
seminarios y conferencias

M

etodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa *

* Este documento fue preparado para la “Presentación Pública y Reunión Intergubernamental sobre metodología estandarizada para comparar Gastos de Defensa y su aplicación en Argentina y Chile” (Santiago de Chile, 29 y 30 de noviembre de 2001); y transcribe el Informe presentado en su oportunidad a los gobiernos de Argentina y Chile, por la Secretaría de la CEPAL.



NACIONES UNIDAS



Oficina de la Secretaría Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, noviembre de 2001

Este documento se enmarca dentro de las actividades del proyecto “Metodología estandarizada común para la medición de Gastos de Defensa”, ejecutado por la CEPAL en conjunto y con el financiamiento de los gobiernos de Argentina y Chile. Bajo la orientación del Secretario Ejecutivo, José Antonio Ocampo, este proyecto fue dirigido por Reynaldo Bajraj, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, con la colaboración de Miriam Krawczyk, Directora de la División de Planificación de Programas y Operaciones. Su coordinación técnica estuvo a cargo de Héctor Assael, con la colaboración de los consultores Horacio Santamaría y Roberto Martirene, y del asistente de investigación, Ernesto Pastén. En distintas etapas del proyecto participaron Ernesto Ottone, en tareas de dirección, Eugenio Lahera, consultor, y los funcionarios de la Secretaría, Raúl Atria, Marcelo Ortúzar y Pedro Sáinz.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1624-P

ISBN: 92-1-321931-8

ISSN:1680-9033

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.168

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Presentación	5
I. Antecedentes generales de esta iniciativa de Argentina y Chile	7
II. Principales fuentes internacionales sobre Gastos de Defensa	11
A. Ámbito mundial	11
B. Gastos de Defensa e instituciones internacionales que los informan	13
III. Propuesta de metodología y algunos resultados	17
A. Elementos metodológicos fundamentales	17
B. Conceptos y resultados del Nivel G ₁ , Básico (Gastos de Defensa de los ministerios del ramo)	19
1. El punto de partida: antecedentes de las Instituciones de Hacienda nacionales y del FMI, sobre Gastos de Defensa Consolidados de la Administración Nacional (Argentina) y del Gobierno Central (Chile)	19
2. Argentina: correcciones a los Gastos de Defensa iniciales.....	21
3. Chile: ajustes a los Gastos de Defensa iniciales	23
4. Argentina y Chile: primera comparación de los Gastos de Defensa al Nivel G ₁ , Básico	28
5. Evolución de ciertas variables económicas pertinentes	31
6. Gastos de Defensa al Nivel G ₁ , Básico, en dólares corrientes	34
C. Gastos de Defensa al Nivel G ₂ , Ampliado, que incluyen las Pasividades Netas de Argentina y las Prestaciones Previsionales Netas de Chile	37
1. Las Pasividades Netas de Argentina.....	37

2.	Las Prestaciones Previsionales Netas de Chile	39
3.	Niveles G ₂ , Ampliados, comparables - Gastos de Defensa de Argentina y Chile, que incluyen los Gastos Previsionales.....	41
D.	Gastos de Defensa al Nivel G ₃ , Total, de Argentina y Chile	43
1.	Aspectos conceptuales	43
2.	Gastos de Defensa al Nivel G ₃ , Total.....	44
E.	Resumen de resultados cuantitativos	46
IV.	Consideraciones finales	49
Bibliografía	53
Anexo 1	Declaración presidencial conjunta sobre fomento de la confianza y seguridad (Febrero 16, 1999).....	57
Anexo 2	Medición estandarizada de los gastos de defensa – “Non-Paper” Argentina-Chile (22 de diciembre de 1999).....	59
Apéndice A	Glosario	63
Serie Seminarios y conferencias –Números publicados	65
 Índice de tabla y cuadros		
Tabla A	Fuentes internacionales: coberturas y referencias.....	13
Cuadro 1	Argentina y Chile: Gastos de Defensa iniciales, instituciones de hacienda nacionales - FMI, 1996-1998	21
Cuadro 2	Argentina: Gastos de Defensa al Nivel G ₁ , Básico, 1996-1998.....	22
Cuadro 3	Chile: Gastos de Defensa al Nivel G ₁ , Básico, 1996-1998	24
Cuadro 4	Resumen de los ingresos de los programas de salud de las Fuerzas Armadas de Chile	27
Cuadro 5	Argentina y Chile: Gastos de Defensa al Nivel G ₁ , Básico, en pesos corrientes, 1996-1998	29
Cuadro 6	Argentina y Chile: Gastos de Defensa al Nivel G ₁ , Básico, y gastos del gobierno central consolidado, 1996-1998.....	30
Cuadro 7	Argentina, Chile y Estados Unidos: variaciones de los índices de precios internos, 1996-1998	32
Cuadro 8	Argentina y Chile: producto interno bruto, 1996-1998.....	34
Cuadro 9	Argentina y Chile: Gastos de Defensa al Nivel G ₁ , Básico, en dólares corrientes, 1996-1998	35
Cuadro 10	Argentina y Chile: clasificación económica de los Ingresos y Gastos de Defensa al Nivel G ₁ , Básico, 1996-1998.....	36
Cuadro 11	Argentina y Chile: clasificación institucional de los Gastos de Defensa al Nivel G ₁ , Básico, 1996-1998	38
Cuadro 12	Argentina: Gastos de Defensa en pasividades netas y cantidad de pasivos de las Fuerzas Armadas, 1996-1998	40
Cuadro 13	Chile: Gastos de Defensa en prestaciones previsionales netas y cotizantes militares pasivos, 1996-1998	41
Cuadro 14	Argentina y Chile: Gastos de Defensa al Nivel G ₂ , Ampliado, que incluyen los gastos previsionales netos, 1996-1998	42
Cuadro 15	Argentina y Chile: Gastos de Defensa al Nivel G ₂ , Ampliado, que incluyen los gastos previsionales netos, en dólares corrientes, 1996-1998	43
Cuadro 16	Argentina y Chile: Gastos de Defensa al Nivel G ₃ , Total, 1996-1998.....	44
Cuadro 17	Argentina y Chile: Gastos de Defensa al Nivel G ₃ , Total, 1996-1998 (incluye los gastos previsionales netos)	46
Cuadro 18	Gastos de Defensa en Argentina y Chile: algunos indicadores principales, 1996-1998.....	47

Presentación

El estudio técnico incluido en la presente publicación fue realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como respuesta a la solicitud de los gobiernos de Argentina y Chile para que la CEPAL elaborara una propuesta sobre la formulación de una metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa. Dicho estudio, que se llevó adelante entre el último trimestre de 1999 y agosto de 2001, contó con financiamiento de los gobiernos mandantes.

El primer capítulo del estudio está dedicado a exponer los antecedentes que fundamentaron esta iniciativa y el proceso llevado adelante por las partes. Asimismo, se hace una breve mención a la oportunidad y pertinencia que para este proyecto representaron el Libro de la Defensa Nacional de Chile de 1997 y el Libro Blanco de la Defensa Nacional 1999, editado por el Ministerio de Defensa de Argentina.

Posteriormente, se examinan las principales fuentes internacionales disponibles con información pública sobre Gastos de Defensa, son analizadas las bases metodológicas utilizadas por cada una de ellas para medirlos, y se comentan las potencialidades y dificultades que representan para la comparación de dichos gastos entre países.

En el tercer capítulo, que constituye el elemento central de este trabajo de la Secretaría de la CEPAL, se formula una propuesta concreta sobre metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa, teniendo en vista las características propias de las estructuras orgánicas de los gobiernos de Argentina y Chile, y

especialmente de sus Fuerzas Armadas. Esta propuesta define una secuencia progresiva de diferentes niveles de medición de los Gastos de Defensa y se apoya para su formulación en antecedentes cualitativos y cuantitativos de los dos países para el período 1996-1998.

Como se señala en el capítulo final de este informe, pensamos que el proceso de elaborar y aprobar esta metodología ha dejado un valioso aprendizaje, que esperamos quede plasmado en sus páginas. Ello permitirá su aprovechamiento en futuras iniciativas, no sólo a los gobiernos pioneros en este proyecto, sino también a otros países de la región, los que ya han manifestado serio interés en la aplicación del método.

José Antonio Ocampo
Secretario Ejecutivo de la CEPAL

I. Antecedentes generales de esta iniciativa de Argentina y Chile

En diferentes instancias y reuniones de la región, particularmente en las periódicas Conferencias Regionales sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad, se ha reafirmado en el contexto político latinoamericano la necesidad de avanzar en acciones comunes de integración y fortalecimiento de la paz y la seguridad entre los países miembros, ya sea de manera conjunta o en forma bilateral.

Reuniones como las celebradas en Santiago de Chile en 1995, y en El Salvador en 1998, reiteraron esta voluntad. En Santiago, los países participantes constataron que la adopción de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad es una contribución importante a la transparencia, seguridad y entendimiento mutuo, así como al logro de los objetivos del desarrollo económico y social. Asimismo, avanzando en la proposición de medidas concretas de integración, la Declaración de El Salvador de la misma Conferencia recomendó en uno de sus acápites estimular la realización, con el apoyo técnico de organismos internacionales económicos apropiados, de estudios tendientes a avanzar en el establecimiento de una metodología común que facilite la comparación del gasto militar en la región.

Además, las recomendaciones anteriores fueron valoradas y apoyadas por la Declaración de Santiago aprobada durante la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, 1998), en la cual los Jefes de Estado de todas las naciones del continente manifestaron su decidida determinación de llevar a la práctica un Plan de Acción que, en el acápite sobre Fomento de la Confianza y Seguridad entre los Estados del capítulo II, resuelve materializar las medidas y recomendaciones emanadas de las susodichas conferencias regionales.

Por su parte, los gobiernos de Argentina y Chile fueron acentuando la relevancia de este tema, de suerte que en la Quinta Reunión del Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COMPERSEG),¹ celebrada en Buenos Aires el 16 y 17 de julio de 1998, ambos países acordaron presentar una solicitud oficial conjunta a la Secretaría de la CEPAL. Esa petición se materializó mediante una carta enviada por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de ambos países a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el 30 de julio de dicho año. En ella se señalaba la alta prioridad asignada al análisis del gasto público en defensa, por lo que solicitaban la elaboración de una propuesta de estudio técnico, y la estimación de los costos que entrañaría, a fin de llevar adelante lo acordado entre ambos países en cuanto a disponer de una metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa de Argentina y Chile.

En respuesta a esta honrosa solicitud, la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL envió, el 28 de octubre de 1998, una carta en la cual se agradecía la confianza de ambos gobiernos en este organismo y se adjuntaba una propuesta de proyecto; ésta sugería como objetivo central la realización de un estudio técnico encaminado a estudiar y presentar una metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa en Argentina y Chile, con la intención de avanzar después hacia una iniciativa de carácter regional.

Esa propuesta destacaba la importancia que le asigna al tema la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, señalando a su vez las dificultades para abordarlo, dados los diferentes criterios de la contabilidad gubernamental usada en los dos países, y la escasa investigación realizada en la región sobre las características del gasto público en distintos rubros, particularmente en defensa. Por ello, se planteó la constitución de un grupo técnico binacional, integrado por autoridades vinculadas al proyecto, que tuviera como función apoyar en forma sostenida la investigación, facilitar el acceso a la información requerida y hacer comentarios técnicos en torno al desarrollo de los trabajos. La propuesta de proyecto da a conocer también, los costos que el estudio implicaría para ambos países y revisa brevemente las fuentes externas de información disponibles en el plano internacional, haciendo notar las diversas definiciones que adoptan y las diferencias metodológicas consiguientes de sus procedimientos contables.

Posteriormente, el 16 de febrero de 1999, y con motivo de la conmemoración del centenario del "Abrazo del Estrecho de Magallanes" entre los Presidentes Roca de Argentina y Errázuriz de Chile, se suscribió una declaración conjunta en Ushuaia, Argentina.² En ella, los Presidentes de ambos países expresaron su satisfacción por las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad llevadas adelante entre los dos países, y destacaron el excelente nivel de diálogo y cooperación existente entre las Fuerzas Armadas de la República de Chile y de la República Argentina. En particular, mostraron su complacencia por los progresos logrados en las Reuniones de Consultas Bilaterales entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, y dieron instrucciones a las respectivas autoridades competentes para materializar la propuesta de la CEPAL en el más breve plazo posible.

1 Este Comité fue creado por el memorándum de entendimiento para el fortalecimiento de la cooperación en temas de seguridad de interés mutuo, del 8 de noviembre de 1995. Congrega dos veces al año, a funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países.

2 Véase el anexo 1, "Declaración presidencial conjunta sobre fomento de la confianza y seguridad".

Finalmente, en cumplimiento con las disposiciones expresadas en la Declaración Presidencial Conjunta de Ushuaia, el 18 de mayo de 1999, los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa reunidos en Zapallar, Chile, suscribieron y enviaron una nueva nota al Secretario Ejecutivo de la CEPAL. En ésta, le manifestaron su complacencia por la favorable acogida que había tenido la solicitud de los gobiernos de ambos países en torno a la formulación de una propuesta de estudio técnico para la medición estandarizada de los Gastos de Defensa de Argentina y Chile, así como la aceptación de la misma y de los costos que ella implica, informándole además del establecimiento de un Grupo Asesor Ad Hoc constituido por representantes de ambos países, que seguiría la ejecución del proyecto.

Durante el período considerado y como aportes nacionales de gran trascendencia, el Ministerio de Defensa Nacional de Chile publicó en 1997, el "Libro de la Defensa Nacional de Chile" y, posteriormente en 1999, el Ministerio de Defensa de Argentina publicó el "Libro Blanco de la Defensa Nacional", lo que constituyó un nuevo avance en el establecimiento de un esquema de medidas de fomento de la confianza y transparencia. Estas iniciativas han facilitado la ejecución de este proyecto, ya que constituyen en sí una valiosa fuente de información, además de expresar la disposición de las instituciones correspondientes a cooperar durante su desarrollo.

El "Libro de la Defensa Nacional de Chile" es el primero publicado en toda su historia. El esfuerzo está orientado a, primero, promover el desarrollo de la conciencia ciudadana respecto al valor de la defensa; segundo, mostrar con transparencia a la comunidad internacional algunos de los fundamentos centrales que orientan la conducta del Estado de Chile en materia de seguridad exterior; y tercero, poner de relieve algunas cuestiones centrales de la política de defensa del país. El Libro completo se compone de siete partes, subdivididas a su vez en 22 capítulos.

El "Libro Blanco de la Defensa Nacional de Argentina", también constituye la primera ocasión en la historia de ese país en que se publica información global de carácter oficial sobre la materia, con lo que se busca divulgar temas de defensa y asuntos militares, y presentar una guía del pensamiento del Estado Nacional al respecto. El Libro examina a cabalidad diferentes temas sustantivos y permanentes relativos a la defensa. A partir de estos criterios, se expresan tanto las principales políticas ya instrumentadas como las que se encuentran en desarrollo.

Interesa agregar que en ambos libros hay ciertas referencias sobre Gastos de Defensa en el contexto internacional. Se indica que la estandarización de los criterios contables de los Gastos de Defensa es un objetivo que debe alcanzarse prontamente, a fin de poder establecer la comparación internacional de dichos gastos y así avanzar en la consolidación de las medidas de confianza mutua entre países de la región, en general, y de Argentina y Chile, en particular.

En el inicio y la marcha de este proyecto, tuvo especial trascendencia su Grupo Asesor Ad Hoc, que preparó una pauta con definiciones, objetivos, consideraciones y directrices generales a seguir en el desarrollo de los trabajos. Ésta fue presentada como un documento oficioso el 22 de diciembre de 1999, en la Sede de la CEPAL; se le conoce como "Non-Paper"³ y fue revisado por las partes en la reunión que celebró el Grupo Asesor en Argentina, el 22 de febrero de 2000. En esa reunión participaron representantes oficiales de Argentina y Chile, y también funcionarios de la Secretaría de la CEPAL.

Durante los meses siguientes y paralelamente al avance del proyecto, se formaron Grupos Técnicos en cada país con la misión de asesorar y apoyar las labores de investigación de la CEPAL, tanto en la preparación de datos como el comentario de los productos obtenidos. En Argentina, ese grupo estuvo conformado por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, del Ministerio de Defensa, y de la Oficina Nacional de Presupuesto, organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía. Por su parte, en Chile el respectivo Grupo Técnico estuvo integrado por representantes del Ministerio de Relaciones

3 Reproducido in toto en el anexo 2, "Medición estandarizada de los gastos de defensa".

Exteriores, del Ministerio de Defensa Nacional, del Banco Central de Chile, de la Contraloría General de la República y de la Dirección de Presupuestos, organismo dependiente del Ministerio de Hacienda. En el caso de Chile, el Ministerio de Defensa Nacional ejerció de coordinador de su respectivo grupo así como de contacto oficial con los técnicos de la CEPAL, mientras que en Argentina cumplió la misma función el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

En el transcurso de este mismo período la Secretaría de la CEPAL siguió recopilando antecedentes y analizándolos. Además, habida cuenta de los puntos sugeridos en el "Non-Paper" y en la reunión del Grupo Asesor Ad Hoc, esa Secretaría presentó en mayo de 2000 una propuesta metodológica a las contrapartes involucradas en los respectivos Grupos Técnicos, los que enviaron posteriormente valiosos comentarios.

Como complemento, el 3 y 4 de julio de 2000, tuvo lugar en Buenos Aires la Octava Reunión del Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COMPERSEG); además, hubo otra Reunión del COMPERSEG (novena), el 18 y 19 de diciembre de 2000, en Santiago. En estas dos oportunidades, la Secretaría de la CEPAL, tras informar sobre la marcha del proyecto, recibió orientaciones adicionales sobre los trabajos que debía realizar al respecto.

Con la consideración de todos estos insumos, las tareas de la Secretaría de la CEPAL continuaron avanzando, y permitieron preparar un informe preliminar que fue presentado a los gobiernos de Argentina y Chile a fines de enero del 2001, para su evaluación pormenorizada. Después de una reunión del Grupo Asesor Ad Hoc el 23 de mayo pasado en Buenos Aires, se recibieron distintas opiniones y observaciones específicas de esos Gobiernos, respecto al contenido del informe preliminar ya citado. Teniendo debidamente en cuenta esas opiniones y observaciones, la Secretaría de la CEPAL presentó una versión preliminar revisada del informe del proyecto, el 8 de agosto pasado, la que fue analizada y corregida en una reunión técnica conjunta Argentina-Chile-CEPAL, el 9 y 10 de agosto en Buenos Aires.

Como resultado de ese proceso, el 23 del mismo mes, la Secretaría de la CEPAL elevó a la consideración de ambos países una versión revisada adicional del informe del proyecto. "Al respecto, los Ministros de RR.EE. y de Defensa de Argentina y Chile, reunidos en la Cuarta Reunión de Consultas en Buenos Aires, los días 27 y 28 de agosto de 2001 acordaron:

- Tomar conocimiento del informe final del estudio técnico solicitado por ambos países a la CEPAL sobre "Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa", que permita una comparación racional de los respectivos gastos en Defensa, con el fin de asegurar su rol como medida para el fomento de la confianza y la transparencia.
- Expresar su conformidad a la propuesta de CEPAL y manifestar su agradecimiento a dicha Comisión por el esfuerzo desplegado en la consecución de su tarea."

