

REVISTA

C

E P A L

NUMERO 65

AGOSTO 1998

SANTIAGO DE CHILE

ÓSCAR ALTIMIR
Director

EUGENIO LAHERA
Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

S U M A R I O

| | |
|--|------------|
| Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina <i>José Antonio Ocampo</i> | 7 |
| Gasto militar y el desarrollo en América Latina <i>Eugenio Lahera y Marcelo Ortúzar</i> | 15 |
| Crecimiento, justicia distributiva y política social <i>Andrés Solimano</i> | 31 |
| Equidad, inversión extranjera y competitividad internacional <i>Adolfo Figueroa</i> | 45 |
| Tensiones en el ajuste estructural en América Latina: asignación vs. distribución <i>Daniel M. Schydrowsky</i> | 59 |
| Competitividad y regulaciones laborales <i>Luis Beccaria y Pedro Galín</i> | 71 |
| Familias latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos y políticas <i>Irma Arriagada</i> | 85 |
| Los acuerdos de libre comercio y el trabajo de las mujeres: el caso de Chile <i>Alicia Frohmann y Pilar Romaguera</i> | 103 |
| Evolución macroeconómica del Paraguay 1989-1997: burbuja de consumo y crisis financiera <i>Séphane Straub</i> | 119 |
| Estrategias de las empresas mexicanas en sus procesos de internacionalización 133 <i>Alejandra Salas-Porras</i> | |
| La regulación de la prestación privada de servicios de agua potable y alcantarillado <i>Terence R. Lee y Andrei S. Jouravlev</i> | 155 |
| Promoción de la calidad para mejorar la competitividad <i>Hessel Schuurman</i> | 169 |
| Publicaciones recientes de la CEPAL | 193 |

Gasto militar y el desarrollo *en América Latina*

Eugenio Lahera*
Marcelo Ortúzar**

**Secretario Técnico
de la Revista de la CEPAL*

***Funcionario de la División
de Estadísticas y Proyecciones
Económicas de la CEPAL*

El gasto público militar (GPM) se ha analizado poco en la región, principalmente por razones de orden político, las que también limitan el acceso a la información pertinente. Sin embargo, a raíz de diversos acontecimientos, empieza a ser objeto de análisis económico, tanto por los gobiernos como por los organismos multilaterales, sobre todo en lo que se refiere a cuál es su nivel apropiado (¿cuánto es suficiente?) y su costo de oportunidad (¿cuál es su impacto económico directo e indirecto?), así como a un sistema de adquisición de armamento que sea eficaz en relación con sus costos (¿cuál es su efecto por unidad monetaria?). Según la estimación más conservadora, basada en la información oficial sobre gastos en defensa de los países en que ella está disponible, el GPM de América Latina y el Caribe llegó a 1.3% del PIB (cerca de 25 000 millones de dólares a mediados de los años noventa, y su participación media en el gasto de los gobiernos centrales en la región alcanzó a 9.7%. Los gobiernos centrales de la región gastan un promedio de 1 dólar en defensa por cada 1.1 dólares de gasto directo en educación y 0.9 dólares en salud. Al igual que ante cualquier otro gasto público, corresponde abrir un debate sobre la eficacia y eficiencia del GPM en relación al proceso de desarrollo en general y a su impacto económico en particular. Si bien no existe una respuesta precisa a la pregunta de cómo proveer la cantidad exacta del bien público que es la defensa, su provisión excesiva representa un gasto improductivo. Es difícil justificar la importación de armamento sofisticado, si el equilibrio vecinal o regional se restablece, sólo que a un nivel de gasto más alto. Por otra parte, el costo de oportunidad del GPM es a todas luces elevado, mientras que las externalidades positivas que genera pueden lograrse mediante otro gasto público que lleve a cabo otro servicio, más especializado.

I

Un área poco explorada del gasto público

El gasto público militar (GPM) ha sido poco analizado en América Latina y el Caribe, principalmente por razones de orden político; éstas también limitan el acceso a la información respectiva, que es considerada de carácter reservado. Así, existe poca transparencia en su análisis, tanto por el lado de su tratamiento contable y presupuestario, como por el de sus efectos sobre la asignación eficiente de los recursos y el proceso de desarrollo en general.

Sin embargo, las condiciones cambian y el GPM empieza a ser objeto de análisis económico, tanto por los gobiernos como por los organismos multilaterales:

i) Por una parte, como resultado del fin de la guerra fría, se ha reevaluado el papel de los gastos militares y ha habido una fuerte reducción de ellos; los conflictos que subsisten, aun cuando son importantes, tienen hoy carácter menos regional o global.

ii) En el caso de América Latina, ha habido además un proceso de pacificación y desmilitarización, que se suma a la actual predominancia de regímenes democráticos que reemplazaron a gobiernos autoritarios con apoyo o dirección militar.

iii) El acelerado proceso de integración económica de las economías también ha contribuido a modificar las hipótesis de conflicto más tradicionales, incluso entre países que en el pasado se enfrentaron.

iv) Desde otro punto de vista, los cambios habidos en el papel que desempeñan el Estado y el gobierno en la estrategia de desarrollo han llevado a examinar con acuciosidad la eficiencia y eficacia del gasto público, incluyendo en dichos análisis al GPM.

Como consecuencia de estos cambios, el segmento del gasto público dedicado a fines de defensa empieza a mencionarse reiteradamente como un factor determinante de los esfuerzos y resultados de la intervención pública en la economía.

Las Naciones Unidas ha tenido una actividad pionera en este terreno, ya que desde mediados de los años setenta ha establecido programas y líneas de información al respecto. Otros organismos han destacado una y otra vez la significación del gasto militar. El Fondo Monetario Internacional (FMI), por ejemplo, ha planteado que el gasto militar "excesivo" o "innecesario" es un gasto improductivo que, del mismo modo que los "proyectos faraónicos", podría reducirse sin afectar los servicios que brinda el sector público.¹

El tema de la seguridad regional luego del fin de la guerra fría fue debatido en la Cumbre de Miami de 1994 y a partir de la Conferencia de Williamsburg en 1995 se institucionalizó un mecanismo hemisférico de diálogo ministerial. La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha aprobado diversas resoluciones en las que se plantean medidas conducentes al desarme regional. Por su parte, el Grupo de Río ha declarado su oposición a las carreras armamentistas en la región. Recientemente, los ex presidentes Arias y Carter han planteado la necesidad de una moratoria de dos años en la compra de armas, para poder concretar en ese plazo un acuerdo amplio de limitación de armamentos. Esta iniciativa ha sido apoyada por los primeros ministros de Canadá, Jamaica y Granada, así como por los presidentes de México, Uruguay, Paraguay y Colombia.

II

Estimaciones del gasto militar

En términos genéricos, el GPM corresponde al gasto total asociado a la provisión de la defensa. En él se deberían incluir costos laborales, operacionales y de mantenimiento; adquisición de material bélico, inves-

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Oscar Altimir, Martine Guerguil, Arturo León, Juan Carlos Lerda y Osvaldo Rosales, los que no les comprometen con el texto.

¹ Estos conceptos han sido planteados en diversos documentos y exposiciones de personal del FMI. Ejemplos recientes son la alocución pronunciada por Michel Camdessus, Director Gerente del Fondo, en la reunión de la Confederación Mundial del Trabajo, celebrada en Bangkok el 2 de diciembre de 1997, así como el documento preparado por la División de Políticas de Gasto del Departamento de Finanzas Públicas del FMI, para una reunión del Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) realizada en París el 4 y 5 de diciembre del mismo año. Ambos textos pueden consultarse en FMI, 1997.

ligación y desarrollo militar, construcción militar, fondo de pensiones militares, gastos reservados de defensa, contribuciones a instituciones militares internacionales, defensa civil (si su propósito es principalmente militar), inteligencia militar, instituciones militares de salud y educación, ayuda militar otorgada a otras naciones, así como programas cívico-militares donde predomina el aspecto de defensa. Los costos indirectos pueden ser considerables, como sucede en el caso de las concesiones tributarias y arancelarias a industrias vinculadas a la defensa.

