

C.2

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1932  
3 de abril de 2000

ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

---

CEPAL  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

ASPECTOS ECONÓMICOS DEL GASTO MILITAR EN  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El presente documento ha sido elaborado por Eugenio Lahera, Asesor sobre Políticas Públicas del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, y Marcelo Ortúzar, funcionario de la División de Estadística y Proyecciones Económicas. Una versión preliminar de este estudio fue presentada en la reunión del Grupo de Expertos sobre patrones y tendencias del gasto público y sus consecuencias para el desarrollo nacional e internacional, celebrada en la Sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, del 8 al 10 de junio de 1999. La versión original del documento en inglés no ha sido sometida a revisión editorial y las opiniones expresadas por sus autores no coinciden necesariamente con las de la organización.

99-9-645



900023898 - BIBLIOTECA CEPAL



## ÍNDICE

|  | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| RESUMEN .....  | 1             |
| I. UN ASPECTO POCO ESTUDIADO DEL GASTO PÚBLICO .....                               | 3             |
| II. LA DEFENSA, ¿UN BIEN PÚBLICO EN LOS PAÍSES<br>MENOS ADELANTADOS? .....         | 4             |
| 1. Características de los bienes públicos.....                                     | 5             |
| 2. Gasto militar y defensa .....   | 6             |
| 3. Gasto militar y grado de defensa: más preguntas que respuestas .....            | 6             |
| 4. Perspectiva internacional .....   | 7             |
| III. EFECTOS ECONÓMICOS DEL GASTO MILITAR EN LOS PAÍSES<br>MENOS ADELANTADOS ..... | 10            |
| 1. Efectos agregados en el crecimiento.....  | 10            |
| 2. El reducido “dividendo de paz” en los países menos adelantados .....            | 12            |
| 3. Efectos directos en la producción .....   | 13            |
| IV. ESTIMACIÓN DEL GASTO MILITAR .....   | 15            |
| 1. Fuentes y problemas de información .....  | 15            |
| 2. Datos empleados.....  | 17            |
| 3. Disminución de los gastos militares en todo el mundo .....                      | 17            |
| 4. Flexibilidad del gasto en defensa de América Latina y el Caribe .....           | 18            |
| V. ECONOMÍA POLÍTICA DEL GASTO EN DEFENSA .....                                    | 19            |
| VI. FORMULACIÓN, APLICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS<br>DE DEFENSA .....      | 26            |
| 1. Formulación de políticas de defensa.....  | 26            |
| 2. Manejo del gasto militar .....  | 27            |
| 3. Evaluación .....  | 32            |
| 4. Reforma del gobierno y del sistema de defensa .....                             | 34            |
| BIBLIOGRAFÍA .....   | 35            |
| Cuadros y gráfico .....  | 39            |
| Recuadro 1 .....   | 29            |



## RESUMEN

Al igual que con todos los demás gastos públicos, se justifica plenamente el análisis del tema de la eficacia y la eficiencia del gasto militar en relación con el proceso de desarrollo en general y sus consecuencias económicas en particular. Esto es aun más evidente en el caso de América Latina y el Caribe, la región en que el gasto militar ha aumentado en forma más marcada en la actual década.

El presente estudio se divide en cinco secciones. En la Sección I se analizan los escasos intentos de analizar el gasto militar en la región, sobre todo por motivos políticos, lo que a su vez ha limitado el acceso a información sobre la materia. Sin embargo, debido a variados factores, el tema comienza a ser considerado en análisis económicos de los gobiernos y de organismos multilaterales.

En la Sección II se examina la contribución del gasto militar al bien público de la defensa, mientras en la Sección III se observan las consecuencias económicas directas de dicho gasto.

En la Sección IV se estudia el monto de los gastos. Según las estimaciones más moderadas, realizadas a partir de información oficial de los países que disponen de datos sobre la materia, a fines del decenio de 1999 el gasto militar anual de los países de América Latina y el Caribe representaba el 1.3% del PIB (porcentaje equivalente a 26 500 millones de dólares); a mediados de la década representaba en promedio el 9.5% del gasto del gobierno central.

En la Sección V se estudian la formulación de políticas, y el manejo y la evaluación del gasto en defensa, desde el punto de vista de la economía política y sobre todo en lo que respecta a su nivel adecuado, el costo de oportunidad y la eficacia en función de los costos.



## I. UN ASPECTO POCO ESTUDIADO DEL GASTO PÚBLICO

En el *Anuario de 1999* del Instituto Internacional de Estocolmo para la investigación de la Paz se afirma que “América Latina es el continente que presenta el menor grado de transparencia en lo que respecta al gasto militar. La dificultad para conseguir datos confiables sobre el gasto militar en los países latinoamericanos impide una evaluación correcta de su desarrollo”. La situación no es novedosa; de hecho, el gasto militar ha sido objeto de muy escasos análisis en América Latina y el Caribe durante décadas.

No es que se trate de un tema irrelevante: en Brasil y Argentina los gastos militares representaban del 20% al 25% del gasto del gobierno central en los años cincuenta y sesenta. En México fueron inferiores, pero de todos modos equivalían del 6% al 10% (FMI, varios años). Hoy en día siguen representando un porcentaje impresionante: un 9.5% en el conjunto de la región. Éste es el único aspecto importante de la economía regional que ha sido ignorado durante tanto tiempo, no sólo por los economistas tradicionales sino también por los radicales. En el período comprendido entre 1972 y 1988, el gasto en defensa superó el 20% de los gastos del gobierno central en Argentina, Bolivia, Chile, Nicaragua y Perú, y representó del 12% al 19% en Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Paraguay (SIPRI, 1998).

¿A qué obedece esto? Se podría decir que responde fundamentalmente a razones políticas, las mismas que siguen limitando el acceso a la información pertinente, considerada de carácter secreto o confidencial.

La situación ha comenzado a cambiar y el gasto público militar (GPM) empieza a ser objeto de análisis económicos de los gobiernos, organizaciones multilaterales y centros de investigación.

- i) El término de la guerra fría ha llevado a reconsiderar la función del gasto público, que se ha reducido notablemente; aunque los conflictos actuales siguen siendo bastante graves, ya no es tan común que tengan un alcance regional o mundial;
- ii) En el caso de América Latina, también se ha producido un proceso de pacificación y desmilitarización; éste se suma a la prevalencia de regímenes democráticos, que han sustituido a los gobiernos autoritarios que gobernaban con el apoyo de las fuerzas armadas o directamente por éstas;
- iii) El rápido proceso de integración económica también ha contribuido a modificar las hipótesis más tradicionales con respecto a los conflictos, incluso entre países que se enfrentaron en el pasado;
- iv) Desde otro punto de vista, los cambios que se han producido en lo que respecta al papel del Estado y el gobierno en las estrategias de desarrollo han dado origen a acuciosos análisis de la eficiencia y la eficacia del gasto público, incluido el GPM.

Pese a todo esto, el análisis de esta importante partida de gastos sigue caracterizándose por una escasa transparencia, tanto en lo que respecta a su cálculo y su trato en el presupuesto, como a su aporte a la eficiente distribución de recursos y al proceso de desarrollo en general (CEPAL, 1998).

Por otra parte, el estudio de la dimensión económica de las actividades de defensa, que adquirió importancia en los Estados Unidos en los años sesenta, no se ha desarrollado mayormente en la región. Fuera del manejo de programas se refiere a la aplicación de la disciplina impuesta por los recursos limitados al más alto nivel de la estructura de seguridad nacional. En esencia, se trata de la aplicación de la microeconomía a un ámbito en el que se manejan miles de millones de dólares.

## II. LA DEFENSA, ¿UN BIEN PÚBLICO EN LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS?

La principal justificación del gasto público militar se encuentra en sus numerosas externalidades positivas, entre las que destaca un bien público: la disuasión, y en caso necesario la defensa, es decir, la capacidad de proteger la autonomía y la integridad territorial de un país. Las actividades de las fuerzas armadas destinadas a mitigar los efectos de los desastres naturales suelen considerarse otra externalidad positiva.

El bien público que es la defensa —además de otros, como la existencia de un sistema jurídico adecuado y la legitimidad del sistema político— influyen en el funcionamiento general de la economía, por el hecho de ofrecer un marco de seguridad y estabilidad (Lahera, 1997a).

Los procesos de globalización y de integración económica pueden dar origen a conflictos no territoriales. La internacionalización de los intereses económicos puede traducirse ya sea en una reducción o en un aumento de la demanda de defensa, dependiendo del caso.

Las posturas tradicionales son un factor limitante en los procesos de complementación e integración, por el hecho de que simplemente reiteran las hipótesis tradicionales sobre los conflictos; de acuerdo a éstas, la globalización podría plantear nuevos conflictos hipotéticos sin haber solucionado antes los ya existentes. Hay un sesgo corporativo en la evaluación de la situación internacional y los conflictos con países vecinos, sesgo que exagera los supuestos desequilibrios, incertidumbres e inestabilidad.

Aunque la soberanía se ha ido desdibujando desde fines de la segunda guerra mundial, hasta hace poco los gobiernos solían ceder facultades en forma voluntaria. Las naciones europeas han expresado en votaciones públicas su preferencia por la unificación política, monetaria y en materia de defensa. La globalización ha ido destruyendo las fronteras económicas, pero la opción por la apertura ha dependido de cada país. En 1998, se firmó el tratado de creación de una nueva corte internacional de justicia, que fue suscrito por 120 países y en virtud del cual la ley internacional se impone a la soberanía nacional. Esto supone un cambio que lleva a respetar la

soberanía nacional sólo en aquellos casos en que implica el respeto de los derechos de los ciudadanos, tal como los definen las leyes internacionales. El Tribunal de Nuremberg implantó un nuevo principio, según el cual el trato que dan los gobernantes a su pueblo puede ser sometido a juicio a nivel internacional.

En cambio, las posibles limitaciones de la democracia impuestas por las fuerzas armadas son externalidades negativas. La relación entre civiles y militares suele ser un mero eufemismo con el que se designa la relación entre el poder político y el poder castrense. Los golpes de Estado no son el único tipo de intervención militar que pone en peligro a la democracia, dado que la manipulación de las instituciones y las políticas civiles también pueden menoscabarla. Entre otras cosas, esta manipulación puede consistir en la imposición de parámetros estructurales al poder civil por parte de los militares, con el fin de proteger los intereses políticos esenciales sin recurrir a una excesiva coerción directa (McSherry, 1999). Por supuesto, la violación de los derechos humanos fundamentales también son externalidades negativas.

Una comisión integrada por 17 receptores del Premio Nobel está propugnando la adopción de un código internacional de conducta sobre transferencia de armamentos, con el objeto de evitar la venta de armas a países con gobiernos no democráticos o en los que se comenten violaciones de los derechos humanos.

### 1. Características de los bienes públicos

A fines de la década de 1730, David Hume afirmó que los bienes públicos son tareas que no benefician a ningún individuo en particular, sino a la sociedad en su conjunto y que, por lo tanto, sólo pueden realizarse en forma colectiva (Hume, 1739). En el siglo XX, tenemos un conocimiento más amplio de la materia, sobre todo gracias al aporte de Paul Samuelson (Samuelson, 1954 y 1995).

Este autor sostiene que un bien público es un bien cuyos beneficios son compartidos por igual por todos los miembros de una comunidad, independientemente de que cada uno de ellos se interese o no por consumirlo. En cambio, el consumo de un bien privado por parte de una persona impide que cualquier otro lo consuma. Cuando el bien proporcionado es la defensa pública, beneficia automáticamente a todos y todos los residentes en un país lo reciben en igual proporción. Los bienes públicos puros no son excluyentes ni dan origen a rivalidades.

Los beneficios derivados de los bienes públicos son compartidos tan ampliamente por toda la población que ninguna empresa y ningún consumidor tiene incentivo económico alguno para proporcionarlos en forma óptima (Samuelson y Nord Haus, 1993). Los bienes públicos no pueden racionarse en función del precio, por lo que su provisión por parte de empresas privadas no es eficiente. Algunos ejemplos de este tipo de bienes son la defensa nacional, el mantenimiento del orden público interno, y el financiamiento de investigaciones científicas de importancia fundamental y de los servicios de salud pública.

Por otra parte, la resistencia de los ciudadanos a financiar servicios que los benefician independientemente de que contribuyan o no contribuyan a su financiamiento se traduce en la existencia de beneficiarios automáticos, de modo que la única manera de financiarlos es a través de impuestos obligatorios (Stiglitz, 1995).

## 2. Gasto militar y defensa

El grado de defensa proporcionado no es una función directa del gasto militar, por lo que no es razonable utilizar el GPM como variable sustitutiva del grado de defensa, incluso cuando el factor eficiencia se mantenga constante.

La definición de la defensa considerada como bien público exclusivamente en términos militares da una imagen distorsionada de la situación. Los problemas de seguridad no sólo tienen aspectos militares, sino también sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales (Ulman, 1993). La capacidad de defensa nacional también está determinada por otros factores, entre los que destacan la diplomacia, y el derecho y la cooperación internacionales (Lahera, 1997b).

Por lo tanto, no se puede suponer que una reducción del GPM se traduzca en una disminución proporcional de la seguridad y, por consiguiente, en una reducción similar del bienestar.

Desde otro punto de vista, toda la población debe participar en la defensa nacional, por lo que el profesionalismo castrense descansa en la relación entre el sector civil y el sector militar de una sociedad.