Ahora, se entrega a los gobiernos de Argentina y Chile, una versión final corregida y editada del informe del proyecto. En esta instancia cabe reiterar la gran importancia que ha tenido la realización de este proyecto para ambos gobiernos, su repercusión en toda la región latinoamericana y la extraordinaria experiencia que ha significado para la CEPAL. Además, el financiamiento del proyecto ha provenido de los dos países involucrados, lo que es una característica especial de esta actividad.

II. Principales fuentes internacionales sobre Gastos de Defensa

A. Ámbito mundial

En materia de información pública internacional hay varias instituciones dedicadas a medir, recopilar y difundir antecedentes sobre los Gastos de Defensa y las transferencias de armas entre países, que permiten realizar estudios comparativos a partir de esas fuentes. En distintos estudios se han revisado las metodologías empleadas por los principales organismos internacionales dedicados al tema.⁴ En este capítulo se resumen las conclusiones obtenidas en esos informes y, complementándolas con otros antecedentes, se analizan las características de los diferentes esfuerzos que obran en conocimiento de esta Secretaría, poniendo énfasis en la relevancia que tienen para la medición de los Gastos de Defensa de Argentina y Chile.

En primer lugar, el Fondo Monetario Internacional (FMI) publica anualmente en el *Government Finance Statistics Yearbook* (GSFY), datos estandarizados sobre los Gastos de Defensa del gobierno central consolidado para un gran número de países, entre ellos Argentina y Chile. Ese anuario recopila diversas categorías y desagregaciones del gasto gubernamental, entre las que se encuentran los Gastos de Defensa del gobierno central consolidado en el contexto

4 Véase, por ejemplo, Lahera, 2000; Lahera y Ortúzar, 1998 y 2000.

de una clasificación funcional, siendo ésta una de las principales fuentes que permiten hacer comparaciones entre países con series para varios años.

Aparte de esa entidad, existen otros cuatro organismos que también se dedican a medir los Gastos de Defensa: las Naciones Unidas, en su publicación *"Reducción de los Presupuestos Militares: Gastos Militares en Forma Normalizada Comunicados por los Estados"*; el *Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE)* de Londres, que publica el informe "The Military Balance"; el *Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI)*; y anteriormente la *Agencia para el Control de Armamentos y Desarme (ACDA)*, que a partir de abril de 1999 es parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Estas dos últimas instituciones están dedicadas también a la recopilación de datos en materia de transferencias de armas. Las instituciones que sólo publican informaciones sobre transferencias de armas son dos: el *Servicio de Investigaciones del Congreso (CRS)* de los Estados Unidos y nuevamente las Naciones Unidas, esta vez en su *United Nations Register of Arms Transfer*.

En todo caso, para el grueso de los informes publicados por esos organismos, se utilizan ciertos marcos de referencia comunes, que provienen, por un lado de la *"Clasificación de las funciones de las administraciones públicas"* (CFAP) de las Naciones Unidas, y por otro de un conjunto de definiciones metodológicas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Así, las diferentes formas de medición no pueden considerarse como absolutamente independientes entre sí. Empero, también los países entregan directamente o permiten obtener antecedentes varios, con menores niveles de estandarización.

La tabla A resume la información presentada hasta el momento: se detallan las siete fuentes internacionales principales; se especifican las variables que incluyen en sus bases de datos (Gastos de Defensa y/o transferencias de armas); y se indican las referencias primarias usadas por cada institución, las que pueden emanar de la CFAP de las Naciones Unidas, de los lineamientos de la OTAN, o de informaciones varias de los países. De esta manera, el FMI usa como referencia a la CFAP en consulta con los países;⁵ el IISS y la ex-ACDA utilizan el marco establecido por la OTAN para países miembros de ella y el presupuesto de cada país para los no miembros; el SIPRI tiene como guía a la OTAN; las dos publicaciones de las Naciones Unidas usan información entregada y clasificada directamente por los países; y el CRS sólo se remite a los datos del registro *"U.S. Foreign Military Sales"*.

Respecto a la cobertura y medición de los Gastos de Defensa, la información que entregan los países tiene la desventaja de no estar estandarizada en todos los casos, para permitir una debida comparación internacional. Así, se reitera que los únicos marcos sólidos en ese contexto son la CFAP y los lineamientos de la OTAN, que no son completamente equivalentes entre sí. En efecto, existen diferencias en los rubros que abarca la función defensa, y por consiguiente en el gasto incurrido por los países en las actividades relacionadas con ella.

Así, por ejemplo, la OTAN considera las pensiones del personal militar como gasto de defensa, mientras que el GFSY del FMI lo incluye dentro del ítem *"Social Security and Welfare"*. Esta última publicación, a diferencia de la OTAN, consolida en sus datos las transferencias internas del sistema de cuentas públicas, entre ellas las referidas a la defensa, de manera que quedan excluidas las operaciones que se realizan dentro del gobierno central.

5 A pesar que la CFAP fue diseñada por las Naciones Unidas (véase al respecto, Naciones Unidas, 2000), es el FMI quien la usa exclusivamente como marco referencial, por lo que comúnmente ella se asocia a esta última institución y a su definición de los Gastos de Defensa.

Tabla A
FUENTES INTERNACIONALES: COBERTURAS Y REFERENCIAS

Cobertura	Organismo	Referencias (a nivel mundial, incluyendo a Argentina y Chile)
<div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;">TRANSFERENCIAS DE ARMAS</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">GASTOS DE DEFENSA</div> </div>	Fondo Monetario Internacional (FMI)	Preguntas a los países según cuestionario basado en la COFOG
	Naciones Unidas (<i>Reduction of Military Budgets...</i>)	Información y clasificación entregada por los países miembros
	<i>Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE)</i>	OTAN para países OTAN, y datos presupuestarios para no miembros Uso de información pública
	<i>Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI)</i>	Se guía por la OTAN
	Estados Unidos, <i>Agencia para el Control de Armamentos y Desarme (ex-ACDA)</i>	OTAN para países miembros, y datos presupuestarios para no miembros
	Estados Unidos, <i>Servicio de Investigaciones del Congreso</i>	De los registros de "U.S. Foreign Military Sales"
	Naciones Unidas (<i>Register of Arms Transfer</i>)	Información y clasificación entregada por los países miembros

Fuente: Elaborado por la Secretaría de la CEPAL, sobre la base de Lahera (2000).

Por otra parte, los gastos de las fuerzas de policía, control de fronteras, auxiliares o paramilitares son incluidas dentro del gasto de defensa por la OTAN, si es que éstas han sido equipadas y entrenadas para operaciones militares; el GFSY, en tanto, los incluye dentro del ítem "Public Order and Safety". En cambio, la defensa civil es parte del concepto defensa según el GFSY, pero no según la OTAN.

B. Gastos de Defensa e instituciones internacionales que los informan

Cabe recordar que las instituciones que realizan mediciones de los Gastos de Defensa de los países a nivel internacional son, aparte del FMI, cuatro: las Naciones Unidas, el IIIEE, el SIPRI, y la ex-ACDA.

Las Naciones Unidas han venido desarrollando desde 1975 un sistema unificado de registros del gasto militar,⁶ con el cual se solicita información a todos los países miembros. Estos registros se agrupan en tres ítem: costos de operación; adquisiciones y construcciones; e investigación y desarrollo. En el primero se contemplan todos los gastos corrientes, como los administrativos y el mantenimiento; en el segundo ítem se incluyen todos los bienes de capital, como los equipamientos y construcciones, y finalmente, en el tercero, se consideran los gastos de investigación de defensa conexos.

A pesar de tener este sistema varios años de vigencia, sus resultados han sido limitados. Respecto a las categorías establecidas por las Naciones Unidas, muchos países han argumentado no tener datos disponibles. Desde 1992, las Naciones Unidas proporcionan una fuente de información

⁶ Según ya se señaló, denominado, "Reducción de los Presupuestos Militares: Gastos Militares en Forma Normalizada comunicados por los Estados".

adicional, referida a la publicación de un Registro de Armas Convencionales, que es elaborado a partir de datos sobre transacciones de armamentos suministrados por cada país miembro.

El *Instituto Internacional de Estudios Estratégicos* (IIEE) usa las definiciones sugeridas por la OTAN, mientras que para los países no pertenecientes a ella se consultan directamente los antecedentes presupuestarios y otras fuentes de dominio público. Los datos disponibles se publican anualmente en el informe denominado "*The Military Balance*"; en particular, en éste se detallan distintos antecedentes sobre los contingentes de Fuerzas Armadas, reservistas, y paramilitares; así como sobre los armamentos existentes en cada país.

Por su parte, el *Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz* (SIPRI) también se basa en la definición que la OTAN tiene del gasto en defensa. El tratamiento que se da a las importaciones militares es compleja, pero en términos generales puede decirse que las financiadas con fondos nacionales se consideran dentro del gasto de defensa, mientras se excluyen aquellas financiadas con recursos externos, por ejemplo donaciones.

La *Agencia para el Control de Armamentos y Desarme* (ex-ACDA) es un organismo del Gobierno de los Estados Unidos, que recopila información sobre Gastos de Defensa utilizando la definición de la OTAN para sus países miembros. A partir de ahí se hacen tres apreciaciones: primero, se excluyen los gastos civiles del Ministerio de Defensa respectivo y se incluyen los gastos militares de otros ministerios; segundo, la ayuda militar se incluye en el país donante; y tercero, la adquisición de equipo militar a crédito se computa en el momento en que se contrae la deuda y no cuando se ejecuta el pago. Para países no miembros de la OTAN, se recogen datos emanados de los Ministerios de Defensa. En este caso, la Agencia no indica si esa información incluye las importaciones de armamentos, lo que puede afectar el volumen y la variabilidad anual de los Gastos de Defensa.

En cuanto al Fondo Monetario Internacional (FMI), su publicación *Government Finance Statistics Yearbook* (GFSY), se basa en la CFAP de las Naciones Unidas. En la desagregación funcional de los gastos del gobierno central consolidado,⁷ se calculan datos de los Gastos de Defensa, incluyendo en su definición la Administración, Supervisión y Operación de las Fuerzas Militares de tierra, mar y aire. También considera a otras fuerzas especiales, así como ingeniería, transporte, comunicaciones, inteligencia, materiales, personal, otras fuerzas y comandos no combatientes, reservas y fuerzas auxiliares de la Defensa. Finalmente, incluye gastos de la Defensa Civil, donaciones o préstamos del extranjero (en dinero o en especie), y a la investigación científica relacionada con la defensa.

El Fondo no incluye los gastos realizados con fines no militares, aunque sean realizados por departamentos o Ministerios de Defensa. Por lo tanto, en teoría se debería excluir gran parte de los gastos militares en Educación, Salud, Investigación y Desarrollo, y pagos de intereses por deudas militares. Además, no se deberían incluir pagos o servicios al personal retirado o ex-combatientes.

De esta manera y manteniendo su consistencia con la clasificación funcional del Gasto Gubernamental, no se consideran como Gastos de Defensa las pensiones militares (incluidas en "*Social Security and Welfare*"), ni los desembolsos de la policía, y de los guardias de costas y fronteras (considerados éstos como "*Public Order and Safety*"). Además, debido a que los antecedentes se refieren a gastos del gobierno central consolidado, éstos no incluyen las transferencias que pudieron haberse efectuado dentro de ese ámbito.

Los datos originales son entregados anualmente al Fondo por los organismos públicos encargados de la elaboración y control del presupuesto gubernamental de cada país, en función de un cuestionario elaborado por el propio FMI, limitándose éste sólo a verificar la consistencia interna

⁷ Este concepto se refiere a los gastos realizados por la Presidencia de la República, el Congreso Nacional, el Poder Judicial, los Ministerios, y sus respectivas dependencias.

de los datos entregados. La información proporcionada se calcula en las monedas nacionales correspondientes, en términos corrientes, y se trata de gastos efectivos (de caja) para cada año fiscal.

Las informaciones publicadas por el FMI en el GFSY, se refieren solamente a gastos del gobierno central consolidado, es decir no incluyen a todo el sector público, y son sólo de carácter global tanto para el gasto total del gobierno central consolidado, como para las distintas funciones del gobierno, incluyendo entre ellas la defensa. No obstante, han sido un aporte importante del FMI al conocimiento y la comparabilidad internacional entre países de los Gastos de Defensa, y de todo el gobierno central consolidado, por lo que cabe reconocer debidamente este significativo esfuerzo metodológico. (En el capítulo siguiente se retoma este tema.)

III. Propuesta de metodología y algunos resultados

A. Elementos metodológicos fundamentales

Desde el inicio del proyecto, los Gobiernos de Argentina y Chile aprobaron una clara definición y orientación para los trabajos correspondientes, al señalar: "Se entiende por defensa el conjunto de actividades cuyo efecto es salvaguardar la soberanía nacional. Su objetivo es alcanzar una condición de seguridad externa de modo que el país pueda lograr sus Objetivos Nacionales." A continuación se agregó: "Concordante con lo anterior gasto en defensa es aquel en que incurre el país para materializar el objetivo planteado en el párrafo anterior".⁸

Atendidos esos aspectos y otros antecedentes ya examinados, es posible delinear tres definiciones metodológicas esenciales de este estudio. En primer lugar, en cuanto a los alcances y cobertura de la medición de los Gastos de Defensa, es evidente que el acuerdo primordial entre Argentina y Chile está referido a la "Defensa Nacional", o sea, el resguardo de los límites geográficos de cada país frente a amenazas foráneas. Por ello, en esa aproximación de la función defensa, deben excluirse por completo los gastos de la función "Seguridad interior", que corresponden a actividades relacionadas con la seguridad dentro de los dos países.

8 Véase el "Non-Paper", op. cit., p. 1.

En segundo término, la "medición" de los Gastos de Defensa que propone el proyecto, cabe efectuarla en términos de flujos monetarios anuales, y no de activos físicos y/o financieros acumulados a través de distintos períodos más prolongados. No obstante, es indiscutible, como han sugerido los dos gobiernos, que "el modelo debería ser visto en consonancia con otras medidas de transparencia y fomento de la confianza tales como las informaciones enviadas sobre armas convencionales a los organismos internacionales o, en virtud de las obligaciones asumidas en los acuerdos internacionales".⁹

En tercer lugar, para cuantificar los Gastos de Defensa, los Gobiernos de Argentina y Chile propusieron una "metodología estandarizada" o una "medición estandarizada". Así, se anotó que "el modelo deberá permitir una comparación racional del gasto con el fin de asegurar su rol como medida para el fomento de la confianza y la transparencia".¹⁰ Por lo tanto, en los trabajos de este proyecto se ha procurado utilizar criterios comunes y procedimientos facilitadores para calcular los Gastos de Defensa en ambos países, que permitan compararlos adecuadamente. Ello se realizó a partir de los procedimientos presupuestarios y contables vigentes en Argentina y Chile, que no siempre son enteramente similares, y que este proyecto no ha pretendido modificar.

Complementa esos tres principios básicos, la medición estandarizada de los Gastos de Defensa en los dos países mediante determinados procedimientos analíticos y presupuestarios específicos, con el fin de elaborar los antecedentes cuantitativos y cualitativos requeridos para los fines del presente informe.

Primero, en general, los gastos de la función defensa son ejecutados por las "Instituciones", Ministerio de Defensa en Argentina y Ministerio de Defensa Nacional en Chile; es decir, hay cierta convergencia entre las clasificaciones presupuestarias "funcional" e "institucional" de estos gastos. Sin embargo, parecen haber dos excepciones de envergadura a esta normativa genérica: a) en Chile, el Ministerio de Defensa Nacional incorpora los Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones y la Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER), que son instituciones no dedicadas a funciones de defensa, pero sí a la seguridad interior y a lo social (sólo la DIGEDER); b) en Argentina, ciertas instituciones de carácter militar dependen del Ministerio de Economía y no del Ministerio de Defensa.¹¹

Segundo, aunque el objetivo principal de este estudio es la medición de los "Gastos" de Defensa, ha parecido conveniente complementar la información disponible con ciertos antecedentes cuantitativos y cualitativos sobre los "Ingresos" que financian esos gastos. De esa manera y en la medida de lo factible, se ha logrado apoyar las estimaciones de los Gastos de Defensa.

Tercero, al ir conociendo mejor los sistemas presupuestarios y de control de gastos e ingresos gubernamentales existentes en Argentina y Chile, que permitieran la formulación de una metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa, se tomó una decisión importante: los datos operacionales fundamentales debían emanar de la contabilidad en valores de caja ("pagado" e "ingresado" en Argentina y "efectivo" en Chile) y no debían ser "presupuestarios", o "compromisos", o "devengados". Además, el período de análisis y comprobación de las fortalezas y eventuales debilidades de la metodología estandarizada comprendió los años 1996, 1997 y 1998; es decir, un lapso de tiempo razonable y relativamente reciente, con buena disponibilidad de datos y una adecuada estabilidad de criterios y metodologías usados en ambos países.

Se privilegió la contabilidad en valores de "Caja" porque: a) pareció ser la más realista en términos de reflejar los verdaderos impactos económicos y estratégicos de la función defensa;

9 Véase el "Non-Paper", op. cit., p. 2.

10 Véase el "Non-Paper", op. cit., p. 1.

11 En el "Non-Paper", op. cit., p. 2, se anota que cabe "Identificar las actividades y programas que estén bajo la jurisdicción de otras dependencias del Estado que estén asociados con la defensa". Al respecto, la Secretaría de la CEPAL no identificó otras actividades y programas de defensa que se realicen fuera de la estructura institucional de los Ministerios de Defensa de Argentina y Chile, salvo lo ya comentado.

b) permitió una comparabilidad aceptable entre los datos de Argentina y Chile, si bien en el caso argentino la preparación de la información significó un mayor esfuerzo, debido a las características propias de su sistema presupuestario; c) en general, se facilitó la verificación de la calidad y precisión de la información disponible; y d) por último, y no por ello menos importante, al nivel del conocimiento y comparabilidad internacional de los Gastos de Defensa, el FMI elabora y proporciona información pública de amplia difusión mundial, a partir de estadísticas gubernamentales basadas en este tipo de contabilidad.

Finalmente, para la formulación misma de la metodología estandarizada común del estudio, se decidió plantear una opción de aproximaciones sucesivas conducente a definir diferentes niveles del gasto de defensa de los dos países, conforme a la creciente cobertura del concepto utilizado. Así, la Secretaría de la CEPAL propone que los Gastos de Defensa sean calculados para tres agregados distintos — G_1 , G_2 , y G_3 —, que van ampliando progresivamente el alcance de esos gastos; de esta manera la metodología propuesta puede responder mejor a las aspiraciones y necesidades de los países involucrados, y permite comparaciones internacionales más pertinentes y válidas.