1. Fuentes y problemas de la información

Existe un problema general con la información sobre el gasto militar, en buena medida debido a la naturaleza confidencial de gran parte de la actividad relacionada con dicho gasto. Las definiciones varían y existen zonas grises: entre seguridad pública y defensa; entre gastos operacionales y previsionales, y otras. Además, los gastos militares que por su naturaleza están menos expuestos al escrutinio público, suelen hallarse "sumergidos" en diversas partidas.

Es habitual que en la información sobre GPM falten las adquisiciones de armas y que algunas partidas aparezcan a veces bajo otras funciones: los hospitales militares bajo salud, las escuelas militares bajo educación, los subsidios a la industria de defensa bajo desarrollo económico, y casos semejantes. Es relativamente frecuente que se informe de gastos anuales totales que resultan iguales o menores que las propias importaciones de armamentos, para las que existen cifras comprobables; o que se ejerzan diversas modalidades de "contabilidad creativa", por ejemplo, para ocultar gastos o para aplanar las cifras de desembolsos. Así, existen gastos no informados de modo específico, costos indirectos, subsidios industriales y deuda relacionada con armamento que no se reflejan en la información. Es también frecuente que en las cuentas del gasto militar no se disponga de cuentas patrimoniales que registren los activos. Los bienes inmuebles militares demandan altos costos de mantención que no pocas veces carecen de relación con las funciones propias de la defensa. Por otra parte, el gasto militar suele contribuir a financiar actividades de naturaleza civil, las que deberían ser excluidas de una contabilidad precisa del GPM.

Como se señala en un documento preparado para la OCDE, "la opacidad que rodea a las estadísticas sobre los gastos nacionales en defensa de los países en desarrollo es un obstáculo para establecer un diálogo constructivo sobre políticas de seguridad internacional

y hace muy difícil evaluar cuán adecuada es la asignación de recursos entre los gastos civiles y militares" (Herrera, 1994). La Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas ha hecho varias exhortaciones a mejorar los datos internacionales sobre gastos nacionales (Naciones Unidas, 1983).

Hay diversas fuentes internacionales de información sobre el gasto militar. Las bases de datos que están disponibles utilizan definiciones diversas de este gasto, además de diferir en cuanto a su cobertura y al tratamiento de los gastos según año calendario o año fiscal. Las fuentes principales incluyen el FMI, que publica *World Economic Outlook* (WEO) y *Government Finance Statistics* (GFS); el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI); el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS), y la Agencia de los Estados Unidos para el Control de las Armas y el Desarme (ACDA).

El SIPRI usa la definición de la OTAN del gasto militar, mientras el GFS se basa en la clasificación de las funciones del gobierno propuesta por las Naciones Unidas. El IISS utiliza las definiciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para los países que integran dicha alianza, pero en general usa datos del presupuesto de defensa para los demás países, cuyas definiciones pueden variar. Los datos del WEO se basan principalmente en información entregada por los gobiernos y por lo tanto pueden diferir en sus definiciones y cobertura.

Las definiciones de la OTAN y de las Naciones Unidas tienen importantes diferencias, como las siguientes: el costo de las pensiones militares es considerado gasto militar por la OTAN pero no por Naciones Unidas; las operaciones al interior del sector gobierno se excluyen a través de una consolidación en las cuentas de las Naciones Unidas, pero no así en las de la OTAN; las Naciones Unidas incluye a reservistas y fuerzas auxiliares, pero no a la policía, los guardacostas o los guardianes de fronteras, mientras que la OTAN incluye a la policía y las fuerzas paramilitares si ellas están equipadas para operaciones militares; la defensa civil es incluida por las Naciones Unidas pero excluida por la OTAN; la asistencia financiera militar se incluye en los gastos de defensa del país receptor según las Naciones Unidas, pero no según la OTAN; la asistencia en equipos se excluye de ambas definiciones.

La información del WEO se calcula sobre año calendario, al igual que la del SIPRI. Sin embargo los datos del GFS corresponden al año fiscal; la información del IISS es una mezcla de datos de calendario fiscal y anual (Herrera, 1994; Scheetz, 1994; Gupta, Schiff y Clements, 1996).

Teniendo presente la necesidad de utilizar un juego de datos lo más homogéneo posible en términos conceptuales y que simultáneamente cubriese un período razonable de tiempo para efectuar comparaciones intertemporales, en este estudio se prefirió utilizar la información de las estadísticas gubernamentales que los países entregan al FMI, las que sirvieron de base para construir los respectivos indicadores.

Los datos primarios se organizaron de forma que permitieran elaborar indicadores del gasto público militar compatibles con otras variables como el producto interno bruto, el total del gasto corriente del gobierno, los gastos del gobierno en educación y salud, y el gasto por habitante expresado en una moneda común. Excepto el indicador del GPM en relación al gasto en educación y salud, los demás indicadores, para el conjunto de países sobre los cuales se dispuso de información, fueron ponderados por el PIB expresado en dólares del año 1996. Debido a la falta de índices de precios adecuados y representativos del GPM se usó el deflactor del PIB global para construir los índices respectivos. La información sobre Cuba y Perú se obtuvo de la publicación del International Institute for Strategic Studies. Dicha información, cuando fue posible, se utilizó manteniendo los mismos criterios de estandarización aplicados a la información de los demás países.

2. Gasto militar mundial

La proporción de los gastos militares en el producto mundial es relativamente alta, si bien ha experimentado importantes cambios en los últimos años. Hasta mediados del decenio de 1980, el GPM representaba entre 5 y 6% del producto mundial (Hewitt, 1993). Hacia finales de la década de los ochenta los países industrializados realizaban 55% del gasto militar, mientras los países en desarrollo efectuaban el 45% restante, participación superior a la de estos países en el producto mundial (Bayoumi, Hewitt y Symansky, 1993).

Los países en desarrollo importaron más de tres cuartas partes de las armas transadas internacionalmente entre 1978 y 1988 (McNamara, 1991). Tales importaciones representaron un 7% de las importaciones totales de dichos países entre 1972 y 1988. En el nivel más alto de su GPM —correspondiente a 1981— los países en desarrollo dedicaron 26% de su producto a financiar dicho gasto (Hewitt, 1991a).

Con el fin de la guerra fría y la disminución de la asistencia militar, el gasto militar mundial empezó a bajar a mediados de los años ochenta, llegando a 2.3%

del producto mundial en 1996 y 1997. Esto representa poco más de 10% del gasto público total: tal participación era de 14% en 1990 (Gupta, Schiff y Clements, 1996).

3. En América Latina y el Caribe

Según la estimación más conservadora, basada en la información oficial sobre gastos en defensa de aquellos países para los que ella está disponible, la participación del gasto militar en el gasto del gobierno central en los países de América Latina y el Caribe alcanzó a 9.7% como promedio a mediados de los años noventa y fue de 8.0% en 1996. En términos absolutos, el GPM de la región llegó a 1.3% del PIB, correspondiente a cerca de 25 000 millones de dólares (cuadro 1).

Por definición, estos datos no incluyen los gastos en seguridad interna o de policía, que según una estimación reciente giró en torno al 0.9% del PIB regional en 1990-1995. Así, el gasto público regional en defensa, orden y seguridad interna ascendió a 45 000 millones de dólares (CEPAL, 1998).²

El gasto militar es menor en América Latina que en el resto de las regiones en desarrollo, como porcentaje del PIB y también en relación con los gastos del gobierno central; cabe hacer notar, sin embargo, que el nivel de conflictos bélicos es más bajo en esta región que en otras.

