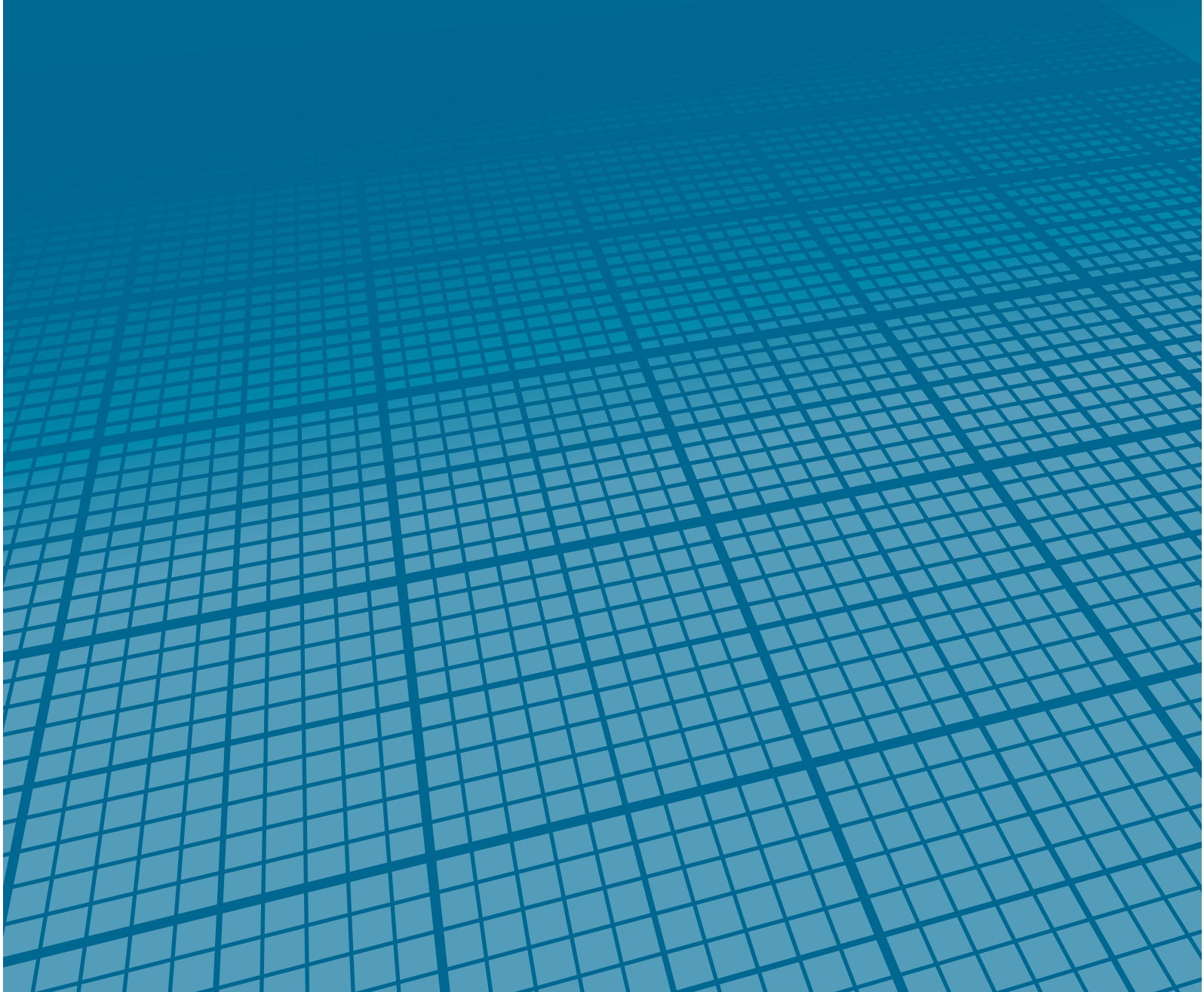


Capítulo 3:

