

El Presupuesto de Defensa en Argentina: Su Contexto y una Metodología de Análisis

Thomas Scheetz¹

Professor

Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires, Argentina
Lincoln University College, La Lucila, Argentina

Introducción

Este trabajo pretende ser un ensayo metodológico² sobre cómo la ampliación del análisis presupuestario en el área de gastos en defensa puede servir como instrumento de transparencia y control público. Si bien se basa en el caso argentino (que el autor conoce en profundidad), su propósito es abrir la discusión de la publicación de información cuantitativa ampliada en la región. El ensayo es el resultado de la doble frustración del autor con los datos presentados por las fuentes internacionales. En primer lugar, la calidad y precisión metodológica de las cuatro fuentes principales (el International Institute for Strategic Studies [IISS], el Fondo Monetario Internacional [FMI], el Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI], y el U.S. Arms Control and Disarmament Agency [ACDA]) producen información muy dispereja en calidad.³ Las diferencias entre serie y serie son grandes (a veces hasta 300%) y las tendencias entre ellas también varían entre fuente y fuente.⁴ Obviamente esto afecta el análisis de otros expertos que fundamentan su análisis sobre estas fuentes. En segundo lugar, la amplitud de información estadística es tan poca que limita la capacidad de análisis de la situación real de las fuerzas en un país como Argentina, y entre países de la región.

La intención de este ensayo es sugerir (para la Argentina) como se podría mejorar la oferta de información de tal forma que permitiera que la sociedad

¹ Se agradecen las críticas de un comentarista anónimo y el apoyo financiero de la Fundación Ford para la elaboración de este trabajo. Naturalmente, los errores y las opiniones vertidas son exclusivamente del autor.

² Originalmente el ensayo se escribió como parte de un posible proyecto (luego frustrado) de transparentar los gastos militares de Argentina, Chile y el Perú con una misma metodología. Esto en un marco de aumentar la gobernabilidad de cada país y aumentar la cooperación regional.

³ Ver una comparación y crítica de las cuatro fuentes para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y el Perú en Scheetz, Thomas, "Gastos militares en América del Sur", Proliferación de Armamentos y Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad en América Latina, editado por el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 1994.

⁴ Según la experiencia del autor, para la región sudamericana la mejor fuente es SIPRI, pero aún SIPRI admite que sus datos adolecen de problemas serios.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

efectivamente evaluara y controlara la calidad de sus instituciones castrenses. Recientemente la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) entregó una “Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa” en Argentina y Chile (Santiago, noviembre de 2001). Nuestra propuesta espera mejorar el enfoque cepalino. Sin embargo, para entender el porqué de la poca demanda para información y transparencia por parte de la sociedad argentina, y a la vez comprender la necesidad de tenerlas con respecto a las Fuerzas Armadas, este trabajo contextualiza la situación dentro de las Fuerzas Armadas (que es un reflejo fiel de la situación presupuestaria), y las contrastantes políticas de defensa de distintos actores.

El requisito fundamental para la producción de información cuantitativa útil es que tal análisis se alimente simultáneamente desde varios costados: el del especialista en entender el sistema de presupuestación argentino; y el del conocedor de la teoría, la política, la historia y las instituciones del sector defensa. Esta interacción es necesaria debido a que la utilidad de la crítica en el área de defensa requiere la desagregación y cruce de distintos cortes al nivel analítico presupuestario por un lado, y a la vez del conocimiento de cómo se comportan (o deberían comportarse) los militares y funcionarios civiles en defensa por el otro. Es decir, por ejemplo, que es de muy limitada utilidad tener indicadores globales como el gasto por función o como porcentaje del Producto Bruto Interno (tal como suele presentarse para consumo público).⁵ Para evaluar la marcha del sector defensa hace falta una visión mucho más matizada de cómo éste interactúa con el resto del sector público, con la economía en general, y dentro del contexto regional. Simultáneamente hace falta una consideración de la eficiencia de los gastos militares vistos desde una perspectiva internacional profesional comparativa (o sea, requiere el conocimiento de la teoría militar).

