DEFENSA NACIONAL: BIEN PÚBLICO

C. de N.
Fernando Palomino Milla

Introducción

La defensa nacional constituye *per se* una función a ser desarrollada exclusivamente por el propio Estado, de tal forma que le permita garantizar su seguridad externa contra amenazas definidas. En términos estrictamente económicos, se encuentra en la categoría de un bien público al igual que otros como son la educación y salud. En consecuencia, la producción de este bien público estará en relación directa a una función demanda y a una función oferta por este bien.

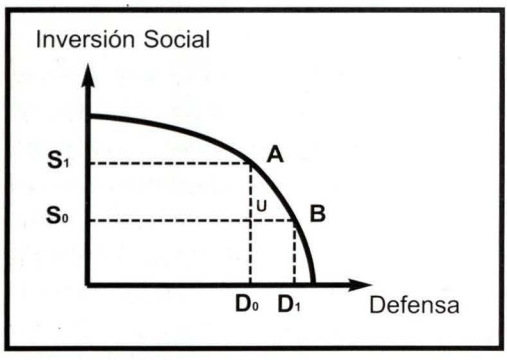
El Estado es el único ofertante o proveedor del bien público defensa en forma permanente. Este principio nos plantea la siguiente reflexión, que al final resulta ser la esencia del debate político y académico ¿cuáles son los niveles mínimos de seguridad requeridos por el Estado en su conjunto que coadyuve al logro de las metas de crecimiento y desarrollo?, es decir ¿qué volumen o "tamaño" de seguridad externa como interna el Estado considera conveniente adoptar? Y como política pública, el presupuesto de defensa representa decisiones de carácter político cuya magnitud, estará definida necesariamente en función de la escala de prioridades de gasto público que los gobiernos consideren conveniente asignar, concurrente con cada realidad específica, contrastado con otros gastos públicos[1].

Es así que se presenta recurrentemente la paradoja "cañones o mantequilla", en términos de costo-oportunidad. El *trade-off* entre los bienes públicos y el bien defensa siempre estará presente. El análisis maximalista dice que los recursos destinados a la defensa no estarán disponibles para otros fines, en especial para financiar programas sociales. Según este análisis una reducción de los gastos de defensa, permitirá una redistribución del ingreso nacional priorizando gastos en materia social. Para graficar mejor

1. Esto último por lo menos en teoría. El llamado Consenso de Washington, a través del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional condicionan el nivel del presupuesto público priorizando el pago de servicio de la deuda externa y el gasto social.

esta situación, en la siguiente figura, por simplicidad, se considera un país que produce dos (2) tipos de bienes públicos financiados con los ingresos fiscales; por un lado, bienes asociados a la inversión social y del otro, los correspondientes a la defensa.

Fuente: Fernando Palomino Milla "Gastos de Defensa: una propuesta de homologación en la región". Universidad del Salvador, 2005.



Fuente: Fernando Palomino Milla "Gastos de Defensa: una propuesta de homologación en la región". Universidad del Salvador, 2005.

Un incremento del gasto de defensa, desde un nivel D0 a D1, involucra una reducción de los gastos en materia de Inversión Social, desde S1 a S0. De otro lado, una reducción del gasto de defensa, como consecuencia de la implementación de políticas de desarme de facto unilateral o multilateral, desde niveles de gasto D1 a D0 permitiría liberar recursos para financiar una mayor inversión social doméstica, elevando los niveles desde S0 a S1[2].

Movimientos de B a A en la figura anterior, a lo largo de la frontera de producción de bienes públicos, refleja un cambio en la función de preferencia de la sociedad. Sin embargo, el movimiento real desde un estadio B a A no es automático y pasará necesariamente vía U. Esta situación se encuentra asociada al desempleo, dicho en otros términos, a una reducción progresiva del número de efectivos de las Fuerzas Armadas, en especial del personal de tropa, sin perjuicio de la reducción presupuestal para atender los gastos derivados de la preparación, entrenamiento, mantenimiento y renovación de los activos y plataformas de las Fuerzas Armadas.