Los presupuestos



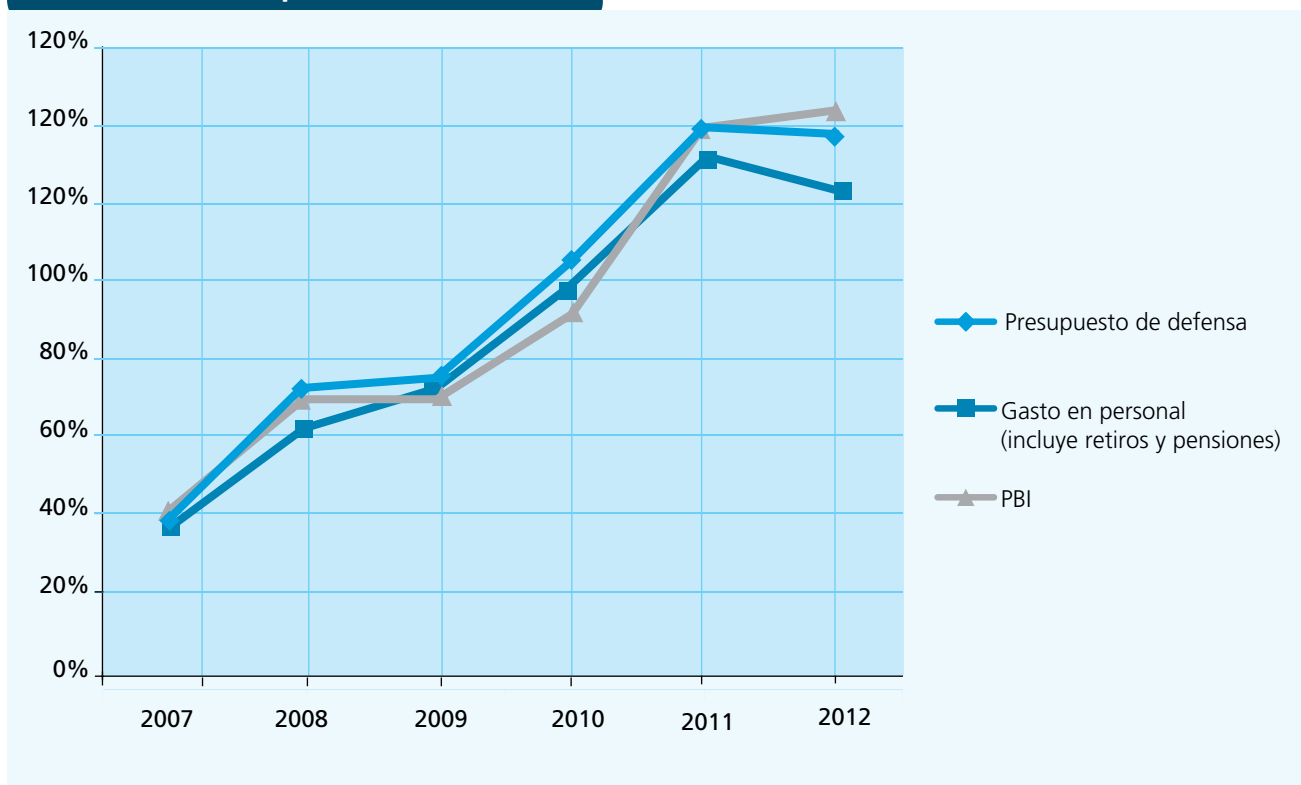


Presupuesto de defensa (en US\$)