Hay que confesar que desgraciadamente no toda la información deseable respecto a estos cuatro enfoques es de dominio público, pero hay suficiente como para comenzar a informar al público respecto a los temas señalados aquí.

Aspectos relevantes de capacidad operativa y política de defensa

Indicaciones de capacidad operativa de las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas, como instituciones dedicadas a la seguridad externa del país, han involucionado a lo largo de las últimas dos décadas. La capacidad operativa es casi inexistente.⁶ Este fenómeno tiene dos explicaciones. El presupuesto de defensa en términos reales (poder adquisitivo en dólares) ha disminuido a la mitad desde 1981 (ver Cuadro 3). La otra explicación de la falta de operatividad es la ausencia de una

⁵ Las fuentes suelen limitarse a dar gastos en moneda local corriente y constante, dólares estadounidenses, y gasto en defensa como porcentaje del Producto Bruto Interno.

⁶ Hemos encontrado en los diarios ocho declaraciones de esta naturaleza por parte de altos jefes militares en los últimos 9 años.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

reforma militar sería.⁷ Felizmente para la Argentina no existen amenazas en puerta, porque implícitamente los actores políticos han optado por un desarme de hecho. Las Fuerzas Armadas gastan en poco más que los salarios mensuales.⁸ Por ejemplo, en 1999 de los programas (contablemente se denominan "servicios") para las tres fuerzas un promedio de 76% se gastó en salarios (ver Cuadro 1).⁹ Del gasto total de la Jurisdicción del Ministerio de Defensa (excluyendo previsión, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, inteligencia estratégica, la Casa Militar y las Fuerzas de Paz, en los cuales casi 100% es costo laboral) un 71% fue costo laboral. Si incluyéramos los gastos previsionales en este gasto jurisdiccional, el costo laboral llegaría al 80%. En términos generales, y vista desde una perspectiva comparativa internacional, esta cifra debería rondar entre 40% - 50%. Aunque desde situaciones muy distintas, y como ejemplo, en 1996 el gasto en personal estadounidense fue 39,2% del gasto en defensa, el Reino Unido 41,2%, y el promedio para todos los países de la OTAN entre 1994 y 1996 era 57,6%.¹⁰ Los datos claramente muestran que las Fuerzas Armadas Argentinas no tienen capacidad operativa, y por tanto les quita su razón de ser. No son capaces de proveer la defensa externa del país.¹¹

Contrastantes políticas de defensa de distintos actores políticos

Desde el regreso a la democracia, los cuatro presidentes y sus 13 ministros de defensa han mostrado falta de voluntad política para enfrentar los cambios necesarios.¹² Durante los años del gobierno alfonsinista se argumentaba que esta falta de voluntad se debía al temor de atentados por parte de los militares. También se la solía explicar por la falta de civiles con capacidades de conducción en el área de defensa. Pero ahora, después del aplastamiento del movimiento de los "carapintadas" en diciembre de 1990, después de los años de conducción del Ejército del Gen. Martín Balza (con repetidas muestras de su sumisión al poder civil), y después del desarrollo de un numeroso grupo de civiles con conocimientos de defensa, no es posible seguir postulando la "falta de

⁷ Se ha declarado la intención de una "reestructuración" (la palabra preferida por los uniformados) un sinnúmero de veces. Sin embargo, persisten amplias evidencias de que ella no ha pasado. La razón subyacente de este "juego político" se explicará más adelante.

⁸ Varios fuentes bien ubicados (y no citables) en las fuerzas han expresado su sentido de humillación profesional por la situación de falta de elementos para alistamiento.

⁹ Este número para Chile también fue alto, pero sólo 66,1%. Ver Eduardo Santos Muñoz, "Proyecto de ley de presupuesto año 1999. Análisis del gasto de defensa. Informe anual", Papeles de Trabajo, N° 62, Programa de Estudios Prospectivos, Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile, pag. 18. España gastó un promedio de 50,3% en personal entre 1982 y 1992 (ver Ignacio Cosidó Gutiérrez, *El gasto militar: El presupuesto de defensa en España (1982-1992)*, Eudema, Madrid, 1994, pag.237). Para 1999 se predijo que Canadá aumentaría su gasto en personal a 49% (ver John Treddenick, "Distributing the Defence Budget: Choosing between Capital and Manpower", en *Issues in Defence Management*, ed. Douglas L. Bland, School of Policy Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, 1998, pp.67-68).