En sociedades donde no se encuentra arraigada una *"cultura de defensa"*, a partir del fin de la Guerra Fría y de la superación de los conflictos clásicos entre Estados, existen posiciones radicales en el sentido que estos son innecesarios. En mayor o menor grado el debate público se centra en que los gastos en defensa no son prioritarios, en razón del cada vez creciente déficit de demandas sociales insatisfechas en contraposición a una reducción de las amenazas externas que eventualmente podrían afectar la soberanía nacional. Tibiletti[3], expone que

2. En algunos casos reducciones de los presupuestos de defensa no han estado asociadas a políticas de desarme unilateral sino más bien a la implementación de políticas de redistribución del ingreso, debido a presiones sociales sumada a la necesidad de proveer infraestructura y servicios básicos como parte de la oferta electoral contenidas en los planes de gobierno.
3. Tibiletti, Luis Eduardo, *La conducción política de los asuntos de defensa y el presupuesto de las FFAA en La Gestión de la Seguridad en tiempos de transición militar.* IDEPE, Lima, 2002.

este déficit de cultura de defensa en los países latinoamericanos traducida en una falta de propuestas objetivas al igual que los programas de salud o educación, se refleja en los planes de gobierno de los partidos políticos aspirantes al gobierno. Es común la falta de propuestas integrales en materia de la política de defensa, y en esta línea de análisis, propuestas efectivas comparables con otros sectores en los que sí se desarrolla una metodología y análisis multidisciplinario, especialmente en la temática económica[4].

Por lo general, las propuestas referidas a la defensa nacional en el hemisferio, se recogen de acuerdo a coyunturas específicas, entre otros, a procesos políticos de inclusión de las Fuerzas Armadas en materia de democratización, relaciones cívico-militares y de *"reforma militar"*, en esto último, por lo general, sin recursos presupuestales que las sustenten.

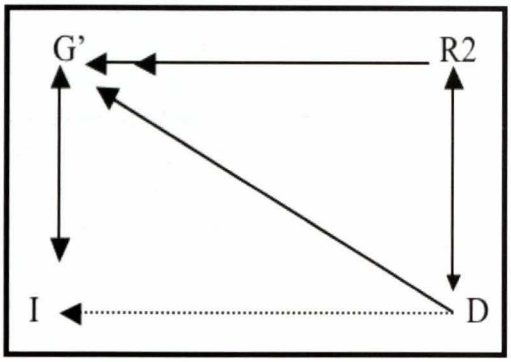
¿Cómo entender el gasto de defensa? En la práctica representa el costo de una póliza de seguros, que deba ser renovada anualmente por los Estados, con el objeto de protegerlos contra las amenazas y riesgos presentes y futuros en el ámbito externo, dentro de un contexto global políticamente inestable y en especial impredecible. Esta póliza de seguros, no podría ser adoptada contra todo riesgo, en razón de lo oneroso que ello representaría en las economías y en especial, en los países emergentes. No hay país en el globo, por más recursos que concentre, que pueda inmunizarse permanentemente frente a las amenazas que afecten en mayor o en menor grado su seguridad, en especial, contra aquellas llamadas "nuevas amenazas".

Esto nos plantea un escenario de convivencia frente a algún grado de amenazas o con determinadas vulnerabilidades, bajo un riesgo calculado. Este grado de convivencia obliga a los Estados a establecer cursos de acción de acuerdo a cada situación coyuntural. El hecho es, a partir de un aceptable grado de predictibilidad, la minimización de las amenazas en el ámbito externo y el cohabitar con ellas a partir de la tenencia de unas Fuerzas Armadas que permitan una razonable disuasión estratégica. Sin embargo, en la región, por lo general, se proyectaron presupuestos de defensa bajo criterios no necesariamente técnicos, e inclusive en algunos casos, por debajo del punto de equilibrio presupuestal, como en el caso peruano. Estos criterios regresivos de asignación de recursos o *downsizing* se encuentra ligados íntimamente a políticas de reducción gradual de los niveles de presupuesto de la defensa, que luego son materia de exhibición como un importante logro en materia fiscal.

4. En Latinoamérica cada vez que se avecinan procesos electorales, se proponen propuestas de reducción de gastos de defensa como parte del gasto corriente o reducciones en adquisiciones de plataformas o activos militares como parte de un "downsizing" de la "política de defensa" contenidas en los planes de gobierno.

El gasto de defensa y los otros gastos públicos

Para un análisis comparativo se parte del debate en que los gastos de defensa de un país, representados por la variable (D), impactan sobre el nivel de crecimiento económico de la actividad no de defensa (G'). Por tanto el patrón de relaciones podrá ser hipotizado en la relación de causalidad que se muestra a continuación:



Se hipotiza la influencia recíproca entre G' e Inversión Social (I). Asimismo, se presenta una mutua condicionalidad en el nivel de relaciones bilaterales entre países, denominado (R2), con los Gastos de Defensa (D), encontrándose reflejadas en la correlación positiva de estas variables. El modelo refleja una positiva pero débil influencia de D sobre I. El nivel de D a su vez influye indirectamente sobre R2 e I. Relaciona además el efecto positivo de D sobre G', es decir, el impacto del incremento o reducción de los Gastos de Defensa sobre el financiamiento de otras políticas públicas. *Ceteris paribus*, considerando un presupuesto nacional constante, a mayor gasto de defensa (D) menor financiamiento de otras políticas públicas (G') y por consiguiente, a menor D un mayor G'.

La rentabilidad social de la defensa permite obtener beneficios en términos de paz para la sociedad, ofreciendo un clima favorable, promueve una mejor gobernabilidad en la región sobretodo en sociedades en proceso de consolidación democrática, otorgando una mejor oportunidad para atraer las inversiones domésticas como extranjeras, proporcionando de esta forma las bases fundamentales sobre la cual se construyen economías de mercado mas sanas tanto para el sector público como privado, esto último reflejado, por lo general, en la mejora de la clasificación del riesgo-país por parte de las banca de inversión.

El axioma de que en economía todos los recursos son escasos, se evidencia aún mas en la materialización de producir el bien público defensa, en especial, debido al grado de impredictibilidad de las amenazas que recurrentemente todos los países, tarde o temprano, deban enfrentar. En el escenario del 11 de setiembre 2001 si bien es cierto estuvo representado por una amenaza terrorista, su grado de predictibilidad era muy bajo o quizá nulo. Enfrentar esta nueva amenaza significó a los EE.UU. repriorizar su política de

5. En el caso de EE.UU., las pérdidas inmediatas del 11S, estimadas por la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo, ascendieron a $27.2 billones, equivalente al 0.25% del PBI. Fuente: Johnston, Barry y Nedelescu, Oana. *The Impacts of Terrorism on Financial Markets.* IMF Working Paper, Fondo Monetario Internacional. Marzo 2005.

seguridad[5]. A partir de un reconocimiento de sus nuevas amenazas, los EEUU incrementaron sustancialmente los gastos de defensa lo cual significó la apertura de operaciones militares en Afganistán e Irak, respectivamente[6].

Las asignaciones presupuestales para cada ejercicio anual, en los países desarrollados y últimamente en los emergentes, son materia de un amplio debate en términos de costo-oportunidad, en los respectivos Congresos Nacionales, en especial durante los períodos de pre formulación presupuestal y en los debates anuales de las respectivas Leyes de Presupuestos. Como sabemos esta necesaria preparación que requieren las Fuerzas Armadas ante amenazas que eventualmente incidan sobre los países, en especial ante escenarios impredecibles, hacen necesarias o por lo menos permiten las recurrentes comparaciones en términos de gasto no productivo[7], como erróneamente se califica a los gastos de defensa comparativamente con aquellos gastos e inversiones de carácter social. Así en el escenario planteado, ante coyunturas en las cuales los Estados cuentan con presupuestos deficitarios, por lo general la norma, con una fuerte presión social para incrementar el gasto público no financiero, como consecuencia de la priorización de demandas sociales insatisfechas, aquellos gastos derivados de la defensa nacional reciben una prioridad de gasto no prioritario, en razón de la esencia propia del concepto de "gastos no productivos". El reto pues, de calificar el gasto de defensa, a pesar de su limitado nivel de percepción por parte de la sociedad, como un gasto de inversión de carácter social[8].

El bien público defensa

Un bien o servicio público es aquel que se encuentra a disposición de la sociedad y que su uso no es exclusivo. A diferencia de los bienes y servicios que son producidos y puestos a la venta dentro de una economía de libre mercado, los bienes públicos son de propiedad del Estado, y por lo tanto, deben ser administrados por éste.

La defensa es un bien público o colectivo al igual que la educación o la salud, traducido en términos económicos, es la resultante de la interacción de las funciones clásicas de la demanda y oferta para la determinación de una cantidad de

6. Diversas fuentes estiman que los gastos de defensa de EE.UU. se incrementaron, en términos reales, en más del 23% a partir del 11 S, sin incluir la megacifra del costo de las guerras en Afganistán e Irak que bordea, a inicios del 2005, los 250 billones ($ 250 mil millones de dólares!). A este ritmo el presupuesto de defensa de EE.UU. en el mediano plazo, se acercará a un trillón de dólares.
7. Es familiar escuchar con cierta frecuencia, ante escenarios de problemas fiscales, sugerir la reducción de gastos no productivos, empezando por los presupuestos asignados a la defensa nacional, tomando como base las formulas del Consenso de Washington, traducido en las Cartas de Intenciones del Fondo Monetario Internacional, "disciplina fiscal a costa de reducciones progresivas del gasto estatal".
8. Los gastos de defensa, así como aquellos destinados a la seguridad interna, deben ser vistos desde una óptica de inversión social de carácter no productivo. Sabemos que el reto de internalizar esto último no es nada fácil pero es imprescindible difundir este concepto.

equilibrio ideal. En este caso debemos empezar nuestro análisis aceptando que el costo marginal que un usuario adicional del mismo le impone a la sociedad es, efectivamente, igual a cero. En términos económicos un bien público es inmensurable e intangible, es decir, un servicio de seguridad externa para el resguardo de la soberanía nacional, e implícitamente referido al orden interno, en términos de regímenes de excepción. Desde una percepción eminentemente social, entendemos a un "bien público" a aquel cuyo consumo por parte de un agente económico no disminuye, real o potencialmente, la cantidad disponible para otro.

Este bien público naturalmente estará sujeto a una ponderación costo-beneficio, que la sociedad en su conjunto anhela para su desarrollo, bajo unas condiciones mínimas de seguridad. Por tanto, la defensa nacional corresponde a una función eminentemente de carácter social, como es el caso de la salud pública, educación y seguridad ciudadana, que el Estado debe suministrar y financiar dentro de un esquema estrictamente monopólico[9] a efectos de garantizar a la sociedad de una paz sostenible como condición *sine qua non* que siente las bases de su propio desarrollo.

La defensa como bien público, y como una de las funciones primordiales del Estado cuya esencia no puede ser externalizada, tiene un principal objetivo que es brindar capacidad de disuasión ante las amenazas a su seguridad, en este sentido, a diferencia de la actividad privada, la defensa nacional no puede ser definida por el mercado, mediante el concurso de transacciones entre consumidores y productores individuales, bajo un esquema de competencia perfecta. Es imposible pensar en un estado de derecho, que el bien público defensa sea proporcionado por un ejército privado o terciarizado así como pensar en un eventual tratamiento concesional ni en imaginarios escenarios privatizadores. Desde la óptica costo-beneficio, la categorización de los gastos de defensa para la producción de un bien público, nos permitiría comprender e internalizar a estos gastos como "Inversión en Defensa", es decir, una inversión intangible e inmensurable que coadyuve al esfuerzo nacional, entre otros, a la creación de condiciones mínimas de seguridad para atraer y obtener mayores inversiones e incrementar las tasas de crecimiento, lo cual corresponde en sí a su mayor valor agregado.

Marco Antonio Fuertes[10], nos presenta la definición de Ignacio Cosido Gutiérrez: *"La defensa.....se viene considerando como un bien público puro o polar, en el sentido de que se sitúa en el polo opuesto de un bien privado. Un bien puro o polar presenta por tanto características perfectas de no rivalidad, no divisibilidad y no exclusividad"*. En el mismo ensayo se presenta la definición

9. En el entendido que el Estado es el único proveedor de este "bien" en materia de seguridad.
10. Fuertes Chávez, Marco Antonio. *Pensamiento Único Económico y Bien Público Defensa*. IDEPE, Lima, 2004. <http.www.idepe.org,html>.

de Clauss Offe quien toma como ejemplo la defensa nacional para explicar la naturaleza de los Bienes Públicos: *"Ejemplo de manual para un bien público. Incluso aquí la inclusividad no es algo inherente a un aparato defensivo, sino a la perspectiva bajo la cual es concebido por los agentes de la sociedad. Lo público en ella depende por completo de la confianza de la sociedad en la naturaleza no explotadora y no redistributiva del bien y sus funciones. A fin de que un bien sea un bien público ha de haber una colectividad cuyos miembros se refieren a sí mismos como un nosotros. Faltando semejante colectividad que en el caso de la defensa se conceptualiza normalmente como una nación o bloque de naciones, no habrá un referente para el cual el bien es un bien público".*

Estas definiciones otorgan adicionalmente, saltando la valla de la definición exclusivamente económica, un carácter social al bien público Defensa, cuyos beneficios se conceptualizan de manera "colectiva" más que una mera percepción individual. Esto último teniendo en cuenta el carácter de derecho social de este bien. Para aclarar este concepto, si una cantidad de 100,000 inmigrantes llegara a un país de la región, para un nivel de presupuesto de defensa dado, el costo de suministrar el bien público defensa para el país como un todo, incluyendo a estos inmigrantes, no sufrirá ninguna modificación. En concreto, el usufructo de este bien público beneficia a toda la población de un país, sin restricción o distinción alguna, evidenciándose que la externalidad del bien público defensa, surge en el momento en que los costos sociales marginales provenientes de compartir una unidad adicional de consumo de dicho bien son iguales a cero y sin embargo, se cobra un precio mayor que cero. Bajo esta situación, se estaría afectando el criterio o teoría de maximización del bienestar según la cual los beneficios marginales sociales deben ser iguales a los costos marginales sociales.

Otra manera de considerar este aspecto es observando un sistema de competencia perfecta donde existe una igualdad entre la tasa marginal de transformación del bien "x" en el bien "y", por un lado, y las tasas marginales de transformación del bien "x" en el bien "y" entre digamos los consumidores (A) y (B), por el otro. Por lo tanto, en un escenario de análisis de bienes públicos, el consumo del bien público defensa nacional que realice la persona (A) no restringe para nada el consumo que pueda realizar la persona (B). De esta forma, la tasa marginal de transformación debería ser igual a la suma de las dos tasas marginales de sustitución.

Es necesario precisar que con los bienes públicos sucede que los costos de transacción por lo general son tan altos que se torna difícil controlar la intensidad de las demandas del consumidor y cobrar por ellas. Nos vemos ante un escenario al que se conoce como el problema de aquella persona que recibe un beneficio sin pagar por él o comúnmente llamado *free-rider*. Sin embargo, surge la paradoja para el hipotético caso respecto al bien

defensa nacional. Sí a todos los individuos de una sociedad se les solicitara contribuir de una manera voluntaria, probablemente terminaríamos destinando cantidades marginales o infinitesimales menores de recursos a los requeridos por la defensa, sin lugar a dudas por debajo del punto de equilibrio. Lo que sucedería en este escenario es que cada individuo racional piensa que su contribución, por mas significativa que sea, constituye una parte insignificante de la cantidad necesaria para garantizar la defensa nacional, y que por consiguiente, no hará ninguna diferencia el que no realice ninguna contribución o que su contribución sea muy pequeña. En buena cuenta, desde esta lógica, no habría por que aportar recursos para la obtención del bien defensa nacional[11].

Por otro lado, debemos tener presente que la defensa nacional al ser un bien público cuyo tratamiento deviene en un "bien económico", utiliza recursos productivos no considerados dentro del consumo y la inversión de otras actividades del País. En concreto, la defensa nacional es un bien público que puede ser "consumido" de manera simultánea por todos los individuos o agentes económicos localizados en un espacio geográfico, es decir, en un país cualquiera, sin que por esto se disminuya el consumo de dicho bien por cualquier otra persona ubicada en el mismo espacio geográfico o país.

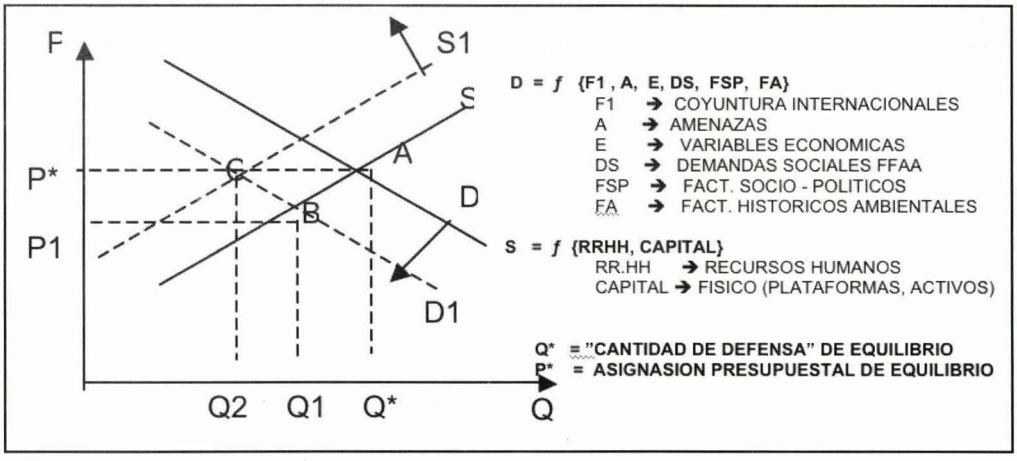
El bien público defensa es definido *ex ante* por cada país de acuerdo a sus propias expectativas en materia de defensa, siendo el Estado el ente responsable el que deberá asignar los recursos económicos vía presupuesto fiscal para la consecución de este bien público, como bien lo señalan la mayoría de Constituciones Políticas en la región. En su sentido más amplio, en términos económicos, la Defensa Nacional está constituida por variables exógenas y endógenas que conforman las funciones de "Demanda" y "Oferta" por el "bien público" Defensa, variables interactuantes las cuales permitirán determinar la "cantidad" (Q*) de equilibrio por este bien que requiera la sociedad de cada país, cantidad que estará definida por un nivel de asignación presupuestal por parte del tesoro público (P*), mediante Ley de Presupuesto, Ley de Endeudamiento Externo y otros recursos extra pliego, que permitan finalmente obtener, por lo menos en teoría, un nivel óptimo de defensa.

Demanda y oferta por el bien público defensa

Del modelo simplificado de la figura anterior, se observa una situación ideal de equilibrio respecto a la interacción de las funciones Demanda y Oferta por el bien

11. Dentro de la llamada "nueva arquitectura de seguridad hemisférica", la percepción de algunos grupos de la sociedad, radicales o maximalistas por cierto, es que al estar eventualmente cerradas las fronteras y que no existiría amenazas externas a la seguridad debido a un vigoroso "marco de seguridad internacional", se cuestionan ¿Para qué tener Fuerzas Armadas? ¿Por qué no propugnar una política unilateral o regional de minimizar o en otro extremo prescindir de Fuerzas Armadas así como minimizar los cuerpos de seguridad nacional similar al modelo de seguridad empleado por Costa Rica?