En lo que sigue de este capítulo, se propone en primer lugar la elaboración y utilización del Nivel G_1 , Básico, para calcular después los Niveles G_2 , Ampliado, y G_3 , Total, cuya cobertura específica será descrita en cada caso. Estos niveles se irán delineando a partir de una definición fundamental del "Non-Paper": "Deberá aplicarse como criterio general que, en principio, todo el presupuesto en la jurisdicción de los Ministerios de Defensa o de las Fuerzas Armadas, se considerará como gasto de defensa, a menos que el país que excluya determinados rubros o programas contenidos en aquel, justifique que tienen otra función."¹²

B. Conceptos y resultados del Nivel G_1 , Básico (Gastos de Defensa de los ministerios del ramo)

Dado que no es fácil intentar una definición metodológica apropiada y simple del Nivel G_1 , Básico, se presentan a continuación las distintas etapas analíticas que fueron estructurando la consistencia de ese nivel, que responderá en lo principal a una primera formulación acotada de los Gastos Gubernamentales en la función defensa. En cualquier caso, la función defensa para el Nivel G_1 , Básico, corresponde a los gastos gubernamentales en toda la Administración y gestión de la defensa militar, especialmente la administración, supervisión y gestión de los asuntos y de las fuerzas de defensa militar: fuerzas de defensa de tierra, mar, aire y espacio; ingeniería, transportes, comunicaciones, información, materiales, personal y otras fuerzas y mandos no combatientes; fuerzas de reserva y auxiliares vinculadas al sistema de la defensa, y abastecimiento de equipo y estructuras militares. Además, se consideran los asuntos de defensa civil; la investigación aplicada y el desarrollo experimental relacionados con la defensa; y la administración, gestión y apoyo de asuntos de la defensa que no puedan asignarse a alguna de las categorías de gastos precedentes.¹³

1. El punto de partida: antecedentes de las Instituciones de Hacienda nacionales y del FMI, sobre Gastos de Defensa Consolidados de la Administración Nacional (Argentina) y del Gobierno Central (Chile)

Para determinar el Nivel G_1 , Básico, que se adoptará finalmente, es necesario apoyarse primero en definiciones y estimaciones de los propios Gobiernos, y continuar luego con un proceso de ajustes y correcciones equilibrados y coherentes para los dos países. Así, los conceptos y valores iniciales fueron equivalentes en este proyecto a los gastos "pagados" o "efectivos" (de caja), de los Ministerios de Defensa de Argentina y Chile, en aquellos rubros que pertenecen a la función

12 Ibid., p. 2.

13 Para mayores detalles, véase FMI, "Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas", Washington, D.C., 1986, pp. 168 y 169.

defensa de las Leyes de Presupuesto de cada año fiscal, que en ambos países coincide con el año calendario.

Asimismo, cabe señalar que en ambos países puede haber leyes que "complementen" la ley principal de carácter anual, las que también son consideradas en las estimaciones. De otro lado, en cuanto a la cobertura de los gastos, por lo general se trata de desembolsos originados en las partidas presupuestarias del mismo año calendario, aunque puede haber ciertas excepciones. Ello ocurre particularmente en el caso argentino, donde aparecen pagos por gastos devengados en el período anterior, los que se tienden a compensar de cerca con rubros presupuestarios contemplados en un año pero que son pagados en el ejercicio posterior.

En este proyecto, los conceptos de partida en cada caso, fueron elaborados y determinados por las fuentes oficiales: Oficina Nacional de Presupuesto (Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía) de Argentina y por la Dirección de Presupuestos (Ministerio de Hacienda) de Chile, respectivamente; además son informados a la División de Finanzas Públicas del FMI. Se publican anualmente por regla general sin variaciones, en el "Government Finance Statistics Yearbook" del Fondo, y en documentos oficiales de la Secretaría de Hacienda de Argentina y del Ministerio de Hacienda de Chile. Para preparar esas estimaciones se siguen los lineamientos del "Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas". Por otra parte, para interpretar mejor sus alcances pertinentes en Argentina y Chile, conviene examinar dos documentos normativos de trascendencia que se publican anualmente; éstos se refieren a las características fundamentales de sus contabilidades presupuestarias.¹⁴

Ahora bien, los datos iniciales de Argentina y Chile para el período 1996-1998 se presentan en el cuadro 1; en ambos países se trata de gastos pagados o efectivos, y además se acepta que la cobertura de la Administración Nacional de Argentina es comparable razonablemente con la del Gobierno Central de Chile; esto último a pesar de las diferencias existentes en cuanto a la organización administrativa y territorial de los respectivos países.

Se trata de estimaciones globales en los dos casos, de aquellos Gastos de Defensa que fueron ejecutados por sus Ministerios de Defensa de acuerdo a una clasificación funcional del gasto gubernamental utilizada por los organismos de Hacienda; éstas incluyen tanto los desembolsos efectuados en moneda nacional como los equivalentes en valores locales de aquellos realizados directamente en moneda extranjera. Conviene aclarar al respecto que en las publicaciones oficiales de Argentina y Chile y en las del FMI, solamente se informan valores totales y sin subdivisiones de la función defensa, expresados en sus monedas nacionales y en valores corrientes de cada año.¹⁵

En los Gastos de Defensa iniciales del cuadro 1, los gastos totales de los Ministerios de Defensa quedaron homologados en dos sentidos. Principalmente, porque se excluyeron los gastos previsionales, ya que más adelante se consideran en el Nivel G₂, Ampliado. Cabe aclarar eso sí, que los gastos en "Personal" de Argentina y Chile corresponden al total de gastos por ese concepto, es decir, incluyen los aportes patronales y asimismo los aportes del personal activo a la previsión social. Sobre este asunto, posteriormente se darán antecedentes adicionales.

Además, estos conceptos iniciales de los Gastos de Defensa excluyen los gastos de Seguridad Interior. En Argentina, porque directamente y desde un principio, las instituciones dedicadas a tal función de seguridad pertenecen al Ministerio del Interior, como ocurre particularmente con la Gendarmería y la Policía Federal. En cambio, en Chile, para obtener este valor básico son deducidos en su totalidad los gastos de los Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones,

14 Véase Argentina, Secretaría de Hacienda, *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional*, y Chile, Ministerio de Hacienda, *Instrucciones para la Ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público*.

15 Aunque en Argentina la Secretaría de la CEPAL tuvo acceso a ciertas informaciones complementarias en materia de clasificaciones funcionales de los Gastos de Defensa, no fue posible comparar esos datos con antecedentes apropiados para Chile.

porque son realizados por organismos dedicados muy preferentemente a la seguridad interior del país, a pesar que institucionalmente están incorporados a su Ministerio de Defensa Nacional.¹⁶

Cabe considerar también las dimensiones relativas de los Gastos de Defensa y los gastos de seguridad, tanto en Argentina como en Chile y de acuerdo a las cifras informadas al FMI. Así, en Argentina como promedio anual para el trienio 1996-1998, lo gastado en Seguridad Interior alcanzó a 70% de los desembolsos en defensa nacional. Mientras tanto, en Chile el coeficiente comparable ascendió a 67%.¹⁷ De esta manera, se aprecia que esas proporciones no son muy diferentes, a pesar de las características propias de uno y otro.

No obstante, durante el curso de los trabajos se observó que los Gastos de Defensa iniciales de Argentina y Chile no eran equivalentes, porque subsistían ciertas diferencias significativas entre sus alcances y cuantificaciones en cada país. Este tema se aborda en las secciones siguientes de este capítulo, en las que se tratan por separado los dos casos nacionales. Esta forma de proceder permite examinar mejor las características más relevantes de los distintos conceptos sobre Gastos de Defensa en Argentina y Chile, respectivamente.

Cuadro 1

ARGENTINA Y CHILE: GASTOS DE DEFENSA INICIALES, INSTITUCIONES DE HACIENDA NACIONALES - FMI, 1996-1998

(Totales; en valores de caja; en moneda nacional a precios corrientes; incluyen el gasto en moneda extranjera) al

	1996	1997	1998
ARGENTINA	(En millones de pesos argentinos)		
Oficina Nacional de Presupuesto b/	1 986.2	2 007.0	1 922.9
CHILE	(En millones de pesos chilenos)		
Dirección de Presupuestos c/	489 048	564 636	633 496

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda de Argentina; Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile; Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C., 2000.

a/ Tipo de cambio nominal en Argentina: US\$1 = Arg\$1; y tipo de cambio nominal en Chile (promedios anuales): US\$1 = Ch\$412.27 (1996), Ch\$419.31 (1997), y Ch\$460.29 (1998). Usados para expresar en moneda nacional los componentes del gasto en divisas. b/ Valores calculados durante 2000 por esa Oficina, comparables y similares a los entregados anteriormente al FMI y publicados por el mismo Fondo en su Anuario 2000. c/ Estimaciones de esa Dirección, que son iguales a las entregadas al FMI.

2. Argentina: correcciones a los Gastos de Defensa iniciales

En primer lugar, cabe recordar que en diciembre de 1999, los Gobiernos de Argentina y Chile habían acordado lo siguiente:

"ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS SOCIALES: Los presupuestos para las actividades en salud, seguridad, educación, cultura, ciencia y técnica dependientes de los Ministerios de Defensa o de las FF.AA., deberán ser considerados como parte integral del proyecto de defensa, pudiendo descontarse rubros específicos que brinden servicios a la comunidad en general o con el alcance que sean financiados personalmente por los usuarios".¹⁸ No obstante, en Argentina todos los gastos de su Ministerio de Defensa en el programa "formación y capacitación" y en el programa "asistencia sanitaria" estaban incluidos originalmente en las funciones educación y salud, respectivamente, a diferencia del procedimiento seguido en Chile.¹⁹

16 Adicionalmente, también son restados previamente los gastos totales de la DIGEDER (destinados a las funciones sociales).

17 Véase Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistics Yearbook*, 2000, Washington, D.C., pp. 25 y 96.

18 Véase el "Non-Paper", op. cit., p. 3.

19 Sobre la materia interesa comentar que el sistema contable argentino clasifica integralmente los gastos según "programas", lo que permite elaborar una subdivisión funcional de los Gastos de Defensa del país. En Chile, su sistema de contabilidad gubernamental lleva a una subclasificación presupuestaria algo distinta, con ciertos rubros que son preferentemente de naturaleza institucional, y que no se prepara derechamente a partir de "programas".

Por ese motivo, a los valores originales para Argentina del cuadro 1, se suman en el cuadro 2 los montos calculados que corresponden a "Formación y Capacitación" y "Salud" del personal militar. Ellos comprenden las actividades de instrucción o capacitación y de atención médica (incluyendo al grupo familiar) requeridas para el adecuado desempeño de las fuerzas militares. Consecuentemente, aquellas acciones educativas y de salud destinadas a personas ajenas al sistema militar, no se incluyen.

Segundo, en los gastos de la función defensa correspondientes a su Fuerza Aérea, el valor inicial incluye a toda la Policía Aeronáutica Militar, institución cuyo objetivo fundamental es garantizar la seguridad de los aeropuertos de ese país. Por tal razón, en el mismo cuadro 2 a los montos originales se le resta una estimación de los gastos de esa institución que responden a funciones de seguridad interior, incluyendo en ellos un componente dedicado a la adquisición de insumos y la contratación de servicios.

En tercer término, y en general, los aportes que realiza el Estado y los descuentos que se aplican al personal militar con destino a los institutos de obra social de las Fuerzas Armadas figuran en el Gasto de Personal del Nivel G₁ inicial; por otra parte, esos institutos financiados con tales contribuciones no integran el presupuesto nacional. En consecuencia, no se presentarían problemas de duplicación en las diferentes definiciones de Gastos de Defensa, ya que en ellas no se incluyen los gastos correspondientes a dichos institutos.

Sin embargo, en el caso del Estado Mayor General del Ejército existe un ingreso proveniente del Instituto de Obra Social del Ejército (IOSE), que corresponde a un reintegro de la atención de salud recibida por su personal en la red hospitalaria de la institución. Dado que los gastos hospitalarios están en el Nivel G₁ inicial, la parte cubierta por el IOSE figura en el presupuesto como gastos de salud atendidos con fondos afectados (fuente 13). Por ello, cuando se consolida el conjunto de los gastos se produce una duplicación; de acuerdo con la información suministrada por el Ejército, el gasto anual estimado por reintegros asciende a 5.4 millones de pesos, valor que corresponde deducir en el cuadro 2. Mientras tanto, según informaciones proporcionadas por la Armada y la Fuerza Aérea, esas ramas no utilizan un procedimiento similar al del Ejército, por lo que no existirían duplicaciones presupuestarias.

Cuadro 2
ARGENTINA: GASTOS DE DEFENSA AL NIVEL G₁, BÁSICO, 1996-1998

(Totales; en valores de caja; en moneda nacional a precios corrientes; incluyen el gasto en moneda extranjera)

	1996	1997	1998
(En millones de pesos argentinos)			
Oficina Nacional de Presupuesto (Gastos de Defensa iniciales)	1 986.2	2 007.0	1 922.9
<i>Más</i>			
Formación y Capacitación a/	233.2	174.2	197.5
Salud a/	124.1	118.3	144.5
<i>Menos</i>			
Policía Aeronáutica Militar b/	26.4	26.8	27.2
Aportes al Instituto de Obra Social del Ejército a/	5.4	5.4	5.4
Gastos de Defensa Nivel G₁, Básico c/	2 311.7	2 267.3	2 232.3

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda de Argentina; estimaciones de la CEPAL sobre la base del Sistema Integrado de Información Financiera de la Secretaría de Hacienda de la Nación (SIDIF), 1996, 1997 y 1998; y Secretaría de Hacienda, *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional*, Buenos Aires, 1999.

a/ Estimaciones de la CEPAL. b/ Estimación de la CEPAL: Gasto para la seguridad de los aeropuertos, realizado por la Fuerza Aérea. c/ Incluye los llamados "Bienes de Uso".

Por último, es fundamental anotar que en Argentina los Gastos de Defensa efectuados por el Ministerio del ramo ya incluyen, por una parte, todos los gastos de equipamiento destinados a la defensa nacional (por ejemplo, buques de guerra, submarinos, aviones de caza y bombardeo, tanques, misiles, cohetes, vehículos de patrullaje y armas), los que de acuerdo a normas presupuestarias aceptadas internacionalmente se consideran "gastos corrientes". Por otra parte, también están incorporados otros rubros como "gastos de capital", especialmente aquellos gastos destinados a la realización de construcciones o adquisición de equipos y demás bienes físicos que sirven para producir otros bienes o servicios, no se agotan con el primer uso, tienen una duración superior al año y están sujetos a depreciación; se incluyen, asimismo, los activos intangibles. Ahora bien, la suma de estos tipos de gastos corrientes y de gastos de capital, es lo que en la práctica presupuestaria argentina da origen a los denominados Bienes de Uso.

Los valores totales pertinentes de los "Bienes de Uso", expresados en millones de pesos argentinos de cada año, e incluyendo tanto el componente erogado en moneda extranjera como el efectuado en moneda nacional, son los siguientes:

Año	Totales	Gastos corrientes	Gastos de capital
1996	38.7	22.6	16.1
1997	65.3	48.0	17.4
1998	88.1	80.5	7.7

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto de Argentina (diferencias por redondeos).

En definitiva, y de acuerdo a los procedimientos presupuestarios de Argentina, esos montos de 38.7 millones de pesos en 1996; 65.3 millones en 1997, y 88.1 millones en 1998, son todo el gasto de defensa en equipamiento militar, formación bruta de capital fijo, y activos intangibles efectuados por las Fuerzas Armadas del país durante ese período. Ello, a pesar de sus distintos plazos de financiamiento, pero de acuerdo a sus momentos de ingreso al patrimonio en la contabilidad presupuestaria. Asimismo, cabe reiterar que esos montos están incorporados enteramente en el Nivel G₁, Básico, para cada uno de los períodos anuales considerados (véase el cuadro 2). En resumen, los Gastos de Defensa totales de Argentina al Nivel G₁, Básico, alcanzaron en pesos corrientes, a 2 311.7 millones en 1996; 2 267.3 millones en 1997, y 2 232.3 millones en 1998.

3. Chile: ajustes a los Gastos de Defensa iniciales

En primer término, en el caso chileno los Gastos de Defensa de la aproximación original ya examinada requieren algunos ajustes, para llegar a ser comparables con el Nivel G₁, Básico, válido para Argentina. Con este fin, en el cuadro 3 se utiliza información complementaria proveniente de la Contraloría General de la República de Chile.²⁰

En efecto, ante todo es preciso hacer dos deducciones correspondientes a los gastos totales de la Dirección de Aeronáutica Civil y de la Dirección General del Territorio Marítimo. En ambos casos, se trata de instituciones que en lo esencial cumplen funciones no asociadas a la Defensa, vinculadas directamente con el otorgamiento de condiciones de seguridad suficientes al tráfico aéreo y marítimo, siendo éste preferentemente de naturaleza civil.

A continuación, deben deducirse todos los gastos de los Organismos Especializados de las Fuerzas Armadas de Chile (Instituto Geográfico Militar, Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de

²⁰ Al utilizar los datos de la Contraloría, que también son en valores de caja, se presentan algunas pequeñas diferencias en el total de gastos con la información de la Dirección de Presupuestos (véase la línea denominada Ajuste de fuente en el cuadro 3).

la Armada, y Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea de Chile (FACH); y de los Organismos de Apoyo del Ejército. Estas instituciones se dedican primordialmente a actividades no militares, de apoyo al desarrollo civil y económico del país, y en general tampoco están consideradas en el cálculo del acápite anterior para Argentina (con la excepción del Servicio de Hidrografía Naval de Argentina, que sí está incorporado en su Nivel G₁, Básico, porque no fue factible identificarlo por separado).

Además, los gastos de los Organismos de Industria Militar son deducidos para reconsiderarlos más adelante, cuando se estimen los Gastos de Defensa de Chile al Nivel G₃, Total, que sí los incluirá.

Cuadro 3
CHILE: GASTOS DE DEFENSA AL NIVEL G₁, BÁSICO, 1996-1998

(Totales; en valores de caja en moneda nacional a precios corrientes;
incluyen el gasto en moneda extranjera)

	1996	1997	1998
	(En millones de pesos chilenos)		
Dirección de Presupuestos (Gastos de Defensa iniciales)	489 048	564 636	633 496
<i>MENOS</i>			
1) Ajuste de fuente a/	-4 654	-98	60
2) Dirección de Aeronáutica Civil	37 834	45 005	52 610
3) Dir. Gral. del Territorio Marítimo	16 084	15 179	19 726
4) Orgs. Especializados de las Fuerzas Armadas b/	3 806	4 595	5 063
5) Orgs. de Apoyo del Ejército c/	1 279	1 177	687
6) Orgs. de Industria Militar d/	2 073	2 259	2 549
7) Financiamiento de los Programas de Salud de las Fuerzas Armadas e/	31 630	39 560	45 580
8) Financiamiento de los Programas de Bienestar de las Fuerzas Armadas f/	5 704	5 991	5 519
<i>MÁS</i>			
Leyes Reservadas del Cobre g/	109 847	115 081	98 744
Gastos de Defensa Nivel G₁ h/, Básico	505 140	566 047	600 447

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile; estimaciones de la CEPAL sobre la base de la Contraloría General de la República de Chile, *Estados de la situación presupuestaria del sector público: enero-diciembre 1998*, Santiago de Chile, 1999; *Estados de la situación presupuestaria del sector público: enero-diciembre 1997*, Santiago de Chile, 1998; *Estados de la situación presupuestaria del sector público: enero-diciembre 1996*, Santiago de Chile, 1997; Dirección de Presupuestos de Chile, *Instrucciones para la ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público Año 1998*, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda, 1998; *Instrucciones para la ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público Año 1997*, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda, 1997; Dirección de Presupuestos de Chile, *Instrucciones para la ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público Año 1996*, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda, 1996.

a/ Al aplicar la metodología de *cálculo* de la Dirección de Presupuestos a los datos de la Contraloría General de la República, se produce un pequeño desajuste. b/ Agrupa al Instituto Geográfico Militar, el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada y el Servicio Aerofotogramétrico de la FACH. Estas instituciones realizan esencialmente actividades no militares. c/ Principalmente, Cuerpo Militar del Trabajo, organismo encargado de la construcción vial en zonas difíciles y aisladas (por ejemplo, ese Cuerpo construyó gran parte de la Carretera Austral). d/ Se incluye como gasto de defensa a nivel G₃; corresponden al Complejo Químico de Talagante (explosivos) y el Instituto de Investigación y Control de Calidad (IDIC). e/ Véase el cuadro 4 y lo descrito en el informe sobre "actividades financiadas por los usuarios". Se supone que en 1996 y 1997 ocurrió lo mismo que en 1998. f/ En el caso de los Programas de Bienestar, la Secretaría de la CEPAL también aceptó que son "actividades financiadas por los usuarios", siguiendo un argumento similar al de los Programas de Salud. g/ 10% de las ventas de cobre y derivados de cobre de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) con un piso mínimo de 180 millones de dólares, que se reajusta por el índice de precios al por mayor de Estados Unidos del año anterior, desde 1987. Estos recursos se distribuyen por partes iguales entre las tres ramas de las FF.AA., y tienen "por objeto adquirir y mantener los materiales y elementos que forman el potencial bélico de las Instituciones Armadas". Para 1996, 1997 y 1998, los montos ascienden a 266.4, 274.5 y 214.5 millones de dólares, respectivamente (cifras redondeadas). h/ Incluye los gastos del Servicio Militar Obligatorio.