## 3. Gasto militar y grado de defensa: más preguntas que respuestas

¿Cómo se puede calcular la provisión del bien público representado por la defensa? Idealmente correspondería al grado de seguridad contra posibles amenazas o ataques externos, aunque en muchos países de la región el mayor problema para las fuerzas armadas proviene de los grupos guerrilleros y, los "vigilantes", mientras en otros también se hace necesaria la lucha contra el narcotráfico. Los peligros varían de un país a otro.

Antes de optar por un aumento del gasto militar, habría que considerar si esto permitiría o no lograr el objetivo deseado. También hay que considerar la posibilidad de alcanzar el mismo fin por otros medios, que exijan menos recursos. Estos son dilemas económicos relacionados con la eficacia y la eficiencia del gasto público que se vienen planteando desde mucho tiempo.

Cuando el valor del último dólar destinado a defensa es igual a la utilidad del dólar marginal gastado en otros sectores de la economía se considera que el nivel de gasto es óptimo. El logro de ese equilibrio exige un amplio conocimiento de los vínculos entre el sector militar y los demás sectores. La respuesta dista mucho de ser obvia (Pivetti, 1992).

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), "el gasto militar excesivo absorbe recursos que podrían dedicarse al desarrollo de recursos humanos (...). La paz y el desarrollo se ven gravemente menoscabados cuando la venta de material bélico supera un volumen razonablemente justificable". Los países pobres de todas las regiones tendrían que "reducir el gasto militar a un 1.5% del PIB y no deberían incrementar en absoluto el presupuesto de defensa en la próxima década" (Camdessus, 1999).

Por otra parte, hay quienes sostienen que el nivel de desarrollo económico es proporcional al grado de defensa, pero en los años setenta y ochenta los países en desarrollo gastaron sistemáticamente una mayor proporción de su producto en defensa que los países industrializados, pese a lo cual no parece haber una relación directa entre el aumento del producto y el incremento del gasto público militar necesario para evitar que disminuya el nivel de seguridad.

Además, aunque el volumen del gasto público militar varía de un país a otro por razones que en algunos casos son de carácter histórico o corporativo, la dispersión del gasto es extremadamente alta. Mientras en 1996 el GPM per cápita de la región ascendía en promedio a 52 dólares de los EE.UU. (promedio ponderado: 57 dólares), había marcadas diferencias entre los países. De hecho, en varios países el gasto militar per cápita fue superior al de algunos de los miembros de la OTAN.<sup>1</sup> También se observan diferencias en lo que respecta a la dotación militar por cada 1 000 habitantes o por kilómetro cuadrado (véase el cuadro 5).

En cambio, hay países de la región que presentan grados comparables de defensa y, a la vez, un gasto militar muy bajo. Costa Rica abolió las fuerzas armadas en 1948; Panamá las eliminó y Haití ha iniciado un proceso de reforma constitucional con el mismo objeto.

#### 4. Perspectiva internacional

La sustituibilidad entre gasto militar y no militar no se limita a recursos internos; también influye en la asignación de recursos en todos los demás países de la región.

El gasto militar de un determinado país impone externalidades negativas a otros que se sienten amenazados; un elevado gasto público militar de una alianza de países tiene repercusiones negativas en la seguridad de una alianza rival. Los esfuerzos de un país por mejorar sus mecanismos de defensa acentúa la inseguridad de otros Estados en este terreno. Esto conduce a una búsqueda de equilibrio que aumenta la inseguridad de todos o, en el mejor de los casos, a una mera recuperación del equilibrio anterior.

En una situación de equilibrio es difícil optimizar el bien público representado por la defensa mediante el gasto militar marginal de un país (Stiglitz, 1988). En efecto, las nuevas

---

<sup>1</sup> En 1996, el gasto militar de la OTAN ascendió a 552 dólares; fluctúa entre 361 en Estados Unidos, 777 en Noruega y 96 en Turquía (OTAN, *Press release*, 17 de diciembre de 1996).

rondas de armamentismo se traducirían en un aumento proporcional simultáneo del gasto público militar en los países vecinos. En tal caso, cabe esperar que esto conduzca al restablecimiento del equilibrio previo en el ámbito de la defensa, aunque a un nivel más elevado de gastos.

La alternativa consistente en que todos los países adquirieran el mejor material bélico disponible y eleven el grado de defensa constituye una falacia. La igualación de los gastos de unos y otros reduce el beneficio marginal de cada gasto adicional; el gasto de todos aumenta y ninguno mejora su posición relativa.

Existe una gran diferencia entre la reducción coordinada del gasto público militar con fines de defensa y la reducción unilateral. Mientras esta última casi siempre reduce la seguridad, los recortes coordinados del GPM pueden traducirse en una aparente disminución de la seguridad a nivel nacional, que es compensada por la mayor seguridad derivada del descenso del GPM de los países vecinos.

La reducción coordinada del gasto público militar no altera el equilibrio estratégico y permite un mayor bienestar. Esto puede dar origen a un círculo virtuoso, en el que la reducción del GPM en algunos países conduce a un descenso de este gasto en otros, siempre que las expectativas de riesgo también disminuyan. La disminución coordinada del gasto público militar suele crear una mayor estabilidad entre países vecinos y contribuye a reforzar el ideal de paz regional. Esto convierte a la defensa en un bien público regional.

La defensa puede proporcionar un bien público regional. En la época de la guerra fría tenía connotaciones políticas, debido a que la seguridad regional se concebía fundamentalmente como una defensa contra un enemigo no regional, "el peligro comunista". Actualmente la defensa también se considera un bien público regional en lo que respecta a intereses comunes, como las actividades pesqueras en aguas territoriales realizadas por barcos factoría europeos o asiáticos.

Además, el gasto militar también puede contribuir a un bien público global, es decir, al mantenimiento de la paz. La inexistencia de conflictos internacionales permite una mejor asignación de recursos, y una ampliación del comercio y las inversiones internacionales.

El desafío que se plantea, entonces, es reducir los factores que ponen en peligro la seguridad en el plano regional y mundial, para que los gastos militares puedan mantenerse a un nivel inferior de equilibrio.

La reducción simultánea del gasto público militar a nivel internacional tiene los mismos efectos que los acuerdos de cooperación, con todas las dificultades que éstos suponen, incluidos los incentivos al engaño. También existe la posibilidad de que el mantenerse al margen de un acuerdo de cooperación sea más ventajoso para un país. Si no se logra una solución basada en la cooperación, se ha propuesto un mecanismo hipotético de corrección de las externalidades negativas. El bienestar global puede realizarse mediante la intervención de un organismo internacional que cuente con la autoridad necesaria para imponer la misma multa a todos los países involucrados. Posteriormente, dicho organismo restituiría el monto de la multa, de

acuerdo a una fórmula preestablecida. En condiciones razonables, la reducción del presupuesto de defensa de los países cubriría el pago de las multas, incluso si éstas no se restituyeran. Por lo tanto, todos los países se verían beneficiados (Hewitt, 1991b).

Sería conveniente realizar un estudio de las condiciones necesarias para el establecimiento de moratorias regionales, entre las cuales figurarían evidentemente la transparencia y la confianza mutua. En lo que respecta a la adopción de nuevos sistemas de armamentos, este tipo de moratoria podría imponerse por un plazo determinado. También podrían desarrollarse mecanismos específicos para la imposición de límites cuantitativos y cualitativos a dichos sistemas.

Los mecanismos destinados a evitar el estallido de conflictos también son importantes. Además de los mencionados, podría recurrirse a sistemas de alertas temprana, lo que incluiría la creación de observatorios académicos y la diplomacia virtual destinada a facilitar el diálogo. Otras alternativas son la mayor transparencia de las políticas militares y la adopción de políticas unilaterales que permitan dar muestras de disposición a recurrir a la solución pacífica de los conflictos.<sup>2</sup> También se ha considerado la posibilidad de organizar diálogos en el que participen actores que no suelen intervenir en este campo, entre otras en comisiones parlamentarias y reuniones de figuras y dirigentes políticos, académicos e intelectuales; de fomentar la confianza mutua y la seguridad mediante actividades de verificación, que cumplen una función importante y otras; la intervención de garantes, y el empleo de medidas compensatorias, incluido el posible establecimiento de fondos de compensación (Rojas, 1997).

La reducción del gasto público militar crea externalidades económicas positivas a nivel internacional, derivadas de la disminución de las tasas de interés y el incremento del volumen del comercio internacional.

Cabría esperar que al menos parte de los recursos no destinados a gasto militar se canalicen a un aumento de los demás gastos, pero parte de éstos también podrían restituirse al sector privado mediante la reducción del déficit fiscal o de los impuestos. Otro requisito sería la disminución del valor del bien público representado por la defensa y derivado del GPM, lo que permitiría elevar los demás gastos sin una limitación marginal de dicho bien (Lee y Vedder, 1996).

Al parecer, el “dividendo de la paz” facilita una aceleración del crecimiento. Los países que han hecho drásticos recortes del gasto público militar también han registrado un descenso del gasto total, lo que en principio conduciría a una expansión de las inversiones privadas. También hay pruebas indirectas de que los recortes del gasto público militar han permitido a esos países mantener o incluso incrementar el gasto social. En cambio, en los países que han elevado el gasto público militar también se ha producido un aumento de los demás gastos y del déficit. El mayor nivel de gasto público militar también puede limitar las inversiones privadas e incluso las públicas (Gupta, Schiff y Clements, 1996).

---

<sup>2</sup> Argentina, Brasil y Chile han publicado libros de defensa nacional.

### III. EFECTOS ECONÓMICOS DEL GASTO MILITAR EN LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

#### 1. Efectos agregados en el crecimiento

En los análisis convencionales a corto plazo, el aumento de los gastos militares en bienes y servicios finales puede elevar la demanda interna, al igual que todos los demás gastos públicos. Sin embargo, hay una diferencia entre unos y otros, que obedece a la composición del GPM, destinado en mayor proporción a la compra de bienes y servicios que los demás gastos públicos, en los que las transferencias, el pago de intereses y los pagos a los gobiernos locales ocupan un lugar más importante. Por consiguiente, el GPM estimularía la tasa de crecimiento al inducir una expansión de la capacidad utilizada, es decir del producto corriente en relación con la capacidad instalada. Aun cuando la producción agregada sufra los efectos de la limitación de la demanda, en casos de desempleo keynesiano, esta función del gasto público militar puede ser desempeñada a través de formas más productivas de gasto público (Sen, 1987). Tal como ocurre en los casos de notable contracción del gasto público, los recortes del gasto en defensa tienden a contraer la actividad económica a corto plazo, aunque la mayoría de los economistas sostiene que a largo plazo el menor gasto en defensa debería estimular el crecimiento.

Se ha recurrido a varios enfoques para el estudio de los efectos económicos del gasto público militar. En términos generales, las observaciones sobre la materia corresponden a la época de la guerra fría.

Uno de los enfoques consiste en el análisis agregado de la correlación entre el gasto público militar y el desarrollo económico de un grupo de países. El estudio más citado sobre el tema es el de Emile Benoit, autor que observó una correlación positiva entre el gasto militar y el crecimiento económico en una muestra de países en el período 1950-1965 (Benoit, 1973). Según el autor, ésta podría responder al estímulo de la demanda proveniente del gasto público militar, la creación de externalidades positivas, la provisión de bienes de consumo de primera necesidad por parte de las fuerzas armadas y la mayor atracción de inversiones extranjeras de los países con un gasto público militar más alto; entre los efectos negativos menciona la canalización de recursos que podrían destinarse a inversiones a fines militares. Sin embargo, desde su publicación el estudio ha sido criticado por emplear una econometría simplista, basada en una descripción muy elemental de los efectos del gasto público militar en el crecimiento (Deger, 1990). Sobre todo, se ha señalado que en el estudio no se considera el efecto de desplazamiento que produce en otros factores productivos.

Los resultados de los estudios posteriores, en los que se presentan datos más desagregados, han sido variados, pero se observa una tendencia general a concluir que el GPM ejerce una influencia nociva para el desarrollo, dado que sus efectos negativos superan los efectos favorables. En el estudio de Deger, por ejemplo, el autor afirma que el gasto público militar influye negativamente en el crecimiento; su conclusión se basa en un análisis de corte transversal de 50 países en el período 1965-1973. Utilizando un conjunto de ecuaciones simultáneas, concluye que el gasto tiene repercusiones negativas en lo que respecta al ahorro, el

crecimiento y la balanza comercial. Se establece una correlación entre un elevado GPM y bajos índices de ahorro, lo que se traduce en una baja tasa de crecimiento, efecto que supera las repercusiones directas del gasto militar (Deger, 1986).

Según otros estudios, los efectos del gasto público militar dependen del posible uso alternativo de los recursos. Aparentemente, no habría ninguna relación sistemática entre el GPM y el desempleo, la inflación o la balanza de pagos. En cada caso observado, la relación obedecía a variados factores que influían de distinta manera en la oferta y la demanda. Para lograr los mismos beneficios que se atribuyen al gasto público militar podría recurrirse a medios más eficientes, dado que el gasto en defensa sólo puede fomentar el crecimiento cuando sustituye al consumo privado o público; en cambio, cuando el uso alternativo de los recursos es la inversión privada o gastos públicos razonablemente eficientes destinados a infraestructura, sus efectos son negativos. Por lo tanto, la influencia del gasto público militar en el crecimiento varía de acuerdo a la época y el lugar (Hewitt, 1991b).

