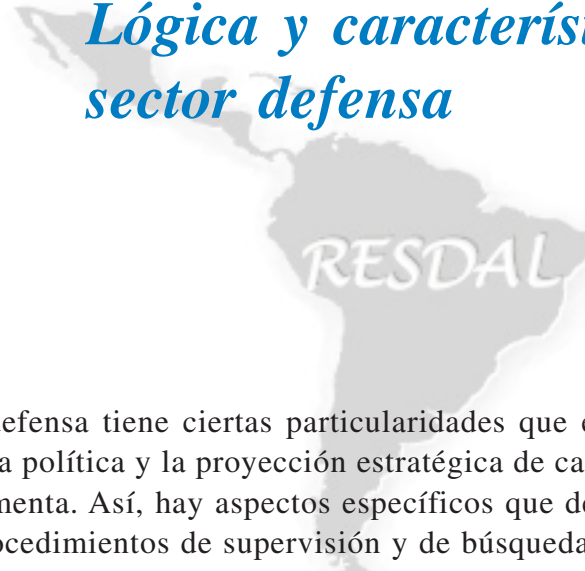


## APÍTULO 2

### *Lógica y características del sector defensa*



El presupuesto de defensa tiene ciertas particularidades que están definidas tanto por la historia, la coyuntura política y la proyección estratégica de cada país, como por el tipo de actividad al que alimenta. Así, hay aspectos específicos que deben ser considerados, pues afectan tanto los procedimientos de supervisión y de búsqueda de transparencia, como las estrategias que pueden seguirse respecto de su tratamiento. Ello supone comprender además de las variables políticas mencionadas, las cuestiones técnicas que operan en su interior. Ello no quiere decir que este presupuesto deba ser tratado de manera distinta al presupuesto general de la Nación.

El presupuesto público es la natural concreción de la voluntad política de la Nación. Se puede afirmar que toda propuesta política es discurso hasta el momento en que se refleja en el presupuesto. Lo mismo pasa con la defensa nacional. Si así no fuera, sería imposible hacer la conexión necesaria entre las acciones de defensa y las de otros sectores de la actividad pública. Todos los sectores nacionales poseen especificidades; en cada país debe considerarse hasta dónde las reservas y bloqueos existentes en los presupuestos de defensa guardan relación con la particularidad del sector, y hasta dónde son producto de complejas relaciones políticas o intereses sectoriales.

Veamos algunas de las particularidades que deben ser tenidas en cuenta al abordar el presupuesto de defensa.

### *2.1 La defensa es un bien público*

El sistema de organización económica (capitalista) predominante en América Latina reconoce al mercado como el mecanismo más eficiente para resolver el problema de la producción, distribución y consumo de bienes privados. Sin embargo existen, además de las necesidades privadas, necesidades públicas que no pueden ser satisfechas eficazmente por el mercado. La atención de esas necesidades a través de los llamados bienes públicos ha constituido uno de los argumentos más unánimemente aceptados por la doctrina para la intervención del Estado en la economía. En el caso de la defensa, la necesidad de su provisión por parte del Estado se desprende de la misma esencia de esta forma de organización política: ¿cuál ha sido la primera razón de ser del Estado, sino la de ser una entidad en la cual los ciudadanos depositaron sus necesidades de protección ante amenazas externas?

Este punto de partida define la primera particularidad de este presupuesto: la defensa nacional, a diferencia de otros bienes y servicios que presta el Estado, es un bien público puro. La salud y la educación públicas también son considerados bienes públicos por la teoría económica. Pero lo que distingue a la defensa de aquellos bienes es formar parte de la propia idea del Estado.

Adicionalmente, la defensa es un bien no-rival y no-exclusivo. Un bien no-rival, porque la entrega del bien defensa a un ciudadano no reduce la cantidad del bien defensa para otro. No-exclusivo, porque no es posible aislar del beneficio de la defensa a quienes no pagan por él. Es decir, no existe la posibilidad de negar el goce de los beneficios de ese consumo a nadie. Llevado a la práctica, esto significa que nadie debería sentirse más indefenso dentro de su país por el nacimiento de nuevos connacionales. Es imposible privar a determinados individuos (como, por ejemplo, a quienes evaden impuestos) del goce de la sensación de protección que les brinda la misma existencia de FFAA. En consecuencia, la defensa es un bien público típico. Su provisión y financiamiento deben provenir exclusivamente del gobierno nacional.

