan	1,620	Jordan	1,818	Nigeria	2,890	Uruguay	2,428
9	Pakistan	1,219	Australia	1,529	Ukraine	1,159	Kenya	1,788	Uruguay	2,492	Nigeria	2,412
10	Poland	1,192	Portugal	1,148	Australia	940	South Africa	1,415	South Africa	2,331	South Africa	2,010
11	Nepal	1,030	Nepal	1,121	Nepal	914	Ethiopia	1,064	Kenya	2,230	Senegal	1,845
12	Portugal	990	Poland	1,034	Zambia	907	Ukraine	1,061	Morocco	1,704	Morocco	1,706
13	Netherlands	946	Zambia	911	Guinea	793	Zambia	910	Senegal	1,568	Kenya	1,482
14	USA	885	Uruguay	854	Poland	741	Senegal	789	Brazil	1,367	Brazil	1,270
15	Zambia	862	Fiji	844	Portugal	697	Poland	735	Ukraine	1,205	China	1,059

Remarks: The UN started to publish a ranking of troop contributing countries in 2000 and since 2002, this ranking is updated monthly. Note that the ranking 2005, presented in this Table, is dated 31 Dec.05 and differs from the ranking presented in Table 10, which is dated 30 Sep.05. The content of this Table is based on several documents available at the web page of the UN DPKO (Department of Peace Keeping Operations): <www.un.org>.

Table 10: Troop Contributions to UN Peace Operations (30 sep. 2005)

R A N K I N G	Country	Number of troops presently deployed	Percentage of total military and police deployed	Number of missions in which presently has troops	Fatalities up to date in all the UN missions in which took part	Population	Ratio between population and the number of troop presently deployed in PKO
		A	B	C	D	E	E/A
01	Pakistan	9,802	14.31 %	11	93	162,419,946	1 : 16,570
02	Bangladesh	8,936	13.04 %	12	67	144,319,628	1 : 16,150
03	India	6,505	9.49 %	10	113	1,080,264,388	1 : 166,066
04	Nigeria	3,499	5.11 %	11	71	128,771,988	1 : 36,807
05	Ethiopia	3,425	5.00 %	2	46	73,053,286	1 : 21,329
06	Nepal	3,420	5.00 %	12	55	27,676,547	1 : 8,092
07	Jordan	3,173	4.63 %	13	19	5,759,732	1 : 1,815
08	Ghana	2,562	3.74 %	11	107	21,029,853	1 : 8,208
09	Uruguay	2,496	3.64 %	12	18	3,415,920	1 : 1,368
10	South Africa	2,304	3.36 %	3	19	44,344,136	1 : 19,246
14	Brazil	1,244	1.82 %	6	14	186,112,794	1 : 149,608
15	Argentina	1,009	1.47 %	9	14	39,537,943	1 : 39,185
22	Chile	575	0.84 %	4	3	15,980,912	1 : 27,792
29	United Kingdom	362	0.53 %	7	92	60,441,457	1 : 166,965
30	USA	356	0.52 %	6	57	295,734,134	1 : 830,713
33	Canada	332	0.48 %	8	107	32,805,041	1 : 98,810
38	Spain	252	0.37 %	6	21	40,341,462	1 : 160,805
40	Bolivia	242	0.35 %	7	3	8,857,870	1 : 36,602
42	Peru	234	0.34 %	7	4	27,925,628	1 : 119,340
44	Guatemala	209	0.30 %	5	1	14,655,189	1 : 70,120
59	Ecuador	73	0.10 %	4	1	13,363,593	1 : 183,062
63	Paraguay	47	0.07 %	7	0	6,347,884	1 : 135,061
75	Portugal	26	0.03 %	4	11	10,566,212	1 : 406,392
77	El Salvador	23	0.03 %	5	1	6,704,932	1 : 291,518
92	Honduras	7	0.01 %	1	1	6,975,204	1 : 996,457
101	Dominican Rep.	4	0.00 %	1	0	8,950,034	1 : 2,237,508
----	Colombia	None	-----	----	4	----	----
----	Guyana	None	-----	----	1	----	----
----	Haiti	None	-----	----	1	----	----
----	Panama	None	-----	----	1	----	----
----	Venezuela	None	-----	----	1	----	----

This table was elaborated on the information provided in the different reports showing the Military and Police Contributions to UN Operations all of them dated 30 sep.05 and available at: <www.un.org>. The number of fatalities indicated in this table is updated to the 31 October 2005 and is available at: <www.un.org>. The population of the countries were obtained from the CIA WORLD FACT BOOK: <www.cia.gov/cia/publications/factbook>.

Table 11: Troop Costs, Allowances and Compensations paid by UN

<p>TROOP COSTS</p> <p>The UN will reimburse the Government per person per month as follows:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Troop cost at \$1,028; • Personal clothing, gear and equipment allowance at \$68; • Personal weaponry and training ammunition at \$5; • A specialists allowance at \$303 for 25% of the total strength for Logistics units and 10% for other units. <p>TROOP ALLOWANCES</p> <p>Allowances paid directly to the military contingents in the field (including staff officers):</p> <ul style="list-style-type: none"> • A Daily Allowance of \$1.28; • A recreational leave allowance of \$10.50 per day, up to 7 days of leave taken during each completed six month period. <p>DEATH & DISABILITY CLAIMS FOR MILITARY CONTINGENTS</p> <p>After 1 July 1997 a new methodology is applied and a maximum amount of US\$ 50,000 is payable in the event of death and an applicable percentage for disability based on the American Medical Association's guide on permanent impairment of the whole person. A detailed medical report is required in the event of injuries to evaluate the degree of disability (A/52/369 dated 17 September 1997).</p> <p>DEATH & DISABILITY CLAIMS FOR MILITARY AND POLICE OBSERVERS</p> <p>Claim amount is limited to \$50,000 or two years of salary without benefits, whichever is the greater. Claim must be submitted within 4 months of the incident and are reviewed by the Claims Review Board.</p>
--

Source: <www.un.org/depts/dpko/training/MCPAS/MCPAS/COE_files/frame.htm#slide0322.htm>.

Table 12: Contingent Owned Equipment Reimbursement Rates paid by UN

Equipment Description	Generic Fair Market Value	Monthly Rates of Reimbursement		
		Dry Lease	Maintenance Rate	Wet Lease
APC Wheeled Infantry Carrier - Armed (Class 1)	US\$ 750,000	US\$ 3,125	US\$ 4,122	US\$ 7,247
Military Pattern Jeep (4 X 4) with military radio	US\$ 36,831	US\$ 331	US\$ 946	US\$ 1,277
Forklift, heavy (over five tons)	US\$ 96,912	US\$ 681	US\$ 902	US\$ 1,583

Notes:

- APC stands for Armour Personnel Carrier.
- Uruguay signed a MOU (Memorandum of Understanding) with UN, which stated that the procedure for the reimbursement for the deployment of COE (Contingent Owned Equipment) will be the "Wet Lease" system. In this table, as an example, are presented three major equipment items together with the normal market value, which is used as a calculation base, as well as the amount of reimbursement corresponding to the two different maintenance systems "Dry Lease" (UN maintains the equipment) and "Wet Lease" (The troop contributing country receives a "Maintenance Rate" and is responsible of keeping the equipment in fully operating conditions).

Source: <www.un.org/depts/dpko/training/MCPAS/MCPAS/COE_files/frame.htm#slide0322.htm>.