La tasa de ahorro puede verse afectada de distintas maneras por el gasto militar. Éste puede provocar una disminución del ahorro público, ejercer presión en la cuenta corriente mediante la disminución del ahorro en divisas y limitar la propensión del sector privado al ahorro, debido al aumento del consumo para compensar la menor provisión de servicios económicos y sociales por parte del sector público.<sup>3</sup>

Otro de los enfoques utilizados para estudiar las repercusiones del gasto público militar, de carácter más microeconómico, se basa en un examen de la composición de este gasto centrado en la asignación de recursos a largo plazo. Para hacerlo hay que calcular cómo y en qué medida incrementa la productividad del sector civil. Los estudios se han centrado sobre todo en la evaluación de los efectos del GPM en la formación de capital y la asignación de recursos. El estímulo de este gasto a corto plazo no se traduce obligatoriamente en una mayor formación de capital o un aumento del producto, debido a las consecuencias negativas que tiene en ambos casos (Knight, Loayza y Villanueva, 1996). El incremento del gasto público militar puede conducir a una disminución de los recursos disponibles para otros fines, como la inversión en capital productivo, educación e introducción de innovaciones técnicas orientadas al mercado. Además, este gasto suele elevar la deuda externa y modificar la composición de las inversiones, reduciendo su productividad.

En otros estudios se ha aplicado un enfoque basado en el funcionamiento estructural de la economía. En uno de ellos, se establece una relación entre el crecimiento del producto y el de las exportaciones, la población y el capital (lo que podría reflejar un déficit de divisas, mano de obra o capital), y variaciones de la corriente de ahorros externos, del nivel del producto per cápita y del gasto militar. Esta última variable revela el efecto del GPM en el crecimiento; es interesante observar que en el modelo no se considera el nivel del gasto militar, sino su variación. En los cálculos realizados a partir de este enfoque el coeficiente que cuantifica el efecto del gasto público militar en lo que respecta al crecimiento es negativo en todos los casos (Faini, Annez y Taylor, 1984).

---

<sup>3</sup> Véase el estudio de Sieglie (1998) sobre la relación negativa entre gasto militar y ahorro.

El costo de cada empleo creado por el gasto militar es alto y el desempeño de las tareas que supone el servicio militar representa una ocupación temporal muy mal remunerada.

Cuando se producen conflictos armados, el gasto público militar también tiene otros efectos: destrucción y trastornos masivos, tensiones cada vez más acentuadas, lesiones irreversibles, y pérdidas de vidas y bienes (Mendes, 1999). Los gastos de defensa pueden contribuir a evitar que esto suceda, pero también pueden agravar los resultados de los conflictos o acentuar las posibilidades de que éstos estallen.

El caso de las minas terrestres merece una mención aparte. Según estimaciones de las Naciones Unidas, hay alrededor de 110 millones de minas antipersonales dispersas en 64 países. La Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales, de Ottawa, que ha sido suscrita por 40 países, prohíbe la producción y el despliegue de minas.

A pesar de los posibles efectos negativos del GPM, las asignaciones económicas que supone no son absolutamente antiproductivas o contraproductivas. Lo que no se sabe es si constituye la forma de gasto público más eficiente para lograr los objetivos deseados. El costo de oportunidad del gasto militar corresponde a tres categorías: el gobierno puede incrementar el gasto total, lo que generalmente reduce el consumo privado; puede disminuir el gasto social, lo que se traduce en un deterioro de los servicios sociales, ya sea en términos de calidad o de cobertura, o puede realizar menos inversiones destinadas a ampliar la capacidad nacional de producción, como las inversiones en obras de infraestructura y servicios económicos, lo que limita el crecimiento económico (Hewitt, 1991a).

## 2. El reducido “dividendo de paz” en los países menos adelantados

Hasta la década de 1980, el elevado gasto militar de los países industrializados, unido a las altas tasas de interés imperantes, imponían una constante carga a los países deudores orientales y del hemisferio sur, junto con absorber los ahorros de los países europeos y del Extremo Oriente cuyo superávit podría haberse canalizado a inversiones o la prestación de asistencia económica a Europa oriental y el Tercer Mundo, o bien a una expansión interna (Kaldor, 1991). En los últimos 25 años ha habido por lo menos 125 guerras y otros conflictos en los países en desarrollo, que han provocado la muerte de 40 millones de personas (McNamara, 1991).

La reducción de los gastos militares en todo el mundo, que ha sido definida como “dividendo de la paz”, puede considerarse como un incremento del ahorro: si el GPM se hubiera mantenido al nivel de 1990, en 1997 habría superado en 357 000 millones de dólares la cifra efectivamente registrada. De hecho, en ese período el gasto se redujo en 117 800 millones de dólares, aunque hay que tener en cuenta que los países en desarrollo no contribuyeron a esa disminución; por el contrario, el gasto militar de esos países mostró un aumento de 22 200 millones en dicho período (véase el cuadro 4).

Al parecer, la etapa de descenso del gasto militar a nivel mundial estaría llegando a su fin. En el presupuesto de los Estados Unidos para 1999 se contemplaba el mayor incremento del gasto militar desde el creciente armamentismo en el contexto de la guerra fría bajo el gobierno del Presidente Reagan. Según el Servicio de Investigaciones del Congreso de dicho país, el comercio de armamentos ascendió a 23 000 millones, lo que representa una disminución con respecto al nivel alcanzado a comienzos de la década.<sup>4</sup>

### 3. Efectos directos en la producción

Los vínculos económicos directos del GPM en los países industrializados difieren de los que se dan en los países en desarrollo. Estos últimos importan la mayor parte del material bélico y la posibilidad de que el gasto tenga efectos económicos positivos es muy limitada, dado que los vínculos intersectoriales son limitados y los multiplicadores, bajos. El gasto militar en material producido en el mismo país es relativamente reducido y corresponde en una alta proporción a personal. Sus posibles efectos secundarios en el ámbito de la tecnología también son muy escasas.<sup>5</sup>

La producción de armas está muy concentrada en unos pocos países en desarrollo, dado que más de la mitad de las producidas por éstos proviene de la India e Israel. Los resultados de varios estudios de casos indican que la actividad de la industria de armamentos tiene escasos efectos colaterales en el sector civil. Por el contrario, la industrialización en este campo ha desplazado recursos humanos que antes se dedicaban a actividades más directamente productivas (Deger y Sen, 1983; Franko-Jones, 1992; Moon y Hyun, 1992).

Israel optó por crear una industria basada en la investigación y el desarrollo, manejada por empresas de pequeño y mediano tamaño, con una estructura concentrada y capaz de producir elevados beneficios. En Corea del Sur el futuro de la base de la industria de defensa ha dado origen a un debate que no se limita al costo y los beneficios de las compras directas, por contraposición a la coproducción, sino que se extiende también a la medida en que el país debería dedicarse a la producción de componentes claves como componentes electrónicos de aeronaves, sensores y municiones (*Defense News*, 5 de marzo de 1999).

En 1996, las importaciones de armas de los países latinoamericanos alcanzaron el nivel más alto registrado desde 1991 y representaron cerca del doble de las realizadas en 1994 (IIEE, 1997). En 1977 estas importaciones ascendieron a cerca de 2 000 millones de dólares (IIEE, 1998). Ese mismo año, las importaciones de municiones para artillería sumaron 117 millones de dólares (*Jane's Defense Weekly*, 1999). Los principales receptores de armas convencionales de mayor tamaño en el período 1991-1995 fueron Chile (1 037 millones de dólares), Brasil (762 millones), Argentina (600 millones) y Venezuela (492 millones) (SIPRI, 1998).

<sup>4</sup> "El Mercurio", 9 de agosto de 1999.

<sup>5</sup> De acuerdo a los resultados de un estudio de las empresas productoras de material bélico más grandes del mundo, el gasto para investigación y desarrollo de los contratistas que realizan actividades en esta área en los Estados Unidos aumentó un 31% entre 1996 y 1997 (*Defense News*, 20 de julio de 1998).

Además, el GPM tiene externalidades negativas en lo que se refiere a la capacidad productiva, puesto que diversas actividades con fines de lucro se concentran en el gasto militar dado el carácter no competitivo de la asignación de recursos. La naturaleza estratégica y confidencial del manejo de este gasto puede acentuar ciertas distorsiones que reducen la eficacia de la asignación y, por consiguiente, la productividad de los factores. Por no estar directamente relacionado con el funcionamiento del mercado, el gasto militar tiende a crear distorsiones en los precios relativos, que se convierten en un peso muerto limitante de la capacidad productiva general.

En lo que respecta al necesario fortalecimiento de la infraestructura en los países en desarrollo con el fin de fomentar el crecimiento, los gastos de capital en el sector de defensa pueden tener aplicaciones productivas. Esas pueden relacionarse con los beneficios que ofrecen las redes de transporte y telecomunicaciones imprescindibles para las actividades militares, como lo demuestran los ejemplos de la Carretera Transamazónica, que atraviesa la región del Amazonas en Brasil, y la Carretera Austral, que ha permitido internarse en los territorios del extremo sur de Chile. Por otra parte, son menos comunes de lo que parecería, debido a que las obras de infraestructura de uso exclusivamente militar no tienen ningún efecto secundario en el sector civil; en cambio, si las obras se van a destinar fundamentalmente a fines civiles no se justifica el considerarlas como gasto militar ni ejecutarlo como tal.

También se ha afirmado que los gastos destinados a entrenamiento militar que realizan los países en desarrollo pueden contribuir a elevar el nivel educacional de la fuerza de trabajo y a disciplinarla. Pero también hay quienes opinan que las fuerzas armadas no son una fuente significativa de recursos humanos con capacitación técnica en los países en desarrollo; de hecho, muchas de los conocimientos que se imparten en el entrenamiento militar se relacionan específicamente con el manejo de armas, por lo que no pueden aplicarse automáticamente en otras áreas (Ball, 1990).

En cuanto a la producción de bienes y servicios, los gobiernos suelen otorgar subsidios a las empresas que fabrican armamentos, que, como todos los demás subsidios, representan un empleo ineficiente de los recursos, mientras que la contribución de esta actividad a la economía es muy probablemente negativa (Hewitt, 1991b). En este caso, los mismos argumentos generales empleados en relación con las empresas públicas que operan en sectores monopólicos podrían aplicarse al principio de la subsidiariedad, la utilidad social derivada, y la capacidad de financiamiento y gestión del sector público.

En el caso de los servicios de seguridad social, el sector castrense suele recibir un trato privilegiado del gobierno.

## IV. ESTIMACIÓN DEL GASTO MILITAR

En términos generales, el GPM corresponde al total de gastos destinados a defensa. Debe incluir los gastos de personal, operacionales y de mantenimiento; adquisición de material bélico; investigación y desarrollo; construcción; fondos de pensiones; gastos de índole reservada; aportes a las instituciones militares internacionales; defensa civil (en caso de que opere fundamentalmente con fines militares); los servicios de espionaje; servicios de salud y educación; asistencia militar a otros países, y programas civiles y militares en que la defensa ocupa un lugar destacado. Los costos indirectos pueden variar notablemente de un caso a otro, como ocurre con las concesiones tributarias y tarifarias que se otorgan a las empresas vinculadas a la defensa.

Por otra parte, los gastos militares suelen contribuir a financiar actividades de instituciones civiles, que no deberían incluirse en el cálculo del GPM, entre otras de bancos, medios públicos de comunicación y empresas exportadores. Los bienes raíces de propiedad de las fuerzas armadas tienen un alto costo de mantenimiento, por lo general no vinculados a las funciones de defensa.<sup>6</sup>

### I. Fuentes y problemas de información

En el caso del gasto militar se plantea un problema de información que obedece fundamentalmente al carácter confidencial de gran parte de las actividades relacionadas con éste. Las definiciones varían de un caso a otro y hay "zonas grises" en la línea divisoria entre la seguridad pública y la defensa, y entre los gastos operacionales y destinados a la seguridad social, entre otros. Además, por su misma naturaleza el gasto militar está menos expuesto al escrutinio público y suele estar "oculto" en diversas partidas presupuestarias.

Por lo general, en la información sobre GPM no se incluyen las compras de armamentos, en tanto que algunos rubros se incorporan a otras categorías: los hospitales militares bajo "salud", las escuelas militares bajo "educación" y los subsidios a la industria de defensa bajo "desarrollo económico", entre otros.

Con frecuencia, los gastos anuales consignados son idénticos o solamente un tanto inferiores a las cifras sobre importación de armamentos, en aquellos casos en que se disponen de datos verificables sobre estas últimas; las "prácticas contables creativas" también son muy comunes, por ejemplo para encubrir los gastos o hacerlos aparecer como menores. Por lo tanto,

---

<sup>6</sup> El Ejército de Liberación Popular de China es dueño de un imperio comercial cuyo valor asciende a 6 500 millones de dólares y cuyas utilidades equivalen a una décima parte de esa suma (*The Economist*, 5 de agosto de 1999). Las fuerzas armadas centroamericanas han adquirido control de bancos, hoteles, servicios fúnebres, radios, agencias de publicidad, supermercados y tiendas a través de sus fondos de pensiones (*The Economist*, 20 de junio de 1999).

hay ciertas partidas, no consignadas por separado —costos indirectos, subsidios industriales y deudas relacionados con armamentos— que no se reflejan en la información disponible. En los estados financieros sobre gasto militar no se suele consignar el valor neto, por lo que se ignoran los activos pertinentes.

Como se indica en un documento de la OCDE, “la oscuridad en que están envueltas las estadísticas sobre gasto en defensa nacional de los países en desarrollo es un factor que obstaculiza el diálogo constructivo sobre políticas internacionales de seguridad y dificulta enormemente la evaluación del grado de adecuación de la distribución de recursos entre gasto civil y militar” (Herrera, 1994).