Por otra parte, América Latina y el Caribe es la región cuyo gasto militar aumentó más en el mundo entre 1990 y 1997. En este período el incremento del GPM regional llegó a casi 12000 millones de dólares (cuadro 2). La importación de armamentos por América Latina en 1996 llegó al mayor nivel desde 1991 y casi duplicó a la de 1994 (International Institute for Strategic Studies, 1997). Estos resultados preliminares indican que en América Latina el desarme no ha dado dividendos, pese a los acuerdos de paz alcanzados en la región centroamericana y a la casi ausencia de conflictos militares en la región.

La magnitud del gasto militar en términos del tamaño de las estructuras de los gobiernos centrales se puede ver en el cuadro 1. La proporción de los gastos militares en los gastos del gobierno general ha aumentado con respecto a la de los gastos en educación (de 78% en 1980-1989 a 93% en 1990-1995) y se ha re-

² El gasto destinado al orden público y la seguridad interna ha sido el componente más dinámico del crecimiento del gasto público, excluido el social. En los años noventa llegó a promedios que, comparados con los del período 1985-1989, son 62% superiores en América del Sur y 45% superiores en Centroamérica.

CUADRO 1

Países de América Latina y el Caribe: Indicadores del gasto público militar en 1996
(Porcentajes)

| Países | Gasto público militar | | | | | |
|----------------------|-----------------------------------|-------------------|---------------------------------------|-------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|
| | Como % del producto interno bruto | | Como % del gasto del gobierno general | | Como % del gasto público en educación | Como % del gasto público en salud |
| | 1990-1995 | 1996 ^a | 1990-1995 | 1996 ^a | 1990-1995 | 1990-1995 |
| Argentina | 15 | 12 | 9.0 | 7.2 | 53.6 | 40.2 |
| Bolivia | 2.5 | 1.9 | 9.5 | 7.6 | 54.7 | 127.8 |
| Brasil | 12 | 1.3 | 4.2 | 4.0 | 121.8 | 58.4 |
| Chile | 3.3 | 3.0 | 13.2 | 12.2 | 96.5 | 116.4 |
| Colombia | 2.0 | 2.9 | 7.5 | 8.7 | 76.0 | 158.8 |
| Ecuador | 2.1 | 2.0 | 10.9 | 10.0 | 84.5 | 175.6 |
| El Salvador | 1.8 | 0.8 | 13.2 | 5.2 | 202.1 | 251.2 |
| Guatemala | 1.1 | 1.1 | 14.7 | 16.9 | 88.8 | 159.7 |
| Jamaica | 0.5 | 0.3 | 3.9 | 4.0 | ... | ... |
| México | 0.4 | 0.5 | 3.2 | 3.9 | 28.8 | 31.0 |
| Paraguay | 2.2 | 1.2 | 21.3 | 9.6 | 84 | 232.5 |
| República Dominicana | 0.7 | 0.8 | 3.9 | 4.0 | 160.6 | 136.0 |
| Uruguay | 1.8 | 1.4 | 6.7 | 5.0 | 72.6 | 60.6 |
| Venezuela | 1.8 | 1.3 | 11.5 | 8.6 | ... | ... |
| <i>Total</i> | <i>1.6</i> | <i>1.7</i> | <i>9.7</i> | <i>8.0</i> | <i>92.7</i> | <i>116.0</i> |
| | 1.3 ^b | 1.3 ^b | 6.0 ^b | 5.3 ^b | | |

Fuente: Cálculo de la CEPAL sobre la base de estadísticas del FMI. Las participaciones del GPM como parte del gasto en educación y salud se obtuvieron de CEPAL (1998).

^a Cifras preliminares.

^b Corresponde al promedio ponderado de los países mencionados en el cuadro.

CUADRO 2

Variación del gasto militar por regiones, 1990-1997
(En miles de millones de dólares)

| | 1990-1995 | 1995-1997 | 1990-1997 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| <i>Todos los países</i> | -99.5 | -18.3 | -117.8 |
| Economías avanzadas | -10.3 | -30.7 | -41.0 |
| Países industriales | (-21.3) | (-33.8) | (-55.1) |
| Economías asiáticas recientemente industrializadas | (9.8) | (2.3) | (12.1) |
| Países en desarrollo | 12.5 | 9.7 | 22.2 |
| África | -2.3 | -1.2 | -3.5 |
| América | 7.9 | 4.0 | 11.9 |
| Asia | 8.5 | 2.9 | 11.4 |
| Oriente Medio ^a | -1.5 | 4.0 | 2.5 |
| Países en transición | -101.7 | 2.8 | -99.9 |
| Ex Unión Soviética | -97.7 | 3.6 | -94.1 |
| Europa central | -4.0 | -0.9 | -4.9 |

Fuente: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*, publicado en el *Boletín del FMI* el 18 de mayo de 1998.

^a Incluye Chipre, Malta y Turquía, de Europa continental.

ducido con respecto a la de los gastos en salud (de 162% en los años ochenta a 116% en el primer quinquenio de los noventa)

En 1990-1995 los gobiernos centrales de los países de la región gastaron un promedio (no ponderado) de 1 dólar en defensa por cada 1.1 dólares en educación y 0.9 dólares en salud. Estas relaciones muestran importantes diferencias nacionales, ya que en algunos países el gasto militar supera al gasto en salud o a aquél en educación, y en otros supera a ambos.

III

El bien público de la defensa

La justificación principal del GPM es su aporte a la obtención de un bien público, el de la defensa. Este bien —junto a otros, como la calidad del sistema judicial y la legitimidad del sistema político— influye sobre el modo en que opera la economía, al proveer un ambiente de seguridad y estabilidad (Lahera, por publicarse).

1. Características de los bienes públicos

A fines del primer tercio del siglo XVIII David Hume hizo notar que había tareas que, si bien no generan ganancias para algún individuo en particular, son beneficiosas para la sociedad como un todo, y que por lo tanto sólo pueden ser realizadas a través de la acción colectiva (Hume, 1739). En el siglo XX han sido principalmente los aportes de Paul Samuelson los que han configurado nuestro conocimiento sobre el tema (Samuelson, 1954 y 1995).

Conforme a este último autor, un bien público es una mercancía cuyos beneficios se reparten de manera indivisible entre toda la comunidad, independientemente de que determinadas personas deseen o no consumirla. Esto contrasta con los bienes privados, que al ser consumidos por una persona no pueden ser consumidos por otra. La defensa nacional, una vez que se suministra, beneficia automáticamente a todas las personas, las que reciben la misma cantidad de seguridad nacional que los demás residentes del país.

Los bienes públicos se crean mediante actividades económicas que traen grandes o pequeños beneficios a la comunidad y que no pueden racionarse por precio; de allí que no sea eficiente dejar su provisión

De este conjunto de antecedentes se desprende la necesidad de incluir el gasto público militar en los análisis del gasto público en general y abrir un debate sobre su impacto, eficacia y eficiencia tanto en el logro del objetivo propio de tales gastos, como en el conjunto del gasto público.

El tema puede analizarse desde una doble perspectiva: la consideración de la defensa como un factor del desarrollo (sección III), y la estimación de los impactos directos del GPM en la economía (sección IV).

a la iniciativa privada. La renuencia de los ciudadanos a financiar servicios que los beneficiarían independientemente de que contribuyan o no a costearlos genera el problema del polizón (*free-rider*); de allí que su financiamiento sea obligatorio, mediante impuestos (Stiglitz, 1995). Las empresas privadas no producen una cantidad suficiente de bienes públicos porque sus beneficios se dispersan tanto entre la población, que ninguna empresa o consumidor tiene incentivos económicos para suministrarlos (Samuelson y Nord Haus, 1993). Ejemplos de este tipo de bien son la provisión de defensa nacional y el mantenimiento del orden público interno, o el financiamiento de la ciencia básica y de la sanidad pública.