En segundo lugar, en cuanto a los Gastos de Defensa en los Servicios de Bienestar y Salud de las Fuerzas Armadas de Chile, se plantea una situación especial que había sido prevista por los Gobiernos de Argentina y Chile. En efecto, en su oportunidad se había aprobado lo siguiente:

"ACTIVIDADES FINANCIADAS POR LOS USUARIOS: Separar las actividades de administración de servicios financiadas por los usuarios del sector defensa como los servicios de bienestar y salud, evitando el doble registro. Cada país podrá excluir de este rubro los montos que se financien con contribuciones directas de los usuarios, excluyendo los correspondientes a deducciones salariales".²¹

A este respecto, en una nota del 25 de junio de 2001, enviada por el Ministro de Defensa Nacional de Chile al Secretario Ejecutivo de la CEPAL, se solicitó oficialmente que un estudio preparado por el Gobierno de Chile, sobre el financiamiento del programa de salud de las Fuerzas Armadas de ese país, fuera incorporado al informe de la CEPAL. Este estudio que acompaña a dicha nota, señala textualmente:

"FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE SALUD DE LAS FUERZAS ARMADAS"

"A través de estos programas prestan servicios de salud al personal de las Fuerzas Armadas, a sus familiares, a personal en retiro, pensionados en CAPREDENA y sus familiares y a particulares en general."

"Los servicios son prestados en los Centros de Salud, tanto hospitales como Centro de Diagnóstico y atención primaria; los que disponen de todos los elementos de diagnóstico, tratamiento y apoyo para entregar el servicio. Salvo excepciones muy calificadas, todo el servicio se entrega en estos centros, los que son capaces de dar un servicio completo."

"Los Centros de Salud financian sus gastos a través del cobro de servicios de acuerdo a aranceles fijados por decreto ministerial a propuesta del Comandante en Jefe respectivo. Los cobros realizados se reflejan en el Subtítulo 01 Ingresos de Operación del presupuesto de los programas de salud contenidos en las leyes respectivas. Cabe hacer notar que estos servicios cuentan además con subsidios implícitos pues parte importante de su personal es pagado por la Fuerza Armada respectiva, el financiamiento de su infraestructura aparece en los presupuestos institucionales y eventualmente las instituciones pagan insumos o consumos básicos. Todos estos pagos son realizados directamente por la institución (Fuerza Armada) respectiva, con fondos provenientes de sus presupuestos y registrados en los presupuestos institucionales. Por lo tanto este gasto aparece dentro del gasto del Ejército, la Armada o la FACH. Dependiendo de la categoría de la persona atendida el cobro se hará a los fondos de salud respectivo o si es un particular a la persona o a la institución de salud que lo protege (Isapre, Fonasa, etc.)."

"En el caso del personal activo o sus familiares cada institución administra un fondo de salud al que concurren varios fondos complementarios, descontando por planilla al personal los valores no cubiertos por el o los fondos respectivos."

"Estos fondos de salud se constituyen en el caso del personal en activo por aportes del 5.5% de cargo del funcionario y del 1.5% de cargo del empleador. Los fondos complementarios están constituidos por un Fondo de Ayuda Familiar que cubre parte de lo que no cubre el fondo de salud principal y un fondo complementario, que cubre todo o un porcentaje importante de lo que no es cubierto por los otros fondos. (Para más detalle ver la ley de Salud de las Fuerzas Armadas de Agosto de 1996). Los saldos que queden son cubiertos por descuentos por planilla al personal, los que pueden ser en cuotas."

21 Véase el "Non-Paper", op. cit., p. 3.

"Todos los aportes legales como los "voluntarios" al fondo principal y a los fondos complementarios se descuentan de la remuneración directa del personal. El presupuesto institucional registra la remuneración bruta; por lo que los aportes a los fondos de salud se encuentran registrados como gasto en el Subtítulo 21, Personal, de la institución respectiva."

"Presupuesto Institucional Subtítulo 21, Personal, se transfiere a Fondos de Salud."

"Programa Salud Subtítulo 1, Ingresos de Operación."

"Los aportes patronales (1.5% de la remuneración) se entregan al fondo de Salud (principal) bajo el mismo procedimiento y proviene del Subtítulo 21, Personal, del Presupuesto institucional respectivo."

"Como el Estado debe hacerse cargo de la salud del contingente llamado a hacer el Servicio Militar hay un aporte fiscal al fondo de salud (principal), consignado en el presupuesto de la institución en el ítem 31.002 del Subtítulo 25, transferencias a Organizaciones del Sector Público. Esto se registra como una transferencia en el presupuesto del programa de salud, Subtítulo 06, ítem 62, en los ingresos."

"Los pensionados y sus cargas que se atienden en los Organismos de Salud, se dividen en dos categorías, aquellos que pertenecen al servicio de salud institucional y los que se encuentran adscritos al Sistema de Salud de CAPREDENA."

"En el primer caso, el sistema es el mismo que para el personal en servicio activo, transfiriéndose los descuentos de salud legales y voluntarios a los fondos de salud respectivos. Los adscritos al sistema de Salud de CAPREDENA cancelan los servicios recibidos a través del fondo de Salud de CAPREDENA que funciona en forma similar a los fondos de salud institucionales."

"A su financiamiento concurren los aportes de salud descontados a los pensionados de sus respectivas pensiones. El fondo principal se encuentra presupuestado en la partida 15, capítulo 13, Programa 02 y un programa subordinado al de CAPREDENA, y en él se registran los pagos por bonificaciones de salud y el aporte de un 17.5 % de las imposiciones de salud a los Fondos de Salud de las Fuerzas Armadas."

Además, el 3 de agosto último, la Asesoría Presupuestaria del Ministro de Defensa Nacional de Chile abundó sobre el tema, según una minuta detallada que fue entregada a la Secretaría de la CEPAL en dicha fecha; ésta proporcionó antecedentes complementarios sobre este asunto.

Por los motivos expresados y en definitiva, la Secretaría de la CEPAL resolvió aceptar la argumentación del Gobierno de Chile que propone la deducción de los gastos de salud, según los cálculos para 1998, porque su financiamiento provendría primordialmente de ingresos de operación propios de los organismos de salud y de transferencias provenientes de partidas ya consideradas anteriormente en el gasto de defensa inicial (véase el cuadro 4).

De ahí que en 1998 y en relación con los Programas de Salud se restó en el cuadro 3, un total de 45 580 millones de pesos corrientes (cifra redondeada). Para 1996 y 1997 se restaron 31 630 millones y 39 560 millones de pesos corrientes (cifras redondeadas), respectivamente, asumiendo la existencia de situaciones similares y según estimaciones aproximadas de la Secretaría.

Cuadro 4

RESUMEN DE LOS INGRESOS DE LOS PROGRAMAS DE SALUD DE LAS FUERZAS ARMADAS DE CHILE a/

(1998: en millones de pesos a precios corrientes)

	Ejecutado
A. TRANSFERENCIAS (provenientes del Ejército, de la Armada, y de la Fuerza Aérea)	1 590
B. INGRESOS DE OPERACIÓN (incluye operaciones de años anteriores) (corresponde a pagos de atenciones a Servicios de Salud castrenses por Fondos de Salud CAPREDENA, 8 311 millones; de las Fuerzas Armadas, 27 801 millones; y por particulares, 6 078 millones)	42 190
C. OTROS INGRESOS	1 800
Total	45 580

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Minuta del 3 de agosto de 2001.

a/ El cuadro detallado correspondiente, figura en la Minuta del 3 de agosto de 2001.

En cuanto a los gastos de bienestar, la Secretaría no dispuso de información pormenorizada sobre el financiamiento de esos servicios. Sin embargo, se aplicó un criterio similar al de los gastos de salud, al suponer que las actividades de bienestar también son financiadas con ingresos de operación propios, y a través de transferencias que se originan en partidas ya incluidas en el gasto de defensa inicial. Por consiguiente, para los servicios de bienestar se estimaron las reducciones que figuran en el cuadro 3 (línea 8).

Tercero, en Chile están vigentes las Leyes Reservadas del Cobre (N° 13196 de 1958, cuyo texto definitivo quedó establecido por el Decreto Ley N° 1530 de 1976, y modificada por las Leyes N°s 18445 de 1985 y 19628 de 1987). La Ley N° 18445 dispone en sus dos primeros artículos:

Artículo 1°

"El 10% del ingreso en moneda extranjera determinado por la venta al exterior de la producción de cobre, incluidos sus subproductos, de la Corporación Nacional del Cobre de Chile y el 10% del valor de los aportes en cobre al exterior que efectúe dicha Corporación, deberán ser depositados por el Banco Central de Chile en moneda dólar de los Estados Unidos de América, en la Tesorería General de la República, con el objeto de que el Consejo Superior de Defensa Nacional cumpla con las finalidades de la ley N° 7.144."

"Anualmente, deberá practicarse una liquidación final del rendimiento de esta ley y, si la cantidad total del rendimiento de 10% fuera inferior a ciento ochenta millones de dólares (US\$180 000 000.00) los que serán reajustados año a año a contar del 1° de enero de 1987, en la variación que haya experimentado el índice de precios al por mayor de los Estados Unidos de América del año anterior al del respectivo reajuste, la diferencia deberá ser completada por el Fisco. Al efecto, deberá consignarse un ítem excedible en la Ley de Presupuesto de la Nación de cada año."

Artículo 2°

"Las entregas de fondos que deben realizarse en cumplimiento a lo establecido en el presente Decreto Ley, se harán en forma reservada; se mantendrán en cuentas secretas, se contabilizarán en forma reservada y su inversión, ya sea en compras de contado o en operaciones a crédito, pago de cuotas a contado o servicio de los créditos, se dispondrá mediante Decretos Supremos Reservados exentos de toma de razón y refrendación."

Dadas las características muy especiales de estas Leyes Reservadas de Chile, no es factible conocer o estimar los gastos anuales en compras y mantención de los materiales y elementos que forman el potencial bélico de las instituciones armadas, que son financiados por el rendimiento

periódico de estas Leyes. No obstante, se conocen oficialmente los fondos generados por las Leyes Reservadas: 266.4 millones de dólares corrientes en 1996; 274.5 millones en 1997 y 214.5 millones en 1998, a distribuir por partes iguales entre las tres ramas de las Fuerzas Armadas. Estos datos son publicados anualmente en los balances contables de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO-CHILE).

Por tal razón, en este informe se acepta que todo el equivalente en moneda nacional del rendimiento en dólares corrientes de las Leyes Reservadas del Cobre, sea sumado al gasto de defensa inicial (Hacienda - FMI) propuesto para Chile, a fin de determinar el Nivel G_1 , Básico.²²

Es decir, se adopta esta opción metodológica porque es viable con los antecedentes que estuvieron disponibles. No obstante, sería recomendable perfeccionarla en el futuro, particularmente en cuanto a mayores detalles sobre los diferentes gastos ejecutados y su ingreso en la contabilidad gubernamental.

Por último y en resumen, como resultado de todas las rectificaciones propuestas en los tres acápite anteriores (deducciones y agregado), los Gastos de Defensa a Nivel G_1 , Básico, de Chile, ascendieron en pesos corrientes a 505 140 millones en 1996, 566 047 millones en 1997 y 600 447 millones en 1998 (véase el cuadro 3).

Interesa señalar además que el *Libro de la Defensa Nacional de Chile* (1997), utiliza una metodología diferente para calcular los Gastos de Defensa de ese país. Ésta se construye a partir de bases analíticas distintas a las sugeridas en este informe. En efecto, en ese Libro el punto de apoyo inicial y la fuente de los cálculos originales, es el Aporte Fiscal a las Fuerzas Armadas del país, devengado y conocido a través de la información que proporciona el "Estado de la Situación Presupuestaria del Sector Público" de la Contraloría General de la República. Esa metodología no se emplea en los trabajos de este proyecto porque se basa en cifras devengadas y no de caja, y los valores calculados no son comparables con los de Argentina.

4. Argentina y Chile: primera comparación de los Gastos de Defensa al Nivel G_1 , Básico

A partir de los conceptos Gastos de Defensa al Nivel G_1 , Básico, de Argentina y Chile, y de sus respectivos valores expresados en las monedas nacionales de cada país, a precios corrientes, se puede hacer una primera comparación cuando se calculan los coeficientes de ese nivel como proporciones del Producto Interno Bruto, expresado éste también en los pesos corrientes respectivos. Esas proporciones del Nivel G_1 , Básico, se presentan en el cuadro 5.

Se aprecia que para Argentina este coeficiente G_1 , Básico, alcanzó a 0.85% en 1996, descendiendo a 0.77% en 1997 y a 0.75% en 1998, con un valor promedio anual de **0.79%** para el trienio 1996-1998. En cambio, para Chile esas proporciones se mantuvieron estables en **1.79%** durante los tres años estudiados, y naturalmente ese fue el promedio anual para el trienio. O sea, el coeficiente G_1 , Básico, de Chile es poco más del doble del correspondiente a Argentina, como aproximación válida para los registros medios del trienio 1996-1998 y respecto al PIB.

22 Ésta parece ser una hipótesis de trabajo sostenible, sobre todo si se piensa en los límites posibles para los Gastos de Defensa correspondientes, como promedio en plazos de varios años. Una aproximación similar es seguida por el FMI, para sus propias estimaciones. Véase por ejemplo, International Monetary Fund, *Chile-Selected Issues*, Staff Country Report No. 00/104, Washington, D.C., agosto de 2000, Tablas 15 y 17.

Cuadro 5

ARGENTINA Y CHILE: GASTOS DE DEFENSA AL NIVEL G₁, BÁSICO, EN PESOS CORRIENTES, 1996-1998

(Totales en moneda nacional a precios corrientes; incluyen el gasto en moneda extranjera) a/

	1996	1997	1998	Promedio anual, 1996-1998
ARGENTINA (en millones de pesos argentinos)				
Gastos de Defensa del Nivel G ₁ , Básico	2 311.7	2 267.3	2 232.3	--
G ₁ , Básico, porcentajes del PIB	0.85	0.77	0.75	0.79
Producto Interno Bruto b/ (PIB)	272 150	292 859	298 948	--
CHILE (en millones de pesos chilenos)				
Gastos de Defensa del Nivel G ₁ , Básico	505 140	566 047	600 447	--
G ₁ , Básico, porcentajes del PIB	1.79	1.79	1.79	1.79
Producto Interno Bruto b/ (PIB)	28 268 364	31 567 287	33 630 367	--

Fuente: Cuadros 1 al 4 supra; estimaciones de la CEPAL, sobre la base de SIDIF (1996, 1997, y 1998); Secretaría de Hacienda de Argentina (1999); Contraloría General de la República de Chile (1997, 1998 y 1999); Dirección de Presupuestos de Chile (1996, 1997 y 1998); CEPAL (2000) y Banco Central de Chile (2000).

a/ Tipo de cambio nominal en Argentina: US\$1=Arg\$1. Tipo de cambio nominal en Chile (promedios anuales): US\$1=Ch\$412.27 (1996), Ch\$419.31 (1997), y Ch\$460.29 (1998). b/ Calculado directamente a precios corrientes, sobre la base de cifras oficiales de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (Argentina), y del Banco Central de Chile.

Los niveles y las trayectorias de los Gastos de Defensa del Nivel G₁, Básico, en Argentina y Chile, están estrechamente vinculados como es lógico, con las magnitudes comparativas del Gasto total del Gobierno Central en los dos países, y asimismo con la estructura funcional de ese Gasto. Al respecto, se pueden examinar los antecedentes incluidos en el cuadro 6.

Así, en Argentina el Gasto total Consolidado de la Administración Nacional como coeficiente de su PIB, registró valores algo superiores al 15% y relativamente estables durante el trienio 1996-1998. Paralelamente, los Gastos de Defensa G₁ en relación al Gasto Gubernamental total, se movieron a la baja desde una proporción de 5.5% en 1996, a menos de 5% en 1998. De ahí que fueron cuantitativamente explicables los valores y la tendencia descendente del Nivel G₁, Básico, del Gasto de Defensa en Argentina, como coeficientes del PIB.

En cambio, en Chile la situación pertinente ha sido otra. En efecto, el Gasto total Consolidado del Gobierno Central (incluyendo el rendimiento de la Ley Reservada del Cobre) como coeficiente del PIB, se desplazó desde valores relativamente elevados en torno a 21.6% en 1996 y 1997, a otro superior de 22.9% en 1998. Mientras tanto, los Gastos de Defensa G₁, Básico, como proporción del Gasto Gubernamental total, registraron valores de 8.3% en 1996-1997, para bajar a 7.8% en 1998, no acompañando la subida observada del Gasto Total. Como resultado de esas evoluciones distintas, los Gastos de Defensa de Chile al Nivel G₁, Básico, se mantuvieron estables durante el trienio 1996-1998, como proporciones del PIB.

Cuadro 6

ARGENTINA Y CHILE: GASTOS DE DEFENSA AL NIVEL G₁, BÁSICO, Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO, 1996-1998

(Totales en moneda nacional a precios corrientes de cada año, incluyen el gasto en moneda extranjera)

	1996	1997	1998	Promedio anual, 1996-1998
ARGENTINA (en millones de pesos argentinos)				
1. Gasto total Consolidado de la Administración Nacional	41 866.9	44 697.0	45 930.4	--
2. Gastos de Defensa al Nivel G ₁ , Básico	2 311.7	2 267.3	2 232.3	--
3. Gastos de Defensa G ₁ en el Gasto total (porcentajes)	5.52	5.07	4.86	5.15
4. Gasto total de la Adm. Nacional en el PIB (porcentajes)	15.38	15.26	15.41	15.35
5. Gastos de Defensa G ₁ en el PIB (porcentajes)	0.85	0.77	0.75	0.79
6. PIB	272 150	292 859	298 131	--
CHILE (en millones de pesos chilenos)				
1. Gasto total Consolidado del Gobierno Central (excluye Leyes Reservadas del Cobre)	5 982 770	6 695 350	7 576 310	--
2. Gasto total Consolidado del Gobierno Central (incluye Leyes Reservadas del Cobre)	6 092 617	6 810 431	7 675 054	--
3. Gastos de Defensa al Nivel G ₁ , Básico (incluye Leyes Reservadas del Cobre)	505 140	566 047	600 447	--
4. Gastos de Defensa G ₁ en el Gasto total (porcentajes; línea 3: línea 2)	8.29	8.31	7.82	8.14
5. Gasto total del Gobierno Central en el PIB (porcentajes)	21.55	21.57	22.90	22.01
6. Gastos de Defensa G ₁ en el PIB (porcentajes)	1.79	1.79	1.79	1.79
7. PIB	28 268 364	31 567 287	33 630 367	--

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales; cuadros 1 al 5 *supra*; y FMI, "Government Finance Statistics Yearbook", 2000, pp. 24 y 96.