La mayor transparencia de la información sobre gasto militar es evidentemente una condición previa para el mejoramiento de la situación en el ámbito de la seguridad a través de un diálogo regional sobre políticas. En particular, las series cronológicas desagregadas sobre gasto en defensa son esenciales para comprender los mecanismos de defensa y desarrollo. Una primera medida que se podría tomar en esta esfera, que daría resultados limitados pero valiosos, sería la publicación de un manual detallado sobre metodología y métodos prácticos de cálculo (Berthelemey, McNamara y Sen, 1994).

La Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas ha hecho varios llamados a mejorar la información internacional sobre gasto de los países en esta esfera (Naciones Unidas, 1983). Habría que perfeccionar los métodos contables utilizados para el cálculo del gasto público militar, a fin de uniformar la presentación de las cuentas pertinentes tanto a nivel nacional como internacional, lo que se aplica también a la Organización Mundial del Comercio.

Una posible alternativa sería el cumplimiento de la exigencia de llevar un registro de los gastos militares y las armas convencionales. Muchos países de América Latina han firmado el Registro de Armamentos de las Naciones Unidas, pero sólo cinco de ellos han cumplido efectivamente con sus disposiciones. En este registro se consignan los aviones, misiles, barcos de guerra, vehículos de combate y la artillería de gran calibre. En un reciente intento de reducción del ingreso de armas de pequeño tamaño en zonas en conflicto, un grupo de expertos en armamentos comisionado por las Naciones Unidas recomendó la creación de un registro regional de municiones y explosivos, así como la ampliación del Registro de las Naciones Unidas, para incluir en él las armas livianas y pequeñas (*Jame's Defense Weekly*, 8 de agosto de 1999).

La Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales en mayo de 1999. En virtud de esta convención, los Estados miembros deben informar sobre exportaciones de armas y notificar el ingreso de armas al país en un plazo de 90 días.

## 2. Datos empleados

En vista de la necesidad de utilizar datos que sean lo más homogéneos posibles en términos conceptuales y que, a la vez, abarquen un período que permita realizar comparaciones entre distintas etapas, para el presente estudio hemos preferido utilizar información provenientes de las estadísticas oficiales que los países proporcionan al Fondo Monetario; esta información se ha utilizado como base para el desarrollo de los indicadores pertinentes.

La organización de los datos primarios se realizó de tal manera que permitieran elaborar indicadores de gasto público militar compatibles con otras variables, como el producto interno bruto, el gasto corriente total del gobierno, el gasto del gobierno en educación y salud, y el gasto per capita expresado en una moneda común. Con la excepción de los indicadores sobre la relación del GPM y el gasto en educación y salud, los indicadores de los países sobre los que se disponía de información se ponderaron por el PIB expresado en dólares de 1996. Debido a la falta de índices adecuados de precios representativos del GPM, se empleó el deflactor global del PIB para desarrollar los respectivos índices. La información sobre Cuba y Perú proviene de publicaciones del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos. En todos los casos en que fue posible hacerlo, el procesamiento de estos datos se rigió por los mismos criterios de estandarización que se aplicaron a la información de los demás países.

## 3. Disminución de los gastos militares en todo el mundo

El gasto militar mundial ascendió en 1998 a una cifra cercana a los 745 000 millones de dólares (SIPRI, 1999), que equivale a una proporción relativamente alta del producto mundial, aunque ha mostrado importantes cambios en los últimos años. Hasta mediados de los años ochenta, el GPM representaba de un 5% a un 6% de dicho producto (Hewitt, 1993). Con el término de la guerra fría y la reducción de la asistencia militar, el gasto militar mundial comenzó a disminuir, de tal modo que en 1997 y 1998 alcanzaba apenas al 2.3% del producto mundial.

El gasto en defensa constituye el 10.5% del gasto público, lo que se compara con un 14% en 1990 (Gupta, Schiff y Clements, 1996) (véase el cuadro 1). Cabe recordar que la proporción del gasto militar mundial correspondiente a los países menos adelantados fue de 7% en 1960, 11.3% en 1970 y 17.4% en 1980 (Sivar, 1987).

Hacia fines de los años ochenta, el 57% del gasto militar provenía de los países industrializados, lo que se compara con un 14% de los países en desarrollo, proporción superior al porcentaje del producto mundial que generan (Bayourni, Hewitt y Symansky, 1993).

Entre 1972 y 1988, los países en desarrollo importaron más del 70% de las armas transadas en operaciones internacionales y estas importaciones representaron el 7% de las compras en esos países en el exterior. Las importaciones de armas de los países de América Latina y el Caribe equivalieron al 7% del total mundial y el 3.3% de las importaciones regionales (Hewitt, 1991a).

#### 4. Flexibilidad del gasto en defensa de América Latina y el Caribe

Según las estimaciones más conservadoras, basadas en la información oficial disponible sobre los gastos en defensa de los países estos representaban, en promedio, un 9.5% de los gastos gubernamentales de los países de América Latina y el Caribe que disponían de datos sobre la materia a mediados de los años noventa y un 7.6% en 1996. Desde entonces, ha mostrado la menor reducción de todas las regiones (véase el cuadro 2).

En términos absolutos, en 1997-1998 el GPM de la región ascendió a 26 600 millones de dólares, suma que supera en 10 000 millones la registrada en 1990 y representa el 1.3% del PIB regional (véase el cuadro 3). En 1985-1987 representaba el 2.2% y en 1989-1990, un 1.8%.

El gasto militar es inferior en América Latina que en las demás regiones en desarrollo, como porcentaje del PIB y en comparación con el gasto del gobierno central, aunque cabe señalar que los conflictos armados también son menos frecuentes en esta región.

Además, América Latina y el Caribe es la única región del mundo cuyo gasto militar expresado como porcentaje del PIB se mantuvo invariable entre 1990 y 1998 (véase el cuadro 1), pero también registró el aumento más acentuado en ese mismo período (véase el cuadro 4).

En 1995 las fuerzas armadas de América Latina y el Caribe tenían una dotación cercana a 1 500 000 de efectivos, incluido personal permanente y conscriptos; esta cifra representa un incremento del 6.5% en comparación con 1985 (HIEE, 1997).<sup>7</sup>

El aumento de la dotación permanente, que fue tanto o más rápido que el de los empleados públicos, contrasta con el descenso del porcentaje de los empleos no agrícolas que representan estos últimos en la región, de 15.3% en 1990 a 13% en 1996 (CEPAL, 1998).

Estos resultados preliminares indican que el desarme no ha dado dividendos en América Latina, a pesar de los acuerdos de paz firmados en Centroamérica y la práctica inexistencia de conflictos militares en la región. En la región no se observa un "dividendo de la paz".

Según los resultados de un estudio realizado en 1998, durante los próximos diez años el gasto general en defensa superará los 262 000 millones de dólares y de esta cifra 80 000 millones se destinarán exclusivamente a adquisiciones.<sup>8</sup>

Estos datos también demuestran la necesidad de tomar en consideración el GPM en los análisis del gasto público. También habría que iniciar un debate sobre sus efectos, y su eficacia y eficiencia tanto en términos del logro de los objetivos concretos del gasto militar como en relación con el gasto público en general.

<sup>7</sup> Ese mismo año las fuerzas armadas de la OTAN tenían 4 700 000 efectivos (OTAN, *Press release*, 17 de diciembre de 1996).

<sup>8</sup> *Forecast International*, publicado en *Latin Trade* (1° de septiembre de 1998).

## V. ECONOMÍA POLÍTICA DEL GASTO EN DEFENSA

Los factores endógenos y exógenos, objetivos y subjetivos, derivados de la dificultad de definir la naturaleza del bien (capacidad defensiva) el supuesto objetivo del GPM, y de la discrecionalidad que caracteriza a su aplicación pueden provocar un sesgo en la determinación del nivel de gastos.

### a) Defensa y utilidad individual

A juicio de Hewitt, la determinación del nivel óptimo de GPM a partir del análisis tradicional de los bienes públicos es una tarea compleja, porque la demanda de este gasto es un elemento endógeno del sistema político y es interdependiente del nivel de GPM en los países vecinos.

El gasto óptimo en un bien público es aquel que iguala la disposición marginal a pagar a través de los impuestos y el costo marginal de producción del bien. Esto significa que la composición y el volumen del presupuesto deben basarse en la demanda agregada de GPM y otros bienes proporcionados por el gobierno, como también de los datos sobre costos técnicos. Sin embargo, la decisión de un gobierno de adoptar políticas que respondan o no respondan a la voluntad del pueblo depende de la eficacia de los mecanismos de adopción de decisiones en materia de políticas. Además, la demanda social de bienes de origen gubernamental sólo es significativa cuando las preferencias de los consumidores son razonablemente independientes del proceso político y los ciudadanos, en cuanto consumidores, disponen de información adecuada que les permite plantear demandas significativas de los distintos componentes del gasto público (Hewitt, 1991b).

Es difícil estimar los efectos del GPM en términos de utilidad individual. La relación entre GPM y beneficios derivados de la defensa es un tema que está sujeto a discusión sobre todo en lo que respecta al peligro de invasión, los efectos del GPM en cuanto a evitar una invasión, el valor de sistemas optativos de armamentos en términos de defensa y el grado en que el GPM contribuye al logro de otros objetivos nacionales. Además, la opinión pública está muy poco informada sobre el volumen y la composición del GPM y, en vista de este grave problema de información, no se puede saber si la percepción de la ciudadanía reflejada en la demanda pública es un factor relevante en la determinación del nivel óptimo del GPM (Hewitt, 1991b).

Uno de los métodos que podrían utilizarse para vincular el gasto militar a las preferencias individuales serían el establecimiento de un impuesto retenido en la fuente, similar al de seguridad social, con el objeto de financiar los gastos en defensa (Gold, 1981).

## b) Preferencias de la ciudadanía

El modelo de Hewitt permite comprender en parte la compleja economía política que rige la determinación del volumen de recursos que el gobierno puede asignar a gastos militares (Hewitt, 1993).

Este autor desarrolla un modelo sobre el marco de elección de la ciudadanía según el cual las autoridades políticas maximizan la utilidad que reciben.

Esto supone tomar en consideración en distintas medidas las preferencias de los ciudadanos, dependiendo de las instituciones políticas de cada país. Las autoridades deben hacer frente a limitaciones presupuestarias que afectan a toda la economía, y a divisas e ingresos limitados.

Asimismo, hay dos áreas relacionadas con el presupuesto que les plantean diversas opciones: i) la determinación de la magnitud del presupuesto y, por lo tanto, de la relación entre asignación de los recursos de la economía al sector público o privado, y ii) la distribución del gasto gubernamental entre gastos militares y otros. Las decisiones pertinentes son simultáneas y están interrelacionadas.

La solución proviene de un sistema de ecuaciones simultáneas. En la primera ecuación el gasto militar considerado como coeficiente del PIB es la variable dependiente, en tanto que las explicatorias son el gasto del gobierno central como coeficiente del PIB, el PIB, la población, el monto del financiamiento externo, factores geográficos y variables políticas, incluida la existencia o inexistencia de una guerra, y el tipo de gobierno.

Se espera que los gastos del gobierno central y las variables financieras influyan positivamente en el gasto militar, por el hecho de aumentar la disponibilidad general de recursos. Las repercusiones del PIB y de la magnitud de la población son poco claras, debido a la existencia de tendencias compensatorias. Por tratarse de un bien público, cabría suponer que la relación entre gasto militar y el PIB podría reducirse ante un aumento del PIB o de la población. Sin embargo, debido a que los gastos militares son compartidos y a que los países más grandes tienen la posibilidad de ser importantes potencias militares a nivel regional o mundial, se podría dar un vínculo positivo. Las variables geográficas se consideran como indicadores de factores de costo de la defensa de un país. Las variables políticas son descripciones aproximadas generales de la naturaleza de las instituciones políticas de distintos países. Evidentemente, en caso de guerra aumenta la demanda de gastos militares y, además, se plantea la hipótesis de que los países con gobierno militar otorgan más importancia a la seguridad en el ámbito de la defensa.

En la segunda ecuación, los gastos del gobierno central como coeficiente del PIB son la variable dependiente, mientras los factores determinantes son el porcentaje del PIB que representa el gasto militar, un índice de desarrollo y la disponibilidad de financiamiento externo.

En esta ecuación, se supone que el gasto militar ejerce una influencia positiva. El índice de desarrollo debería ser una variable sustitutiva de la capacidad del gobierno de captar ingresos, por lo que se espera que sea positiva. Se supone que la disponibilidad de financiamiento externo también ejerce una influencia positiva, fundamentalmente por los mismos motivos.

De acuerdo con las conclusiones de Hewitt, las variables financieras influyen en el nivel de gasto militar a lo largo del tiempo y de un país a otro. En la primera ecuación, la elasticidad del gasto militar en relación con el gobierno central es positiva y significativa, aunque siempre mucho menor que la unidad. Esto significa que todo incremento y toda reducción de la proporción de recursos asignados al gobierno se traduce en una variación del gasto militar que no alcanza a ser proporcional.

La segunda ecuación permite concluir que en la mayoría de los casos el gasto militar se refleja en un mayor gasto del gobierno. El coeficiente correspondiente a población resulta ser positivo y la elasticidad del gasto militar con respecto al ingreso per cápita es inferior a la unidad. Cuando el ingreso per cápita aumenta, el gasto militar también crece, pero en un menor porcentaje. La corriente neta de financiamiento externo público y con garantía pública presenta coeficientes positivos y significativos en la ecuación sobre el gasto del gobierno central, por lo que esta variable sigue teniendo un efecto indirecto positivo en la relación entre el gasto público y el PIB.