El nivel de la defensa no es una función monótona del gasto militar y no es razonable utilizar el GPM como variable sustitutiva para el nivel de defensa, incluso si el factor eficiencia permanece constante. Definir el bien público de la defensa solamente en términos militares conduce a una falsa imagen de la realidad (Ullman, 1993). Los problemas de seguridad incluyen aspectos militares, pero también sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales. Por otra parte, la relación de la fuerza militar con otras formas del poder es más compleja que antes. La capacidad de defensa nacional está también determinada por otros factores, entre los que sobresalen la diplomacia, el derecho y la cooperación internacionales (Lahera, 1997).

Desde otro punto de vista, la defensa de la nación requiere la participación de la ciudadanía: de allí que el fundamento del profesionalismo castrense descansa en la relación cívico-militar.

2. El GPM y los niveles de defensa

¿Cómo estimar la provisión del bien público defensa? Idealmente, ella se mediría por los niveles de seguridad conseguidos frente a eventuales agresiones o amenazas externas; en diversos países de la región el principal reto a las fuerzas de la defensa son los grupos guerrilleros; en otros, se agrega el combate al narcotráfico.

Como vimos, los insumos de la defensa incluyen de modo prominente, si bien no exclusivo, niveles diversos de GPM, dado el medio político externo: un supuesto es que la disminución del GPM trae consigo una baja de la seguridad y, por lo tanto, merma el bienestar en la misma proporción.

Antes de decidir mayores gastos militares debiera considerarse si con ello se logrará el objetivo buscado, o si podría lograrse lo mismo con menos recursos. Resultaría también conveniente estimar la utilidad social marginal del gasto militar y compararla con la de los gastos sociales o económicos.

Sin embargo, como también sucede con la noción de utilidad individual, la noción de defensa es algo ficticia y una escala numérica de niveles de seguridad probablemente signifique poco (Hewitt, 1991b). Por su propia naturaleza es imposible realizar un análisis convencional de costo/beneficio sobre la defensa, y en particular sobre el GPM, pues éstos varían en rangos muy amplios y de modos muchas veces imprevisibles (Berthelemy, McNamara y Sen, 1994). Sin embargo, hay diversos aspectos que deben tenerse en cuenta.

Por una parte, se plantea el argumento de la proporcionalidad entre el nivel de desarrollo económico y el de defensa. Sin embargo, durante los años setenta y ochenta los países en desarrollo gastaron sistemáticamente en defensa una proporción mayor de su producto que los países industrializados. Más aún, parece falso que exista una relación directa entre el incremento del producto y el necesario incremento del GPM para mantener el nivel de seguridad.

Por otra parte, si bien los niveles de GPM difieren entre los países por razones a veces históricas o corporativas, la dispersión de dichos gastos es muy alta. Mientras que el GPM regional per cápita llegó a un promedio de 49.6 dólares en 1996, hubo importantes diferencias nacionales. Lo mismo sucedió en cuanto a la dotación militar por cada 1 000 habitantes (cuadro 3). Por último, en la región hay países con niveles comparables de defensa y con gasto militar muy bajo.

Desde otro punto de vista, el desarrollo tecnológico plantea nuevos interrogantes a la defensa. Parece

CUADRO 3

Países de América Latina y el Caribe: Indicadores del gasto público y la dotación militar en 1996^a

| Países | Gasto público militar por habitante (Dólares) | Dotación militar por cada 1 000 habitantes (Militares) |
|----------------------|---|--|
| Argentina | 101.3 | 2.1 |
| Bolivia | 17.8 | 4.5 |
| Brasil | 62.4 | 1.8 |
| Chile | 144.0 | 6.2 |
| Colombia | 68.2 | 4.0 |
| Cuba | ... | 9.1 |
| Ecuador | 50.6 | 4.9 |
| El Salvador | 18.0 | 4.8 |
| Guatemala | 17.2 | 4.3 |
| Jamaica | 5.6 | 1.2 |
| México | 12.3 | 1.9 |
| Paraguay | 21.7 | 4.0 |
| Perú | 53.4 | 1.9 |
| República Dominicana | 10.4 | 3.0 |
| Uruguay | 95.2 | 8.1 |
| Venezuela | 65.1 | 2.1 |
| <i>Total</i> | <i>49.6</i> | <i>4.0</i> |
| | 48.0 ^b | 2.6 ^b |

Fuente: Cálculo de la CEPAL sobre la base de estadísticas del International Institute for Strategic Studies (1998).

^a Cifras preliminares.

^b Corresponde al promedio ponderado de los países mencionados en el cuadro.

no existir otra esfera en la que el ritmo de creación de nuevos programas tecnológicos sea mayor, o bien para mantener la superioridad estratégica, o bien para no perder terreno frente a los adversarios (Pivetti, 1992). El costo de un ataque total con sobrevivientes, así como de una defensa total con sobrevivientes, ha aumentado extraordinariamente, por razones tecnológicas, de modo que los países en desarrollo difícilmente podrán equiparar sus tecnologías bélicas con las de los países industrializados.

3. Perspectiva internacional

El gasto militar de una nación impone una externalidad negativa sobre otras naciones que se sienten amenazadas; el mayor GPM de una alianza tiene un impacto negativo en la seguridad de una alianza rival. El intento de un Estado por tener una mejor defensa alimenta la inseguridad defensiva de otros. De este modo se provocan reacciones en busca de equilibrio que conducen a una mayor inseguridad para todos o a la recupera-

ción de) equilibrio. Es imposible optimizar el bien público defensa mediante incrementos simultáneos y proporcionales del GPM en países vecinos. Por el contrario, en este caso es previsible el restablecimiento del equilibrio defensivo *ex ante*, sólo que en un nivel más alto de gasto.

Por otra parte, el impacto en los niveles de defensa de una disminución coordinada del GPM es muy diferente al de una reducción unilateral. Mientras esta última casi ciertamente disminuye la seguridad, la disminución coordinada del GPM provocará una reducción de la seguridad a nivel nacional, pero ella será contrarrestada por la mayor seguridad causada por el menor GPM de los países vecinos.

Dependiendo del ritmo de los procesos de globalización e integración económica, pueden configurarse situaciones que requieran menos defensa, pero

también la aparición de fronteras virtuales, además de las territoriales. Los Estados tienen cada vez más intereses económicos internacionales, los que pueden disminuir o aumentar la demanda de defensa, según los casos. Las visiones tradicionales resultan un lastre en los procesos de complementariedad económica y de integración, al reiterar las hipótesis tradicionales de conflicto; según aquéllas, la globalización genera nuevas hipótesis de conflicto sin que las antiguas hayan perdido validez. Existe un sesgo corporativo en la evaluación de la situación vecinal e internacional, que hace hincapié en la incertidumbre, el desequilibrio y la inestabilidad.

Una reducción coordinada del GPM tendería a garantizar condiciones de estabilidad vecinal y contribuiría a fortalecer el ideal de la paz regional. La defensa se convertiría en un bien público regional.

IV

Impactos económicos del gasto militar

1. Efectos agregados sobre el crecimiento

En el análisis convencional de corto plazo, un aumento en el gasto militar en bienes y servicios finales puede aumentar la demanda interna, como cualquier otro gasto público; la diferencia estará marcada por la composición del GPM, que tiene un contenido mayor de compras de bienes y servicios que el resto del gasto público, en el que son más importantes las transferencias, el pago de intereses y los pagos a los gobiernos locales. Por lo tanto, el GPM tendrá un impacto estimulador sobre la tasa de crecimiento, al inducir el aumento de la capacidad utilizada; esto es, al aumentar el producto corriente en relación a la capacidad instalada. Pero incluso cuando la producción agregada tiene restricciones de demanda, en situaciones de desempleo keynesiano, esta función del GPM puede llevarse a cabo mediante formas más productivas de gasto público (Sen, 1987).