| País | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Argentina | 1.952.165.821 | 2.120.829.805 | 2.628.157.098 | 2.849.654.256 | 3.138.200.705 | 3.772.748.302 | 4.351.981.686 |
| Bolivia | 197.291.177 | 193.405.756 | 254.520.509 | 307.478.493 | 336.894.359 | 368.164.404 | 400.819.204 |
| Brasil | 13.692.057.669 | 20.973.055.774 | 26.202.709.813 | 25.911.333.511 | 33.055.029.481 | 39.829.080.222 | 35.512.467.812 |
| Chile | 3.177.404.842 | 4.276.790.277 | 4.459.645.809 | 4.353.450.717 | 4.778.329.754 | 5.531.192.182 | 5.878.940.198 |
| Colombia | 2.872.392.573 | 4.105.180.855 | 6.004.957.107 | 5.534.277.720 | 6.178.261.917 | 6.935.015.513 | 7.907.923.506 |
| Cuba* | 71.162.500 | 78.850.000 | 84.233.333 | 87.454.167 | 89.170.833 | 95.562.500 | 99.441.667 |
| Ecuador | 952.621.138 | 1.168.229.152 | 1.388.349.715 | 1.679.073.897 | 2.156.832.116 | 2.288.966.006 | 2.396.048.031 |
| El Salvador | 106.363.230 | 111.400.520 | 115.409.495 | 132.861.405 | 132.874.110 | 145.784.585 | 144.067.030 |
| Guatemala | 134.476.326 | 152.106.898 | 156.210.263 | 153.090.192 | 159.860.766 | 197.818.891 | 210.816.824 |
| Honduras | 63.175.260 | 86.837.651 | 121.183.088 | 127.963.147 | 172.194.128 | 175.902.076 | 188.926.130 |
| México | 3.288.106.264 | 4.184.285.440 | 4.706.150.462 | 4.681.259.477 | 4.875.854.577 | 6.247.798.082 | 6.287.762.898 |
| Nicaragua | 36.293.492 | 39.336.274 | 42.191.833 | 37.293.776 | 39.644.293 | 53.774.224 | 65.756.103 |
| Paraguay | 95.572.924 | 126.711.873 | 149.580.691 | 176.769.687 | 227.582.002 | 325.182.128 | 430.850.307 |
| Perú | 1.086.270.304 | 1.252.580.042 | 1.515.727.130 | 1.595.942.737 | 2.061.617.832 | 2.097.553.421 | 2.190.684.087 |
| Rep. Dominicana | 213.117.635 | 265.058.384 | 269.120.373 | 311.355.315 | 332.298.929 | 333.481.771 | 353.297.867 |
| Uruguay | 215.709.213 | 290.335.815 | 316.844.107 | 322.261.459 | 622.039.810 | 720.498.530 | 705.969.493 |
| Venezuela | 1.867.024.633 | 2.612.441.958 | 3.351.756.259 | 4.185.502.812 | 2.501.244.477 | 2.390.330.558 | 3.900.098.861 |
| TOTAL | 30.021.205.000 | 42.037.436.475 | 51.766.747.085 | 52.447.022.769 | 60.857.930.090 | 71.508.853.393 | 71.025.851.705 |
| Variación % | 0,00% | 40,03% | 23,14% | 1,31% | 16,04% | 17,50% | -0,68% |

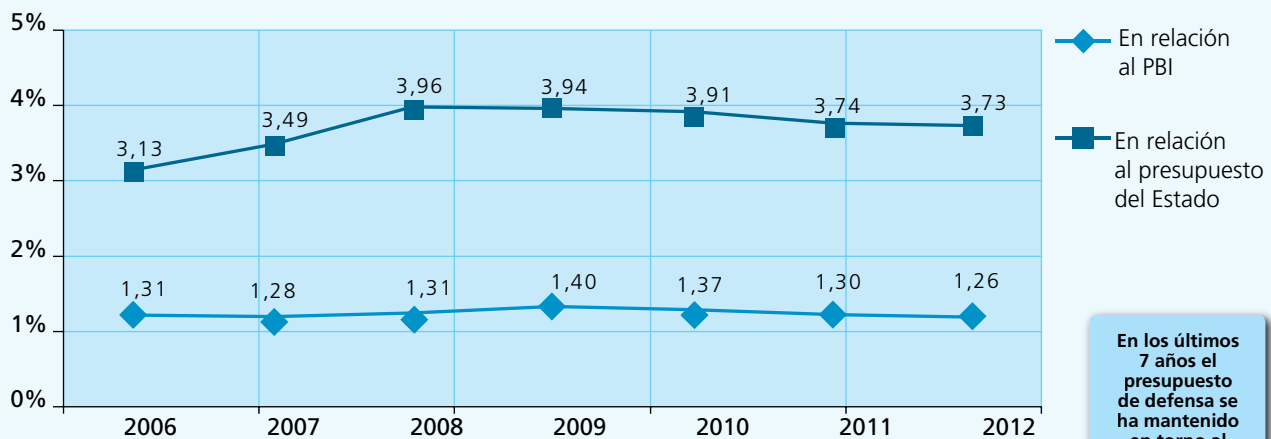
* Cuba: Presupuesto de la actividad "Defensa y orden interior".

Crecimiento comparado (2006 - 2012)



Nota: Se excluye Cuba. 2006 representa el punto 0 de la variación.