¹⁰ Ver www.nato.int/doc/pr/1996/p96-1685.htm

¹¹ Ver nota 6 arriba.

¹² Ver la discusión en Ernesto López, "Defensa No Provocativa y relaciones cívico-militares: Reflexiones sobre el caso argentino", en G. Cáceres & T. Scheetz (eds.), *Defensa no provocativa: Una propuesta de reforma militar para la Argentina*, Editor Buenos Aires, 1995

El Presupuesto de Defensa en Argentina

voluntad política" como explicación de la ausencia de una reforma seria en el sector. Entonces, ¿a qué se debe la falta de cambios significativos?

La "política de defensa" oficial implícita del gobierno de Carlos Menem podría describirse como "la búsqueda de renta".¹³ Requiere un poco de explicación. Existe en la Argentina una política de los partidos de capturar instituciones del estado como "botín de guerra política", con ciertos "derechos adquiridos" por parte del victorioso en la contienda electoral. Es una regla tácita, por ejemplo, que tienen derecho a colocar amigos, parientes y clientes políticos (sin criterio de méritos o idoneidad) en cualquier puesto de la administración que ellos controlan. Un "civil service" al estilo inglés no existe. Un resultado de esto es que en los 19 años de gobierno democrático muy pocos civiles con conocimientos de defensa han trabajado en el ámbito oficial de defensa. Quizás el mejor ejemplo es que de los 13 Ministros de Defensa desde 1983 ninguno (ni el actual) ha tenido experiencia previa antes de entrar en el ministerio. La causa fundamental de la falta de civiles en los sucesivos gobiernos no ha sido la falta de oferta de talento, sino la falta de demanda por parte de los políticos encargados del área, quienes tenían otras metas que poco tenían que ver con la elaboración de una coherente política de defensa. Con escasas excepciones los cargos se han llenado con allegados políticos sin preocupación por su idoneidad.¹⁴ Esta fue la situación durante el gobierno de Carlos Menem. El gobierno (que asumió el 10 de diciembre de 1999) siguió aproximadamente en la misma línea.

En esta situación operante en el área de defensa algunas personas (anónimas) en altas esferas del aparato de defensa que he entrevistado me hablaron de un contexto en el cual la corrupción no era ajena. Indicaron que se lucraba con casi todo lo que estuviera a mano: no sólo cargos en el Ministerio, sino también ascensos, fábricas, compras, ventas, privatizaciones, importaciones, exportaciones. Casi todo era moneda de cambio. La persona que no estuviera bien integrada en "la interna", o aquel que criticara, era expulsado. En esa situación, por ejemplo, la construcción por la Fuerza Aérea de la pista de Anillaco¹⁵ era posible, como también la venta de armas a Ecuador y Croacia, en forma ilegal en ambos casos. Nadie levantaba la voz en contra de la legalidad de los

¹³ Para una descripción del fenómeno ver Barbara Geddes, Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America, University of California Press, 1994, capítulo 1. El trabajo de Geddes es una visión desde la ciencia política en la misma línea que Douglass North, Structure and change in economic history, Norton & Company, 1981, capítulo 3. Este concepto de "búsqueda de renta" proviene de la teoría neo-clásica bajo condiciones monopólicas, donde se cobra un precio por encima del de mercado. Para nuestro caso político se puede definir como una situación en que el "gobernante actúa como monopolista discriminador" (North), eludiendo las reglas oficiales del mercado político para confiscar riqueza en beneficio propio.

¹⁴ No estoy negando la existencia de algunos especialistas, tanto civiles como militares, de alto profesionalismo. El problema es que "la interna" (el conflicto intra-partidario) tiende a expulsarlos a partir de su primera crítica. En este contexto, aun los profesionales idóneos deben aprender a aceptar "ciertas realidades" para mantener su puesto. Si no aprenden, tarde o temprano deberán irse.