En cuanto al efecto de las variables políticas, el punto de referencia es un gobierno democrático que no está envuelto en ningún conflicto armado. Los coeficientes más significativos son aquellos que se relacionan con guerras internacionales y civiles, y le siguen en orden de importancia las monarquías, otras formas de gobierno y los gobiernos militares.

Las autoridades de países no democráticos suelen mostrar una mayor preferencia por el gasto militar que la población en general. Las políticas de los países que tienen un gobierno democrático reflejan más directamente las preferencias de toda la población, mientras en los demás regímenes es más común que las políticas sean un reflejo de las preferencias de las autoridades.

En el caso de las variables geográficas, la conclusión más categórica es la que indica que mientras más extensa sea la costa de un país mayor será su gasto militar. Otro tanto ocurre con las fronteras terrestres, pero el vínculo es menos marcado y no queda en claro el efecto vinculado a las superficies terrestres.

Hewitt considera que la estimación econométrica de este modelo explica en un 55% la variación del gasto militar como porcentaje del PIB. En términos absolutos, se ha observado que el gasto militar aumenta casi proporcionalmente al PIB y, en vista del alto porcentaje que queda sin explicación, evidentemente hay circunstancias históricas y políticas propias de cada país que ejercen una importante influencia.

De lo contrario, es difícil explicar las grandes diferencias observadas entre el nivel de gastos de distintos países después de que éste se normaliza por influencia del PIB, la población o el territorio (véase el cuadro 5).

La situación económica no ofrece una explicación sencilla de la dinámica del gasto militar (véase el gráfico 1).

En términos reales, el gasto en defensa aumentó a un promedio anual de 3.7% en América Latina y el Caribe en el período comprendido entre 1972 y 1988; este porcentaje supera levemente el incremento del PIB regional. El coeficiente de correlación entre gasto militar y PIB en ese período fue de 0.854. Como se observa en el gráfico, el PIB registró un crecimiento sostenido, mientras el gasto en defensa no mostraba una tendencia constante. En el período considerado se distinguen tres etapas.

Entre 1972 y 1980 ambos índices presentan un incremento, aunque los gastos militares mostraron un alza del 8.6% mientras el PIB sólo aumentó un 5.5%.

En el período 1981-1990 el índice del PIB muestra un crecimiento nulo entre 1980 y 1984, mientras el índice de defensa crecía en un 2%. En 1985-1990, época en que los regímenes *de facto* fueron siendo sustituidos por gobiernos democráticos en la mayoría de los países de la región, el gasto en defensa registró un descenso de 1.5%, en tanto que el PIB mostraba un aumento de 1.7% por año.

Por último, desde 1991 a 1998 el PIB mantuvo la tendencia expansiva anterior, mientras los gastos en defensa comenzaban a aumentar nuevamente. Entre 1990 y 1998 la tasa promedio de crecimiento anual del gasto en defensa fue de 4.7% y mientras el PIB registraba un alza de 3.6%. En los últimos dos años de ese período, los gastos militares mostraron una expansión mucho más acelerada que la del PIB regional.

### c) Participantes

Quienes influyen en la asignación del GPM, y determinan su magnitud y composición no sólo aplica criterios económicos, sino también de otro tipo. Por consiguiente, las repercusiones económicas directas de estos gastos, y las externalidades positivas y negativas que generan no explican las decisiones que éstos toman con respecto a los gastos en defensa.

De hecho, hay intereses personales que influyen en la actitud de legisladores, los burócratas del estamento militar, los centros de estudio especializados, los defensores de determinadas políticas y los dirigentes corporativos. Los intereses del sector militar y las motivaciones personales de los responsables de la toma de decisiones en esta área pueden influir de manera determinante en la asignación de recursos.

Las demandas relativas al presupuesto militar pueden aumentar por razones de carácter esencialmente nacional: prestigio, presión de integrantes de las fuerzas armadas, el interés de

algunas autoridades por pasar a la historia como "modernizadores" de las fuerzas armadas o las tentadoras ofertas que pueden hacer los fabricantes de armamentos.

Sin embargo, desde el punto de vista de la estrategia, las expectativas de las autoridades pueden contribuir al surgimiento de una serie de acciones y reacciones a nivel regional, que a su vez pueden provocar gastos militar de carácter exclusivamente reactivo. También es posible que dichas expectativas tengan efectos diametralmente opuestos; por ejemplo, la imposición de una moratoria regional, subregional o bilateral a la compra o venta de armamentos podría conducir a una reducción de este gasto.

La teoría sobre la toma interactiva de decisiones se refiere a las actitudes de los encargados de la adopción de decisiones que influyen en los demás. Una de las áreas en que las teorías de los juegos encuentra mayor aplicación es la de los problema militares tácticos y estratégicos. No se puede suponer que los recursos y las preferencias individuales (o de las instituciones castrenses) sean conocidos por sus competidores. Por lo tanto, habría que tomar en consideración factores tales como las ideas personales sobre la situación de los competidores y, asimismo, sobre el proceso de aprendizaje que se va dando a lo largo del tiempo.

A partir de 1965, y sobre la base de investigaciones patrocinadas por el Organismo de Control de Armamentos y Desarme de los Estados Unidos, se ha realizado una gran labor de estudio de los juegos que se repiten en forma infinitamente reiterada con información incompleta. Los estudios abarcan cálculos de equilibrio estratégico, juegos dinámicos en un marco temporal relativamente estático y juegos estocásticos, juegos reiterados que se realizan con información completa o incompleta; el "dilema del prisionero"; el enfoque axiomático, según el cual en lugar de definir directamente un concepto de solución, se enumeran las condiciones necesarias para lograrla y luego se observa a qué conducen; juegos con información asimétrica; juegos con múltiples participantes; situaciones de racionalidad limitada, en los que los jugadores no pueden considerar todas las alternativas.

El interés se centra entonces en la necesidad de colaboración entre aliados y los métodos pertinentes, entre otras cosas en cómo fomentar la viabilidad de las redes de alianzas desarrolladas con tanta dificultad en los años de la guerra fría; en cómo compartir la carga de la asignación de recursos y las decisiones estratégicas en una época de creciente interdependencia, y en cómo armonizar el interés en velar por la seguridad con la creciente interdependencia derivados de la expansión del comercio, la escasez de recursos y la modificación de la base tecnológica de poder de los países (McGuire, 1998).

#### d) Desarrollo tecnológico

La ampliación de la demanda en este campo también puede obedecer al hecho de que los adelantos tecnológicos estimulan un incremento del gasto militar, simplemente para "no quedarse atrás", lo que impone el mantenimiento de niveles mínimos. La presión tecnológica para aumentar el GPM es constante y, al parecer, cada vez mayor.

Desde otro punto de vista, el desarrollo tecnológico plantea nuevos interrogantes en relación con la defensa. Aparentemente no hay otra esfera del quehacer humano en la que se dé un proceso tan intenso de desarrollo de nuevos programas tecnológicos, ya sea para conservar la superioridad estratégica o para no perder terreno ante los adversarios (Pivetti, 1992). La obsolescencia de los equipos es menos predecible que en otros sectores y, como sucede en el sector salud, se puede caer en una trampa de aumento sostenido de los costos, en un contexto dominado por consideraciones relativas a la oferta.

El costo de una ofensiva o una operación defensiva con despliegue de todas las fuerzas en las que queden supervivientes ha aumentado extraordinariamente gracias a los adelantos tecnológicos, de modo que sería muy difícil para los países en desarrollo igualar la capacidad tecnológica de los países industrializados en el área militar. Sin embargo, según los cálculos estimativos realizados por la CIA en 1999, en el año 2015 todos los países, independientemente de los conocimientos sobre fabricación de misiles con que cuenten, estarán en condiciones de lanzar un misil balístico intercontinental (ICBM), ya sea simplemente mediante la compra de este material como mediante su desarrollo en el país (*Jame's Defense Weekly*, 5 de marzo, 1999).

Aunque parezca raro, las soluciones colectivas son cada vez más importantes en las cadenas de producción de material bélico. Las compras internacionales de material de este tipo son cada vez más comunes, en parte debido a la actual situación de la industria militar.

Los mercados nacionales de esta industria se han contraído desde el término de la guerra fría, por lo que su capacidad excedente es muy elevada. En el pasado esta contracción se ha compensado con exportaciones, pero la demanda de armamentos también ha disminuido en los países en desarrollo, de tal modo que las ventas totales se han estancado.

Pero la industria de defensa no se rige por fuerzas normales y competitivas; de hecho, gracias a un agresivo cabildeo se ha logrado evitar el cierre de algunas plantas, que de lo contrario habría sido inevitable, ya sea recurriendo a una declaración de bancarrota o a una fusión seguida de una consolidación, que han permitido eludir los mecanismos del mercado.

Los problemas de las empresas tradicionales que fabrican material bélico se ven agravados por el hecho de que la tecnología está provocando un cambio radical en sus operaciones. Cada vez con más frecuencia, estas empresas se ven obligadas a incorporar productos desarrollados para uso exclusivamente comercial, sobre todo de informática y computación. Esto plantea la posibilidad de que, en lugar de un número cada vez menor de proveedores de material bélico, surja un conjunto de nuevos productores, que tengan una marcada orientación comercial, que trabajen con tecnología altamente desarrollada y que ofrezcan una nueva generación de material bélico.

En Europa, los contratistas que producen material de defensa recurren a la realización de actividades conjuntas de desarrollo para lograr economías de escala; si no lo hicieran, se verían obligados a recurrir cada vez con más frecuencia a los Estados Unidos para la compra de armas con un alto contenido tecnológico. Los gobiernos de seis países europeos (Francia, Alemania, Italia, Suecia, España y el Reino Unido) han presionado a las empresas que fabrican material

aeroespacial y de defensa a consolidarse en una entidad paneuropea, la Empresa Europea Aeroespacial y de Defensa, que podría producir misiles y helicópteros, y probablemente otros tipos de armamentos, además de aeronaves (*Financial Times*, 7 de noviembre de 1998).

Aún no se han logrado avances importantes en este campo. Uno de los proyectos de colaboración más ambicioso entre países europeos, el proyecto "Horizon" de construcción de una fragata con la participación de tres países, fracasó después del retiro del Reino Unido (*Jame's Defense Weekly*, 5 de marzo, 1999).

Por otra parte, en diciembre de 1994 cuatro países nórdicos acordaron organizar 20 grupos de trabajo encargados de examinar variados proyectos de adquisición de material bélico, que abarcaba de submarinos a municiones. En esta operación conjunta de compra podía incluirse la adquisición de hasta 80 helicópteros en los próximos 10 años (*Financial Times*, 8 de julio de 1980).

Las operaciones conjuntas son un tema importante para la OTAN; las normas comunes y la estructuración de las fuerzas nacionales son requisitos previos para la colaboración entre redes y sistemas nacionales de armamentos.

#### e) Proveedores de armamentos

Las políticas de los proveedores de armamentos también son un importante factor determinante del nivel y la composición del gasto público militar. En el período 1992-1995, las exportaciones de armas a América Latina ascendieron a 860 millones de dólares; de ese total, un 30% procedía de los Estados Unidos y un 25% de los cuatro países europeos que son mayores exportadores de armas (Lumpe, 1998).

Las restricciones a las ventas de material bélico producido por Estados Unidos a la región se suspendieron en 1997. Un país sudamericano fue calificado como "principal no aliado de la OTAN" por los Estados Unidos y cuando, posteriormente, dicho país pidió ser aceptado como miembro de la organización su solicitud fue denegada.

Los países exportadores de armas han sido los que hasta ahora han impuesto las reglas del juego en este campo en la mayoría de los casos, ya sea a través de la venta de material bélico en condiciones especialmente favorables o la imposición de embargos selectivos o generales. Los países importadores deben abocarse a la adopción de normas propias sobre compras de armamentos, lo que permitirá el establecimiento de límites sobre la materia.

La provisión de asistencia militar suele traducirse en un aumento del GPM, aunque consista en donaciones. El crédito público externo, o el crédito externo con garantía pública, también tiende en principio a fomentar dicho aumento, debido al mayor volumen de recursos a disposición de los gobiernos. Los donantes que ofrecen cooperación internacional y las instituciones financieras internacionales no pueden ignorar que los fondos pertinentes, que

pueden destinarse a gasto público militar, no son recuperables. Sería conveniente que se aplicaran condiciones más estrictas en esta área (Deger y Sen, 1992).

## VI. FORMULACIÓN, APLICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DEFENSA

Las políticas de defensa pueden considerarse como un componente de una relación entre entidad principal y agente. Por lo general, es una modalidad privilegiada de gasto público que no se analiza abiertamente, es decir que no se considera en términos de las finanzas públicas tradicionales; además, no se ven afectadas por consideraciones de corto plazo y suelen examinarse exclusivamente en un marco de largo plazo.

Esta relación tampoco se maneja con transparencia, porque queda al margen de todo debate público sobre su eficacia y eficiencia (sin perjuicio de su carácter específico) ni se le aplican los parámetros que se utilizan en el caso de gastos públicos de otro tipo. Lo mismo ocurre en el caso de la evaluación de sus consecuencias en términos de bienestar social, tanto en un sentido específico como en comparación con el resto del gasto público.

### 1. Formulación de políticas de defensa

Cabe señalar que en los países industrializados la asignación de gastos militares se ha considerado inadecuada, por motivos relacionados tanto con la oferta como con la demanda, y es muy probable que lo sea también en los países en desarrollo, donde además estos gastos son aún menos transparentes.