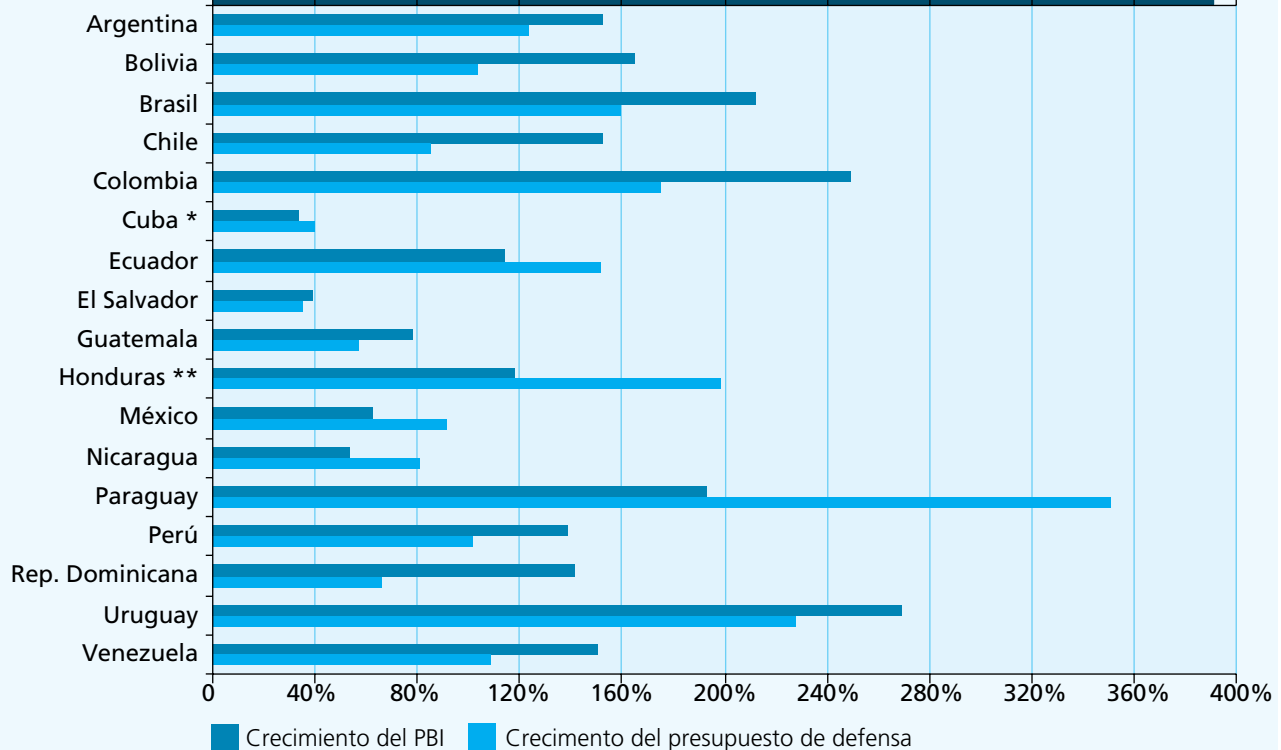
Presupuesto de defensa de América Latina (en %)



En los últimos 7 años la participación del presupuesto de defensa en el presupuesto del Estado de América Latina promedió el 3,7%.

En los últimos 7 años el presupuesto de defensa se ha mantenido en torno al 1,3% del PBI de América Latina

Crecimiento comparado PBI - Presupuesto de defensa (2006-2012)



* Cuba: Presupuesto de la actividad "Defensa y orden interior".

** Honduras: A partir de 2007 se considera el gasto de retiros y pensiones de los policías y bomberos que se incorporaron como afiliados al Instituto de Previsión Militar. No se presenta en las partidas presupuestarias discriminación al respecto.

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes de presupuesto de cada país. En el caso de Cuba, las cifras para 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011 corresponden a la ejecución del presupuesto del Estado (Anuario Estadístico de Cuba 2010 y Panorama Económico y Social. Cuba 2011).

Para el PBI, se ha tomado el dato del World Economic Outlook Database, FMI, para cada año considerado. Cuba: Anuario Estadístico de Cuba 2010, Panorama Económico y Social. Cuba 2011 y estimación 2012 de la Presidencia de los Consejos de Estado y de Ministros.