¹⁵ Una pista aérea, a escasos metros de la casa privada del entonces Presidente Menem (y en una zona de poquísima población), capaz de acomodar a vuelos de aviones grandes.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

procedimientos.¹⁶ Si bien la política de defensa oficial explícita era (y es) la defensa del territorio nacional, junto con otras misiones como la de contribuir a misiones de mantenimiento de paz con Fuerzas de Paz, y ayudar en momentos de desastres, la política implícita era lucrar con el ministerio y no hacer cambios significativos en las instituciones armadas. Aun el actual gobierno se limita a "administrar" el *status quo*; no "conduce".

Un segundo aspecto de las políticas en el área de defensa comenzó a aparecer durante la presidencia de Carlos Menem, pero continúa hoy en día. Se refiere a la naturaleza de las relaciones con Estados Unidos. En el gobierno menemista éstas fueron descritas por el Ministro de Relaciones Exteriores como de "relaciones carnales." Argentina cambió su antigua política de distanciamiento de Estados Unidos por una de casi estricto alineamiento. Le ha traído varios beneficios en el área de defensa (v.g., equipos militares), pero también la ha sometido a presiones casi imparables para inmiscuir a los militares en la lucha interna contra el narcotráfico (la cuál violaría la Ley de Defensa). El gobierno de De la Rúa (y el actual gobierno) si bien dijo haber disminuido el nivel de adhesión a la voluntad norteamericana, hasta hoy sigue la misma línea, corriendo así el riesgo de distanciarse de los países vecinos que matizan más sus relaciones con Estados Unidos.

Un tercer aspecto de la política de defensa argentina es el enfoque implícito característico de los sectores considerados "progresistas" de la dirigencia política. Su postura puede caracterizarse como de "benign neglect" (la negligencia benigna), es decir, no se ocupan del problema, evidentemente con la expectativa de que así el problema de defensa o mejorará o desaparecerá. Esta posición nos fue expresada claramente por un (en ese momento) futuro candidato presidencial del FREPASO. "Ese tema (defensa) no me interesa." Muchos ciudadanos argentinos siguen pensando de esa forma. No se entiende que los problemas no van a desaparecer por arte de magia. Argentina precisa una reforma militar, y la transparencia del gasto militar ayudaría a llevar a los ciudadanos a esa conclusión.

Un cuarto aspecto de la política de defensa es el mantenimiento del *status quo* por parte de la dirigencia política civil y los altos jefes militares. En parte esta política está basada en la ignorancia de los cambios necesarios y cómo llevarlos a cabo, y en parte se debe a un deseo de sobrellevar una mala situación maximizando la obtención de beneficios corporativos. Usando la misma definición en ambos países, el gasto militar en Argentina en 1999 fue 4.143 millones de dólares (ver Cuadro 3), mientras el de Chile fue 2.120 millones de dólares, casi la mitad.¹⁷ Debería subrayarse aquí que la notoria diferencia no se debe a un nivel más elevado de salarios militares en Argentina, dado que, al contrario, estos son más elevados en Chile. Tampoco se puede explicar por un

¹⁶ A estos casos podríamos agregar muchos otros, tales como la presencia de mafias en los aeropuertos con la connivencia de la Fuerza Aérea, el caso del conscripto asesinado Carrasco en un cuartel del Ejército, la explosión de municiones y pólvora en la Fábrica Militar de Río Tercero, etc.

¹⁷ Ver Eduardo Santos Muñoz, *op. cit.*, pág. 18.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

mayor número de oficiales y suboficiales en Argentina (ya que en 1997 entre las tres fuerzas sumaban sólo 53.686 versus 57.320 en Chile).¹⁸