En la región no hay expertos civiles en gastos militares, lo que permite a los miembros de las fuerzas armadas desoír las críticas por considerarlas injustificadas. Esto dificulta la formulación de las políticas públicas sobre defensa, a lo que se suma el hecho de que las barreras idiomáticas suelen impedir la rendición de cuentas sobre la materia.

En los países industrializados es muy común que se realice un debate parlamentario sobre este tema.<sup>9</sup> En los Estados Unidos, la función de elaboración del presupuesto que desempeña el Congreso corresponde a dos comisiones, la primera de las cuales da aprobación técnica para la realización de los proyectos contemplados, mientras la segunda se encarga de asignar los fondos necesarios a los proyectos que ya han recibido esa autorización técnica. El proceso demora unos seis meses y contribuye a que el manejo del aparato de defensa quede en manos de civiles de alta categoría.

---

<sup>9</sup> Véanse, entre otros, Congreso de los Estados Unidos (1997a y 1997b); en estos dos estudios se analizan abiertamente y, en algunos casos, en forma crítica, las propuestas del Departamento de Defensa sobre cursos alternativos de acción que permitan dar un mejor uso a los recursos fiscales.

En los países latinoamericanos, el análisis del presupuesto militar por parte del poder legislativo es muy limitado, dado que su aprobación depende de que llegue a un acuerdo entre el gobierno y las instituciones castrenses. Pese a esto, se observa una cierta tendencia al análisis del gasto militar por su justificación específica (Instituto de Estudios Estratégicos, 1998).

En algunos casos se ha establecido un GPM mínimo, en función de los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. En Chile, por ejemplo, en virtud de un decreto con fuerza de ley se garantiza a las fuerzas armadas el 10% de las ventas de la Corporación del Cobre (CODELCO), mientras en Ecuador se dispuso que las fuerzas armadas seguirían el 15% del ingreso generado por el petróleo por 15 años más, a partir de 1995 (SIPRI, 1998).

## 2. Manejo del gasto militar

En América Latina y el Caribe los pagos de sueldos y jubilaciones representan una proporción mucho más alta de los gastos militares que en los países desarrollados, por lo que estos gastos son más rígidos y es más difícil aumentar la eficiencia y la eficacia.

### a) Perspectiva microeconómica de la defensa

El análisis del gasto militar desde el punto de vista microeconómico se vio facilitado por técnicas desarrolladas por la Rand Corporation y aplicadas durante el período en que Robert McNamara fue Secretario de Defensa de los Estados Unidos, en los años sesenta, época en que se centró la determinación del nivel adecuado (¿cuánto es suficiente?), su costo de oportunidad (¿qué efectos económicos directos e indirectos tienen?) y su eficacia en función de los costos como sistema de adquisición de armamentos (efecto por unidad monetaria).

La aplicación de conceptos económicos al manejo del gasto militar podría ser de gran ayuda para las autoridades tanto en el ámbito fiscal como castrense. Esta práctica supondría el empleo de métodos económicos para la adopción de decisiones sobre la magnitud de las fuerzas armadas, el material bélico, el despliegue de fuerzas y el apoyo a éstas, lo que incorporaría consideraciones de carácter económico en la planificación militar (McGuire, 1998).

De acuerdo al mismo autor, esto exigiría lo siguiente: i) nuevas definiciones generales de costos y beneficios, ii) cuantificación de los beneficios y costos y traducción de éstos a valores reales, iii) búsqueda de programas y sistemas comparativos para lograr fines cuantificables y para realizar comparaciones entre éstos, iv) la determinación de fórmulas de reducción al mínimo del costo de fuerzas de distinta composición, sobre la base de la interrelación entre sus componentes y v) la adopción de decisiones que abarquen un período de varios años, a partir del cálculo de los valores actuales y vi) el creciente reconocimiento de la reacción del adversario como importante componente de los análisis sobre defensa (McGuire, 1998).

La aplicación general de normas sobre el gasto público podría influir positivamente en el manejo del gasto militar; dichas normas se referirían, entre otras materias, al procesamiento de

datos, la contratación de servicios externos, el otorgamiento de licencias y el empleo de concesiones. Al igual que en otras áreas del gasto público, estas técnicas permitirían una mayor especialización y un incremento de la eficiencia a nivel mundial.

La compra de material bélico por parte de los gobiernos es un área que se caracteriza por su escasa transparencia. Las inquietudes sobre corrupción en el comercio de armamentos y en la importación de equipos militares y conexos son bastante comunes. El financiamiento y la adquisición de material bélico también debería regirse por normas estándares (Navarro Meza, 1997).

En cambio, el empleo que se les da a los bienes de las fuerzas armadas suele estar sujeto a normas menos estrictas y exigencias de menor transparencia que las aplicables a activos públicos de otra índole.

En lo que respecta a las empresas de propiedad de las fuerzas armadas convendría la aplicación de ciertas normas de carácter general. En primer lugar, deberían definirse claramente tanto sus actividades productivas como su política de inversiones. La rendición de cuentas de los encargados de administrarlas debería estipularse en acuerdos de desempeño y en contratos de gestión. Por otra parte, debería considerarse la posibilidad de concertar alianzas con el sector privado e incluso de privatizar ciertas empresas. Por ejemplo, en España se va a privatizar la empresa electrónica INDRA de propiedad estatal, cuyos ingresos provienen en una alta proporción (alrededor del 40%) de ventas a las fuerzas armadas (*Defense News*, 10 de mayo de 1999).

#### b) Técnicas de gestión privada

En varios países industrializados se aplican técnicas de gestión privada, aunque suele haber discrepancia con respecto a las modalidades que deberían utilizarse específicamente en el caso del sector militar. En general, hay concordancia sobre la posibilidad de transferencia de la producción de bienes y servicios, que no son inherentes a la función de defensa. Un límite claro es el campo de batalla (véase el recuadro I).

## Recuadro I

*OTAN*

La OTAN está considerando la posibilidad de reestructurar la labor de planificación en materia de armamentos, logística e investigación que realiza y cuyo alcance ha ido en constante aumento. Esto conduciría a la creación de un departamento de alto nivel, encargado de la formulación de políticas y, a la vez, de las actividades relacionadas con el uso conjunto de tecnología y armamentos. El nuevo organismo daría asesoramiento a las autoridades de la OTAN en materias relacionadas con proyectos armamentistas, utilización transfronteriza de equipos y otros temas de importancia clave que han ido surgiendo después del término de la guerra fría. Aún no se sabe con certeza, ni mucho menos, si se otorgarán al nuevo comité facultades que lo habiliten para la toma de decisiones.

*Estados Unidos*

El Contralor del Pentágono ha propuesto que la información estadísticas sobre armamentos cumpla con requisitos de calidad que le permitan ser sometidas a una auditoría.

Las normas federales de los Estados Unidos sobre compra de material bélico están siendo revisadas a fin de asegurar la competencia de un mínimo de dos empresas en toda selección de contratistas para la prestación de servicios gubernamentales. En la selección propiamente tal el Departamento de Defensa tomará en consideración, entre otros factores, el desempeño de las empresas en el cumplimiento de contratos anteriores.

El Director de Compras del Pentágono tiene la obligación y la facultad de establecer prioridades en este campo en todos los servicios del país.

El Pentágono también ha propuesto enmendar las normas que rigen el manejo de equipos proporcionados por el gobierno, cuyo valor asciende a miles de millones de dólares, por parte de empresas privadas. Los contratistas podrían adquirir la propiedad de herramientas y equipos para pruebas especializados de un valor inferior a los 5 000 dólares, y no se exigiría el registro individualizado de material de bajo valor, mientras que las piezas que costaran 1 000 millones de dólares o más tendrían que contabilizarse en forma detallada.

El Departamento de Defensa de los Estados Unidos llamará a concurso público para más de 200 000 puestos civiles en los próximos seis años. La Marina, por su parte, permitirá que empresas privadas compitan por cerca de la mitad de sus empleos civiles en el 2002. Gracias a la privatización del servicio de envío de vehículos a personal civil y militar, éstos han sido entregado mucho más a tiempo.

La sección de compras de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos ha realizado sucesivos cambios de la normativa sobre adquisiciones, con el objeto de mejorar las relaciones con los contratistas. La primera serie de reformas hizo posible un ahorro de 30 000 millones de dólares en operaciones de compra. Las nuevas reformas reducirán el costo de compra, reducirán los plazos de entrega, y adecuarán en mayor medida los servicios de adquisiciones y apoyo de productos a las necesidades de la Fuerza Aérea. Esta dependencia ha solicitado la presentación de propuestas de empresas privadas para la prestación de servicios de mantenimiento de dos depósitos, uno de los cuales se destina a la reparación de modelos Stratotanker KC-1135 y el otro al de componentes electrónicos.

*Reino Unido*

En el Reino Unido se está abandonando paulatinamente el sistema de compras por licitación, para ir dando paso a la creación de una empresa contratista de alto nivel, de gran magnitud e internacional que prácticamente actuaría como un monopolio en Europa. Cabe suponer que la supervisión de los proveedores sería el principal instrumento de control de costos, que a la vez permitiría velar por la calidad.

El Ministerio de Defensa ha adjudicado 21 contratos con financiamiento privado, una modalidad específica destinada a atraer fondos privados para la ejecución de obras públicas. La contratación de operaciones de defensa propiamente tales es la única área que sigue provocando controversia.

En la década de 1980 la reparación y el reequipamiento de barcos de guerra estaban a cargo de contratistas privados, encargados del manejo de los astilleros nacionales, que seguían siendo de propiedad pública. A comienzos

de 1997, los dos astilleros navales más grandes fueron adquiridos por las empresas que se ocupaban de su operación. La privatización también es la tendencia predominante en lo que respecta al mantenimiento de aeronaves militares.

#### *Nueva Zelanda*

La Fuerza de Defensa de Nueva Zelanda se propone concentrarse en el alquiler de una amplia variedad de material bélico, luego de haber suscrito un acuerdo sobre la materia con los Estados Unidos el año pasado. Hace poco, los dos países firmaron un acuerdo de alquiler de 28 aviones de combate F-16 de los EE.UU., por plazos que suman un total de diez años. Al término de ese período, Nueva Zelanda tendrá la opción de comprar los aviones por 287 millones de dólares.

#### *Canadá*

El departamento de investigación y ciencias militares de Canadá establecerá vínculos más estrechos con las empresas que trabajan en el área de defensa, con el objeto de comenzar a fabricar nuevos armamentos y de conseguir la adjudicación de contratos en el extranjero. En cambio, el proceso de asignación a empresas privadas funciones más amplias de prestación de apoyo secundario al aparato militar en áreas tales como el mantenimiento está prácticamente paralizado.

#### *Europa*

Los gobiernos de los países europeos están estableciendo contactos con el sector comercial, a fin de traspasar, parcial o totalmente, la propiedad e incluso la operación de las instalaciones y cápsulas espaciales en el futuro. El concepto de utilización de servicios espaciales comerciales que complementen los servicios militares también ha ido adquiriendo creciente importancia en los Estados Unidos.

Fuente: *Defense News*, varios números.

### c) Empleo

A pesar de su importancia, el manejo de los recursos humanos en el sector militar sigue siendo *terra incognita* para los legos en la materia.

Los miembros de las fuerzas armadas son empleados públicos, pero su carrera se rige por normas rígidas. En América Latina no hay publicaciones sobre la materia escrita por civiles y la opinión de los militares al respecto se da prácticamente por sabida.

Sin embargo, no cabe duda de que convendría reconsiderar el manejo de personal en las fuerzas armadas; algunos de los aspectos importantes que merecen atención son los servicios de seguridad social, la postergación de la edad de retiro y la reducción de personal.

### d) Aspectos institucionales

Además de los problemas de índole general que presentan las instituciones fiscales de la región —incluido su escaso poder político, y su limitada cobertura y flexibilidad—, hay otros aspectos del gasto público militar, más específicos, como la falta de transparencia, la imprecisión

de los objetivos, las inadecuadas modalidades de distribución de recursos entre las distintas ramas, y la debilidad de la organización funcional y el manejo del personal.

En la región, la institución de más alto rango del sector suele ser el Ministerio de Defensa. Brasil es el único país sudamericano que tiene tres ministerios, en lugar de uno, encargados de la defensa, que fueron creados durante los gobiernos militares que se sucedieron entre los años 1964 y 1985. El actual gobierno se propone crear un Ministerio de Defensa encabezado por un civil.

En general, las instituciones existentes son insuficientes para evitar la frecuente duplicación de actividades y las pérdidas de economías de escala en fuerzas que teóricamente se complementan entre sí.

Las instituciones militares deberían reorganizarse a fin de incrementar la capacidad operativa conjunta.

#### **e) Reducción de los gastos militares**

El proceso de reducción de los gastos militares plantea ciertos problemas específicos. La introducción de cambios no sólo es un proceso demoroso, sino que también tiene un costo en lo que respecta a los recursos humanos y las instalaciones. La transición económica a un nivel inferior de gastos suele ser difícil, en vista de la indivisibilidad de las inversiones escalonadas a lo largo de varios años.

Es posible que el ajuste tenga graves consecuencias redistributivas para quienes dependían de actividades militares o conexas. En el caso de una economía en desarrollo, se plantea el problema de absorción de parte de los ex integrantes de las fuerzas armadas, lo que dependerá de factores tales como el número de personas que han ido quedando desplazadas y el ritmo en que se ha ido dando este proceso, su capacitación, la disponibilidad de trabajo y la relación entre ambos, la tasa de creación de empleos y la eficacia y cobertura de las políticas de recapitación.