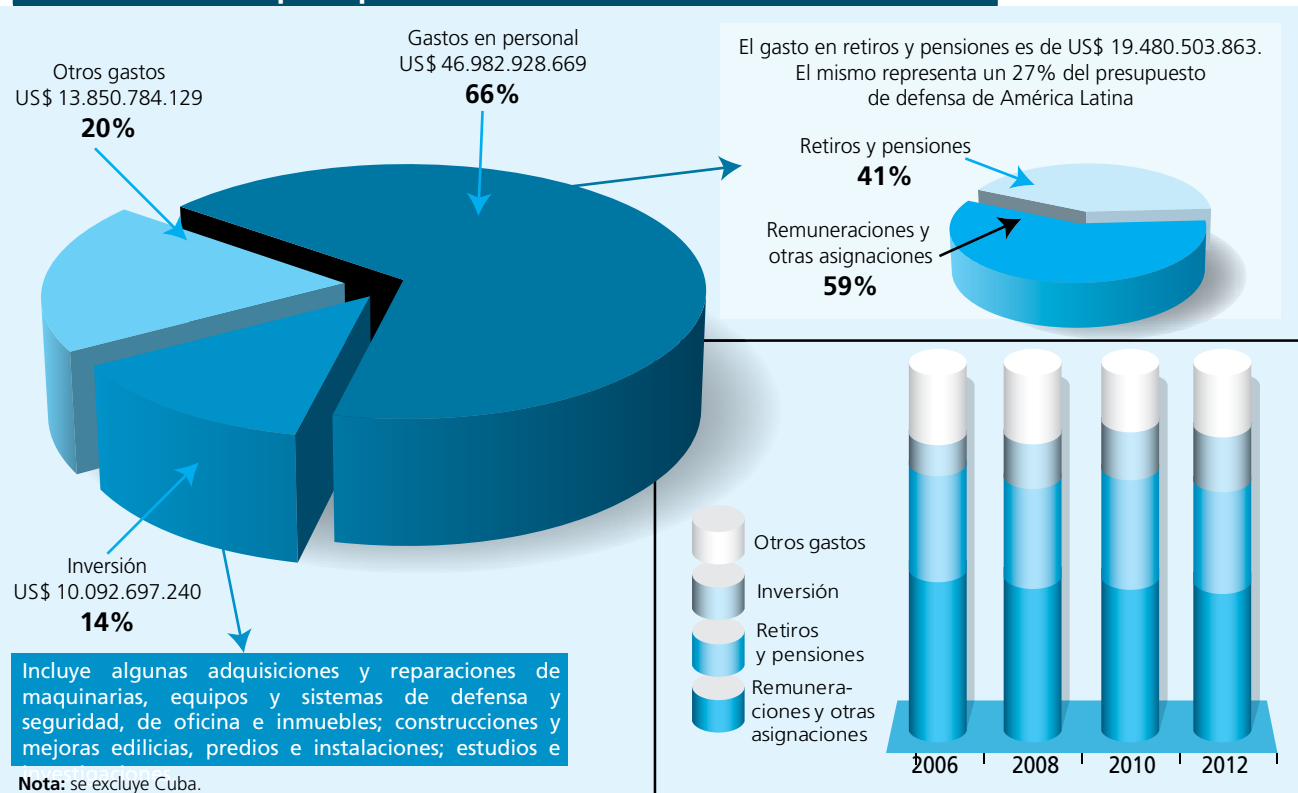
El valor del dólar tomado corresponde al tipo de cambio según el World Economic Outlook Database, FMI, para cada año considerado. Se ha tomado esta fuente con fines comparativos.

Se considera como presupuesto de defensa, todos aquellos recursos destinados a satisfacer las necesidades del sistema de defensa, independientemente de la clasificación institucional específica expresada en los presupuestos. Sólo en el caso de Cuba se considera la actividad "Defensa y orden interior", tal como se expresa en el presupuesto de dicho país. Se incluye administración central, organismos descentralizados y de seguridad social. Para mayor detalle, consultar la sección "Los países" de la presente publicación. En los casos de Chile y Perú se ha incorporado previsiones extrapresupuestarias previstas por ley.

Nota: Presentamos las cifras de los presupuestos en una moneda única (el dólar de Estados Unidos) a efectos comparativos. Sin embargo, al hacerlo, puede parecer en algunos casos que se ha producido un fuerte aumento en los presupuestos de defensa. Esto puede deberse a la sobrevaluación de las monedas locales frente al dólar o a efectos inflacionarios escondidos. Asimismo, hay que tener en cuenta que las estimaciones del PBI en más de un caso son a la baja de la cifra real.