En esa idea de bien público está la singularidad del producto ofrecido por la defensa. Una de las más importantes medidas económicas para definir un presupuesto es la relación entre recursos



asignados y resultados obtenidos. Los recursos asignados en defensa pueden ser identificados con razonable facilidad, pero los resultados son de difícil ubicación y aún más compleja medida. La asistencia subsidiaria del sector privado al mercado de la salud y la educación, por ejemplo, permite al Estado contar con parámetros de organización y funcionamiento para el diseño de sus políticas públicas, aún cuando finalmente decida privilegiar criterios distintos al de la eficiencia productiva.

No se puede medir con precisión la defensa obtenida y compararla con los gastos realizados. Aunque sea para casos específicos y bien definidos, el análisis tiene grandes complicaciones; más aún, los límites analíticos son más rígidos en la medida en que se integran conceptos como la «seguridad» del país, casi imposible de medir según modelos financieros. La defensa carece de indicadores automáticos de eficiencia; sólo en la guerra podría «probarse» la eficiencia del gasto, y aún así, no podría afirmarse, a ciencia cierta, si la victoria o la derrota son producto exclusivo de la aplicación presupuestaria. El panorama se complica más, porque un objetivo expreso de la política pública de defensa es la «disuasión» de posibles conflictos bélicos, pero medir si la ausencia del conflicto se explica por el presupuesto asignado a defensa sería prácticamente imposible.

No obstante, los recursos asignados a la defensa pueden ser medidos en términos financieros. Generalmente, están compuestos por los siguientes elementos:

- a) el personal y sus costos conexos (sueldos, retiros, capacitación).
- b) el equipamiento militar y su mantenimiento.
- c) los costos administrativos comunes y otros relacionados con la generación y adquisición de tecnología.

Los resultados obtenidos, por su parte, no pueden ser medidos en la misma forma. Por ello, la defensa no puede ser considerada una finalidad en sí misma, sino un instrumento para llegar a otros fines. Analizar la defensa de manera aislada constituye un peligroso error metodológico, capaz de comprometer la transparencia deseada y el buen planeamiento presupuestario nacional. ¿Cuál es la alternativa a esto? ¿Qué es lo que implicaría analizar la defensa de manera no aislada? ¿Qué se tendría que incluir para hacer un análisis acertado? La respuesta dependerá de la integración de información proveniente de distintas áreas del conocimiento y de la actividad pública.

## 2.2 La defensa supone manejo de información sensible

La segunda particularidad importante del presupuesto de defensa es que la información que maneja en ocasiones impide aplicar el concepto de transparencia y *accountability* del mismo modo directo en que se haría con cualquier otra política pública (esto es, ante toda la ciudadanía). Existe información cuya sensibilidad requiere de ciertos niveles de confidencialidad que la proteja como, por ejemplo, desarrollos tecnológicos o actividades de inteligencia que el país no desea sean públicas.

Ello no implica de ninguna forma que la gestión de la defensa pueda conducirse sin control o con altos niveles de discrecionalidad ejecutiva. Aunque la información no pueda ser revelada públicamente, la rendición de cuentas sí puede y debe realizarse ante sus representantes. Una legislación que establezca claramente los mecanismos de secreto, confidencialidad e información ante el poder legislativo, resulta clave para asegurar la transparencia en el uso de los recursos y evitar políticas discrecionales y actos de corrupción. Deben entonces constituirse sólidos esquemas de supervisión institucional para que la confidencialidad no se transforme en un escudo detrás del cual se escondan algo más que intereses nacionales.