En algunos casos, se ha culpado a la reducción del gasto militar y al despido de personal de provocar ciertos efectos indeseados, entre otros la aparición de grupos de desempleados que se dedican a actividades ilegales, lo que acentúa la inseguridad de la población. En cuanto a los integrantes de las fuerzas armadas, su reubicación en actividades productivas no es una tarea sencilla y en algunos casos puede ser simplemente imposible.

Lo ocurrido en la antigua Unión Soviética al parecer demuestra que la producción de bienes de uso civil por parte de empresas relativamente sofisticadas que se especializan en la producción de material bélico sólo tiene externalidades positivas limitadas (Bayoumi, Hewitt y Symansky, 1993).

### 3. Evaluación

En América Latina y el Caribe el gasto militar en general no se somete a evaluaciones profesionales independientes. El GPM no es una excepción a esta regla y, además, presenta una característica que le es peculiar: algunos sectores consideran que la información y el análisis del gasto público militar deberían mantenerse dentro del ámbito castrense.

#### a) Gasto militar y no militar

Tal como ocurre con el gasto público, habría que estimar la utilidad social marginal del gasto militar y luego compararla con otros gastos públicos, sobre todo con los destinados a las esferas social y económica. En este sentido, sería interesante, entre otras cosas, calcular el costo y los beneficios que ha aportado el reducido gasto militar a países como Costa Rica. Lo que aún no existe es una metodología que permita realizar este tipo de cálculos.

Por otra parte, la contrapartida negativa más evidente del gasto militar se encuentra en la programación del presupuesto, área en que los efectos de exclusión o desplazamiento pueden ser muy marcados, dado que los gastos militares contemplados en el presupuesto pueden impedir la asignación de fondos a fines sociales y económicos.

La información disponible no permite el estudio directo de la dinámica del gasto militar en comparación con el gasto social y económico. Los gastos sociales se han descentralizado, lo que no ha ocurrido con el gasto militar, por lo que no pueden compararse en una misma categoría, la de "gobierno central", que es la utilizada más comúnmente.

Teniendo esto presente, llegamos a la conclusión de que la proporción del gasto del gobierno central correspondiente a gasto militar ha aumentado si se lo compara con el destinado a educación (de 78% en 1980-1990 a 93% en 1990-1995), pero ha disminuido si se lo compara con el gasto en salud (de 162% en los años ochenta a 116% en los primeros cinco años de la presente década).

En el período 1990-1995, el promedio no ponderado de gasto en defensa de los gobiernos centrales de los países de la región fue de un dólar por cada 1.1 dólares destinados a educación y cada 0.9 dólares asignados a salud. Esta relación varía notablemente de un país a otro, dado que en algunos países el gasto militar es superior al gasto en salud o en educación y, en algunos casos, es mayor que ambos.

#### b) Aspectos institucionales

Como ocurre también con otras instituciones públicas, cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿qué organización se daría a las fuerzas armadas si se decidiera crearlas en las presentes circunstancias? La configuración, el manejo y la evaluación del GPM deberían analizarse a la luz de sus características específicas.

Las frecuentes diferencias estratégicas existentes entre instituciones castrenses y las distintas percepciones que tienen éstas de la situación internacional debería examinarse en el marco institucional, para poder convertirlas en políticas alternativas.

### c) Eficacia y eficiencia

Antes de asignar fondos presupuestarios a gastos militares, habría que plantear las siguientes preguntas relativas a su eficacia: ¿este gasto ha permitido lograr el objetivo deseado?, ¿se podrían haber conseguido los mismos resultados con menos recursos?

En la evaluación del GPM hay que tomar en cuenta la estructura del sector, incluidos su personal, el material, la infraestructura y otros gastos. Los gastos relacionados con personal representaron apenas el 39.3% del total en Estados Unidos y el 42.2% en el Reino Unido en el período 1990-1994, mientras en Argentina y Brasil superaron el 80% en 1986 (IIEE, 1988; OTAN, *Press Release*, 17 de diciembre de 1996). Por otra parte, las actividades de investigación y desarrollo representaban el 8% tanto en los Estados Unidos como en el Reino Unido a mediados de los años ochenta y un porcentaje mucho menor en América Latina.

La estructura del gasto militar en América Latina y el Caribe limita su eficiencia. Los gastos en personal, que representan la mayor parte del total, son los más difíciles de reducir. De hecho, se da una presión endógena en favor de su incremento, mientras en el caso de los gastos de inversión y operativos ocurre exactamente lo contrario. Por lo tanto, los programas de ajuste fiscal pueden reducir la capacidad operativa de las fuerzas armadas, en vista de que los recortes discrecionales de los gastos suelen aplicarse a operativos y con fines de inversión, fenómeno que también se da en el caso del gasto público general (Soto, Riveros y Giha, de próxima publicación). La práctica de asignar fondos a fines específicos puede acentuar la rigidez en esta área.

Otro método de evaluación del GPM consiste en la consideración de la relación entre personal operativo o contingente militar y personal administrativo o logístico. Esto permite determinar el grado en que los países se apartan de los parámetros internacionales. En un estudio de caso realizado en Colombia se calculó que la relación era 1:8, lo que se compara con un coeficiente internacional de 1:3 (Soto, Riveros y Giha, de próxima publicación). Si se desea dar una mayor precisión a estos datos, se podría tomar también en cuenta la calidad del material bélico.

Los cambios que se van dando en las funciones que cumplen las distintas ramas de las fuerzas armadas pueden modificar las asignaciones presupuestarias. Por ejemplo, el análisis del rol desempeñado por la fuerza aérea en la guerra de Kosovo podría influir en la asignación que se dé a los recursos presupuestarios, lo que a su vez podría traducirse en reducciones de fondos con el fin de canalizarlos a otros servicios.

Todas las consideraciones anteriores apuntan a una conclusión en materia de políticas: se necesitan indicadores relevantes que permitan evaluar el gasto militar. Este objetivo podría plantearse desde el comienzo del ciclo de formulación de políticas públicas, es decir desde su concepción.

Un buen punto de partida podría ser la clasificación económica de los gastos relacionados con la función de defensa en las mismas categorías empleadas en el caso de todos los demás gastos públicos: remuneración del personal, uso de bienes y servicios, consumo de capital fijo, amortización de las propiedades, subsidios, donaciones, beneficios sociales y otros gastos.<sup>10</sup>

#### 4. Reforma del gobierno y del sistema de defensa

La modernización de la estructuración, el manejo y la evaluación del gasto en defensa es parte de un proceso global de reforma del gobierno. De hecho, ambas pueden reforzarse mutuamente.

Como ha dicho el Viceministro de Políticas de Corea del Sur, “La reforma militar y la reforma del gobierno tienen objetivos muy similares. En los proyectos de reforma del pasado se asignaba su aplicación práctica a las mismas entidades, por lo que despertaron una gran resistencia. En cambio, hoy en día contamos con un consenso público y nacional. Las reformas realizadas en el ámbito gubernamental han creado una atmósfera positiva, que facilitará la aplicación del programa del Ministerio de Defensa”.<sup>11</sup>

El gasto militar debería convertirse en un elemento integral del gasto público, ser objeto de fiscalización pública y regirse por métodos formales que incrementen su economía, eficiencia y eficacia.

---

<sup>10</sup> Véase Fondo Monetario Internacional, *Manual on Government Finance Statistics*. Esta nueva publicación sustituye a la última edición, publicada en 1986.

<sup>11</sup> Entrevista publicada en el número de *Jane's Defense Weekly* del 30 de junio de 1999.

## : BIBLIOGRAFÍA

- Ball, N. (1990), "Adjusting to reductions in military expenditure and defense procurement", *World Bank Research Symposium on Military Expenditure*, Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre.
- Bayoumi, T., D. Hewitt y S. Symansky (1993), "The Impact of Worldwide Military Spending Cuts on Developing Countries", IMF Working Paper, N° 86, Washington, D.C., Departamentos de Estudios/Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional (FMI), noviembre.
- Benoit, E. (1973), *Defense and Economic Growth in Developing Countries*, Lexington, Lexington Books.
- Berthelemy, J., R. McNamara y S. Sen (1994), "The Disarmament Dividend: Challenges for Development Policy", Policy Brief, N° 8, París, Centro de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Camdessus, Michael (1999), "After-Crisis on Poverty Alleviation and Peace for Development", *Address during the 1999 ECOSOC Session*, Ginebra, 5 de julio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.1997/Rev.1), Santiago de Chile, abril.
- Congreso de los Estados Unidos (1997a), *A Look at Tomorrow's Tactical Air Forces*, Washington, D.C., Oficina Congressional del Presupuesto, enero.
- \_\_\_\_\_ (1997b), *Moving U.S. Forces: Options for Strategic Mobility*, Washington, D.C., febrero.
- Deger, S. (1990), "World military expenditure", *SIPRI Yearbook 1990*, Estocolmo, Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI).
- \_\_\_\_\_ (1986), *Military Expenditure and Economic Development: the Economic Effects*, Londres, Routledge.
- Deger, S., y S. Sen (1983), "Military expenditure, spin-off and economic development", *Journal of Development Economics*, vol. 13, agosto.
- Faini, R., P. Annez y L. Taylor (1984), "Defense spending, economic structure and growth: evidence among countries and over time", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 32, N° 3, Chicago, University of Chicago Press.
- FMI (Fondo Monetario Internacional), *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D. C., varios años.
- \_\_\_\_\_ (1997), *IMF Review*, vol. 26, N° 23, Washington, D.C., 22 de diciembre.
- Franko-Jones, P. (1992), *The Brazilian Defense Industry*, Boulder, Westview Press.
- Gold, David (1981), "Defense trust", *The Nation*, 12 de diciembre.
- Gupta, S., J. Schiff y B. Clements (1996), "Worldwide Military Spending 1990-1995", IMF Working Paper, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), junio.
- Herrera, R. (1994), *Statistics on Military Expenditure in Developing Countries: Concepts, Methodological Problems and Sources*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Hewitt, D. (1993), *Military Expenditure 1972-1990: The Reason Behind the Post-1985 Fall in World Military Spending*, IMF Working Paper, N° 12, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo.

- \_\_\_\_\_ (1991a), "Military expenditure in the developing countries", *Finance and Development*, vol. 28, Nº 3, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI)/Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_ (1991b), *Military Expenditure: International Comparison of Trends*, IMF Working Paper, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo.
- Hume, D. (1739), *A Treatise of Human Nature*, Londres, J. Noon.
- IIEE (Instituto Internacional de Estudios Estratégicos) (1998), *The Military Balance 1997-1998*, Londres.
- \_\_\_\_\_ (1997), *The Military Balance 1996-1997*, Londres.
- Jane's Defense Weekly* (1999), "Artillery ammunition", 17 de febrero.
- Kaldor, M. (1991), "Problems of adjustment to lower levels of military spending in developed and developing countries", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, Washington, D.C., Banco Mundial, abril.
- Knight, M., N. Loayza y D. Villanueva (1996), "The Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth", IMF Staff Papers, vol. 43, No. 1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo.
- Lahera, E. (1997a), "El papel del Estado y el gobierno en el desarrollo. Una mirada desde la CEPAL", *Comercio exterior*, vol. 47, Nº 11, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1997b), "Tareas del sector público para el desarrollo", *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), inédito.
- Lee, D. R. y R. K. Vedder (1996), "The political economy of the peace dividend", *Public Choice*, Nº 88, Dordrecht, Países Bajos, George Mason University.
- Lumpe, L. (1998), "The new U.S. policy on arms exports to Latin America. A market opportunity for U.S. firms risks democratic gains", *IASA Forum*, vol. 28, Nº 4, Washington, D.C., Federación de Científicos de los Estados Unidos.
- McGuire, Martin (1998), "Defense economics", *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Londres, McMillan Reference Ltd.
- McNamara, R. (1991), "Reducing Third World military spending", *Finance and Development*, vol. 28, Nº 3, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI)/Banco Mundial.
- McSherry, P. (1999), "The military in politics. Review essay", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, tercer semestre.
- Mendes, Ruben (1999), "Peace as a global public good", *Global Public Goods*, I. Kaul, I. Grunberg y M. Stern (comps.), Oxford, Oxford University Press.
- Moon, C., y I. Hyun (1992), "Muddling through security, growth and welfare", *Defense, Welfare and Growth: Perspectives and Evidence*, S. Chan y A. Mintz (comps.), Londres, Routledge.
- Naciones Unidas (1983), *Reduction of Military Budgets: Refinement of International Reporting and Comparison of Military Expenditures*, serie Disarmament Study, Nº 10, Nueva York, Departamento de Asuntos de Desarme.
- Navarro Meza, M. (1997), "El Ministerio de Defensa y la organización política de la defensa", *FASOC*, vol. 12, Nº 4, Santiago de Chile, octubre-diciembre.
- Pivetti, M. (1992), "Military spending as a burden on growth: an "underconsumptionist" critique", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 16, Nº 4, Londres, Sociedad de Economía Política de Cambridge.