En suma, las evidencias registradas en Argentina y Chile son diferentes por una doble combinación de factores. Así, tanto el nivel del coeficiente del Gasto total del Gobierno Central respecto al PIB, como la proporción del Gasto de Defensa G_1 dentro del Gasto Gubernamental total, fueron significativamente menores en Argentina, en comparación con los de Chile (véase el cuadro 6).

Como una explicación parcial y solamente provisional de la mayor dimensión comparativa del coeficiente Gastos de Defensa G_1 de Chile, respecto al de Argentina, cabe referirse a título ilustrativo al tamaño promedio de los efectivos de las Fuerzas Armadas de ambos países durante el trienio 1996-1998. En Argentina, los miembros en servicio activo llegaban a 77 920 personas, mientras que en Chile la cifra era de 62 200 personas.²³ Es decir, esos indicadores permiten una primera explicación física de la magnitud relativa del coeficiente Gastos de Defensa G_1 , Básico, en los dos países.

5. Evolución de ciertas variables económicas pertinentes

Tras presentar los antecedentes sobre Gastos de Defensa a Nivel G_1 , Básico, lo lógico habría sido continuar el examen sobre la base de cifras expresadas en valores constantes, calculadas tanto a partir de las monedas nacionales nominales de Argentina y Chile, como de dólares corrientes de los Estados Unidos. Empero, esa variante metodológica no fue acogida por tres motivos.

Primero, el período de análisis de este estudio, que sólo comprende tres años (1996-1998), plantea como tema arduo y discutible la selección de índices deflatores apropiados para las cifras de Argentina y Chile, y lo mismo ocurre en cuanto al uso de ciertos antecedentes básicos para los Estados Unidos. Así, en el cuadro 7 se aprecia que las variaciones registradas por dos índices de precios fundamentales (al consumidor y al por mayor) fueron bastante dispares entre sí en esos tres países, tanto en años consecutivos, como en materia de tendencias acumulativas con índices iguales a 100 en 1995. Por tanto, en vista de esas disparidades notorias, no se estimó aconsejable utilizar índices de precios promediados de alguna forma, o bien deflatores implícitos provenientes de los cálculos de las cuentas nacionales.

Segundo, las políticas cambiarias aplicadas en Argentina y Chile durante el trienio, continuaron siendo esencialmente distintas (con tipos de cambio fijo en un país y flexible en el otro). Por ese motivo, no pareció recomendable intentar una estimación aproximada de valores reales del dólar en ambos países, que permitiera la estimación y comparación de los Gastos de Defensa expresados en dólares constantes.

Tercero, para evitar distorsiones imprevisibles en las bases estandarizadas de antecedentes cuantitativos para Argentina y Chile, lo menos arriesgado resultó ser entonces la utilización de series para los conceptos agregados de las cuentas nacionales expresadas en dólares corrientes. Con ese propósito, se presentan los indicadores respectivos del cuadro 8.

En definitiva, los promedios anuales obtenidos fueron los siguientes: para Argentina, un Producto Interno Bruto per cápita de 8 072 dólares corrientes, que corresponde a un PIB total de 287 986 millones de dólares y una población del país de 35.7 millones de habitantes. En cuanto a Chile, el PIB por persona fue de 4 945 dólares corrientes, con un producto interno bruto de 72 306 millones de dólares y una población de 14.6 millones de habitantes.

23 Los antecedentes aproximados sobre las Fuerzas Armadas en servicio activo de Chile, provienen del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, *The Military Balance 1998/1999*, Londres, 2000, pp. 210 y siguientes; en Argentina se basan en informaciones nacionales oficiales, e incluyen 20 550 soldados voluntarios. En Chile, excluyen 32 300 conscriptos.

Cuadro 7

ARGENTINA, CHILE Y ESTADOS UNIDOS: VARIACIONES DE LOS ÍNDICES DE PRECIOS INTERNOS, 1996-1998
(Variaciones promedio a promedio)

	1996		1997		1998	
	Variaciones porcentuales (1995=100)		Variaciones porcentuales (1995=100)		Variaciones porcentuales (1995=100)	
	Variación Anual	Índice	Variación Anual	Índice	Variación Anual	Índice
ARGENTINA	0.2	100.2	0.5	100.7	0.9	101.6
1. Índice de Precios al Consumidor	3.7	103.7	-1.1	102.6	-3.3	99.2
2. Índice de Precios al por Mayor						
CHILE						
1. Índice de Precios al Consumidor	7.4	107.4	6.1	113.9	5.1	119.8
2. Índice de Precios al por Mayor	5.8	105.8	1.7	107.6	1.9	109.6
ESTADOS UNIDOS						
1. Índice de Precios al Consumidor (Consumer Prices)	2.9	102.9	2.3	105.3	1.6	107.0
Índice de Precios al por Mayor (Producer Prices)	2.3	102.3	0.0	102.3	-2.5	99.7

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*, varios números.

Cuadro 8
ARGENTINA Y CHILE: PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1996-1998
(Valores totales y per cápita)

	1996	1997	1998	Promedio anual, 1996–1998
ARGENTINA				
1. Producto Interno Bruto (en millones de pesos argentinos corrientes; en millones de dólares corrientes)	272 150	292 859	298 948	287 986
2. Población (miles de habitantes a mitad de cada año)	35 220	35 672	36 125	35 672
3. PIB, per cápita (en pesos argentinos corrientes; en dólares corrientes)	7 727	8 210	8 275	8 072
CHILE				
1. Producto Interno Bruto (en millones de dólares corrientes)	68 568	75 286	73 063	72 306
2. Población (miles de habitantes a mitad de cada año)	14 419	14 622	14 822	14 621
3. PIB, per cápita (en dólares corrientes)	4 755	5 149	4 929	4 945

Fuente: PIB en dólares corrientes: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales; Población: CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 1999.

6. Gastos de Defensa al Nivel G₁, Básico, en dólares corrientes

a) *Los registros globales (véase el cuadro 9)*

En Argentina, el Gasto de Defensa al Nivel G₁, Básico, disminuyó en forma sostenida a lo largo del período, de 2 312 millones de dólares corrientes en 1996 a 2 232 millones en 1998. Esta trayectoria, considerada en conjunto con los antecedentes disponibles sobre la población total del país, determinó valores descendentes del G₁, Básico, per cápita de 65.6 dólares corrientes en 1996 a 63.6 dólares en 1997, y a 61.8 dólares en 1998.

Por otro lado, en Chile el Gasto de Defensa G₁, Básico, subió de 1 225 millones de dólares corrientes en 1996 a 1 350 millones de dólares en 1997, para luego disminuir a 1 305 millones de dólares en 1998, influenciado por la significativa alza del tipo de cambio registrada ese año en el país. Teniendo en cuenta la evolución de la población total de Chile, resulta entonces que su Gasto de Defensa al Nivel G₁, Básico, en términos per cápita se incrementó de 85.0 dólares corrientes en 1996 a 92.3 dólares en 1997, y bajó a 88.0 dólares en 1998.

Por lo tanto, con todas las limitaciones propias de estas estimaciones en dólares corrientes, es posible afirmar que como promedio durante el trienio, el Gasto de Defensa por habitante al Nivel G₁, Básico, de Chile fue 39% más elevado que el valor comparable para Argentina (88.4 dólares y 63.7 dólares respectivamente, como promedios anuales).

b) *Clasificaciones económica e institucional de los Gastos de Defensa al Nivel G₁, Básico*

Con el propósito de entregar algunos antecedentes complementarios sobre los Gastos de Defensa al Nivel G₁, Básico, de Argentina y Chile, pero no con la intención de lograr una estandarización completa de ellos, se han elaborado los cuadros 10 y 11, expresados en dólares corrientes. En el primero, se presenta una clasificación denominada "económica" de los gastos, a la vez que se hace lo mismo para los Ingresos de Defensa correspondientes. Por su parte, en el segundo se ha elaborado una clasificación llamada "institucional", pero en este caso sólo para los Gastos de Defensa, y no de los ingresos respectivos.

En el cuadro 10, la clasificación económica de gastos e ingresos para el período 1996-1998 sugiere algunas diferencias cualitativas significativas entre las cifras de ambos países. Así, por ejemplo, en materia de Gastos, destaca el hecho que en Argentina el rubro Personal (Remuneraciones) representó en promedio el 80% del Gasto G₁; mientras que la proporción comparable para Chile fue bastante menor y cercana a 55%. Es decir, parece notoria la fuerte concentración de dicho gasto, en Argentina, en las remuneraciones pagadas al personal militar activo.

Por otro lado, respecto a los Ingresos del mismo cuadro, se aprecia que en Argentina el rubro Aporte Fiscal de los Ingresos Corrientes, fue preponderante dentro del total de los Ingresos de Defensa. Comparativamente y en términos gruesos, en Chile el Aporte Fiscal directo aparece con una menor participación relativa dentro del total, pero ello obedece a la situación particular de las Leyes Reservadas del Cobre.

En cuanto a los Ingresos, interesa agregar que el "Régimen impositivo y arancelario",²⁴ que afecta a las actividades relacionadas con la defensa, no fue examinado por la Secretaría de la CEPAL, por diversas razones. Pero, se supone al respecto, que los sistemas existentes en ambos países son razonablemente similares y no producen sesgos importantes en la comparación de los Gastos de Defensa entre Argentina y Chile.

24 Véase el "Non-Paper", op. cit, p. 3.

Cuadro 9
ARGENTINA Y CHILE: GASTOS DE DEFENSA AL NIVEL G₁, BÁSICO, EN DÓLARES CORRIENTES, 1996-1998

(Valores totales y per cápita)

	1996	1997	1998	Promedio anual, 1996-1998
ARGENTINA				
1. Gastos de Defensa, Nivel G ₁ , Básico (en millones de pesos argentinos corrientes; en millones de dólares corrientes de los Estados Unidos)	2 311.7	2 267.3	2 232.3	2 270.4
2. Población (miles de habitantes a mitad de cada año)	35 220	35 672	36 125	35 672
3. G ₁ , Básico, per cápita (en dólares corrientes)	65.6	63.6	61.8	63.7
CHILE				
1. Gastos de Defensa, Nivel G ₁ , Básico (en millones de pesos chilenos corrientes)	505 140	566 047	600 447	--
2. Gastos de Defensa, Nivel G ₁ , Básico (en millones de dólares corrientes)	1 225.3	1 349.9	1 304.5	1 293.2
3. Población (miles de habitantes a mitad de cada año)	14 419	14 622	14 822	14 621
4. G ₁ , Básico, per cápita (en dólares corrientes)	85.0	92.3	88.0	88.4

Fuente: Cuadros anteriores; y CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1999*.

Cuadro 10

**ARGENTINA Y CHILE: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE DEFENSA
AL NIVEL G₁, BÁSICO, 1996-1998**

(En moneda nacional más moneda extranjera, en millones de dólares a precios corrientes)

	1996		1997		1998	
	Argentina	Chile	Argentina	Chile	Argentina	Chile
INGRESOS, Nivel G₁, Básico	2 311.7	1 225.3	2 267.3	1 349.9	2 232.3	1 304.5
Ingresos Corrientes	2 309.5	1 218.7	2 215.2	1 343.3	2 161.6	1 281.0
Tesoro Nacional-Aporte Fiscal a/	2 283.3	954.2	2 178.4	1 085.6	2 121.0	1 044.3
Recursos Afectados b/	26.2	--	36.8	--	40.6	--
Leyes Reservadas del Cobre	--	266.4	--	274.5	--	214.5
Otros Ingresos Corrientes c/	--	-1.9	--	-16.8	--	22.2
Ingresos de Capital	2.2	6.6	52.1	6.6	70.7	23.5
<i>(incluye utilización de créditos)</i>						
GASTOS, Nivel G₁, Básico	2 311.7	1 225.3	2 267.3	1 349.9	2 232.3	1 304.5
Gastos Corrientes	2 273.0	918.2	2 201.9	1 024.5	2 144.1	1 046.5
Personal	1 862.3	657.3	1 826.6	745.3	1 776.0	736.9
Bienes y Servicios	403.4	238.8	370.9	257.6	365.9	257.1
Otros Gastos Corrientes d/	7.3	22.1	4.4	21.7	2.2	52.5
Gastos de Capital e/	--	40.6	0.1	51.0	0.1	43.4
Argentina: Bienes de Uso f/	38.7	--	65.3	--	88.1	--
Chile: Leyes Reservadas del Cobre g/	--	266.4	--	274.5	--	214.5

Fuente: Argentina: Oficina Nacional de Presupuesto; Chile: Contraloría General de la República y Secretaría de la CEPAL.

a/ Tesoro Nacional, concepto utilizado en Argentina, mientras que en Chile se usa el término Aporte Fiscal. En ambos casos se ha aceptado, como simplificación metodológica, que todo este rubro corresponde enteramente a lo que se clasifica como "ingresos corrientes" en este cuadro. b/ Recursos afectados es un concepto empleado en Argentina, que corresponde a los ingresos recaudados por la propia jurisdicción y que por lo general tienen un destino específico. c/ Este concepto sólo tiene validez en Chile. En él se agrupan las transferencias netas de consolidación; la variación del saldo final de caja (sirve para ajustar ingresos y gastos); otros ingresos que no corresponden a otros ítems especificados, como las ganancias (o pérdidas) de las operaciones de cambio; y los ingresos propios institucionales, en ciertos casos. d/ En el caso argentino, corresponden a transferencias corrientes. En Chile, se agrupan en esta partida las transferencias corrientes y las operaciones y compromisos pendientes de años anteriores. e/ Corresponden al uso de recursos que implican variaciones de activos. En el caso argentino este ítem sólo involucra la inversión financiera, ya que los recursos usados en inversión real son incluidos en Bienes de Uso. Por otra parte, en Chile el monto de este ítem es mayor, ya que también incluye la inversión real, que corresponde principalmente a construcciones, edificios, y reparación e inversión en maquinarias y equipos que no tienen un uso militar directo. f/ En Argentina, los Bienes de Uso corresponden principalmente a gastos corrientes, pero en menor medida también a gastos de capital. g/ Las Leyes Reservadas del Cobre sólo rigen en Chile y esos recursos deben ser destinados a la adquisición y mantención de elementos que conforman el potencial bélico del país (Nota de la Secretaría: al parecer, se trata tanto de gastos corrientes como de capital).

El cuadro 11 presenta, aunque también con varias limitaciones metodológicas y de comparabilidad entre los dos países, un desglose institucional de los gastos mencionados. En ambos países se observa que en promedio los gastos de cada una de las tres ramas de las Fuerzas Armadas participaron de manera relativamente parecida dentro del total de Gastos de Defensa al Nivel G₁, Básico. Ello no obstante, en Argentina la Fuerza Aérea aumentó su participación en el período, dentro de un Gasto G₁ que va disminuyendo. Mientras tanto, en Chile las tres ramas de las Fuerzas Armadas pudieron incrementar sus desembolsos a medida que los Gastos de Defensa G₁, Básicos, crecieron.

C. Gastos de Defensa al Nivel G₂, Ampliado, que incluyen las Pasividades Netas de Argentina y las Prestaciones Previsionales Netas de Chile

Cabe reiterar que en Argentina y en Chile, los Gastos de Defensa al Nivel G₁, Básico, no consideran los Gastos Previsionales de las Fuerzas Armadas. Por ello, en esta sección se pasa a incorporarlos, de manera que el nuevo Nivel G₂, Ampliado, resulta directamente del Nivel G₁, Básico, más los Gastos Previsionales, denominados en el "Non-Paper" Gastos en Personal y Retiro Militar o Previsión Social.²⁵

Esos gastos son efectuados en Argentina por el Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF), que depende del Ministerio de Defensa, y en Chile por la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA), dependiente del Ministerio del Trabajo. Entonces, a partir de la información proveniente de esas instituciones se estimarán los Gastos Previsionales Netos que deben sumarse al Nivel G₁, Básico.

Como es evidente, los Gastos de Defensa, Nivel G₂, Ampliado, deben ser informados y evaluados con especiales precauciones, porque en el resto de este documento siempre van a incluir los Gastos Previsionales Netos de las Fuerzas Armadas, tal como lo hacen varias instituciones internacionales; en cambio, en otras aproximaciones, esos Gastos Previsionales son incorporados dentro de las Funciones Sociales del gasto gubernamental total. En este informe se presentan ambos cálculos separadamente, es decir, los Gastos de Defensa sin incluir gastos previsionales (G₁), y los Gastos de Defensa con gastos previsionales incluidos (G₂). Esto permite efectuar comparaciones internacionales pertinentes entre distintos países que sean transparentes y entendibles claramente.

1. Las Pasividades Netas de Argentina

El gasto total del IAF de Argentina se presenta en el cuadro 12, registrándose una tendencia al incremento de ese gasto de 1 051.4 millones de pesos corrientes en 1996 a 1 107.9 millones en 1997, y a 1 249 millones en 1998. Ello obedecería en parte al denominado crecimiento vegetativo del personal pasivo, pero sobre todo al reconocimiento judicial de ciertos reclamos por concepto de haberes y beneficios de ese personal. Al respecto, persistirían reclamos y/o liquidaciones pendientes importantes de los pasivos ante las instancias judiciales, porque sus jubilaciones serían sensiblemente inferiores a las remuneraciones comparables de los militares en servicio activo.

En el mismo cuadro se aprecia que el número de pasivos de las Fuerzas Armadas subió moderadamente durante el trienio, de 84 014 a 84 386 personas, pero los militares retirados disminuyeron de 53 851 personas en 1996 a 53 040 en 1998, mientras que las pensiones (montepíos) aumentaron de 30 163 a 31 346 casos, en el mismo período.

²⁵ Ibid., p. 3.

Cuadro 11

ARGENTINA Y CHILE: CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS GASTOS DE DEFENSA AL NIVEL G₁, BÁSICO, 1996-1998

(En moneda nacional más moneda extranjera, en millones de dólares a precios corrientes)

	1996		1997		1998	
	Argentina	Chile	Argentina	Chile	Argentina	Chile
1. Ministerio de Defensa y reparticiones conjuntas a/	123.9	6.2	95.9	7.0	86.2	7.5
2. Ejército (Guerra) b/	1 001.8	515.9	980.5	558.7	974.2	540.5
Estado Mayor Gral. Ejército (Argentina)	1 001.8	--	980.5	--	974.2	--
Subsecretaría de Guerra (Chile)	--	427.1	--	467.2	--	469.0
Leyes Reservadas del Cobre (Guerra-Chile)	--	88.8	--	91.5	--	71.5
3. Armada (Marina)	637.0	409.6	609.9	448.4	589.1	437.9
Estado Mayor Gral. Armada (Argentina)	637.0	--	609.9	--	589.1	--
Subsecretaría de Marina (Chile)	--	320.8	--	356.9	--	366.4
Leyes Reservadas del Cobre (Marina-Chile)	--	88.8	--	91.5	--	71.5
4. Fuerza Aérea (Aviación)	549.0	293.5	581.0	335.8	582.8	318.6
Estado Mayor Gral. Fza. Aérea (Argentina)	549.0	--	581.0	--	582.8	--
Subsecretaría de Aviación (Chile)	--	204.7	--	242.5	--	247.1
Leyes Reservadas del Cobre (Aviación-Chile)	--	88.8	--	91.5	--	71.5
GASTOS DE DEFENSA, Nivel G₁	2 311.7	1 225.3	2 267.3	1 349.9	2 232.3	1 304.5

Fuente: Argentina: Oficina Nacional de Presupuesto; Chile: Contraloría General de la República y Secretaría de la CEPAL.

a/ En Argentina, estos gastos corresponden a actividades centrales, formación de soldados profesionales (solamente en 1996), y transferencias varias del Ministerio de Defensa; al planeamiento militar conjunto del Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.; y al desarrollo tecnológico para la defensa realizado por el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las FF.AA. En todas estas instituciones, los gastos considerados en este ítem son incluidos en el programa "Servicio de Defensa". En Chile, sólo corresponde a los gastos, consolidados de transferencias, de la Administración del Ministerio de Defensa y del Instituto de Movilización Nacional. b/ En Chile se incluye en este ítem al Estado Mayor de la Defensa Nacional, del conjunto de las Fuerzas Armadas.