No, Argentina gasta más (y sin llegar al nivel de operatividad chilena) porque gasta mal. Por ejemplo, en 1998 Chile gastó 585 millones de dólares en retiros militares.¹⁹ Ese mismo año Argentina gastó 1.184 millones de dólares, más que el doble. Valdría la pena estudiar el porqué de esta última diferencia. Examinando la estructura de los cuadros activos, uno llega a sospechar por qué. En 1999 el Ejército Argentino tenía 34 generales, de los cuales 24 eran generales de brigada (el Ejército tiene sólo 11 brigadas), y tenía siete generales de división (el Ejército no tiene ninguna división). Comparando altos oficiales (a nivel de coronel o general) en las tres fuerzas con sus pares en las fuerzas norteamericanas se encuentra que, por cada 1.000 oficiales, Argentina tiene 2,5 veces el número de generales que las Fuerzas Armadas Estadounidenses y un cuarto más de coroneles (ver Cuadro 2).²⁰ Esto ocurre a pesar de que existe mayor número de puestos de mando en las Fuerzas Armadas Estadounidenses (es decir por ejemplo, ellos tienen divisiones y cuerpos de ejército, mientras Argentina no los tiene). Además, las Fuerzas Armadas Argentinas tienen 3,55 oficiales y suboficiales por cada tropa, mientras las fuerzas estadounidenses tienen 0,19. Argentina está "top heavy", tiene demasiado altos oficiales y suboficiales para el tamaño de sus fuerzas.²¹ Esto significa que hay demasiados uniformados cobrando en actividad y pasividad, una clara indicación de la necesidad de una reforma militar, y una clara señal de que la corporación militar está aprovechándose del fisco. Sin embargo, las autoridades civiles no toman las decisiones necesarias, aun frente al aumento significativo en el costo de defensa y las implicaciones negativas para la capacidad operativa.

El marco institucional de actores en el área de defensa

Lo que sigue es una breve descripción de los actores públicos en el ámbito de defensa. El criterio de su inclusión es su posible participación como usuarios de la información presupuestaria y cuantitativa transparente.

- **Miembros del Congreso:** El parlamento tiene el deber de votar el presupuesto todos los años. Para esa tarea tiene dos comisiones de defensa (una del Senado y una de la Cámara de Diputados). Sin embargo, el parlamento está limitado en sus derechos. Sólo tiene derecho a votar a favor o en contra del presupuesto entero (o

¹⁸ Ver Eduardo Ovalles (coord.), *Balance militar del Cono Sur*, Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Colección Estudios N° 34, dic. 1997, pág. 25.

¹⁹ Ver Eduardo Santos Muñoz, *op.cit.*, pág. 17.

²⁰ Este cuadro forma parte de un trabajo de Carlos Kulikowski & T. Scheetz, "The retirement system of the Argentine Armed Forces, its fiscal viability, and its implications for deployment," presentado en la conferencia "Arms, Conflict, Security and Development," Middlesex University, Londres, 16-17 de junio de 2000.

²¹ Ver Ricardo Runza, "La respuesta militar a los procesos de reestructuración del Estado Argentino desde 1989 hasta el 1999," manuscrito no publicado, Buenos Aires, 2001. También ver T. Scheetz, "Evaluation of the conversion process in Argentina," pág. 4, conferencia presentada en Atenas, Grecia el 23 de marzo del 2002.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

más bien de la parte corriente y de capital—por separado). Esto implica que el poder real respecto al presupuesto queda en manos del Ejecutivo. Pero las comisiones pueden informarse, interpelar, y sobre todo, revisar las cuentas devengadas. Para esta última tarea tienen una oficina de contabilidad que trabaja exclusivamente para ellos (la Auditoría General de la Nación). Lamentablemente, ni esta agencia trabaja seriamente, ni el Congreso le exige que lo haga. El Congreso está legalmente obligado a aprobar el presupuesto ejecutado. Sin embargo, el último aprobado fue en el año 1994. Otro aspecto del trabajo de las comisiones de defensa es la producción de leyes en el área. Aquí los legisladores han asumido una posición pro-activa en defensa. La referida Ley de Reestructuración Militar (N° 24.948) fue el producto de una negociación inter-partidaria con los altos jefes militares, en buena parte sin la participación del Ministro de Defensa, cuya prerrogativa era asumida por el Congreso.²² En principio, los políticos de las dos comisiones, sus asesores y los enlaces militares deberían tener interés en la información presupuestaria militar.

- **Académicos:** Argentina tiene un grupo de especialistas en defensa ubicado en las universidades (Universidad Torcuato DiTella, Universidad de Buenos Aires, Universidad de Belgrano, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Córdoba, FLACSO-Argentina, Universidad del Salvador, Universidad Católica, sin mencionar una larga lista de universidades extranjeras en EE.UU., Chile y Brasil que utilizan los datos argentinos). Además existen las escuelas terciarias que pertenecen a la órbita de defensa (v.g., Escuela de Defensa Nacional). La mayoría de estos especialistas civiles (o militares retirados que pertenecen al ámbito académico) provienen de la sociología o la ciencia política. Por tanto, aunque son usuarios de datos, su familiaridad con aspectos presupuestarios es escaso.
- **Organizaciones No Gubernamentales:** Además de las instituciones universitarias, existen un grupo de ONG nacionales (a las cuales muchos de los académicos de las universidades también pertenecen) que estudian aspectos de defensa, por ejemplo el SER 2000 (ya mencionada arriba), el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, el Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría. Pero también hay asociaciones de militares retirados, algunos de los cuales seriamente estudian la problemática de defensa, v.g., el Centro Aeronáutico de Estudios Estratégicos. Otros usuarios extranjeros entre las ONG son el Stockholm International Peace Research Institute, el Bonn International Centre for Conversion (estos dos centros ya han pedido información presupuestaria, y proveerla ayudaría a mejorar la confiabilidad de las fuentes internacionales).

Los cortes presupuestarios

Para hacer el presupuesto militar argentino comparable con los otros países sugerimos que se utilice la misma definición y las mismas técnicas contables entre todos.

²² Esta ley sufre de varios defectos, el mayor de los cuales es el compromiso de elevar el gasto militar en 3% por año durante 5 años. No se ha podido cumplir, dadas las otras demandas para los recursos presupuestarios.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

Como intentamos estudiar el impacto directo, económico y fiscal, del gasto en seguridad externa sobre las tres economías regionales, la definición contable que proponemos utilizar es la siguiente: Gasto militar incluye los gastos *directos* (base devengada) para el gobierno nacional derivados de la provisión del servicio de *defensa externa*.²³ Al desagregar estos gastos, incluimos (en principio):

- i) Todos los gastos de personal, tanto militar como civil,
- ii) Operaciones y mantenimiento,
- iii) Toda adquisición de material bélico,
- iv) Investigación y Desarrollo (I&D) militar,
- v) Construcción militar (inclusive viviendas especiales),
- vi) Fondos de retiros y pensiones militares,
- vii) Gastos incurridos por agregados militares y cuentas secretas,
- viii) Contribuciones internacionales a instituciones militares,
- ix) Defensa civil (si es responsabilidad militar),
- x) Programas militares de relaciones públicas,
- xi) Instituciones militares de salud y educación,
- xii) Inteligencia militar (y estratégica),
- xiii) Ayuda militar otorgada,
- xiv) Programas cívico-militares en los cuales predomina el aspecto de defensa (v.g., un sistema de radar utilizado principalmente por la fuerza aérea, o un programa nuclear con fuerte énfasis militar).

Se excluye la ayuda militar recibida, aunque podría haber sido incluida, dada la fungibilidad de cualquier transferencia de ayuda. Igualmente se excluyen las fuerzas de patrullaje costero y de control fronterizo (con frecuencia denominadas paramilitares, porque proporcionan principalmente defensa interna y rara vez servicios en el campo de la

²³ Dos cuestiones deben ser advertidas. Primero, nuestro trabajo incluye todos los gastos de las fuerzas armadas, incluso cuando puedan ser utilizados para la represión interna. En principio, la seguridad interna debe ser mantenida por la policía (que incluye la guardia costera y fronteriza). Segundo, no se toman en cuenta los costos indirectos del Tesoro, aunque estos pueden ser considerables, como en el caso de la conscripción militar o de concesiones tributarias a industrias vinculadas a la defensa.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

seguridad externa).²⁴ No negamos que ciertos aspectos de nuestra definición (por ejemplo, educación y salud militar) podrían ser vistos alternativamente como gasto social. Sin embargo, nuestro interés principal fue examinar los gastos directos totales de la seguridad externa. Juzgamos que deberían ser incluidos como gastos de defensa, sobre todo debido a que estos servicios son controlados por los propios militares y son más costosos que los financiados por el Tesoro para el público en general."²⁵

Las técnicas contables a utilizar provienen del Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistics*. Nos interesan principalmente los gastos por servicio (i.e., por programa) y los gastos por objeto de gasto económico (es decir, salarios, armamento, operaciones, etc.). Los programas militares argentinos que cumplen con nuestra definición son los siguientes:

- Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE),
- Casa Militar,
- Fuerzas de Paz,
- Ministerio de Defensa,
- Estado Mayor Conjunto,
- CITEFA (instituto de I&D militar),
- Estado Mayor General del Ejército,
- Estado Mayor General de la Armada,
- Estado Mayor General de la Fuerza Aérea,
- Instituto Geográfico Militar,
- Dirección General de Fabricaciones Militares (el residuo de la industria militar no privatizada),
- Instituto de Ayuda Financiera (retiros y pensiones militares)

La parte operativa y las adquisiciones bélicas se encuentran en cada uno de los tres estados mayores de las fuerzas. El otro gasto fuerte se encuentra en retiros militares

²⁴ En todo caso, nuestra base de datos desagregada permitiría su inclusión o exclusión, según se desee.

²⁵ Esta cita es de T. Scheetz, "Gastos militares en América del Sur", en Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (ed.), Proliferación de armamentos y medidas de fomento de la confianza y la seguridad en América Latina, Lima, 1994, pág. 196-198.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

(ver Cuadro 1). La inclusión de la SIDE (inteligencia estratégica) es debatible, debido a que la mayor parte de su presupuesto no se dedica a recoger y analizar inteligencia estratégica, según trascendidos periodísticos. Sin embargo, se incluye para el usuario interesado.

Otro problema significativo para resolver en el caso argentino es el del empalme entre distintas series del Producto Bruto Interno con años base diferentes. No hay manera de ligar la serie del PBI con base 1970 y la serie con base 1986. Y todavía más importante (y con el mismo problema de empalme) es la diferencia entre la serie con año base 1986 y la actual de 1993. Para solucionar este problema aplicamos una metodología habitual que consiste en armar un deflactor provisorio, pero la comparabilidad entre año y año de cualquier serie utilizando el PBI como denominador, o usando el deflactor implícito del PBI, está comprometida. Obviamente esto afecta la viabilidad de armar modelos econométricos y de comparar gastos militares divididos por el PBI.

La construcción de indicadores

Hemos elaborado unos 19 indicadores o formatos de presentación alternativos para analizar y comparar el gasto militar argentino de manera crítica.

1. La serie anual de gastos militares nominales por programa y por objeto de gasto económico. (Esta serie es la más útil de todas para los usuarios especialistas que quieren manejar sus propios estudios analíticos).
2. Esta misma serie deflactada de gastos militares. (Esta serie permite comparar crecimiento/caída real del gasto militar de año en año).
3. La serie de gastos militares en dólares constantes. (Esta serie—aunque tiene la debilidad de descansar sobre un tipo de cambio que tiende a distorsionar las comparaciones entre país y país y entre año y año—es lo mejor que puede haber para hacer comparaciones internacionales).
4. Gastos militares/PBI. (Esta razón es la que comúnmente se utiliza para hacer comparaciones internacionales).
5. Gastos militares/Gasto Total Fiscal de Administración Nacional. (Esta razón se utiliza para estudiar desplazamiento de otros gastos funcionales—v.g., educación, salud—por gasto militar. También tiende a mostrar el poder histórico de lobby relativo de cada sector presupuestado).
6. Gasto militar por uniformado. (De alguna manera este dato indica la calidad bélica de la fuerza. Es así porque, suponiendo que tanto el capital bélico como la mano de obra bélica estén usados a su máxima eficiencia, la capacidad bélica es el resultado de estos “inputs” expresados monetariamente. Se podría decir, por ejemplo, que en la Guerra de Malvinas el soldado inglés ganó porque era un operario de mayor calidad bélica). Esto puede hacerse para varios países (v.g., Chile, Sudáfrica, EE.UU.).