En la región latinoamericana, la actividad ha estado rodeada de un manto de secreto. Este secreto ha estado relacionado con una necesidad real de mantener las capacidades e intenciones ocultas al eventual enemigo, que se califica como «razones de seguridad nacional». La apertura en cuanto a las propias capacidades otorgaría ventajas sustanciales a un potencial agresor, quien estaría en condiciones de calcular con mayor certidumbre sus posibilidades de éxito o fracaso ante un ataque. En este escenario, la incertidumbre resultante de la opacidad informativa contribuye, de manera concreta, a la proyección de la propia capacidad disuasiva. Ello ha sido relevante en el ambiente de seguridad basado en el equilibrio de poder.

Sin embargo, es importante hacer énfasis en que tanto los cambios en las relaciones de seguridad entre los países, como las nuevas tecnologías de información, han disminuido la importancia de esta confidencialidad. En todo caso, hay que reconocer que el debate acerca de qué debe ser secreto o confidencial y qué no dentro del campo de la defensa nacional es aún un debate pendiente en América Latina.



### 2.3 La defensa no siempre es un tema de atención pública

La existencia de un instrumento militar a disposición del Estado supone dos aspectos centrales al sector: por un lado, este instrumento está diseñado para que su mera existencia cumpla un efecto disuasivo que garantice, en la medida de lo posible, que jamás tenga que ser utilizado; por el otro lado, la posibilidad de que efectivamente se haga uso del instrumento militar tiene que estar siempre latente. La posesión de cualquier tipo de bien plantea la misma lógica: aún cuando se posea con un mero fin de acumulación, el valor de uso de dicho bien debe permanecer para que su misma posesión tenga sentido. Se lo posee, por ejemplo, para observarlo, para mostrarlo a otros, para sentirse seguro y respaldado, etc. Y ello supone que el bien guardado (sea dinero, objetos valiosos o estampillas de colección) mantenga sus propiedades inalteradas y, de ser posible, mejoradas. Esto, porque una característica fundamental de los bienes es su capacidad de satisfacer las necesidades, propiedad que la ciencia económica ha denominado *utilidad*.

La utilidad del bien supone también un *alcance*: responde a una necesidad específica, y en su naturaleza está no sólo hacerlo de manera eficiente, sino también posible. Poseer algo implica conocer qué puede hacerse o conseguirse con ello, es decir, qué necesidad se satisface. Por ello, las necesidades surgen de la realidad objetiva en la que el hombre o la sociedad se desenvuelven. De allí que a la hora de tomar una decisión no solamente se miren cuáles son las aspiraciones, sino también cuáles son las posibilidades. La mejor decisión se logra cuando, contemplando ambos aspectos de una misma realidad, se conjugan medios y aspiraciones con un alcance creíble y posible.

En el campo de la estrategia de defensa y su correspondiente estrategia militar, el alcance del uso del instrumento militar es diferente según la necesidad a la que se pretende satisfacer. Actores globales como los Estados Unidos poseen un instrumento militar de alcance también global. Actores medianos, como los Estados europeos, buscan con sus aparatos militares disuadir principalmente de una acción en su territorio, pero inclusive contemplan otros alcances (tal como defender sus intereses políticos y económicos en la zona mediterránea) a través de un bien mayor: las alianzas militares y las organizaciones de seguridad.

El mayor dilema respecto a la defensa se le presenta a los países pequeños. Con escasos recursos y severas necesidades socio-económicas de orden interno, cuentan con un instrumento militar que no posee ni poseerá alcance fuera de sus fronteras. La utilidad y el alcance de la defensa

nacional en estos casos no siempre será un tema preferente de la atención pública. El goce de períodos de paz o la ausencia de percepciones de amenaza pueden ser asumidos como beneficios naturales, antes que como consecuencia de la actividad de la defensa. La defensa es un seguro que se desea poseer, pero que naturalmente no se percibe como parte de la vida cotidiana: está allí para asegurar la paz, y sólo se espera que aparezca en caso de conflicto.