Se han utilizado diversos enfoques para examinar el impacto económico del GPM. En general, las observaciones correspondientes fueron realizadas durante el período de la guerra fría. Un enfoque analiza en forma agregada la correlación que existe entre el GPM y el desarrollo económico en la experiencia histórica de un conjunto de países. El más citado de los estudios

sobre el tema es el de Emile Benoit, según el cual existe una correlación positiva entre el gasto militar y el crecimiento económico en una muestra de países en desarrollo para el período 1950-1965 (Benoit, 1973). Benoit sugirió que este resultado podría deberse al estímulo a la demanda originado por el GPM, la generación de externalidades positivas, la provisión por los militares de bienes básicos de consumo y el mayor atractivo para la inversión extranjera de los países con mayores niveles de GPM; entre los efectos negativos señaló la transferencia de recursos de inversión hacia el gasto militar. Con posterioridad dicho estudio ha sido criticado por el simplismo de su econometría, basada en una descripción muy básica de los efectos del GPM en el crecimiento (Deger, 1990).

Estudios posteriores han desagregado más los datos, con diferentes resultados. Pero se observa una confluencia hacia una conclusión negativa respecto del impacto del GPM en el desarrollo, dado que sus efectos adversos son de mayor magnitud que los favorables. El estudio de Deger, por ejemplo, concluye que el GPM es negativo para el crecimiento, basándose en un análisis de corte transversal de 50 países para el período 1965-1973. En un sistema de ecuaciones simultáneas, se concluye que el impacto de dicho gasto es negativo respecto del ahorro, el crecimiento y el balance comer-

cial. Altos niveles de GPM van asociados con bajas tasas de ahorro, lo que induce bajas tasas de crecimiento; este efecto es mayor que el impacto directo del gasto militar (Deger, 1986).

Según otros estudios, el impacto del GPM dependerá del uso alternativo que tendrían los recursos. No parece haber ninguna relación sistemática entre el GPM y el desempleo, la inflación y el balance de pagos. En cada caso observado, tal relación resulta de diversos efectos que operan sobre la oferta y la demanda de distinto modo. Los beneficios atribuidos al GPM pueden lograrse por medios más eficientes; de allí que el gasto en defensa pueda promover el crecimiento si reemplaza al consumo privado o público; sin embargo, su impacto en el crecimiento será negativo si el uso alternativo de los fondos es la inversión privada o un gasto público en infraestructura razonablemente eficiente. Por lo anterior, el impacto del GPM sobre el crecimiento variará en tiempo y lugar (Hewitt, 1991b).

La tasa de ahorro puede verse influida por el gasto militar a través de diferentes vías: reducción del ahorro público, presión sobre la cuenta corriente al reducir el ahorro en divisas y baja de la propensión privada a ahorrar, por el aumento del consumo para compensar la merma en la oferta pública de servicios socioeconómicos.

Otro enfoque para investigar las repercusiones del GPM, de carácter más microeconómico, es el examen de la composición del GPM centrado en la asignación de recursos en el largo plazo. Para llevarlo a cabo debe medirse cómo y hasta qué nivel el GPM aumenta la productividad civil. En particular, se ha buscado evaluar los efectos del GPM sobre la formación de capital y la asignación de recursos. Los efectos estimuladores del GPM en el corto plazo no necesariamente llevan a niveles mayores de formación de capital y de producto, ya que dicho gasto tiene un efecto negativo sobre ambos (Knight, Loayza y Villanueva, 1996). Un aumento del GPM puede reducir el acervo de recursos disponibles para usos alternativos, como la inversión en capital productivo, educación e innovación tecnológica orientada a actividades de mercado. Por otra parte, dicho gasto normalmente incrementa el endeudamiento externo y modifica la composición de la inversión, volviéndola menos productiva.

Otros estudios utilizan un enfoque de funcionamiento estructural de la economía. En uno de ellos se relaciona el crecimiento del producto con el aumento de las exportaciones, la población y el capital total (reflejando así posibles déficit de divisas, trabajo o capital), cambios en los flujos de ahorro externo, el ni-

vel del producto per cápita y de los gastos militares. Esta última variable entrega el efecto del GPM sobre el crecimiento: es interesante comprobar que el modelo utiliza la variación del gasto militar y no su nivel. El coeficiente que cuantifica el impacto del GPM sobre el crecimiento resulta consistentemente negativo con este enfoque (Faini, Annez y Taylor, 1984).

El costo de cada puesto de trabajo creado por el gasto militar es alto y el cumplimiento del servicio militar representa una ocupación temporal muy mal pagada. En 1995 las fuerzas armadas de América Latina y el Caribe estaban constituidas por casi un millón y medio de personas, incluyendo el personal permanente y la tropa, lo que representa un incremento de 6.5% respecto de 1985 (International Institute for Strategic Studies, 1997). El aumento del personal permanente —a una tasa igual o superior— contrasta con la baja en la participación del empleo público en el empleo no agrícola en la región, la que bajó de 15.3% en 1990 a 13% en 1996 (CEPAL, 1998).

En caso de conflictos armados, como es evidente, se genera una destrucción masiva de capital humano y de activos. El bien público defensa puede contribuir a que ello no suceda, pero también puede intensificar sus resultados o aumentar las probabilidades de que sí ocurra.

No obstante los potenciales efectos adversos del GPM, su asignación económica no es del todo contraproducente o siquiera improductiva. Mas bien, lo que cabe preguntarse es si corresponde a la modalidad más eficiente de gasto público para lograr los objetivos deseados. El costo de oportunidad del gasto militar corresponde a tres categorías: el gobierno puede aumentar su gasto total, lo que generalmente llevará a niveles menores de consumo privado; puede disminuir los gastos sociales, lo que empeorará la calidad y/o la cobertura de los servicios sociales; o puede cortar inversiones orientadas a aumentar la capacidad productiva nacional, como aquellas en infraestructura y servicios económicos, disminuyendo así el crecimiento económico (Hewitt, 1991 a).

2. Efectos productivos directos

Los eslabonamientos económicos directos del GPM son distintos en los países industriales que en los países en desarrollo. Estos últimos importan la mayor parte de su equipo militar y la posibilidad de efectos económicos beneficiosos es limitada: los eslabonamientos intersectoriales son pequeños, y los multiplicadores son bajos. Los gastos militares en bienes producidos local-

mente son relativamente pequeños y muy concentrados en gastos de personal. Las posibilidades de efectos de derrame tecnológicos son muy reducidas.

Por otra parte, el GPM tiene diversas externalidades negativas para la capacidad de producción; varias actividades que buscan obtener rentas se centran en torno al gasto militar, debido a su asignación no competitiva de recursos. La naturaleza confidencial y estratégica de su gestión puede agravar las distorsiones que reducen la eficiencia en la asignación de recursos, bajando de ese modo la productividad total de los factores. Dado que el gasto militar no está dirigido por procesos de mercado, tiende a crear distorsiones en los precios relativos, los que resultan ser un peso muerto para la capacidad productiva total.

En lo que toca a la necesidad de fortalecer las infraestructuras para lograr el crecimiento de los países en desarrollo, los gastos de capital en el sector de defensa pueden tener usos productivos. Estos pueden derivarse del beneficio que se obtiene de la red de transportes y telecomunicaciones que requieren las actividades militares, como lo ilustran la Transamazónica en Brasil y la Carretera Austral en Chile. Este caso es menos frecuente de lo que parece, ya que la infraestructura de uso militar exclusivo no tiene un efecto de derrame sobre actividades civiles; y si se trata de infraestructura de uso habitualmente civil, no se justifica considerarla gasto militar o ejecutarla como tal.

Por otra parte, se ha señalado que el gasto en adiestramiento militar en países en desarrollo puede contribuir a mejorar el nivel educacional y la disciplina de la fuerza laboral. Pero hay opiniones contrarias que sostienen que el sector militar no es una fuente significativa de recursos técnicos calificados en los países en desarrollo; muchas de las habilidades enseñadas en los cursos de adiestramiento militar se relacionan específicamente con el manejo de armamento; las habilidades que podrían utilizarse no se transfieren automáticamente entre sectores (Ball, 1990).