Empero, el gasto total del IAF es un sobredimensionamiento de los Gastos de Defensa en Pasividades Netas de Argentina. Ello ocurre porque en el cálculo de los Gastos al Nivel G₁, Básico, ya se incorporaron las remuneraciones brutas (rubro Personal) de las Fuerzas Armadas activas del país, incluyendo los aportes patronales (de la Administración Nacional) y los aportes del personal activo al IAF. Por lo tanto, en el cuadro 12 se deducen esos aportes patronales y una estimación de los aportes del personal activo, para determinar las llamadas Pasividades Netas. Los valores observados para esas Pasividades Netas son los siguientes:

Año	En millones de pesos argentinos corrientes	En porcentajes del PIB de Argentina
1996	809.2	0.30
1997	850.1	0.29
1998	987.5	0.33

Fuente: Cuadro 12 *supra*.

Se observa que como coeficiente del PIB argentino, este indicador registra un incremento significativo entre 1996-1997 y 1998, confirmando así la tendencia ya comentada para el gasto total del IAF.

En cuanto al financiamiento de las Pasividades Netas calculadas, se conocen los antecedentes sobre el aporte recibido de la Administración Nacional de Seguridad Social, y estimaciones de los aportes del personal militar pasivo.²⁶ Así, los montos pertinentes serían los indicados a continuación:

Conceptos	1996	1997	1998
(En millones de pesos argentinos corrientes)			
Aportes del personal militar pasivo	58.6	58.9	48.1
Aportes para financiar el déficit del IAF a/	750.6	791.2	939.4
Pasividades Netas	809.2	850.1	987.5

Fuente: Cuadro 12 *supra*, y estimaciones de la CEPAL sobre la base de información oficial.

a/ De acuerdo con el ordenamiento fiscal vigente en Argentina, estos aportes provienen de la Administración Nacional de Seguridad Social; a su vez, esa Administración es asistida financieramente por el Tesoro Nacional.

2. Las Prestaciones Previsionales Netas de Chile

Las estimaciones sobre los Gastos de Defensa en Prestaciones Previsionales de las Fuerzas Armadas de Chile, son aproximaciones que se sustentan en ciertos supuestos simplificadores. Así, y en primer lugar, se ha aceptado que las actividades de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) se refieren apropiadamente a aquel personal militar activo y pasivo de las Fuerzas Armadas, que anteriormente estuvo incluido en los diferentes cálculos de los Gastos de Defensa al Nivel G₁, Básico. Ello es en general cierto, porque las prestaciones previsionales de instituciones no consideradas en este informe (como Carabineros, Investigaciones, DIGEDER, Dirección General de Territorio Marítimo, y otras), no son cubiertas por CAPREDENA, y sí por otros organismos distintos.²⁷

²⁶ Es decir, en las Pasividades Netas ya cuantificadas no se han restado los aportes del personal militar pasivo, lo que constituye un elemento metodológico de trascendencia a tomar en cuenta para una comparabilidad adecuada entre Argentina y Chile.

²⁷ Al parecer, el único caso significativo que no cumple con esta regla es la Dirección de Aeronáutica Civil, pero las prestaciones previsionales pertinentes no fue posible identificarlas dentro de CAPREDENA, para luego poder excluirlas de las estimaciones realizadas.

Cuadro 12

ARGENTINA: GASTOS DE DEFENSA EN PASIVIDADES NETAS a/ Y CANTIDAD DE PASIVOS DE LAS FUERZAS ARMADAS, 1996-1998

(Totales en moneda nacional a precios corrientes)

	1996	1997	1998
	<i>(En millones de pesos argentinos)</i>		
Gasto total del IAF b/	1 051.4	1 107.9	1 249.0
<i>Menos:</i>			
Aportes patronales (Contribuciones patronales)	146.5	161.9	182.9
Aportes del personal activo c/	95.7	95.9	78.6
1. Gastos de Defensa en Pasividades (netos)	809.2	850.1	987.5
2. Gastos de Defensa en Pasividades (netos), porcentajes del PIB	0.30	0.29	0.33
3. PIB (millones de pesos)	272 150	292 859	298 131
4. Pasivos de las Fuerzas Armadas (número de personas)			
- Retiros d/	84 014	84 091	84 386
- Pensiones e/	53 851	53 415	53 040
	30 163	30 676	31 346

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

a/ Pagos de beneficios de retiros y pensiones. b/ El IAF es el Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares de Argentina; se incluyen los Gastos de Administración del IAF (5.9 millones en 1996, 6.5 millones en 1997 y 6.7 millones en 1998). c/ Estimaciones, corresponde al 62% de los aportes en conjunto del personal activo y pasivo. d/ Corresponde al personal retirado de las Fuerzas Armadas. e/ Montepíos, pagos a las viudas y demás derechohabientes de los pasivos fallecidos.

En segundo término, en cuanto a las varias funciones que desempeña CAPREDENA, aquí sólo se consideran aquellos gastos que corresponden a prestaciones previsionales como tal, dejando fuera en particular al Fondo de Medicina Curativa de esta Caja, ya que éste funciona como una Institución de Salud Previsional (ISAPRE) del sistema chileno. No obstante, el total de los gastos de administración (de operación) de la CAPREDENA han sido agregados a sus gastos en prestaciones previsionales.

En tercer lugar, no fue factible disponer de buena información sobre los Aportes o Contribuciones Patronales del Gobierno Central (Fisco) a CAPREDENA. Pero, se entiende que en las cifras entregadas a continuación no hay una sobreestimación de las Prestaciones Previsionales totales, ya que esos Aportes Patronales estarían debidamente consolidados dentro de la información oficial de CAPREDENA conocida por la Secretaría de la CEPAL.²⁸

En el cuadro 13 se han estimado a partir de varios antecedentes oficiales de CAPREDENA, los Gastos de Defensa en Prestaciones Previsionales (netos) de las Fuerzas Armadas de Chile, de una manera relativamente parecida a lo obrado en el caso argentino.²⁹ Así, sobre la base de cifras expresadas en moneda corriente tanto para las Prestaciones Previsionales Netas como para el PIB, se aprecia que el coeficiente pertinente alcanzó a 0.90% del PIB en 1996, para luego descender a 0.84% en 1997 y subir ligeramente a 0.85% en 1998.

En definitiva, estas proporciones son comparativamente elevadas, ya que en promedio para el trienio casi triplicaron los registros argentinos equivalentes³⁰ (0.86% y 0.31% del PIB como promedios anuales, respectivamente). Varios elementos influyen en esta situación, pero aquí se

28 Un cálculo provisional de esos aportes patronales alrededor de 1997, asciende a unos 47 millones de dólares (o sea, cerca de 20 000 millones de pesos corrientes).

29 Cabe señalar que en este caso específico la disponibilidad de datos correspondientes a la experiencia chilena fue algo menor. Empero, no se restaron las "Imposiciones de Pensionados" identificadas en las informaciones oficiales de CAPREDENA, para establecer una mejor comparación con las estimaciones ya comentadas para Argentina.

30 Véase el cuadro 12.

prefiere no intentar en detalle el análisis correspondiente, porque esa tarea trasciende su propósito esencialmente metodológico. No obstante, cabe agregar que en el mismo cuadro 13 están incluidos los datos sobre la cantidad de Cotizantes Pasivos de las Fuerzas Armadas de Chile, que aumentaron significativamente en 6.3% entre 1996 y 1998, es decir, de 79 189 a 84 214 personas. Esta última cifra es casi igual a la registrada anualmente en promedio por Argentina durante todo el trienio.

Cuadro 13
CHILE: GASTOS DE DEFENSA EN PRESTACIONES PREVISIONALES NETAS a/ Y
COTIZANTES MILITARES PASIVOS, 1996-1998
(Totales en moneda nacional a precios corrientes)

	1996	1997	1998
	(En millones de pesos chilenos)		
Prestaciones Previsionales de CAPREDENA b/	262 000 c/	271 838	294 276
Más:			
Gastos de Administración de la CAPREDENA b/	2 700 c/	3 045	3 401
Menos:			
Cotizaciones (Aportes) del Personal Activo d/	10 090	10 785	11 701
1. Gastos de Defensa en Prestaciones Previsionales Netas e/	254 610	264 098	285 976
2. Gastos de Defensa en Prestaciones Previsionales Netas (porcentajes del PIB)	0.90	0.84	0.85
3. PIB (en millones de pesos)	28 268 364	31 567 287	33 630 367
4. Cotizantes Pasivos de las Fuerzas Armadas f/ (número de personas)	79 189	82 133	84 214

Fuente: Cálculos de la Secretaría de la CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales de CAPREDENA (Caja de Previsión de la Defensa Nacional).

a/ Pensiones de retiro y montepíos. b/ 1997 y 1998; los datos provienen directamente de CAPREDENA, Estados de Resultados oficiales. En general, no se utilizaron ciertos antecedentes disponibles sobre el Aporte Fiscal a CAPREDENA, que son algo menores. c/ Estimaciones aproximadas. d/ Valores devengados, informados por CAPREDENA. e/ No se conocen los Aportes Patronales como tal. f/ Cifras a diciembre de cada año, sin mayores detalles.

3. Niveles G₂, Ampliados, comparables - Gastos de Defensa de Argentina y Chile, que incluyen los Gastos Previsionales

Para los fines de este informe y de una metodología estandarizada de medición de los Gastos de Defensa, se han calculado entonces en el cuadro 14 los Niveles G₂, Ampliados, de esos gastos para el período 1996-1998. Después de sumar a los Niveles G₁, Básicos, las Pasividades y Prestaciones Previsionales Netas de los dos países, los coeficientes respectivos son los siguientes:

Años	Argentina	Chile
	(Nivel G ₂ , Ampliado, en porcentajes del PIB)	
1996	1.15	2.69
1997	1.06	2.63
1998	1.08	2.64
Promedio anual, 1996-1998	1.10	2.65

Fuente: cuadro 14 *infra*.

Cuadro 14

ARGENTINA Y CHILE: GASTOS DE DEFENSA AL NIVEL G₂, AMPLIADO, QUE INCLUYEN LOS GASTOS PREVISIONALES NETOS, 1996-1998*(Totales en moneda nacional a precios corrientes, incluyen el gasto en moneda extranjera)*

	1996	1997	1998
ARGENTINA (en millones de pesos argentinos)			
1. Nivel G ₁ , Básico	2 311.7	2 267.3	2 232.3
2. Pasividades Netas	809.2	850.1	987.5
3. Nivel G ₂ , Ampliado (G ₁ más Pasividades Netas)	3 120.9	3 117.4	3 219.8
4. Nivel G ₂ , Ampliado, porcentajes del PIB	1.15	1.06	1.08
5. PIB	272 150	292 859	298 131
CHILE (en millones de pesos chilenos)			
1. Nivel G ₁ , Básico	505 140	566 047	600 447
2. Prestaciones Previsionales Netas	254 610	264 098	285 976
3. Nivel G ₂ , Ampliado (G ₁ más Prestaciones Previsionales Netas)	759 750	830 145	886 423
4. Nivel G ₂ , Ampliado, porcentajes del PIB	2.69	2.63	2.64
5. PIB	28 268 364	31 567 287	33 630 367

Fuente: Cuadros 1 al 13 supra.

Como era de esperar, los registros G₂ son coherentes con las tendencias de los componentes de los Gastos de Defensa examinados hasta ahora. Además, a este Nivel G₂, Ampliado, se mantuvieron las diferencias existentes al Nivel G₁, Básico, entre los coeficientes más bajos para Argentina y más elevados de Chile.

En el cuadro 15 los Gastos de Defensa al Nivel G₂, Ampliado, de ambos países están expresados en dólares corrientes, lo que permite ofrecer un perfil complementario. En cuanto a los Gastos G₂ por habitante, como promedio anual durante el trienio 1996-1998, en Argentina éstos ascendieron a **88.3 dólares**, mientras que en Chile se elevaron a **131.0 dólares**.

Cuadro 15

**ARGENTINA Y CHILE: GASTOS DE DEFENSA AL NIVEL G₂, AMPLIADO, QUE INCLUYEN
LOS GASTOS PREVISIONALES NETOS, EN DÓLARES CORRIENTES, 1996-1998**
(Valores totales y per cápita) a/

	1996	1997	1998	Promedio anual, 1996-1998
ARGENTINA				
1. Gastos de Defensa, Nivel G ₂ , Ampliado (en millones de pesos argentinos corrientes; millones de dólares corrientes)	3 120.9	3 117.4	3 219.8	3 152.7
2. Pasividades Netas (en millones de dólares corrientes)	809.2	850.1	987.5	882.3
3. Población (miles de habitantes a mitad de cada año)	35 220	35.672	36 125	35 672
4. Pasivos de las Fuerzas Armadas (número de personas)	84 014	84.091	84 386	84 164
5. Nivel G ₂ , Ampliado, per cápita (en dólares corrientes)	88.6	87.3	89.1	88.3
6. Pasividades Netas, per cápita (en dólares corrientes)	23.0	23.8	27.3	24.7
CHILE				
1. Gastos de Defensa, Nivel G ₂ , Ampliado (en millones de pesos chilenos corrientes)	759 750	830 145	886 423	--
2. Gastos de Defensa, Nivel G ₂ , Ampliado (en millones de dólares corrientes)	1 842.8	1 979.8	1 925.8	1 916.1
3. Prestaciones Previsionales Netas (en millones de dólares corrientes)	617.6	629.8	621.3	622.9
4. Población (miles de habitantes a mitad de cada año)	14 419	14 622	14 822	14 621
5. Cotizantes Pasivos de las Fuerzas Armadas (número de personas)	79 189	82 133	84 214	81 845
6. Nivel G ₂ , Ampliado, per cápita (en dólares corrientes)	127.8	135.4	129.9	131.0
7. Prest. Prev. Netas, per cápita (en dólares corrientes)	42.8	43.1	41.9	42.6

Fuente: Cuadros anteriores; y CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1999* (LC/G.2066-P), Santiago de Chile, 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.1.

a/ Tipo de cambio nominal en Argentina: US\$1 = Arg1. Tipo de cambio nominal en Chile (promedios anuales): US\$1 = Ch\$412.27 (1996), Ch\$419.31 (1997) y Ch\$460.29 (1998).

D. Gastos de Defensa al Nivel G₃, Total, de Argentina y Chile

1. Aspectos conceptuales

El Nivel G₃, Total, de los Gastos de Defensa se propone como una medición estandarizada final de esos gastos de ambos países, y se calcula agregando ciertos rubros específicos al Nivel G₂, Ampliado, es decir, incluyendo los Gastos Previsionales Netos de las Fuerzas Armadas.

En principio, lo que debería sumarse al Nivel G₂, Ampliado, corresponde a lo que los gobiernos de Argentina y Chile denominaron en su oportunidad, "Industria de Defensa e Investigación y Desarrollo"; "Otras Actividades Productivas"; "Actividades de Defensa de otros Organismos Públicos"; y "Ayuda Militar".³¹ Cabe reconocer que la Secretaría de la CEPAL no logró recopilar un conjunto de antecedentes suficientemente extenso y comparativo entre los dos países, que permitiera una estimación completa de todos los Gastos de Defensa que era necesario

³¹ Véase el "Non-Paper", op. cit., pp. 2 y 4.

adicionar al Nivel G₂, para dimensionar adecuadamente este nuevo Nivel G₃. Por lo tanto, se estimó el Nivel G₃, Total, sumando al Nivel G₂, Ampliado, algunos datos parciales disponibles.

Esta categoría analítica G₃, es importante para los propósitos de este informe y de la metodología sugerida porque actualmente parece conceptualmente correcta y potencialmente atractiva, y lo es aún más para el futuro próximo, sobre todo si se reflexiona sobre la importancia de eventuales nuevas iniciativas sobre medición de Gastos de Defensa en la región latinoamericana.

2. Gastos de Defensa al Nivel G₃, Total

Los Niveles G₃ calculados se presentan en el cuadro 16, y modifican ligeramente los Niveles G₂ para el trienio. Los coeficientes respecto al PIB, son los siguientes:

Años	Argentina (Nivel G ₃ , Total, en porcentajes del PIB)	Chile
1996	1.16	2.69
1997	1.08	2.64
1998	1.09	2.64
Promedio anual 1996-1998	1.11	2.66

Fuente: Cuadro 16 *infra*.

Cuadro 16
ARGENTINA Y CHILE: GASTOS DE DEFENSA AL NIVEL G₃, TOTAL, 1996-1998
(Valores totales en moneda nacional a precios corrientes, incluyen el gasto en moneda extranjera) a/

	1996	1997	1998
ARGENTINA (en millones de pesos argentinos)			
1. Nivel G ₂ , Ampliado; incluye los Gastos Previsionales Netos	3 120.9	3 117.4	3 219.8
2. Fabricaciones Militares b/ (en el Ministerio de Economía)	43.7	37.9	34.6
3. Nivel G ₃ , Total (G ₂ más Fabricaciones Militares) c/	3 164.6	3 155.3	3 254.4
4. Nivel G₃, Total, porcentajes del PIB	1.16	1.08	1.09
5. PIB	272 150	292 859	298 948
CHILE (en millones de pesos chilenos)			
1. Nivel G ₂ , Ampliado; incluye los Gastos Previsionales Netos	759 750	830 145	886 423
2. Organismos de Industria Militar d/ (en el Ministerio de Defensa Nacional)	2 073	2 259	2 549
3. Nivel G ₃ , Total (G ₂ más Organismos de Industria Militar) e/	761 823	823 404	888 972
4. Nivel G₃, Total, porcentajes del PIB	2.69	2.64	2.64
5. PIB	28 268 364	31 567 287	33 630 367

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base del Sistema Integrado de Información Financiera de la Secretaría de Hacienda de la Nación (SIDIF) en Argentina, 1996, 1997 y 1998; y de la Contraloría General de la República de Chile, *Estados de la situación presupuestaria del sector público: enero-diciembre 1998*, Santiago de Chile, 1999; *Estados de la situación presupuestaria del sector público: enero-diciembre 1997*, Santiago de Chile, 1998; *Estados de la situación presupuestaria del sector público: enero-diciembre 1996*, Santiago de Chile, 1997.

a/ Tipo de cambio nominal en Argentina: US\$1 = Arg\$1. Tipo de cambio nominal en Chile (promedios anuales): US\$1 = Ch\$412.27 (1996), Ch\$419.31 (1997) y Ch\$460.29 (1998). b/ Corresponde a la Dirección General de Fabricaciones Militares. c/ Excluye los aportes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto a las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: Arg\$15.3 millones en 1996; Arg\$7.7 millones en 1997; y Arg\$5.0 millones en 1998. d/ Incluye el Complejo Químico de Talagante y el Instituto de Investigación y Control de Calidad (IDIC). e/ Excluye los aportes del Ministerio de Relaciones Exteriores a las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: 514 mil dólares en 1996, 509 mil dólares en 1997 y 449 mil dólares en 1998 (a precios corrientes de cada año).