- Rojas, F. (1997), "América Latina: alternativas y mecanismos de prevención en situaciones vinculadas a la soberanía territorial", *Paz y seguridad en las Américas*, N° 14, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), octubre.
- Rosales, O. (1996), "Gasto militar: aproximaciones económicas", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, inédito.
- Samuelson, P. (1955), "Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure", *Review of Economics and Statistics*, N° 37, Cambridge, Universidad de Harvard, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1954), "The pure theory of public expenditure", *Review of Economics and Statistics*, N° 36, Cambridge, Universidad de Harvard, noviembre.
- Samuelson, P. y W. Nord Haus (1993), *Economics*, McGraw-Hill.
- Seiglie, Carlos (1998), "Defence spending in a Neo-Ricardian world", *Económica*, N° 65.
- Scheetz, T. (1994), *Gastos militares en América del Sur, proliferación de armamentos y medidas de fomento de la confianza y seguridad en América Latina*, Lima, Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe.
- Sen, A. (1987), "Comment on A. Brody, defense spending as a priority", *Peace, Defense and Economic Analysis*, C. Schmidt y F. Blackaby (comps.), Londres, Macmillan.
- SIPRI (Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz) (1998), *SIPRI Yearbook, 1997. Armaments, Disarmament and International Security*, Estocolmo.
- Sivard, Ruth Leger (1987), *World Military and Social Expenditures, 1987-88*, Washington, D.C., World Priorities.
- Soto, A., H. Riveros y Y. Giha (s/f), "Military spending in Colombia: macro and microeconomic aspects", *CEPAL Review*, inédito.
- Stiglitz, J. (1988), *Economics of the Public Sector*, segunda edición.
- Ullmann, R. (1993). "Redefining security", *International Affairs*, vol. 8. Londres, Royal Institute of International Affairs.



⋮

**Cuadros y gráficos**



Cuadro 1

## GASTO MILITAR PONDERADO POR EL PIB

|   | Como porcentaje del PIB |      |      |      |      |      | Como porcentaje del gasto público total |      |      |      |      |      |
|---|-------------------------|------|------|------|------|------|---|------|------|------|------|------|
|   | 1990                    | 1993 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1990                                    | 1993 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
| Todos los países                          | 3.5                     | 2.8  | 2.4  | 2.4  | 2.3  | 2.3  | 14.1                                    | 11.6 | 10.5 | 10.6 | 10.6 | 10.5 |
| Economías avanzadas                       | 3.3                     | 2.8  | 2.4  | 2.4  | 2.3  | 2.3  | 13.9                                    | 11.6 | 10.3 | 10.4 | 10.4 | 10.3 |
| Países industriales                       | 3.3                     | 2.7  | 2.3  | 2.3  | 2.3  | 2.3  | 13.6                                    | 11.3 | 10.0 | 10.2 | 10.2 | 10.1 |
| Nuevas economías industrializadas de Asia | 4.1                     | 3.8  | 3.5  | 3.7  | 3.7  | 3.7  | 24.5                                    | 20.9 | 19.4 | 18.9 | 18.6 | 16.5 |
| Países en desarrollo                      | 3.0                     | 2.6  | 2.5  | 2.3  | 2.3  | 2.4  | 13.4                                    | 12.3 | 12.5 | 11.7 | 11.8 | 11.8 |
| Africa                                    | 3.3                     | 3.0  | 2.7  | 2.5  | 2.4  | 2.4  | 11.7                                    | 9.8  | 9.3  | 8.9  | 8.6  | 8.5  |
| Asia                                      | 2.4                     | 2.0  | 1.8  | 1.7  | 1.7  | 1.7  | 11.9                                    | 11.9 | 12.3 | 11.4 | 10.9 | 10.5 |
| Medio oriente *                           | 8.1                     | 6.5  | 6.4  | 6.3  | 6.5  | 6.6  | 24.9                                    | 18.4 | 21.1 | 19.5 | 20.4 | 21.2 |
| Hemisferio occidental                     | 1.2                     | 1.2  | 1.3  | 1.2  | 1.3  | 1.2  | 7.0                                     | 7.2  | 6.8  | 6.2  | 6.8  | 6.7  |
| Países en transición                      | 6.0                     | 3.1  | 2.5  | 2.4  | 2.4  | 2.4  | 16.1                                    | 10.5 | 9.8  | 9.7  | 10.7 | 10.4 |
| Europa Central                            | 2.3                     | 2.3  | 2.2  | 2.1  | 1.9  | 1.9  | 11.6                                    | 6.7  | 6.7  | 6.8  | 6.5  | 6.8  |
| Antigua Unión Soviética                   | 6.9                     | 3.8  | 2.7  | 2.6  | 2.7  | 2.9  | 16.6                                    | 16.1 | 13.1 | 12.2 | 14.3 | 15.1 |

Fuente: *Boletín del FMI*, vol. 27, N° 9, 1998; *Boletín del FMI*, vol. 28, N° 11, 1999.

\* Incluye Chipre, Malta y Turquía.

Cuadro 2

**GASTO MILITAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
(En miles de millones de dólares de los EE.UU.)

|                   |          |
|-------------------|----------|
| 1990              | 16 508.5 |
| 1991              | 16 547.9 |
| 1992              | 17 748.1 |
| 1993              | 18 805.1 |
| 1994              | 21 320.1 |
| 1995              | 22 870.1 |
| 1996              | 23 572.3 |
| 1997 <sup>a</sup> | 26 704.8 |
| 1998 <sup>a</sup> | 26 503.2 |

Fuente: CEPAL, estimaciones realizadas sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

Cuadro 3

INDICADORES DE GASTO PÚBLICO MILITAR EN ALGUNOS PAÍSES DE  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE <sup>a</sup>  
(En porcentajes)

| País                 | Como porcentaje del PIB |           | Como porcentaje del gasto del gobierno central |      |
|----------------------|-------------------------|-----------|--|------|
|                      | 1990-1995               | 1996-1998 | 1990-1995                                      | 1996 |
| Argentina            | 1.5                     | 1.2       | 9.0  | 7.2  |
| Bolivia              | 2.5                     | 1.9       | 9.5  | 7.6  |
| Brasil               | 1.2                     | 1.3       | 4.2  | 4.0  |
| Chile                | 3.3                     | 3.1       | 13.2   | 12.2 |
| Colombia             | 2.0                     | 2.6       | 7.5  | 8.7  |
| Ecuador              | 2.1                     | 1.9       | 10.9   | 10.0 |
| El Salvador          | 1.8                     | 0.7       | 13.2   | 5.2  |
| Guatemala            | 1.1                     | 0.8       | 14.7   | 16.9 |
| Jamaica              | 0.5                     | 0.4       | 3.9  | 4.0  |
| México               | 0.4                     | 0.4       | 3.2  | 3.9  |
| Paraguay             | 2.2                     | 1.5       | 21.3   | 9.6  |
| República Dominicana | 0.7                     | 0.6       | 3.9  | 4.0  |
| Uruguay              | 1.8                     | 1.8       | 6.7  | 5.0  |
| Venezuela            | 1.8                     | 1.8       | 11.5   | 8.6  |
| Promedio             | 1.6                     | 1.3       | 9.5  | 7.6  |
| Promedio ponderado   | 1.3                     | 1.3       | 6.0  | 5.3  |

Fuente: CEPAL, estimaciones realizadas sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional.

<sup>a</sup> Datos preliminares.

Cuadro 4

**VARIACIONES DEL GASTO MILITAR POR REGIONES  
1990-1998**  
(En miles de millones de dólares)

|   | 1990-1995    | 1995-1997    | 1990-1997     | 1997-1998 <sup>a</sup> |
|---|--------------|--------------|---------------|------------------------|
| <b>Todos los países</b>                   | <b>-99.5</b> | <b>-18.3</b> | <b>-117.8</b> | <b>-15.3</b>           |
| Economías avanzadas                       | -10.3        | -30.7        | -41.0         | -10.6                  |
| Países industrializados                   | (-21.3)      | (-33.8)      | -55.1)        | (-4.3)                 |
| Nuevas economías industrializadas de Asia | (9.8)        | (2.3)        | (12.1)        | (-6.4)                 |
| Países en desarrollo                      | 12.5         | 9.7          | 22.2          | -1.3                   |
| África                                    | -2.3         | -1.2         | -3.5          | -0.3                   |
| América                                   | 7.9          | 4.0          | 11.9          | -0.1                   |
| Asia                                      | 8.5          | 2.9          | 11.4          | -1.9                   |
| Oriente Medio <sup>b</sup>                | -1.5         | 4.0          | 2.5           | 1.0                    |
| Países en transición                      | -101.7       | 2.8          | -99.9         | -3.3                   |
| Antigua Unión Soviética                   | -97.7        | 3.6          | -94.1         | -4.0                   |
| Europa Central                            | -4.0         | -0.9         | -4.9          | 0.6                    |

Fuente: *Boletín del FMI*, vol. 27, N° 9, 1998; *Boletín del FMI*, vol. 28, N° 11, 1999.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

<sup>b</sup> Incluye Chipre, Malta y el área de Turquía.

Cuadro 5

**INDICADORES DE GASTO PÚBLICO Y CONTINGENTE MILITAR EN ALGUNOS  
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
1997-1998 <sup>a</sup>**

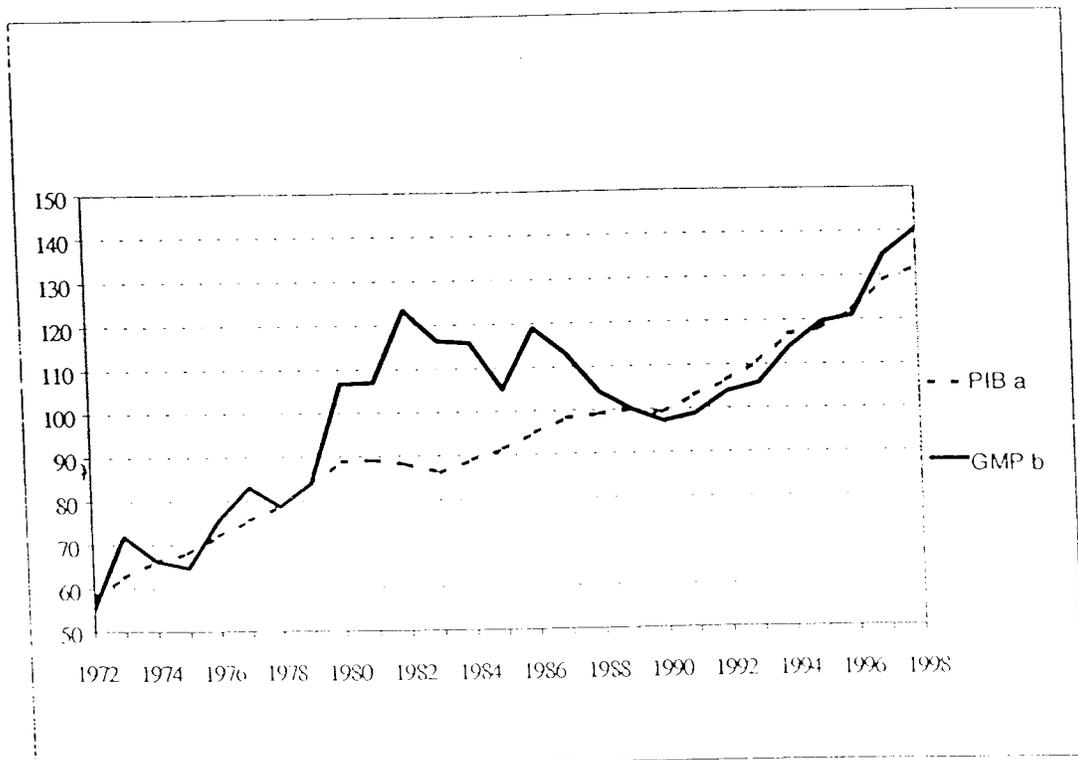
| Países                    | Gasto militar público<br>per cápita<br>1998<br>(en dólares) | Contingente militar 1997                    |   |
|---------------------------|---|---|---|
|                           |   | Contingente militar por<br>1 000 habitantes | Contingente militar por<br>1 000 habitantes |
| Argentina                 | 112.2   | 2.0   | 2.6   |
| Bolivia                   | 19.1  | 4.4   | 3.0   |
| Brasil                    | 66.7  | 1.9   | 3.7   |
| Chile                     | 151.2   | 6.4   | 12.4  |
| Colombia                  | 64.1  | 3.6   | 12.8  |
| Cuba                      | ...   | 5.4   | 52.4  |
| Ecuador                   | 28.6  | 4.8   | 20.3  |
| El Salvador               | 13.6  | 4.7   | 135.2                                       |
| Guatemala                 | 12.2  | 3.9   | 37.6  |
| Jamaica                   | 8.7   | 0.4   | 30.0  |
| México                    | 16.3  | 1.9   | 8.9   |
| Paraguay                  | 27.3  | 3.9   | 5.0   |
| Perú                      | 55.7  | 5.1   | 9.7   |
| República Dominicana      | 9.5   | 3.1   | 50.3  |
| Uruguay                   | 104.4   | 8.0   | 14.5  |
| Venezuela                 | 88.5  | 2.5   | 6.1   |
| <b>Promedio</b>           | <b>51.9</b>   | <b>3.9</b>                                  | <b>22.0</b>                                 |
| <b>Promedio ponderado</b> | <b>57.0</b>   | <b>2.7</b>                                  | <b>6.2</b>                                  |

Fuente: CEPAL, cálculos realizados sobre la base de datos estadísticos del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, 1998.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

Gráfico 1

**PRODUCTO INTERNO BRUTO Y GASTO MILITAR PÚBLICO**  
(Índice anual, 1989 = 100)



Fuente: CEPAL, sobre la base de estimaciones basadas en datos estadísticos del Fondo Monetario Internacional y el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz.

<sup>a</sup> Producto interno bruto.

<sup>b</sup> Gasto militar público.