La legitimidad del presupuesto de defensa será entonces fundamental para su aceptación social. Si existe una relación económica natural entre recursos escasos y necesidades infinitas, entonces la excesiva asignación de recursos a la defensa puede desplazar gastos sociales valorados por la ciudadanía. A mediados de 1950 el presidente norteamericano Dwight D. Eisenhower gustaba ejemplificar que el costo de un bombardero moderno era similar al costo de treinta escuelas en ciudades distintas, o dos usinas eléctricas, o dos hospitales modernos totalmente equipados. Un destructor moderno era lo mismo que casas para más de ocho mil personas. El desarrollo de un programa de defensa equilibrado y su conversión en un presupuesto de defensa razonable debe ser un esfuerzo permanente e imprescindible en la definición de políticas públicas.

La sociedad –y específicamente el poder legislativo como expresión de la ciudadanía– debe tener claridad respecto a la absoluta necesidad de participación, de obediencia a las definiciones legales del proceso presupuestario, y de adhesión del planeamiento de defensa a los intereses nacionales mayores. El poder legislativo debe prevalecer en el proceso de aprobación presupuestaria de la defensa nacional y conocer los criterios de elaboración de ese mismo presupuesto. La transparencia en la elaboración y aprobación del presupuesto de defensa crea condiciones para la legalidad de lo aprobado, además de que contribuye a cimentar mejores relaciones entre civiles y militares, y coadyuva a que los ciudadanos puedan sentir a la defensa como parte de las políticas públicas que están destinadas a su bienestar.

#### *2.4 La defensa es una necesidad continua*

La provisión de la defensa como bien público no puede verse interrumpida por el gobierno. Para ello se requeriría contar con una certidumbre casi absoluta acerca del momento en que la amenaza se materializará, condición inexistente en el ambiente estratégico de la seguridad internacional de este siglo.



Las soluciones de corto plazo no representan una opción; el mediano y el largo plazo son características diferenciales para la eficiencia de los recursos que se pretende destinar a la defensa. Eliminar totalmente o modificar significativamente los gastos de defensa en un presupuesto anual, no es una decisión que pueda tomarse sin que la capacidad se vea profundamente afectada. Los equipos adquiridos, por ejemplo, requieren mantenimiento continuo, y el costo de su recuperación luego de haber sido abandonados superará seguramente el rubro «mantenimiento» que se hubiese tenido que incluir en el presupuesto. Lo mismo sucede con el personal, que requiere de una larga carrera de capacitación y entrenamiento, que puede tardar décadas en ser recuperada.

En este sentido, el tema de la plurianualidad del presupuesto de defensa debe ser destacado. Aunque la plurianualidad sea un rasgo común en buena parte del presupuesto estatal, pues se refiere a la continuidad de la acción del Estado, los costos de defensa tienen una característica distinta en comparación con los de educación o salud. Los costos de mantenimiento de equipos, reemplazo de piezas mecánicas y electrónicas y entrenamiento de equipos son, para el caso de defensa, mucho más grandes que los costos de adquisición. Esa característica explica el crecimiento de los costos futuros.

Por esta razón, cada inversión en defensa tiene una proyección de costos en los que se incluye mantenimiento, entrenamiento y otras acciones, a lo largo de varios períodos presupuestarios. Esa proyección tiene un ritmo de crecimiento impactante. Es crítica, por ejemplo, la cuestión de los repuestos y municiones. Toda vez que un equipo militar nuevo es incorporado al sistema de defensa, la primera cuestión es verificar que su empleo futuro no podrá ser condicionado por falta de repuestos o por la imposibilidad económica de mantenerlos. Esto es, el precio del equipo es importante, pero deben también calcularse los costos implícitos de empleo y mantenimiento. Especialmente, cuando los costos de la adquisición parecen muy bajos y convenientes, pues la defensa puede estar adquiriendo algo que no podrá emplear efectivamente, y el dinero público será desperdiciado.

De este modo, no es sólo necesaria la valoración social de la defensa en un período dado, sino que debe mantenerse en el tiempo para que el presupuesto en defensa tenga consistencia con los valores a los que la sociedad otorga importancia para su bienestar.