En cuanto a la producción militar de bienes y servicios, los gobiernos tienden a subsidiar las industrias de armamentos en cuyo caso, como en el de otros subsidios, ellos representan un uso ineficiente de recursos y la contribución de tales negocios a la economía es muy probablemente negativa (Hewitt, 1991b). Aquí se aplican los argumentos generales sobre las empresas públicas que actúan en sectores monopólicos en lo que hace al principio de subsidiariedad, la utilidad social resultante, el financiamiento público y la capacidad gerencial. En el caso de los servicios previsionales, se tiende a conformar una situación pública privilegiada para el estamento militar.

3. El dividendo de la paz

Hasta los años ochenta, el volumen de los gastos militares correspondientes a los países industrializados, acompañado por altas tasas de interés, impuso una carga continua a los países endeudados en el Este y el Sur y absorbió los ahorros de los países excedentarios en Europa y el Lejano Oriente que, de otro modo, podrían haber sido utilizados para inversión o asistencia económica en Europa oriental y el Tercer Mundo, o como medio de expansión interna (Kaldor, 1991). Durante los últimos 25 años en los países en desarrollo ha habido 125 guerras y conflictos, los que han resultado en cuarenta millones de muertos (McNamara, 1991).

La disminución del GPM genera una externalidad económica positiva a nivel internacional, como resultado de la baja en la tasa de interés y del aumento en el volumen del comercio internacional.

La reducción global del gasto militar ha generado un "dividendo de la paz" en la forma de un crecimiento más rápido. Los países que redujeron fuertemente su GPM también redujeron su gasto total, con lo cual potencialmente fortalecieron la inversión privada. También hay pruebas indirectas que apuntan a que los cortes en el GPM permitieron a estos países mantener o aumentar su gasto social. Por contraste, los países que elevaron su GPM también incrementaron sus otros gastos y sus déficits. El mayor GPM también puede haber desplazado la inversión privada, e incluso la pública (Gupta, Schiff y Clements, 1996).

El dividendo de la paz puede describirse como un aumento del ahorro de recursos: de haberse mantenido el nivel de GPM de 1990 el gasto militar de 1997 habría sido 357 000 millones de dólares mayor. Cabría esperar que al menos una parte del ahorro se utilice para aumentar el gasto no militar; pero parte de él podría ser devuelta al sector privado a través de la reducción del déficit fiscal o de los impuestos. Un requisito adicional sería que el valor del bien público defensa obtenido con el GPM disminuyera, permitiendo así un aumento del gasto no militar sin sacrificio marginal de dicho bien (Lee y Vedder, 1996).

Por otra parte, la reducción del gasto militar plantea problemas específicos. Es posible que haya serias consecuencias redistributivas para aquellos antiguos dependientes de las actividades militares o de las vinculadas a ellas. La dificultad que una economía en desarrollo tendría para absorber una parte de la fuerza laboral empleada por el sector militar dependerá de factores como la cantidad de personal desplazado y la velocidad con la que se le reduzca, sus habilidades, la

existencia de trabajo y la relación entre ambos, así como el ritmo de generación de empleos y la eficacia y cobertura de las políticas de readiestramiento laboral.

En algunos casos se ha atribuido a la disminución del gasto militar y al licenciamiento de efectivos la posibilidad de que se generen otros efectos indeseados: por ejemplo, "mano de obra desocupada" a cuyas acciones ilegales se vincula el aumento de la inseguri-

dad ciudadana. En cuanto a los activos militares, su reasignación a fines productivos no es sencilla o siquiera posible en algunos casos.

Lo sucedido en la ex Unión Soviética parece demostrar la existencia de externalidades positivas limitadas para la producción de bienes civiles a partir de industrias militares relativamente sofisticadas (Banyoumi, Hewitt y Symansky, 1993).

V

Diseño, gestión y evaluación del GPM

Se ha debilitado la percepción del Estado como un actor racional que equilibra los beneficios de seguridad brindados por las fuerzas adquiridas, con el costo de oportunidad del gasto no militar.

El GPM se puede encuadrar en una relación de agente y principal: en general, se trata de un gasto público privilegiado, cuya discusión no es transparente—no se realiza en términos de las finanzas públicas tradicionales— y cuyos efectos escapan a las coyunturas y con frecuencia sólo se advierten en el largo plazo. Su gestión tampoco es transparente, librándose incluso de una discusión general sobre su eficiencia y eficacia—que respete su especificidad— con parámetros comparables a los de otros gastos públicos. Lo mismo puede decirse sobre la evaluación de su impacto sobre el bienestar social, tanto en un sentido específico como en comparación con el resto del gasto público.

1. Diseño de las políticas y nivel del gasto militar

El carácter elusivo del bien a cuya consecución aporta el GPM—la defensa— y la discrecionalidad en la aplicación del gasto público militar, involucran diversos factores—endógenos y exógenos, objetivos y subjetivos— que pueden sesgar la elección del nivel de gasto. De otro modo es difícil explicar a través de un análisis lineal (de 1 a 1 con el PIB) las diferencias tan amplias en el nivel del gasto por países.

Según Hewitt, el análisis tradicional de bienes públicos respecto del nivel óptimo de GPM es complejo, debido a que la demanda de GPM es endógena en el sistema político y es interdependiente con el nivel de GPM de los países vecinos.

El gasto óptimo en un bien público es aquel en que se iguala la voluntad marginal de pagar mediante

impuestos con el costo marginal de producir el bien. Esto significa que la composición y el nivel del presupuesto deberían basarse en la demanda agregada de GPM y otros bienes gubernamentales, en conjunción con datos sobre costos técnicos. Pero que el gobierno elija o no políticas que reflejen la voluntad de la población dependerá de la eficacia de los mecanismos de decisión política. Por lo demás, la demanda social de bienes gubernamentales es significativa sólo cuando las preferencias de los consumidores son razonablemente exógenas al proceso político y los ciudadanos consumidores están suficientemente bien informados para conformar funciones de la demanda significativa para las diversas partidas del gasto público (Hewitt, 1991b).

Es difícil estimar el impacto del GPM en la utilidad personal. La relación entre el GPM y los beneficios de la defensa es un tema discutible: los mayores puntos de desacuerdo se refieren al peligro de invasión, al efecto del GPM en la prevención de la invasión, al valor defensivo de sistemas optativos de armamento y al grado en que el GPM promueve otros objetivos nacionales. Por lo demás, el público está poco informado del nivel y la composición del GPM. Dado este severo problema de información, no es claro que la percepción popular indicada por la demanda pública sea relevante para determinar el nivel óptimo de GPM (Hewitt, 1991b).

Quienes influyen en la asignación del GPM, precisando su magnitud y contenido, en general utilizan otras lógicas, además de la económica. De allí que el impacto económico directo de dicho gasto, así como las externalidades positivas y negativas que genera, no explican las decisiones de gasto en defensa.

Las expectativas racionales, el interés corporativo del sector militar y las motivaciones personales de

quienes deben tomar decisiones al respecto pueden ser determinantes para esa asignación. En algunos casos existen pisos preestablecidos para el GPM a partir de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables: en Chile las Fuerzas Armadas tiene garantizado, por una ley de rango constitucional, un 10% de las ventas de la Corporación del Cobre (Codelco); en Ecuador se confirmó en 1995 la destinación del 15% de los ingresos del petróleo a los militares, por otros 15 años (SIPRI, 1998).

Debe recordarse que la asignación de los recursos del gasto militar en los países industrializados con frecuencia se ha considerado inadecuada, tanto por razones de oferta como de demanda; en los países en desarrollo muy probablemente también lo sea y, además, es todavía menos transparente.

La asistencia militar normalmente lleva a un incremento del GPM, aunque consista en donaciones. También el crédito externo público, o con garantía pública, tiende a favorecer potencialmente tal aumento, al acrecentar los recursos de que disponen los gobiernos.