Para llegar a estas estimaciones, en el caso de Argentina se sumaron al Nivel G₂, Ampliado, los gastos correspondientes de la Dirección General de Fabricaciones Militares que depende actualmente del Ministerio de Economía (43.7 millones de pesos en 1996, 37.9 millones en 1997 y 34.6 millones en 1998).³² Esa Dirección fue transferida al Ministerio de Economía para agilizar el proceso de privatización y liquidación de las distintas fábricas que la integran. Por otra parte, no se adicionaron los aportes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto a las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (15.3 millones de pesos en 1996, 7.7 millones en 1997 y 5.0 millones en 1998), porque no responden muy de cerca al objetivo "Defensa Nacional", definido al comienzo de este capítulo.

En cuanto a Chile, se agregaron al Nivel G₂, Ampliado, los gastos correspondientes a los Organismos de Industria Militar dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, excluidos previamente en los cálculos del Nivel G₁, Básico. Estos gastos se refieren al Complejo Químico de Talagante (que fabrica explosivos) y al Instituto de Investigación y Control de Calidad (IDIC), y ascendieron a 2 073 millones de pesos corrientes en 1996, 2 259 millones en 1997 y 2 549 millones en 1998.³³ De otro lado, se excluyeron los aportes del Ministerio de Relaciones Exteriores a las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, de unos 500 mil dólares como promedio anual durante el trienio, por las mismas razones aducidas para Argentina.

En el caso chileno existen tres "industrias de defensa", que son entidades productivas relativamente autónomas, pero que dependen institucionalmente del Ministerio de Defensa Nacional. Éstas son "Fábricas y Maestranzas del Ejército" (FAMAE), vinculada a la Subsecretaría de Guerra; "Astilleros y Maestranzas de la Armada" (ASMAR), relacionada con la Subsecretaría de Marina; y "Empresa Nacional de Aeronáutica" (ENAER), dentro del contexto de la Subsecretaría de Aviación. No obstante, no se intenta hacer aquí una estimación de determinados Gastos de Defensa adicionales resultantes de las operaciones de estas entidades con las Fuerzas Armadas de Chile, por dos motivos principales.

Primero, a la Secretaría no le pareció adecuado hacerlo con los antecedentes que obraron en su poder, pero sobre todo porque gran parte de las ventas que realizan estas tres empresas a las Fuerzas Armadas de Chile, son financiadas por el Ejército, la Marina y la Aviación mediante gastos ya contabilizados anteriormente, dentro del propio Ministerio de Defensa Nacional. Estos recursos pueden provenir alternativamente de aportes fiscales, de ingresos propios, y de las Leyes Reservadas del Cobre, o de una combinación de esos rubros. Por lo tanto, con su exclusión se evitaron eventuales duplicaciones de envergadura en los cálculos de los Gastos de Defensa de Chile.

Por último, en el cuadro 17 los Gastos de Defensa al Nivel G₃, Total, de los dos países están expresados en dólares corrientes. Al respecto, se aprecia que como promedio anual para el trienio, los Gastos G₃ por habitante alcanzaron a **89.4 dólares** en Argentina, mientras que la cifra respectiva para Chile ascendió a **131.4 dólares**, es decir, un 47% más elevada, diferencia similar a la observada al Nivel G₂, Ampliado.

32 Las cifras son los gastos totales de esa Dirección, sin considerar posibles deducciones por concepto de ingresos propios y de transferencias no consolidadas.

33 Los valores corresponden a gastos totales de esos Organismos, pero podrían haber ingresos propios y transferencias no consolidadas, no restados.

Cuadro 17

ARGENTINA Y CHILE: GASTOS DE DEFENSA AL NIVEL G₃, TOTAL, 1996-1998
(INCLUYE LOS GASTOS PREVISIONALES NETOS)
(Valores totales en dólares a precios corrientes y per cápita)

	1996	1997	1998	Promedio anual 1996-1998
ARGENTINA				
1. Gastos de Defensa, Nivel G ₃ , Total (en millones de pesos argentinos corrientes; en millones de dólares corrientes)	3 164.6	3 155.3	3 254.4	3 191.4
2. Población (miles de habitantes)	35 220	35 672	36 125	35 672
4. Nivel G₃, Total, per cápita	89.8	88.4	90.0	89.4
CHILE				
1. Gastos de Defensa, Nivel G ₃ , Total (en millones de pesos chilenos corrientes)	761 823	832 404	888 972	--
2. Gastos de Defensa, Nivel G ₃ , Total (en millones de dólares corrientes)	1 847.9	1 985.2	1 931.3	1 921.5
3. Población (miles de habitantes)	14 419	14 622	14 822	14 621
4. Nivel G₃, Total, per cápita	128.2	135.8	130.3	131.4

Fuente: Cuadros anteriores.

E. Resumen de resultados cuantitativos

De conformidad con las diferentes categorías de análisis de este informe, en el cuadro 18 se presenta un conjunto de indicadores sobre Gastos de Defensa en Argentina y Chile, que resultan de las estimaciones incorporadas en el estudio para el período 1996-1998, pero que en este cuadro corresponden a promedios anuales. Además, los indicadores se agrupan en cuatro bloques: Generales (socioeconómicos); Nivel G₁, Básico, Nivel G₂, Ampliado y Nivel G₃, Total.

Los indicadores del cuadro 18 deben ser evaluados y utilizados con ciertas precauciones mínimas, y dentro del contexto metodológico estandarizado en el cual fueron construidos. Por otra parte, también es evidente que los valores calculados con ellos responden a determinadas definiciones conceptuales, de manera que sería factible elaborar otros indicadores enteramente pertinentes y válidos, sobre la base de aproximaciones distintas y apropiadas. Una tarea necesaria y pendiente en el futuro próximo sería la formulación y el cálculo de un buen conjunto de indicadores complementarios aplicables a otros países latinoamericanos.

Cuadro 18
GASTOS DE DEFENSA EN ARGENTINA Y CHILE: ALGUNOS
INDICADORES PRINCIPALES, 1996-1998
(Promedios anuales del trienio)

INDICADORES	ARGENTINA	CHILE
A. Generales		
1. Población total (miles de habitantes)	35 672	14 621
2. Producto Interno Bruto (en millones de dólares corrientes)	287 986	72 306
3. PIB, por habitante (en dólares corrientes)	8 072	4 945
B. Nivel G₁, Básico, e indicadores complementarios		
4. Gastos de Defensa, Nivel G₁, Básico (en porcentajes del PIB)	0.79	1.79
5. Gastos de Defensa, Nivel G₁, Básico (en millones de dólares corrientes)	2 270.4	1 293.2
6. Gastos de Defensa, Nivel G₁, Básico, por habitante (en dólares corrientes)	63.7	88.4
7. Gastos totales de la Administración Nacional (Argentina) y del Gobierno Central (Chile) (en porcentajes del PIB)	15.35	22.01
8. Gastos de Defensa, Nivel G ₁ , Básico, en los Gastos totales del Gobierno (en porcentajes del Gasto total)	5.15	8.14
9. Remuneraciones (Personal) del Nivel G ₁ , Básico (en millones de dólares corrientes)	1 821.6	713.2
10. Remuneraciones, en el Gasto G ₁ , Básico (en porcentajes del G ₁)	80.23	55.15
11. Fuerzas Armadas en servicio activo (número de personas)	77 920 a/	62 200 b/
C. Nivel G₂, Ampliado, y Gastos Previsionales incluidos		
12. Pasividades Netas o Prestaciones Previsionales Netas (en millones de dólares corrientes)	882.3	622.9
13. Pasividades Netas o Prestaciones Previsionales Netas (en porcentajes del PIB)	0.31	0.86
14. Pasivos o Cotizantes Pasivos de las Fuerzas Armadas (número de personas)	84 164	81 845
15. Gastos de Defensa, Nivel G₂, Ampliado (en millones de dólares corrientes)	3 152.7	1 916.1
16. Gastos de Defensa, Nivel G₂, Ampliado (en porcentajes del PIB)	1.10	2.65
17. Gastos de Defensa, Nivel G₂, Ampliado, por habitante (en dólares corrientes)	88.3	131.0
D. Nivel G₃, Total; Gastos de Defensa Nacional (con Gastos Previsionales Netos incorporados)		
18. Gastos de Defensa, Nivel G₃, Total (en millones de dólares corrientes)	3 191.4	1 921.5
19. Gastos de Defensa, Nivel G₃, Total (en porcentajes del PIB)	1.11	2.66
20. Gastos de Defensa, Nivel G₃, Total por habitante (en dólares corrientes)	89.4	131.4

Fuente: Secretaría de la CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

Nota: Diferencias por redondeo.

a/ Incluye 20 550 soldados voluntarios. **Fuente:** Secretaría de la CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales. b/ Excluye 32 300 conscriptos. **Fuente:** IIEE, *The Military Balance 1998/1999*. Estimación aproximada.

IV. Consideraciones finales

Este último capítulo procura reseñar los resultados obtenidos en este esfuerzo común fruto de la iniciativa de los gobiernos de Argentina y Chile, y llevado a su término por la Secretaría de la CEPAL. Pretende asimismo resaltar la significación de los logros del ejercicio y sugerir directrices para el futuro. Además, cabe señalar que este trabajo representa indudablemente una iniciativa pionera en la región, impulsada por dos países limítrofes, como parte de un conjunto de medidas de transparencia y confianza mutua.

Con arreglo a lo solicitado oportunamente por los gobiernos de Argentina y Chile a la Secretaría de la CEPAL, este informe y los distintos esfuerzos complementarios desplegados durante la marcha del proyecto, han estado dirigidos a definir progresivamente y con cierta precisión las bases de una metodología estandarizada común que permita la medición de los Gastos de Defensa. Como es natural, la construcción de la metodología sugerida se apoyó en algunas aproximaciones ya existentes en las esferas internacionales y, por otra parte, tuvo que adaptarse a la disponibilidad de antecedentes cualitativos y cifras en Argentina y Chile, que como condición mínima debían ser razonablemente comparables.

El desarrollo de las tareas y su culminación, han permitido preparar efectivamente dicha metodología de cálculo estandarizada, que toma en cuenta las especificidades de la información base, en ambos países, avalada experimentalmente en tres años consecutivos

(1996, 1997, 1998), para los cuales arrojó resultados comparables y confiables.³⁴ Esto le otorga validez para aplicarla a otros años —anteriores o posteriores— y ampliar así el ejercicio ya realizado, si los gobiernos de ambos países lo consideran necesario.

La metodología estandarizada común formulada en este proyecto, propone que la medición de los Gastos de Defensa contemple distintos tipos de cobertura de los gastos, bien definidos y apoyados a través de la presentación de cálculos concretos y pormenorizados, que se extendieron hasta donde fue factible, a los Ingresos de Defensa. Así, se han utilizado tres Niveles (G_1 , G_2 y G_3), los que, según su magnitud relativa, comprenden los Gastos de Defensa Básicos (G_1); los Ampliados (G_2), que incluyen los Gastos Previsionales de las Fuerzas Armadas; y los Totales (G_3), que abarcan además ciertos Gastos de otras Industrias y Actividades de Defensa.

Ante todo y en primer lugar, cabe recapitular que la función defensa para el Nivel G_1 , Básico, corresponde a los gastos gubernamentales en toda la administración y gestión de la defensa militar, especialmente la administración, supervisión y gestión de los asuntos y de las fuerzas de defensa militar: fuerzas de defensa de tierra, mar, aire y espacio; ingeniería, transportes, comunicaciones, información, materiales, personal y otras fuerzas y mandos no combatientes; fuerzas de reserva y auxiliares vinculadas al sistema de la defensa, y abastecimiento de equipo y estructuras militares. Además, se consideran los asuntos de defensa civil; la investigación aplicada y el desarrollo experimental relacionados con la defensa; y la administración, gestión y apoyo de asuntos de la defensa que no puedan asignarse a alguna de las categorías de gastos precedentes.

En segundo término, la metodología desarrollada por la Secretaría de la CEPAL, propone que los Gastos de Defensa pueden ser calculados complementariamente para un Nivel G_2 , Ampliado, teniendo en consideración lo que también es sugerido por algunas instituciones internacionales. Este concepto ampliado, tal como lo señala su denominación, es indicativo y resulta directamente del Nivel G_1 , Básico, más los Gastos Previsionales Netos de las Fuerzas Armadas, que fueron identificados expresamente como “Gastos en Personal y Retiro Militar o Previsión Social” por los gobiernos de Argentina y Chile.

Tercero, el Nivel G_3 , Total, se propone como una medición estandarizada final de los Gastos de Defensa, y es calculada agregando ciertos rubros específicos al Nivel G_2 , Ampliado. Corresponde hasta adonde se pudo dimensionar, a lo que ambos gobiernos denominaron en su oportunidad, “Industria de Defensa e Investigación y Desarrollo”; “Otras Actividades Productivas”; “Actividades de Defensa de otros Organismos Públicos”; y “Ayuda Militar”.

El proceso de elaborar y probar tal metodología ha dejado un cúmulo de valiosas experiencias para ambos países y para la propia Secretaría de la CEPAL. Las lecciones aprendidas, que se espera poder transmitir a través de este informe y en otras instancias, serán de gran beneficio para los promotores de este trabajo y otros países de la región que han manifestado ya su interés por conocer los resultados del mismo.

En síntesis, puede afirmarse que las principales fortalezas de la metodología estandarizada común propuesta se derivan del trabajo mancomunado, y en etapas sucesivas, efectuado entre los gobiernos de Argentina y Chile y la Secretaría de la CEPAL. Además, hubo acuerdo y claridad para definir y utilizar los distintos Niveles de Gastos de Defensa sugeridos, y las estimaciones presentadas fueron coherentes con esos Niveles y debidamente transparentes en su formación.

34 Véase el cuadro 18, al cierre del capítulo anterior.

Finalmente, es necesario reconocer que este Proyecto de la Secretaría de la CEPAL, y las tareas cumplidas durante su ejecución, incluyendo la preparación del presente informe, sólo han sido posibles por el generoso e irrestricto apoyo de los gobiernos de Argentina y Chile, su permanente compromiso con las tareas efectuadas, y los incontables esfuerzos realizados por funcionarios públicos de ambos países que participaron en los trabajos. Esta Secretaría quiere dejar así expresa constancia del fructífero trabajo conjunto con ambos Gobiernos, que señala el camino para futuras iniciativas de este tipo.

Bibliografía

- Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR) (1999), *Memoria anual. Edición 1998*, Armada de Chile.
- Banco Central de Chile, *Boletín mensual*, Santiago de Chile, varios números.
- _____ (1999), *Anuario de Cuentas Nacionales 1998*, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1999* (LC/G.2066-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.1.
- Contraloría General de la República de Chile (1999), *Estados de la situación presupuestaria del sector público: enero-diciembre 1998*, Santiago de Chile.
- _____ (1998), *Estados de la situación presupuestaria del sector público: enero-diciembre 1997*, Santiago de Chile.
- _____ (1997), *Estados de la situación presupuestaria del sector público: enero-diciembre 1996*, Santiago de Chile.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2000a), *Chile: Selected Issues*, Washington, D.C., International Monetary Fund Press, agosto.
- _____ (2000b), *Government Finance Statistics Yearbook, 1999*, vol. 23, Washington, D.C., International Monetary Fund Press.
- _____ (2000c), *International Financial Statistics*, vol. 53, N° 10, Washington, D.C., International Monetary Fund Press, octubre.
- _____ (1999), *Chile: Selected Issues*, Washington, D.C., International Monetary Fund Press.
- _____ (1986), *Manual de estadísticas de las finanzas públicas*, Washington, D.C.
- Gémines (1986), “Análisis de la coyuntura económica: el gasto en defensa”, Informe Gémines, N° 67, abril.
- IISS (The International Institute of Strategic Studies) (1998), *The Military Balance 1998/1999*, Oxford University Press.

- Lahera, Eugenio (2000), “Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Lahera, Eugenio y Marcelo Ortúzar (2000), Aspectos económicos del gasto militar en América Latina y el Caribe (LC/R.1932), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- _____ (1998), “Gasto militar y el desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 65 (LC/G.2033-P), Santiago de Chile, agosto.
- Ministerio de Defensa (1999), *Libro Blanco de la Defensa Nacional 1999*, Buenos Aires.
- Ministerio de Defensa Nacional (1997), *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago de Chile.
- Ministerio de Hacienda (1999), *Estadísticas de las finanzas públicas 1989-1998*, Santiago de Chile, Dirección de Presupuestos.
- _____ (1998), *Instrucciones para la ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público Año 1998*, Santiago de Chile, Dirección de Presupuestos.
- _____ (1997), *Instrucciones para la ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público Año 1997*, Santiago de Chile, Dirección de Presupuestos.
- _____ (1996), *Instrucciones para la ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público Año 1996*, Santiago de Chile, Dirección de Presupuestos.
- Naciones Unidas (2000), “Classifications of Expenditure According to Purpose” (ST/ESA/STAT/SER.M/84), Statistical Papers, Series M 84, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.00.XVII.6.
- Secretaría de Hacienda de la Nación (s/f), *Sistema Integrado de Información Financiera de la Secretaría de Hacienda de la Nación (SIDIF)*, Buenos Aires, varios informes.
- _____ (1999), *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional*, Buenos Aires.

Anexos

Anexo 1

Declaración presidencial conjunta sobre fomento de la confianza y seguridad (Febrero 16, 1999)

1. En un marco solemne y de recreación histórica, los Presidentes de la República de Chile, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, y de la República Argentina, Carlos Saúl Menem, se reunieron en Punta Arenas y en Ushuaia, los días 15 y 16 de febrero de 1999, para conmemorar el trascendente encuentro sostenido en 1899 por sus predecesores, los Presidentes Federico Errázuriz Echaurren y Julio A. Roca, quienes con espíritu visionario impulsaron una etapa de renovada amistad entre Chile y Argentina que, entre tantos hechos notables, abrió camino a la suscripción de los Pactos de Mayo de 1902, instrumentos que establecieron los primeros acuerdos para limitar la adquisición de armamentos.
2. Ambos Mandatarios, con ese marco de referencia, pusieron de relieve su reiterado compromiso de preservar, reforzar y desarrollar los vínculos de paz inalterable y amistad perpetua chileno-argentina, que se cimienta en el Tratado de Paz y Amistad de 1984 y se proyecta, de manera auspiciosa, en todos los ámbitos de la relación bilateral en los umbrales del siglo XXI. En testimonio de ello, los Presidentes homenajearon al Cardenal Antonio Samoré, figura relevante en la consecución de tales objetivos, inaugurando un monumento en su memoria.
3. Los Presidentes también reafirmaron el compromiso de Chile y Argentina por la defensa de sus intereses comunes en la Antártica, amén de compartir una visión de futuro y fortalecer los lineamientos de la cooperación bilateral en el ámbito del Sistema Antártico.
4. Los Jefes de Estado constataron que los propósitos expresados en la declaración Conjunta Presidencial de 1991, en el sentido de consolidar una frontera de paz, cumpliendo el mandato democrático de sus pueblos, han abierto auspiciosamente las puertas del siglo XXI. En ese sentido, asignaron importancia a la Declaración Conjunta de Buenos Aires del 15 de diciembre de 1998 y a la Declaración adoptada con motivo de la Firma del Acuerdo para Precisar el Recorrido del límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet, del 16 de diciembre de 1998. Con ese marco de referencia, reiteraron su satisfacción por los resultados alcanzados en la aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad entre ambos países y destacaron el excelente nivel de cooperación y diálogo entre las Fuerzas Armadas de la República de Chile y de la República Argentina. En particular, manifestaron su complacencia por los progresos logrados en las Reuniones de Consultas Bilaterales entre los Señores Cancilleres y Ministros de Defensa celebradas en Zapallar en julio de 1997 y en Campo de Mayo en junio de 1998, destacando su contribución al fortalecimiento de la cooperación bilateral y a la coordinación de posiciones sobre temas de seguridad y defensa, confiriendo dirección e impulso a la consulta y coordinación llevadas a cabo tanto en la esfera del Comité Permanente de Seguridad como en el ámbito del Mecanismo de Interconsulta entre los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas.
5. Los Presidentes reafirmaron la voluntad de que sus Gobiernos realicen un seguimiento de los acuerdos adoptados en las Cumbres Hemisféricas de Miami y Santiago en lo que a acciones de fomento de la confianza y seguridad se refiere, así como respecto a los avances verificados en las conferencias de Ministros de Defensa de las Américas y de

Fomento de la Confianza y Seguridad propiamente tales que se han realizado. Asimismo, asignaron relevancia a la Declaración Política de julio de 1998 que establece el MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, por el aporte a la integración y al incremento del diálogo regionales.