Distribución del presupuesto de defensa de América Latina 2012



Personal e inversión (en %)

| PAIS | 2006 | | 2008 | | 2010 | | 2012 | |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | P | I | P | I | P | I | P | I |
| Argentina | 77,1 | 2,4 | 78,7 | 3,1 | 75,4 | 3,1 | 76,4 | 3,9 |
| Bolivia | 69,9 | 3,8 | 62,1 | 5,2 | 62,2 | 5,8 | 63,6 | 3,7 |
| Brasil | 74,8 | 6,3 | 70,3 | 10,9 | 71,6 | 14,0 | 70,0 | 14,0 |
| Chile | 55,3 | 25,8 | 50,5 | 31,6 | 58,4 | 24,0 | 59,6 | 21,9 |
| Colombia | 48,9 | 12,7 | 43,9 | 25,5 | 48,8 | 14,0 | 49,3 | 11,3 |
| Ecuador | 73,0 | 5,3 | 78,6 | 1,8 | 74,4 | 15,3 | 81,4 | 7,2 |
| El Salvador | 75,0 | 7,7 | 72,6 | 7,4 | 72,6 | 3,0 | 75,0 | 2,4 |
| Guatemala | 51,9 | 11,6 | 66,1 | 2,3 | 61,6 | 1,4 | 62,7 | 4,8 |
| Honduras | 72,1 | 0,7 | 71,5 | 4,9 | 77,0 | 0,6 | 84,1 | 1,6 |
| México | 79,5 | 0,8 | 78,7 | 3,0 | 75,2 | 5,3 | 74,3 | 4,8 |
| Nicaragua | 58,7 | 3,3 | 57,7 | 2,6 | 62,6 | 2,4 | 44,6 | 25,3 |
| Paraguay | 84,8 | 3,7 | 84,0 | 5,7 | 81,8 | 7,1 | 69,7 | 18,3 |
| Perú | 51,5 | 3,3 | 47,6 | 7,9 | 48,5 | 14,9 | 48,4 | 24,9 |
| Rep. Dominicana | 76,0 | 3,8 | 73,7 | 8,7 | 80,7 | 4,6 | 78,7 | 1,6 |
| Uruguay | 73,6 | 5,1 | 73,8 | 5,4 | 79,7 | 5,8 | 80,0 | 3,3 |
| Venezuela | 75,2 | 13,3 | 76,7 | 2,3 | 82,5 | 1,6 | 48,6 | 40,9 |

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes de presupuesto de cada país. El valor del dólar tomado corresponde al tipo de cambio según el World Economic Outlook Database, FMI, para cada año considerado. Se ha tomado esta fuente con fines comparativos. Se considera como presupuesto de defensa, todos aquellos recursos destinados a satisfacer las necesidades del sistema de defensa, independientemente de la clasificación institucional específica expresada en los presupuestos. Se considera como "inversión" lo expuesto en los siguientes ítems: Inversión real directa (Argentina), Activos reales (Bolivia), Inversiones del presupuesto fiscal y de seguridad social, y Presupuesto de inversión (Brasil), Adquisición de activos no financieros e Iniciativas de inversión, e ingresos al Fondo de la Ley Reservada del Cobre (Chile), Inversión (Colombia), Programa anual de inversiones (Ecuador), Inversión institucional (El Salvador), Propiedad, planta, equipos e intangibles (Guatemala), Adquisiciones de bienes de capital (Honduras), Inversión (México), Gastos de capital/Maquinarias y equipos (Nicaragua), Inversión física (Paraguay), Adquisición de activos no financieros e ingresos al Fondo de las Fuerzas Armadas (Perú), Activos no financieros (República Dominicana), Inversión (Uruguay), Activos reales (Venezuela). Diferente grado de detalle sobre las inversiones se presentan en las leyes de presupuesto de cada país. En los casos de Chile y Perú se ha incorporado provisiones extrapresupuestarias previstas por ley. Para mayor detalle, consultar la sección "Los países" de la presente publicación.

Documento de análisis:

Presupuestos de defensa: cómo analizar la economía política de la seguridad

Kristina Mani

Profesora, Oberlin College

La recesión económica global ha frenado el aumento del gasto global en defensa que caracterizó la última década. Mientras Estados Unidos y Europa Occidental ejercen el mayor impacto en las cifras de gastos en defensa a nivel global, la tendencia regional en América Latina y el Caribe mostró un comportamiento similar con economías desaceleradas y un menor gasto en defensa. Estas tendencias proveen información de primera mano importante, pero como siempre, los problemas surgen en los detalles. Establecer correlaciones y tendencias respecto de los datos sobre presupuesto y cómo se distribuyen resulta necesario pero insuficiente para alcanzar el objetivo más amplio de comprender el *impacto* del gasto de defensa. Deberíamos saber más acerca de la relación entre “seguridad” y “economía”. ¿Cómo se asignan los recursos económicos al área de defensa y seguridad? ¿Cómo impactan las presiones económicas en las inversiones del sector defensa? ¿De qué manera tendríamos que repensar la noción de “defensa y seguridad”, ligada al Estado, a la luz de la generalizada privatización de la seguridad? Este es el tipo de preguntas necesarias para un enfoque político y económico de defensa y seguridad.