Entre los factores que han determinado la disminución del GPM se encuentran los procesos de democratización, la mejora del entorno de seguridad global y la caída de la ayuda militar asociada a ella.

Las demandas presupuestarias militares pueden subir por razones internas: de prestigio o de ejercicio del poder de presión de los empleados públicos armados, o el afán personal de decisores que desean pasar a la historia como "modernizadores" del arma o sector de que se trate. También ellas pueden deberse a que los avances tecnológicos tienden a generar demandas en el sector bélico, simplemente para "no quedar atrás", las que imponen pisos mínimos instantáneos; o bien a ofertas tentadoras de los proveedores de armamentos. La presión tecnológica para que se eleve el GPM es sostenida y pareciera acelerarse.

Una de las áreas en que más aplicaciones tienen las teorías de los juegos es la de los problemas militares tácticos y estratégicos. No se puede suponer que los recursos y preferencias de los individuos (o instituciones militares) son conocidos no sólo por ellos, sino también por sus competidores. De hecho, este supuesto rara vez es adecuado. De allí que sea necesario incluir consideraciones sobre las creencias de las personas en relación al status de sus competidores, al igual que sobre el aprendizaje que se da a lo largo del tiempo.

Desde el punto de vista de los comportamientos estratégicos, las expectativas de los decisores pueden contribuir a generar una dinámica de acciones y reacciones regionales o subregionales que induzca a gas-

tos militares exclusivamente reactivos. Las mismas expectativas pueden, por el contrario, generar otros efectos: una moratoria de compra o de venta de armamentos —a nivel regional, subregional o bilateral— puede causar una disminución de dichos gastos.

En los países industrializados es habitual que haya debate parlamentario sobre el tema.³ En los Estados Unidos, la función presupuestaria del Congreso está dividida entre dos comisiones: la primera, autoriza técnicamente el desarrollo de los proyectos y, la segunda, asigna los fondos necesarios para los proyectos técnicamente aprobados. Todo este proceso dura alrededor de seis meses y favorece una mayor gestión civil superior de la defensa.

Entre los factores determinantes del GPM a nivel político se cuentan las guerras internacionales o civiles, y el tipo de gobierno, ya que las monarquías, los autoritarismos y los gobiernos socialistas tienden a gastar más que los gobiernos de democracias multipartidarias.

Las políticas de los proveedores de armamentos son también importantes para determinar el nivel y la composición del GPM. En el período 1992-1995 el total de exportaciones de armamento a América Latina alcanzó a los 860 millones de dólares; de ese total el 30% correspondió a Estados Unidos y un 25% a los cuatro exportadores europeos principales (Lumpe, 1998). Durante 1997 se levantaron las restricciones sobre la venta de material bélico estadounidense a la región, y un país sudamericano fue designado "aliado principal extra OTAN" por los Estados Unidos.

2. Gestión y evaluación del gasto militar

A los problemas generales que presenta la institucionalidad fiscal de la región —que incluyen su insuficiente peso, cobertura y flexibilidad— se agregan otros más propios del GPM, como la falta de transparencia, la imprecisión de los objetivos, los mecanismos ineficientes de distribución de recursos entre ramas, y las debilidades de su organización funcional y de la carrera funcionaria. Es frecuente que la disposición de activos controlados por los militares tenga requisitos más liberales y menos transparentes que la de otros activos públicos.

El diseño institucional que predomina en los países de la región es el de un ministerio de defensa. Brasil

³ Por ejemplo, véase Congreso de los Estados Unidos, 1997a y 1997b; en estos dos estudios se discute de modo abierto, y a veces crítico, las propuestas del Departamento de Defensa, planteándose cursos de acción alternativos con vistas al mejor uso de los recursos fiscales.

es el único país de Sudamérica que en lugar de dicho ministerio cuenta con tres carteras militares, las que fueron establecidas durante los gobiernos castrenses que controlaron el país entre 1964 y 1985. En general, la actual institucionalidad resulta insuficiente para prevenir las frecuentes duplicaciones y pérdidas de economías de escala de fuerzas que son complementarias.

VI

Reflexiones sobre políticas

Al igual que ante cualquier otro gasto público, corresponde abrir un debate sobre el impacto, la eficacia y la eficiencia del GPM en lo que se refiere al proceso de desarrollo en general y a sus efectos económicos en particular.

Si bien no existe una respuesta precisa a la pregunta de cómo proveer la cantidad exacta del bien público defensa, está claro que su provisión excesiva representa un gasto improductivo. Por ejemplo, es difícil justificar la importación de armamentos ultrasofisticados, si el equilibrio vecinal o regional se restablece, sólo que en un nivel más alto de gasto. Por otra parte, es necesario precisar el costo de oportunidad del GPM, el que resulta alto a todas luces, así como la posibilidad —que parece elevada— de reemplazarlo por gasto público focalizado, en el caso de las externalidades.

A **nivel nacional**, cabe considerar los aspectos siguientes:

i) *Relación costo/beneficio del GPM*: Antes de asignar mayores gastos militares cabe preguntarse si se logrará el objetivo buscado, si podría lograrse lo mismo con menos recursos, si es posible estimar la utilidad social marginal del gasto militar, y cómo se compara ésta con la de los gastos sociales o económicos. En este sentido sería interesante estimar los costos y beneficios que para países como Costa Rica ha tenido su bajo gasto militar.

ii) *Institucionalidad fiscal militar*: Al igual que ante el resto de la institucionalidad pública, conviene preguntarse cómo serían organizadas las fuerzas armadas si se volvieran a crear en las actuales circunstancias. Conviene revisar las modalidades de diseño, gestión y evaluación del gasto público militar, considerando sus especificidades. Las frecuentes divergencias estratégicas de las instituciones militares y sus percep-

El gasto público en general no es objeto de evaluaciones realizadas por profesionales independientes de quienes diseñan o gestionan las políticas públicas en América Latina. El GPM confirma esta regla, con un rasgo específico: hay sectores que afirman la necesidad de mantener la información y el análisis sobre el GPM bajo el control corporativo de los uniformados.

ciones diversas de la realidad internacional deberían ser procesadas institucionalmente para convertirlas en opciones de política. También se debe normalizar la provisión financiera y la adquisición de equipo militar (Navarro Meza, 1997).

A **nivel internacional**, destacamos los aspectos siguientes:

i) *Estadísticas sobre el GPM*: ES necesario mejorar los procedimientos contables respecto al GPM, para estandarizar la presentación de las cuentas militares en la región.

ii) *Importaciones de armamentos*: Hasta ahora ha sido frecuente que los países exportadores fijen las reglas del juego, sea mediante ventas favorecidas o por la imposición de embargos. Los países importadores deberían fijar sus propias orientaciones para las compras de armas, lo que podría ser un ejercicio de contención. A ello podría contribuir el cumplimiento efectivo del registro sobre gasto militar y armas convencionales. Un número importante de países latinoamericanos han suscrito el Registro de Armas de Naciones Unidas, pero sólo un muy reducido número de países lo ha puesto en práctica.⁴

iii) *Asistencia financiera externa*: La cooperación internacional, así como las instituciones financieras internacionales, no pueden ignorar el carácter fungible de dichos financiamientos, los que pueden ser utilizados para financiar el GPM.

iv) *Moratoria del gasto militar*: Sería conveniente estudiar los requisitos de una moratoria regional, la que requiere transparencia y aumento de la confianza mutua. Ella se puede establecer por tiempo específico en

⁴ La mitad de los países ha suscrito el Acuerdo, pero sólo cinco envían información al Registro.

lo que toca a la introducción de determinados sistemas de armas. También es posible diseñar mecanismos que establezcan limitaciones de orden cuantitativo y cualitativo a los sistemas de armamento. Recientemente los ex presidentes Cárter y Arias han planteado la necesidad de una moratoria de dos años, para poder concretar un acuerdo amplio de limitación de armamento. Esta iniciativa ha sido apoyada por los primeros ministros de Canadá, Granada y Jamaica, así como por los presidentes de Colombia, México, Paraguay y Uruguay.