6. Ambos Mandatarios acordaron seguir impulsando iniciativas sobre fomento de la confianza y seguridad tanto a nivel bilateral como a nivel regional, valorando el espíritu que las inspira y el aporte que significan para la paz y la seguridad internacionales. En tal sentido, reconocieron la importancia de continuar entregando información al Registro de las Naciones Unidas en materia de Armas Convencionales y de Gastos Militares.
7. Los Presidentes destacaron el valor que ha tenido hacer explícitas las políticas de defensa de sus países, mediante la publicación del Libro de Defensa en Chile así como la legislación y las Declaraciones Presidenciales sobre la materia en Argentina. En ese contexto, quisieron dar realce al importante paso dado conjuntamente por sus Gobiernos al solicitar a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) la elaboración de una propuesta para establecer una metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa de Chile y de la Argentina, instruyendo a las autoridades competentes de sus respectivos países a instrumentar aquellas medidas que estimen adecuadas en orden a aplicar la propuesta de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el más breve plazo, con el convencimiento de estimular que esta decisión conjunta se haga extensiva al resto de la región.
8. Los Presidentes Frei y Menem, al suscribir esta Declaración conmemorativa del “Abrazo del Estrecho de Magallanes” hicieron votos para que el espíritu de transparencia y profunda amistad que la misma conlleva, se dimensione y fructifique en una vinculación cada vez más estrecha entre argentinos y chilenos.
9. Suscrita en Ushuaia, República Argentina, el día 16 de febrero de 1999.

Eduardo Frei Ruiz-Tagle
Presidente de la República de
Chile

Carlos Saúl Menem
Presidente de la República
Argentina

Anexo 2

Medición estandarizada de los gastos de defensa

*“Non-Paper” Argentina-Chile
(22 de diciembre de 1999)*

I. Definición y objetivos

Se entiende por defensa el conjunto de actividades cuyo efecto es salvaguardar la soberanía nacional. Su objetivo es alcanzar una condición de seguridad externa de modo que el país pueda lograr sus Objetivos Nacionales.

Concordante con lo anterior, gasto en defensa es aquel en que incurre el país para materializar el objetivo planteado en el párrafo anterior.

El modelo deberá permitir una comparación racional del gasto con el fin de asegurar su rol como medida para el fomento de la confianza y la transparencia.

El estudio de la CEPAL deberá asegurar que la información de carácter público disponible en ambos países constituya un “mínimo de información” que deberá volcarse en el modelo comparativo con el fin de favorecer la transparencia. Para ello se analizarán los presupuestos de ambos países, procurando establecer pautas que permitan relacionar los rubros en uno y otro con el grado de desagregación que sea conducente a una adecuada estandarización. Esto deberá considerar las diferencias de los sistemas de formulación y ejecución presupuestaria de ambos países.

La metodología a establecer deberá señalar los rubros que deberán ser tenidos en cuenta en ambos países para la medición del gasto de defensa, así como los criterios a seguir para incorporar gastos que puedan considerarse de defensa aunque no figuren en el presupuesto correspondiente a esa cartera o a las Fuerzas Armadas o, a la inversa, sustraer aquellos que, figurando en dichos presupuestos, por su naturaleza no sean atribuibles a la función defensa.

Estado Presupuestario: En la medición, el criterio central deberá tomar en cuenta el gasto ejecutado al fin de cada ejercicio fiscal. Asimismo se deberán incluir todas las fuentes de recursos (Tesoro Nacional, leyes especiales, Entes autárquicos, etc.) que financien los gastos destinados a la defensa.

El estudio debe indicar las partidas del gasto a incluir pero no necesariamente separar los costos en cada uno de ellos.

El desarrollo de esta metodología que dará mayor transparencia a dichos gastos no implica entregar a CEPAL atribuciones de contraloría o auditoría del gasto en defensa.

El estudio deberá incluir un tesoro que señale la equivalencia de las expresiones utilizadas en cada país y proponga un léxico común.

La metodología desarrollada por sus características de común, estandarizada y concordante con las metodologías para la construcción de las Cuentas Nacionales podría ser extendida al resto de los países de la región.

Ambos países se comprometen a brindar toda la información que requiera la CEPAL para la realización de este estudio, entendiéndose que no será menester incluir un nivel de detalle que incluya conceptos de carácter estratégico que no tienen relevancia para la determinación del gasto, resultando suficiente proveer los montos de programas y una indicación general de su naturaleza.

En este sentido, se podrán también considerar los gastos de defensa que puedan aparecer imputados en otros Ministerios o simplemente no hayan sido considerados dentro de la contabilidad gubernamental.

Es importante destacar que entre los objetivos centrales del estudio, está el mostrar los montos y la evolución del presupuesto en el tiempo y, además, a través de la clasificación del gasto, mostrar las variaciones de las capacidades de defensa de cada país. Para esto, el modelo debería ser visto en consonancia con otras medidas de transparencia y fomento de la confianza tales como las informaciones enviadas sobre armas convencionales a los organismos internacionales o, en virtud de las obligaciones asumidas en los acuerdos internacionales.

II. Consideraciones para el estudio

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

Definición de la expresión “Fuerzas Armadas”: Discriminación de las funciones de seguridad interna y de defensa.

En principio, se consideraría que en tal categoría se encuentran las tres ramas de las Fuerzas Armadas (Armada, Ejército y Fuerza Aérea). Tanto las Policías como la Gendarmería, Carabineros y la Prefectura argentina, estarían excluidas por cumplir actividades relacionadas con la seguridad interna.

Actividades de naturaleza no militar: Separar los gastos derivados de acciones de naturaleza no militar realizados por las Fuerzas Armadas.

En principio deberán estar incluidos pero pudieran excluirse de él, los montos que el país interesado justifique fueron utilizados específicamente en actividades que no constituyen función defensa (vg: asistencia en caso de catástrofes e incendios, provisión de servicios a la comunidad distintos de la defensa).

Industria de defensa e investigación y desarrollo: Identificar las actividades y programas de las Industrias de Defensa, del Área de Investigación y Desarrollo y de otros entes descentralizados bajo la jurisdicción del Ministerio de Defensa que no estén asociados a la defensa.

Otras actividades productivas: Separar las funciones productivas no asociadas a la defensa. En caso de actividades llevadas a cabo por entes dependientes de los Ministerios de Defensa o de las FF.AA., se aplicaría el criterio de inclusión en principio.

Actividades de defensa de otros organismos públicos: Identificar las actividades y programas que estén bajo la jurisdicción de otras dependencias del Estado que estén asociados con la defensa.

Actividades financiadas por los usuarios: Separar las actividades de administración de servicios financiadas por los usuarios del sector defensa como los servicios de bienestar y salud, evitando el doble registro. Cada país podrá excluir de este rubro los montos que se financien con contribuciones directas de los usuarios, excluyendo los correspondientes a deducciones salariales.

Desagregación de la información: Discriminación del gasto por nivel de jurisdicción y subjurisdicción. La información deberá discriminar en cada caso por Fuerza Armada (Ejército, Armada, Aeronáutica) y la estructura de conducción política (Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto) o a nivel de Secretarías y Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación.

Actividades en la jurisdicción marítima: Análisis de las actividades de patrullaje sobre la jurisdicción marítima. Se incluye como gasto de defensa a menos que el país involucrado justifique lo contrario. En principio, las actividades de seguridad de la vida humana en el mar y seguridad en la navegación no deberán ser consideradas como gastos de defensa.

Control del tráfico aéreo: Se excluye de los gastos en defensa el control del tráfico aéreo orientado a la seguridad de la aeronavegación, administración aeroportuaria y otras actividades de las FF.AA. asociadas al sector de la aviación aerocomercial.

Operaciones de paz y control de fronteras: En consideración a que estas actividades pueden o no ser materia de defensa, en el análisis del gasto se debe definir la naturaleza de las mismas para determinar a que actividad se imputan.

Actividades de los servicios sociales: Los presupuestos para las actividades en salud, seguridad, educación, cultura, ciencia y técnica dependientes de los Ministerios de Defensa o de las FF.AA., deberán ser considerados como parte integral del proyecto de defensa, pudiendo descontarse rubros específicos que brinden servicios a la comunidad en general o con el alcance que sean financiados personalmente por los usuarios.

Gastos en personal y retiro militar (RA) o previsión social (RCH): Se debe incluir al personal militar, civil y temporario. Se debe analizar la previsión militar y su consideración como gasto social y su adecuada contabilización en un Ministerio distinto al de Defensa, según el caso.

Régimen impositivo y arancelario: Análisis del tratamiento de los impuestos y aranceles que afectan a las actividades relacionadas con la defensa, de manera que el mayor gasto asociado a estos conceptos no produzca sesgos.

III. Aspectos metodológicos

Nivel de agregación: A fin que el modelo sea simple de aplicar a varias situaciones y países, el grado de detalle de desagregación del gasto debe ser el necesario para una adecuada estandarización. Más bien, se deberá definir en detalle que gastos se incluyen o no en la contabilidad.

Tratamiento contable de las adquisiciones: Es importante destacar el tratamiento contable de las adquisiciones militares en el largo plazo, problemas de su imputación en las cuentas nacionales, de su consideración como deuda externa y como gasto fiscal. Dado que el gasto en defensa refleja en parte el potencial de armamentos es importante discriminar los gastos directos en armamentos de aquellos de financiamiento que hacen factible la adquisición.

Ayuda militar: La ayuda militar recibida de terceros se contabiliza como gasto en defensa en el país receptor sólo al valor pagado.

Financiamiento del gasto de defensa: Habría que considerar en gasto tanto lo aportado por el fisco como lo proveniente de otros sectores, en particular, descripción de aportes y transferencias a empresas públicas y privadas, descentralizadas o no, en materia de industrias de defensa, investigación y desarrollo.

Apéndice A

Glosario

Este apéndice tiene por objeto allanar la lectura del informe, ordenando distintos conceptos que se utilizan en Argentina y Chile. La forma en que han sido agrupados trata de facilitar su presentación. Así, algunos términos han sido puestos en la misma línea para mostrar las diferencias existentes entre ambos países; en otros casos, para indicar que se han interpretado como comparables, aun cuando subsisten algunas diferencias de significado entre ambos países; y finalmente, en otros rubros se intentan mostrar las nomenclaturas usadas para entendimientos similares.

La información se ha ordenado en tres columnas, dos que corresponden a Argentina y Chile, y la restante en que se formulan comentarios u observaciones sobre los alcances y características de los conceptos examinados.

A. Conceptos generales

Argentina	Chile	Observaciones
República Federal	República Unitaria	<i>Diferente organización administrativa en los dos países.</i>
Espacios terrestre, fluvial, insular, marítimo, aéreo y antártico	Espacios continental, insular, marítimo, aéreo y antártico	<i>Espacios relevantes para la Defensa, según el correspondiente Libro de la Defensa.</i>
Servicio Militar Voluntario	Servicio Militar Obligatorio	<i>Argentina: desde 1995.</i>
Libro Blanco de la Defensa Nacional	Libro de la Defensa Nacional de Chile	<i>Argentina: publicado en 1999. Chile: publicado en 1997.</i>

B. Conceptos institucionales

Argentina	Chile	Observaciones
Administración Nacional	Gobierno Central	<i>Se hacen comparables en el Informe, a pesar que Argentina es una República Federal, en tanto que Chile es una República Unitaria.</i>
Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía	Ministerio de Hacienda	<i>Hay diferencias en cuanto a su nivel institucional en cada país.</i>
Oficina de Presupuesto	Dirección de Presupuestos	<i>Ambas dependientes de la Secretaría de Hacienda correspondiente.</i>
----	Contraloría General de la República	<i>Un organismo fiscalizador de este nivel no existe en Argentina. Además, en Chile es una fuente adicional de información económica.</i>
Ministerio de Defensa	Ministerio de Defensa Nacional	<i>En Chile incluye a Carabineros y Policía de Investigaciones.</i>
Estado Mayor Conjunto	Estado Mayor de la Defensa Nacional (solamente asesoría a nivel Ministerial)	<i>Asesora al Presidente de la República y coordina a las Fuerzas Armadas.</i>
Ejército, Armada y Fuerza Aérea	Ejército, Armada y Fuerza Aérea	<i>Ramas de las Fuerzas Armadas.</i>
Estado Mayor General del Ejército	Subsecretaría de Guerra (organismo sólo de Gobierno)	<i>Organización Administrativa del Ejército y de las instituciones dependientes de él.</i>
Estado Mayor General de la Armada	Subsecretaría de Marina (organismo sólo de Gobierno)	<i>Organización Administrativa de la Armada y de las instituciones dependientes de ella.</i>
Estado Mayor General de	Subsecretaría de Aviación	<i>Organización Administrativa de la Fuerza</i>

Argentina	Chile	Observaciones
la Fuerza Aérea	(organismo sólo de Gobierno)	<i>Aérea y de las instituciones dependientes de ella.</i>
Gendarmería Argentina y Policía Federal Argentina	Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile	<i>Instituciones encargadas de la Seguridad Interior y del Orden Público. En Argentina dependen del Ministerio del Interior.</i>
Policía de Aeronáutica Militar	----	<i>Encargada de la seguridad en los aeropuertos.</i>
Programa de Apoyo a la Actividad Aérea Nacional	Dirección General de Aeronáutica Civil	<i>Proporciona ayuda y protección a la navegación aérea. En Chile es una institución descentralizada, pero en Argentina depende del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea.</i>
Prefectura Naval	Dirección General del Territorio Marítimo	<i>Proporciona ayuda y protección a la navegación marítima, fluvial y lacustre. En Argentina depende del Ministerio del Interior.</i>
----	Organismos de Apoyo del Ejército	<i>Dependen de la Subsecretaría de Guerra y comprenden principalmente al Cuerpo Militar del Trabajo.</i>
----	Cuerpo Militar del Trabajo	<i>Realiza obras de interés nacional, por ejemplo, construyó gran parte de la Carretera Austral.</i>
Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF)	Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA)	<i>Organismo que administra las pasividades (gastos previsionales) del personal retirado de las Fuerzas Armadas.</i>
		<i>Argentina: depende del Ministerio de Defensa.</i>
		<i>Chile: depende de la Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo.</i>

C. Conceptos económicos

Argentina	Chile	Observaciones
Manual de Clasificación Presupuestaria del Sector Público	Instrucciones para la Ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público	<i>Manual guía para el registro de la ejecución presupuestaria.</i>
Momento de registro: Devengado	Momento de registro: Caja	<i>Diferentes criterios usados principalmente en la ejecución presupuestaria.</i>
Recursos afectados	Ingresos Propios	<i>Puede aceptarse que ambos tienen orígenes específicos y propios en los distintos casos, aunque su naturaleza no es completamente equivalente.</i>
Ingresos de Capital	Ingresos de Capital	<i>Argentina: Crédito Externo y Crédito Interno.</i>
Personal	Remuneraciones	<i>Chile: Ventas de activos y endeudamientos.</i>
Bienes y Servicios	Bienes y Servicios	<i>Sueldos y salarios totales.</i>
Gastos de Capital	Gastos de Capital	<i>Bienes y servicios de consumo, no personales.</i>
Formación Bruta de Capital Fijo	Inversión Real	<i>Argentina: Principalmente inversión financiera (la inversión real es considerada como Bienes de Uso; véase el Informe).</i>
Pasividades	Prestaciones Previsionales	<i>Chile: Inversión Real Más Inversión Financiera (no incluye Leyes Reservadas del Cobre; véase el Informe).</i>
		<i>Conceptos similares.</i>
		<i>Gastos incurridos anualmente en el pago de jubilaciones, montepíos y otros ítem propios de un sistema previsional.</i>



Serie

seminarios y conferencias

Números publicados

- 1 Hernán Santa Cruz Barceló: un homenaje en la CEPAL (LC/L.1369-P), N° de venta: S.00.II.G.59 (US\$ 10.00), 2000.
- 2 Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad (LC/L.1399-P), N° de venta: S.00.II.G.88 (US\$ 10.00), 2000.
- 3 La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo (LC/L.1456-P), N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$ 10.00), 2000.
- 4 Cooperación internacional para el desarrollo rural en el Cono Sur. Informe del Seminario Regional (LC/L.1486-P), N° de venta: S.01.II.G.18 (US\$ 10.00), 2000.
- 5 Política, derecho y administración de la seguridad de la biotecnología en América Latina y el Caribe (LC/L.1528-P), N° de venta: S.01.II.G.73 (US\$ 10.00), 2001.
- 6 Informe de la relatoría del Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas (LC/L.1502-P; LC/IP/L.186), N° de venta: S.01.II.G.42 (US\$ 10.00), 2001.
- 7 Memorias del Seminario internacional sobre bancos de programas y proyectos de inversión pública en América Latina (LC/L.1502-P; LC/IP/L.187), N° de venta: S.01.II.G.48 (US\$ 10.00), 2001.
- 8 Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de planificación. Compendio de experiencias exitosas (LC/L.1544-P; LC/IP/L.189), N° de venta: S.01.II.G.85 (US\$ 10.00), 2001.
- 9 Desafíos e innovaciones en la gestión ambiental (LC/L.1548-P), N° de venta: S.01.II.G.90 (US\$ 10.00), 2001.
- 10 La inversión europea en la industria energética de América Latina (LC/L.1557-P), N° de venta: S.01.II.G.102 (US\$ 10.00), 2001.
- 11 Desarrollo Sostenible. Perspectivas de América Latina y el Caribe. Reunión consultiva regional sobre desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.1613-P), N° de venta: S.01.II.G.153 (US\$ 10.00), 2001.
- 12 Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe (LC/L.1616-P), N° de venta: S.01.II.G.156 (US\$ 10.00), 2001.
- 13 Quinta Conferencia interparlamentaria de minería y energía para América Latina (CIME 2001) (en prensa) (US\$ 10.00), 2001.
- 14 Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa (LC/L.1624-P), N° de venta: S.01.II.G.168 (US\$ 10.00), 2001. [www](http://www.eclac.cl)

• [www](http://www.eclac.cl): Disponible en Internet: <http://www.eclac.cl>

El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

Utilice esta página como formulario, indicando en el recuadro el ejemplar de su interés.

Nombre:
Dirección:.....
Código postal y ciudad:.....
País:
Tel.:..... Fax:..... E-mail: