El déficit en el Bien Público Defensa: un pasivo y riesgo contingente



LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
Hugo Cussato Cárdenas

> *"... Por lo tanto, los que no son totalmente conscientes de las desventajas de servirse de las armas no pueden ser totalmente conscientes de las ventajas de utilizarlas...".*
> Sun Tzu, El Arte de la Guerra.

Uno de los problemas recurrentes vinculados a la sensibilización del estamento político, y de cierto segmento de la sociedad sobre la importancia de la asignación de recursos al sector Defensa, proviene de la pobre comprensión de la naturaleza misma del *output* de dicho sector: el Bien Público Defensa.

En opinión del que escribe, las dificultades conceptuales suelen surgir, en un nivel inicial, por la difícil tangibilización del beneficio de dicho bien en condiciones de paz relativa, así como por la dificultad técnica para estimar y predecir con exactitud la materialización de las amenazas frente a las cuales este bien ofrece resguardo.

En un segundo nivel se encuentra el enfoque económico tradicional. Los operadores de la tesorería pública acostumbran conceptuar al Bien Defensa fundamentalmente desde los enfoques de costo de oportunidad frente a otras inversiones sociales, o de categorización como gasto no productivo, con lo cual suelen pasar por alto el carácter eminentemente social y de largo plazo de este tipo de inversión.

Por otro lado, muchos funcionarios y operadores políticos tienden a visualizar la problemática sectorial como una cuestión vinculada al control civil del

"la Defensa es un bien o servicio público eminentemente social, tan igual de importante para asegurar la viabilidad y estabilidad de la nación en el largo plazo como lo son la Educación y la Salud".

establecimiento militar. Tristemente, este enfoque suele centrarse más en la subordinación de las jerarquías militares al poder político de turno, que en un entendimiento profundo e integral de la naturaleza del sector y del beneficio que el Bien Defensa produce para la nación.

El autor considera que la Defensa es un bien o servicio público eminentemente social, tan igual de importante para asegurar la viabilidad y estabilidad de la nación en el largo plazo como lo son la Educación y la Salud. La paz y el orden son los beneficios resultantes de la obtención de este Bien Público. Sin paz ni orden no puede haber un proyecto nacional sostenible, como tampoco un clima favorable para las inversiones y el desarrollo económico y social. El mantenimiento de la paz y el orden facilita la gobernabilidad del Estado, sobre todo en sociedades con baja institucionalidad y aún en proceso de consolidación del Estado de Derecho, como es la nuestra.

Finalmente, el presente artículo no pretende proponer una respuesta definitiva a la problemática vinculada a la Defensa, sino más bien, presentar un marco general desde el cual realizar los análisis, partiendo del enfoque de la percepción individual, para llegar luego a la perspectiva económica y política tradicional, observando sus limitaciones. En esencia, el autor busca sensibilizar al lector y proponer un marco de análisis más holístico.

La naturaleza del Bien Público Defensa

Tal como lo refiere el Contralmirante Fernando Palomino [1], "[...] el reto es calificar el gasto de Defensa, a pesar de su limitado nivel de percepción por parte de la sociedad, como una inversión de carácter social...".

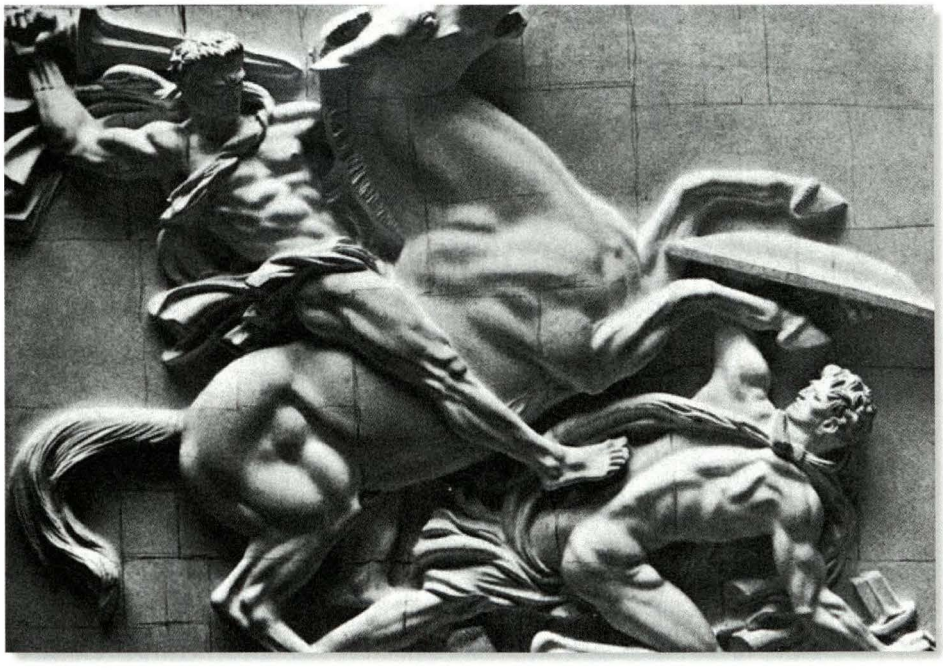
La Defensa, al igual que la Educación o la Salud, tiene un carácter público, pero a diferencia de las anteriores, la determinación de la cantidad óptima o de equilibrio no es resultado de la interacción clásica de funciones de oferta y demanda convencionales, sino que por el contrario se define *ex ante* en función

de las expectativas de Estado, que puede considerar entre otras variables las amenazas percibidas, la coyuntura internacional, las restricciones presupuestarias, las demandas sociales y otros factores socio políticos e históricos.

A nivel del ciudadano de a pie, el problema para conceptualizar la demanda del Bien Defensa surge de su tangibilidad contingente, es decir, del requerimiento de materialización del beneficio sólo ante la ocurrencia tangible de una amenaza clara, presente y expresa.

No obstante lo anterior, el beneficio es entregado (irroga costo al Estado) colectiva y simultáneamente a toda la población, independientemente de la materialización de la amenaza y sin que por ello se disminuya el consumo para cualquier individuo dentro del ámbito receptor del Bien Defensa.

Este beneficio, intangible en periodos de paz relativa, permite pues salvaguardar la paz, el orden, la propiedad y el desarrollo económico y social de la nación. Consecuentemente, tal y como ocurre con la Educación y la Salud, la Defensa cumple una función de carácter eminentemente social, sin la cual no serían sostenibles en el largo plazo el régimen económico ni jurídico establecidos.



La defensa es un bien o servicio público eminentemente social.

"la propia Constitución señala como deber primordial del Estado a la Defensa y supone correctamente que esta es condición *sine qua non* para la subsistencia de sí mismo".

La conceptualización económica y la desinversión sectorial endémica

Un tema de debate casi permanente entre académicos, investigadores, funcionarios y autoridades en general es el grado de asignación de recursos presupuestarios para la Defensa. A nivel de los administradores del erario público es recurrente la conceptualización de esta asignación en términos de costo de oportunidad. Se trata del viejo dilema económico entre cañones y mantequilla, tan comúnmente mencionado en los textos de microeconomía básica. La consecuencia de este enfoque, que en opinión del autor es parcial y de corto plazo, es un esquema de priorización presupuestal que indefectiblemente relega *ex profeso* al Bien Defensa a una condición de gasto no productivo (entiéndase no prioritario y prescindible), y que con cierto grado de irresponsabilidad ha sido empleado en los últimos treinta años, a manera de herramienta de balanceo presupuestario, por los gobiernos de turno.

Si bien las asignaciones presupuestarias dirigidas a servicios públicos presentan localmente niveles bajos respecto de los promedios mundiales, se suele pensar que dicha asignación mantiene *per se* una correlación positiva con el crecimiento del PBI. En el caso de los sectores de Educación y Salud, aun cuando no se pueda decir que las asignaciones permiten alcanzar estándares internacionales, existe evidencia empírica de ello (ver cuadro nro. 1). No obstante, en el Perú sucede todo lo contrario con la Defensa, dada su categorización discrecional como no prioritaria.

Para efectos ilustrativos y siendo que por su naturaleza la demanda por Defensa se asemeja relativamente a la de los seguros, se presenta también la evolución comparada con el primaje de seguros a lo largo de la misma serie de tiempo. Es interesante notar el comportamiento muy semejante de los seguros con el presupuesto de Defensa. Curiosamente, la participación media respecto del PBI (ver cuadro nro. 2) es prácticamente idéntica (1.3%). Sin embargo, el análisis de la tendencia más reciente permite afirmar que la idea de la correlación con

el PBI se tiende a cumplir en el mediano plazo en el caso de la industria aseguradora, no siendo así nuevamente en el caso de la Defensa. Este último comportamiento se puede explicar por la naturaleza privada de los primeros, no sujetos a una evaluación política de corto plazo sino a una evaluación de riesgo fundamental.



Defender la soberanía nacional, promueve el bienestar general.

Cabe señalar, sin embargo, que difícilmente puede alguien oponerse a las justas reivindicaciones sociales y requerimientos de otros sectores en sociedades emergentes como la nuestra. No obstante, el artículo 44 de la Constitución Política del Perú establece como deberes primordiales del Estado: *defender la soberanía nacional*; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, *proteger a la población de amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación.*

Así pues, la propia Constitución señala como deber primordial del Estado a la Defensa y supone correctamente que esta es condición *sine qua non* para la subsistencia de sí mismo. Consecuentemente, una asignación no integral ni equilibrada atenta contra el sentido mismo de este mandato constitucional.

Otro importante tema de vinculación económica, en el cual los aspectos de Defensa habitualmente son pasados por alto, es el del Riesgo País. *Fitch Ratings*, una de las tres más grandes agencias clasificadoras de riesgo de mundo y la primera en otorgar al Perú la categoría de Grado de Inversión, define este como el riesgo de que cambios políticos o económicos afecten la capacidad de un país para cumplir con sus obligaciones financieras[2]. Interesantemente, dentro de los riesgos políticos, la situación política[3], la existencia de conflictos internos, la amenaza de conflicto externo y el balance geopolítico, son

"Tristemente, la evolución histórica de los presupuestos de Defensa en el Perú no sólo muestran un comportamiento discrecional sino, más preocupantemente".

consideraciones importantes dentro de un conjunto de variables condicionantes del *Rating*. Curiosamente, es poco común encontrar alusiones a estos temas en los medios especializados o entre las autoridades nacionales que comentan estos asuntos. Por tal razón, el que escribe coincide con el Capitán de Navío Fernando Zariquey[4] en su observación sobre lo indispensable de dedicar recursos necesarios a la Defensa para reducir el Riesgo País, lo cual beneficiará no sólo al sector Defensa en sí mismo, sino también contribuirá a mejorar la percepción general del riesgo del Perú.

Tristemente, la evolución histórica de los presupuestos de Defensa en el Perú no sólo muestran un comportamiento discrecional sino, más preocupantemente, un carácter eminentemente reactivo ante las crisis[5], lo que permite sostener al autor que, producto del enfoque de costo oportunidad y prescindibilidad, el Perú no ha contado con una política de Estado definida y consistente para el sector.

La conceptualización política del Bien Defensa y el control civil del establecimiento militar

Samuel P. Huntington[6] teorizó que la supremacía civil óptima se logra reconociendo el profesionalismo militar autónomo. Sin embargo, la aplicación de lo anterior presenta una paradoja para el operador político, puesto que si bien la autonomía militar en asuntos de Defensa aleja a los militares de la política, también tiende a disminuir el control civil de los asuntos militares. En el caso latinoamericano, esto se agrava por el hecho de un conocimiento sub-óptimo de la problemática del sector por parte de la burocracia civil.

El autor coincide con académicos como Jaime García Covarruvias[7] en que la carencia de esquemas analíticos *ad hoc* en nuestra región limita las opciones de solución integral, y no permite fomentar la discusión del tema al nivel más elevado. Más aún, la cooperación y asesoramiento militar son cruciales en la

gestión del sector Defensa, dada la naturaleza compleja y eminentemente técnica de esta labor, y sin embargo, el temor a una excesiva participación militar en asuntos de política condiciona al estamento político a prescindir de esta cooperación y asesoría.

Luis Tibiletti[9] hace referencia también al déficit de Cultura de Defensa en Latinoamérica y concluye que este se traduce en falta de propuestas objetivas. Más aún, este desconocimiento tiende a orientar el accionar hacia tareas diferentes de las primordiales e involucra activamente al establecimiento de la Defensa en actividades importantes pero complementarias, tales como los procesos de democratización interna, relaciones cívico militares y actividades de reforma militar permanente, que por lo general no son dotadas de recursos presupuestales suficientes.

Es opinión del autor que el control civil efectivo y responsable de la Defensa parte por contar con operadores políticos y oficiales civiles competentes en la materia. Consecuentemente, es un imperativo el desarrollo de las competencias administrativas y técnicas para la burocracia civil, así como el desarrollo de un esquema analítico propio que permita traducir las discusiones de alto nivel en recomendaciones de política y requerimientos presupuestales coherentes que se traduzcan en una prestación razonable y adecuada del Bien Defensa, y que esto a su vez forme parte de una política de Estado estable y consecuente con los más altos intereses nacionales.

Como se dijera anteriormente, el presente artículo no pretende proponer una respuesta definitiva a la problemática de la Defensa, sino más bien presentar un marco general como base del análisis. En esencia, el autor busca sensibilizar al lector y proponer un marco de análisis más holístico.

Notas

(1) Palomino, F. "Bien Público Defensa Nacional". Publicado en la *Revista de la Escuela Superior del Guerra Naval*, 2009.

(2) Este riesgo no se debe confundir con el Riesgo Soberano, que es el riesgo vinculado específicamente a la capacidad y voluntad de pago del Gobierno.

(3) El autor participó directamente en el Comité de Clasificación que asignó el Grado de Inversión al Perú y recuerda la preocupación manifestada por el riesgo político, la estabilidad interna y el impacto de los conflictos sociales que se manifestó en su oportunidad dentro del mismo Comité.

(4) Zariquey, R. "El Riesgo País y el Riesgo del País". *Revista de la Escuela Superior del Guerra Naval*, 2009.

(5) Palomino, F. (2004). "Economía de la Defensa Nacional". Publicado por la Comisión Andina de Juristas.

(6) Huntington, S. "El Soldado y el Estado". Editorial Harvard University Press. Setiembre 1981.

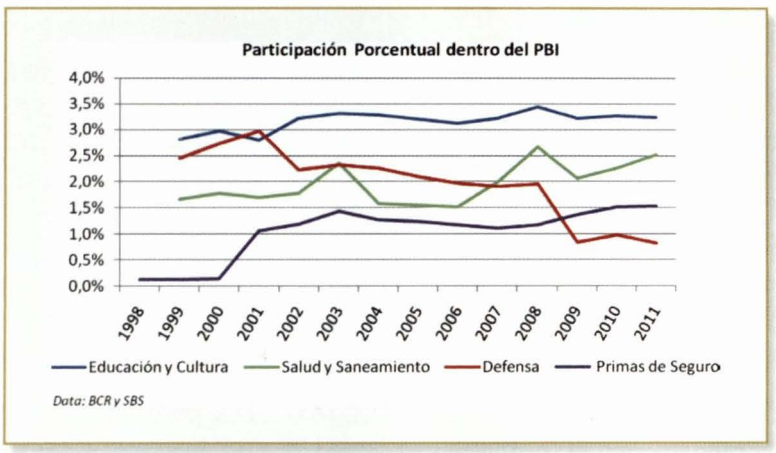
(7) García Covarruvias, J. "Los tres pilares de una transformación militar". Publicado en *Military Review*, Ed. Noviembre-Diciembre 2007

(8) Khon, R. "Cómo las democracias controlan a los militares". Publicado en el *Journal of Democracy* 8:4 (1997), John Hopkins University Press

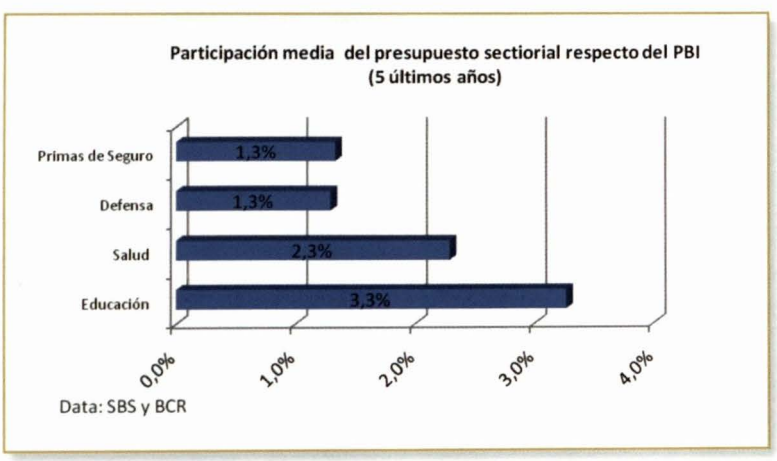
(9) Tibilletti, L. "La conducción política de los asuntos de la Defensa y presupuesto de las FF. AA.". Publicado en "La Gestión de la seguridad en tiempos de transición militar", Lima: IDEPE, 2002.

Anexo de Cuadros

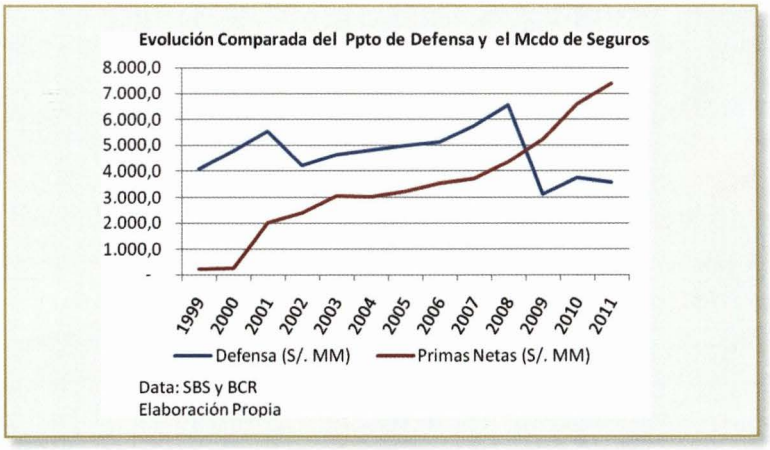
Cuadro 1



Cuadro 2



Cuadro 3


Evolución Comparada del Ppto de Defensa y el Mcdo de Seguros
8.000,0
7.000,0
6.000,0
5.000,0
4.000,0
3.000,0
2.000,0
1.000,0
-
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
Defensa (S/. MM)
Primas Netas (S/. MM)
Data: SBS y BCR
Elaboración Propia



Las acciones terroristas habían logrado burlar a las fuerzas de seguridad del Estado.