v) *Reducción del gasto militar*: Una reducción coordinada del GPM que no cambie el balance estratégico, aumentará el bienestar. Puede así plantearse un círculo virtuoso en que las reducciones del GPM en algunos países conduzcan a disminuciones de tal gasto en otros países, si decaen las expectativas de riesgo. La rebaja simultánea del GPM a nivel internacional opera de forma similar a un arreglo de cartel, con todas sus dificultades, incluidos los incentivos para hacer trampa. También existe la posibilidad de que sea más beneficioso para un país permanecer fuera del acuerdo. A falta de una solución basada en la cooperación, se ha sugerido una corrección hipotética para la externalidad negativa. Una agencia internacional con la debida autoridad podría mejorar el bienestar global imponiendo multas similares a cada país. La agencia entonces devolvería el dinero a los países de confor-

midad con una fórmula. Bajo supuestos razonables, las disminuciones del presupuesto de defensa nacional serían suficientes para pagar las multas nacionales, incluso si su producto no fuera devuelto. Por lo tanto, cada país estaría mejor (Hewitt, 1991b).

vi) *Mecanismos de prevención de conflictos*: Además de los ya mencionados, pueden agregarse otros, como la alerta temprana, incluida la creación de observatorios académicos y de mecanismos de diplomacia virtual que favorezcan el diálogo; una mayor transparencia de las políticas militares y el desarrollo de políticas unilaterales que muestren voluntad de resolución pacífica de los conflictos; el diálogo de actores no tradicionales, como las comisiones parlamentarias y los encuentros de líderes y figuras políticas, académicas e intelectuales; el fomento de la confianza mutua y la seguridad, incluyendo el importante papel de la verificación; la intervención de garantes y la utilización de medidas compensatorias, entre ellas el posible establecimiento de fondos compensatorios (Rojas, 1997).

vii) *A la paz por el desarrollo*: En su visita a la CEPAL, en abril de 1987, el Papa señaló que el desarrollo es el nuevo nombre de la paz. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha reafirmado que la paz internacional y el progreso social están estrechamente imbricados y que la ruta de la paz y la justicia pasa por el desarrollo.

Bibliografía

- Ball, N. (1990): Adjusting to reductions in military expenditure and defense procurement, *World Bank Research Symposium on Military Expenditure*, Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre.
- Bayoumi, T., D. Hewitt y S. Symansky (1993): *The Impact of Worldwide Military Spending Cuts on Developing Countries*, IMF working paper, N° 86, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), Departamento de Estudios/Departamento de Finanzas Públicas, noviembre.
- Benoit, E. (1973): *Defense and Economic Growth in Developing Countries*, Lexington, Massachusetts, Lexington Books.
- Berthelemy, J. R., McNamara y S. Sen (1994): *The Disarmament Dividend: Challenges for Development Policy*, Policy brief, N° 8, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Centro de Desarrollo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998): *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, LC/G.2024, Santiago de Chile, abril.
- Congreso de los Estados Unidos (1997a): *A Look at Tomorrow's Tactical Air Forces*, Washington, D.C., Oficina del Presupuesto, enero.
- _____ (1997b): *Moving U.S. Forces: Options for Strategic Mobility*, Washington, D.C., febrero.
- Deger, S. (1986): *Military Expenditure and Economic Development: the Economic Effects*, Londres, Routledge.
- _____ (1990): World military expenditure, *SIPRI Yearbook 1990*, Estocolmo, Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI).
- Faini, R., P. Annez y L. Taylor (1984): Defense spending, economic structure and growth: Evidence among countries and over time, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 32, N° 3, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- FMI (1997): *Boletín*, vol. 26, N° 23, Washington, D.C., 22 de diciembre.
- Gupta, S., J. Schiff y B. Clements (1996): *Worldwide Military Spending 1990-1995*, IMF working paper, Washington, D.C., FMI, junio.
- Herrera, R. (1994): *Statistics on Military Expenditure in Developing Countries: Concepts, Methodological Problems and Sources*, París, OCDE.
- Hewitt, D. (1991a): Los gastos militares en los países en desarrollo, *Finanzas y desarrollo*, vol. 28, N° 3, Washington, D.C., FMI/Banco Mundial.
- _____ (1991b): *Military Expenditure: International Comparison of Trends*, IMF working paper, Washington, D.C., FMI, mayo.
- _____ (1993): *Military Expenditure 1972-1990: The Reason Be-*

- hind the Post-1985 Fall in World Military Spending*, IMF working paper, N° 12, Washington, D.C., FMI, marzo.
- Hume, D. (1739): *A Treatise of Human Nature*, Londres, J. Noon.
- International Institute for Strategic Studies (1997): *Military Balance 1996-1997*, Londres.
- _____ (1998): *The Military Balance 1997-1998*, Santiago de Chile.
- Kaldor, M. (1991): Problems of adjustment to lower levels of military spending in developed and developing countries, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, Washington, D.C., Banco Mundial, abril.
- Knight, M., N. Loayza y D. Villanueva (1996): *The Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth*, IMF staff papers, vol. 43, N° 1, Washington, D.C., FMI, marzo.
- Lahera, E. (por publicarse): Tareas del sector público para el desarrollo, Cuadernos del (CLAEH), Montevideo, Cenirol Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), mimeo.
- _____ (1997): El papel del Estado y el gobierno en el desarrollo. Una mirada desde la Cepal, *Comercio exterior*, vol. 47, N° 11, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., noviembre.
- Lee, D. R. y R. K. Vedder (1996): The política] economy of the peace dividend, *Public Choice*, N° 88, Dordrecht, Países Bajos, George Mason University.
- Lumpe, L. (1998): The new U.S. policy on arms exports to Latin America. A market opportunity for U.S. firms risks democratic gains, *LASA Forum*, vol. 28, N° 4, Washington, D.C., Federation of American Scientists, invierno.
- McNamara, R. (1991): La reducción del gasto militar en el tercer mundo, *Finanzas y desarrollo*, vol. 28, N° 3, Washington, D.C., FMI/Banco Mundial.
- Naciones Unidas (1983): *Reduction of Military Budgets: Refinement of International Reporting and Comparison of Military Expenditures*, Disarmament study series, N° 10, Nueva York, Department for Disarmament Affairs.
- Navarro Meza, M. (1997): El Ministerio de Defensa y ja organización política de la defensa, *FASOC*, año 12, N° 4, Santiago de Chile, FASOC, octubre-diciembre.
- Pivetti, M. (1992): Military spending as a burden on growth: An "underconsumptionist" critique, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 16, N° 4, Londres, Cambridge Political Economic Society.
- Rojas, F. (1997): América Latina: alternativas y mecanismos de prevención en situaciones vinculadas a la soberanía territorial, *Paz y seguridad en las Américas*, N° 14, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), octubre.
- Samuelson, P. (1954): The pure theory of public expenditure, *Review of Economics and Statistics*, N° 36, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, noviembre.
- _____ (1955): Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure, *Review of Economics and Statistics*, N° 37, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, noviembre.
- Samuelson, P. y W. Nord Haus (1993): *Economía*, Madrid, McGraw-Hill.
- Scheetz, T. (1994): *Gastos militares en América del Sur, Proliferación de armamentos y medidas de fomento de la confianza y seguridad y América Latina*, Lima, Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe.
- Sen, A. (1987): Comment on A. Brody, defense spending as a priority, C. Schmidt y F. Blackaby (eds.), *Peace, Defense and Economic Analysis*, Londres, Macmillan.
- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) (1998): *SIPRI Yearbook 1997, Armaments, Disarmament and International Security*, Estocolmo.
- Stiglitz, J. (1995): *La economía del sector público*, Barcelona, España, Antoni Bosch.
- Ullmann, R. (1993): Redefining security, *International Affairs*, vol. 8, Londres, Royal Institute of International Affairs, verano.