Aquí, me concentraré en dos temas de discusión: las conexiones entre el gasto en defensa/seguridad y el desarrollo económico, así como el fenómeno poco estudiado de la actividad emprendedora militar. Ninguno de estos temas es de fácil comprensión, debido al tipo de datos cuantificados que suelen encontrarse en referencias tales como el *Yearbook* de SIPRI, *IISS Military Balance* o el Atlas Comparativo de RESDAL (aunque el Atlas que usted está leyendo es más abarcativo, ya que incluye para algunos países información sobre la participación militar en actividades económicas). Por lo tanto, incluir cuestiones de la economía política en los debates sobre el gasto de defensa es el próximo paso lógico a seguir y merece una consideración sistemática.

Relacionando la defensa y seguridad con el desarrollo económico

Ningún Estado puede ignorar el clásico dilema de “armas o manteca”. Sin embargo, las bases de datos más destacadas sobre gastos de defensa no establecen una relación directa con los indicadores de desarrollo

económico. Establecer dichas conexiones puede resultar un hallazgo revelador. Por ejemplo, en un artículo publicado en 2010 Kevin Casas-Zamora comparó los gastos militares en América del Sur con los impuestos y gastos en educación a nivel nacional en otras regiones. Halló que absorbían proporciones significativamente superiores, tanto en función de impuestos como de gastos en educación, en comparación con otras regiones. Sólo Medio Oriente y África del Norte mostraban un peor escenario en ambos frentes.¹

Si la defensa y el gasto social típicamente compiten entre sí, ¿sucede lo mismo con la seguridad interior y el gasto social? Allí se abre un laberinto si tomamos en cuenta los costos sociales y económicos de los niveles actuales de delincuencia en la región. Se ha comprobado que los costos económicos del delito en los lugares más críticos son asombrosamente elevados. Un estudio del Banco Mundial revela que el delito “cuesta” entre 8% y 10% del PBI en América Central, en gastos de represión del delito o *law-enforcement*, seguridad privada y salud.² Si bien los presupuestos de defensa y seguridad pública se asignan por separado, en casi todos los países de la región las fuerzas armadas son convocadas a participar en tareas de seguridad interior a fin de apoyar a las fuerzas policiales, sobrepasadas por los desafíos que presenta el crimen organizado. Por ello, resulta razonable esperar compensaciones de los presupuestos de defensa para lograr éxitos en seguridad interior. Sin embargo, el análisis de esa conexión representa desafíos importantes y requiere de una minuciosa recopilación de datos. Por ejemplo, los gastos en seguridad “blanda”, como policía comunitaria y “presencia” militar en territorios remotos, deberían diferenciarse de los gastos en seguridad “dura”, como el uso de fuerzas especiales para combatir grupos de crimen organizado. Sin duda, debe trazarse una clara diferencia entre los gastos en seguridad pública y los gastos en seguridad privada, aunque en la actualidad los datos confirmados sobre seguridad privada son notoriamente dispares.

Resulta de vital importancia comprender la ironía y complejidad del vínculo entre defensa y desarrollo.

¹ Kevin Casas-Zamora, “An Arms Race in South America?” *Perspectives on the Americas* (Miami: University of Miami, Center for Hemispheric Policy, 2010), 3.

² The World Bank, *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge* (Washington, DC: World Bank Group, 2011), 7.



En el pasado, y cada vez más a partir del auge de los *commodities* en los últimos años, se ha convocado a las fuerzas armadas para cumplir tareas de protección de recursos estratégicos: gasoductos, operaciones mineras e incluso bosques en riesgo de la tala ilegal. Muchos Estados de la región continúan considerando la “contribución al desarrollo económico nacional” como una de las misiones centrales de las fuerzas armadas. ¿Vestigios arcaicos del pasado o necesidad real del presente? Probablemente un poco de ambos, aunque claramente cabe preguntarse: ¿es un rol que las fuerzas armadas deberían asumir en el nuevo milenio? Independientemente de la respuesta que otorguemos a esta pregunta, debemos pensar más allá de las categorías y los datos tradicionales para comprender mejor las concesiones entre gastar en fuerzas de combate y gastar en desarrollo social y económico.