DEMANDA Y OFERTA POR EL BIEN PUBLICO DEFENSA



Fuente: "Economía de la defensa nacional: una aproximación al caso peruano": elaboración propia

defensa nacional para un País dado, en el cual la sociedad accede a una situación óptima o de equilibrio en términos de requerimientos de defensa (P*) y (Q*), es decir una cantidad del bien defensa, surgida del consenso social, que permita asignaciones presupuestales equilibradas. A manera de ejercicio se presenta desplazamientos de estas curvas de oferta y demanda por el bien defensa. En el caso específico de la Oferta del bien defensa (S), para cualquier país de la región, principalmente estará representada por los recursos humanos con que cuentan las Fuerzas Armadas y en especial, los bienes de capital ligados directamente a la defensa, en este caso se trata de la cantidad y calidad de las plataformas o activos de valor militar como son, entre otras, las aeronaves, buques, tanques, es decir, los bienes de capital que definen la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas.

Respecto a los Recursos Humanos con que cuentan las Fuerzas Armadas, se trata de la más importante variable de la función oferta de la defensa. Esta variable, no sólo se expresa cuantitativamente sino que deberá medir la calidad del recurso representada en el grado de preparación y profesionalismo técnico en las operaciones militares y en especial, el contar con recursos humanos altamente motivados e identificados en todos los niveles jerárquicos de las Fuerzas Armadas. Para conseguir una mayor productividad del personal de las Fuerzas Armadas, resulta de vital importancia destinar asignaciones presupuestales que sustenten esto último. Por otro lado, la visión de contar con personal de tropa profesional, indudablemente requerirá implementar programas de capacitación de la tropa del Servicio Militar. Las características de obligatoriedad o no del Servicio Militar es una decisión soberana del Estado. Algunos países de

la región adoptan Sistemas Obligatorios, Voluntarios o una mezcla de ambos. Sin perjuicio del amplio debate en materia social y de derechos humanos sobre estos sistemas de servicio militar, la transición de un servicio militar obligatorio a uno voluntario y viceversa, representara un costo económico, sin perjuicio de los gastos de instrucción y entrenamiento, que deberá tenerse en consideración en la elaboración de los presupuestos de defensa durante el tiempo de su implementación[12]. La visión de contar con un "Ejército Profesional" es compartida por la mayoría de las Fuerzas Armadas de la región. Sin embargo, esta visión deberá ser extraída del consenso político y la participación de la sociedad.

Conclusiones

- La política de defensa nacional es una política de Estado que en la práctica constituye una política pública de carácter permanente, destinada a garantizar su propia seguridad y desarrollo. Por tanto deberá ser analizada estrictamente de acuerdo al carácter multidimensional que ella implica, tanto en los campos militares y en especial, en aquellos no militares.
- El gobierno nacional deberá financiar los bienes públicos, es decir, los gastos sociales incluyendo los de defensa, dentro de un esquema de priorización y equilibrio del gasto en la frontera de producción de bienes sociales. Procesos de reducción del gasto de defensa y downzising de su capacidad operativa sin criterios técnicos, para efectuar una redistribución en beneficio de otros bienes públicos constituye una medida facilista y pone en riesgo la seguridad nacional.
- Los bienes y servicios públicos coadyuvan en la consecución de las metas de crecimiento económico y desarrollo. En consecuencia la defensa es un componente fundamental del desarrollo y el gasto de su financiamiento público debe ser considerado como inversión en seguridad nacional.

12. Los costos económicos de esta transición, por lo general, estuvieron ausentes del debate político o fueron tocados marginalmente, en especial en países que iniciaron procesos de reforma militar en los 90 e inicios de esta década. El tránsito desde un Servicio Militar Obligatorio a uno Voluntario ha conllevado en varios países de la región a una disminución progresiva del personal de tropa. La disminución del personal de tropa en un servicio voluntario no solo es patrimonio de la región. EE.UU. y algunos países de la OTAN, en especial España, a duras penas, a pesar de los incentivos ofrecidos, cubren las plazas proyectadas e inclusive permiten el ingreso de extranjeros con cargo a incentivos mayores relacionados a la regularización de su ciudadanía.