Reconociendo la tarea emprendedora de las fuerzas armadas

¿Tienen las fuerzas armadas de su país una función emprendedora? ¿Contribuyen a la creación de nuevos productos o recursos? La actividad empresarial militar coloca a las fuerzas armadas como dueñas, gerentes o accionistas en empresas que generan bienes o recursos financieros con un beneficio directo sobre dichas fuerzas.³ Esta modalidad se puede observar en países tan disímiles desde una perspectiva política y económica como Cuba y Colombia. A pesar de no tratarse de un fenómeno tan generalizado como en el pasado, las fuerzas armadas de algunos países no sólo participan en empresas de producción para la defensa, sino que también forman parte de proyectos relacionados con el turismo, la agricultura, el desarrollo inmobiliario y los sectores de servicio, tales como banca y comercio. Asimismo invierten en la economía nacional (y mercados internacionales) a través de fondos de pensión militar. En general, estas actividades se legitiman a través de leyes nacionales o directivas orgánicas de los ministerios de defensa. Reflejan recursos significativos que pueden estar “dentro” o “fuera” del presupuesto. Cuando los recursos militares están fuera del presupuesto, entendiéndose por ello que no están representados en el presupuesto nacional de defensa, la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el destino de estos recursos estatales prácticamente desaparece y el control civil sobre las fuerzas armadas se pone legítimamente en tela de juicio.

No todo emprendimiento militar redundará en una menor transparencia. Un resultado asombroso de la extensa guerra contra el narcotráfico y la actividad contrainsurgente en Colombia ha sido la reestructuración liderada por el ministerio de defensa de un número de empresas que habían sido gestionadas durante mucho tiempo por las fuerzas armadas. En 2008

se creó el Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) a fin de reunir a las empresas existentes, que actualmente son formalmente supervisadas por el ministerio. Comprende 18 empresas tradicionalmente asociadas a las fuerzas armadas, y funciona como un “sistema de apoyo” a la Fuerza Pública que busca “proyectarse hacia el mercado interno e internacional”. Es uno de los consorcios empresariales más importantes de Colombia. Este grupo es propiedad del Estado y se financia a través del presupuesto nacional de defensa, con utilidades que presumiblemente se reinvierten en las diversas empresas, la mayoría de las cuales suelen ser gestionadas por personal militar retirado y en actividad.

La creación del GSED refleja un intento por dejar atrás las prácticas pasadas: si las empresas militares colombianas alguna vez fueron feudos autónomos, hoy están sujetas a controles de eficiencia y auditorías externas. Más sutilmente, refleja un impulso -a gran escala- para transformar el sector de la defensa nacional de Colombia en el productor para el estado de bienes comercializables a nivel internacional, con la certificación de la OTAN de los productos de defensa, nuevas exportaciones (aeronaves livianas, rifles Galil con licencia israelí) y tecnologías esenciales para el rentable sector minero. Es obvio que deberíamos tomar en cuenta dichos desarrollos a fin de contar con un panorama más completo respecto del rol que cumplen las actividades del sector de la defensa en la región.

Hoy más que nunca se cuenta con datos confiables y estandarizados sobre los presupuestos de defensa. Sin embargo, aún hay áreas del sector de defensa sobre las que se conoce muy poco. Por supuesto, no estamos sólo interesados en recopilar números en bruto y establecer correlaciones generales, sino que debemos pensar detenidamente sobre qué información útil actualmente no está disponible o es incompleta y sobre los distintos tipos de nuevas comparaciones que valdría la pena realizar.

Estas tareas no serán sencillas, pero tampoco resultan imposibles. Por ejemplo, aún si la información sobre las empresas militares no fuera informada formalmente o estuviera en el dominio público, al menos los investigadores podrán identificar y decodificar las leyes vigentes que rigen las empresas militares y fondos de pensión, las categorías generales de los grupos de empresas y sus estructuras de gestión. Más aún, los institutos de investigación y grupos de defensa de derechos pueden ejercer presión sobre los gobiernos para que exijan que los agentes del Estado (incluidas las fuerzas armadas) provean los datos faltantes o expliquen por qué no pueden producirlos. Existe un gran potencial para el desarrollo de sinergias de investigación entre la gama de organizaciones de la sociedad civil, cada vez más diversa, que existen en el mundo actual.

³ Kristina Mani, “Military Entrepreneurs: Patterns in Latin America,” *Latin American Politics and Society* 53:3 (Otoño de 2011), 25-55.