El Presupuesto de Defensa en Argentina

7. Costo laboral (incluyendo previsión) dividido por gasto militar total. (Es una muestra de eficiencia y capacidad operativa genuina. Como marco de referencia se puede decir que los costos laborales de unas fuerzas armadas deberían rondar entre 40% y 50% de sus costos totales. Cuando sobrepasan este nivel—el caso argentino llega a 80%— implica que la fuerza no está para producir el servicio "seguridad externa", sino para vivir a expensas del fisco. Obviamente el dato indica algo sobre el residuo, capital adquirido dividido por gasto total.)
8. Costo laboral (neto de previsión) dividido por costo total militar. (Cabén los mismos comentarios del número anterior).
9. Previsión militar/gasto militar total. (Indica la capacidad de sostenimiento de los pasivos, la viabilidad del sistema previsional, y el sesgo "top heavy" de los altos oficiales. Por ejemplo, para ser autofinanciado el sistema previsional militar argentino precisa 3,21 activos aportantes para cubrir la totalidad de los gastos en pasividades. Actualmente la relación es de 0,76. Por tanto el sistema previsional está en crisis. A su vez, una examen del sistema revela que esto se debe al gran número de altos oficiales, entre activos y pasivos, que cobran salarios muy altos. Ver N° 19 abajo.)
10. Salarios militares promedios. (Muestra la evolución del poder adquisitivo de los uniformados y su comparación con el resto del sector público. Suponiendo un pirámide escalofonal parecido entre defensa y educación/salud/etc. , el salario promedio de cada sector debería ser aproximadamente igual. Grandes diferencias tienden a indicar diferencias en el poder de lobby de cada sector).
11. Gastos en adquisiciones bélicas. (Muestra la capacidad política de mantener una fuerza operativa genuina, a la vez que se utiliza para examinar el balance estratégico regional—por si existiera una carrera armamentista).
12. Adquisiciones bélicas/gasto militar total. (Muestra la intención política de mantener la capacidad operativa genuina futura. Ninguna fuerza opera con sólo mano de obra. Y la función de producción de poder militar permite relativamente poca alternativa para elegir entre mano de obra intensiva versus capital intensivo, dado la situación de competencia en la guerra, donde la solución "segundo mejor" no existe. El que sale segundo pierde la guerra. Así que la elección de capital y mano de obra se hace en función de potenciales enemigos, no es al gusto del país.)
13. Gasto directo del Ejército/Gasto total en defensa.
14. Gasto directo de la Armada/Gasto total en defensa.
15. Gasto directo de la Fuerza Aérea/Gasto total en defensa. (Estos tres índices muestran la evolución del poder político relativo entre las tres fuerzas. También son útiles para mostrar elecciones políticas sobre la importancia relativa de una fuerza—o un teatro de operaciones—para la defensa del país).

El Presupuesto de Defensa en Argentina

16. Fuerza Aérea: Número de oficiales y suboficiales por avión. (Esto es un indicador internacional de eficiencia en la fuerza, que junto con horas de vuelo por piloto, indica la operatividad genuina de la fuerza. Los pilotos argentinos vuelan poco y existen mucha gente por aparato).
17. Comparar el gasto militar en la Ley de Presupuesto versus el devengado. (Es una muestra más del poder político de las fuerzas armadas vis à vis otros sectores presupuestados, suponiendo que ajustes/agregados no son repartidos proporcionalmente).
18. Un modelo econométrico del impacto de defensa en la macroeconomía. (Suponiendo que el bien público "defensa externa" es de hecho un "bien" y no un "mal" público, entonces el signo de los coeficientes de gasto militar deberían ser positivos. Cuando no lo son tiende a indicar que las fuerzas armadas están mal orientadas, diseñadas y presupuestadas).²⁶
19. El número de altos oficiales en cada fuerza comparado con sus pares en las Fuerzas Armadas Estadounidenses (o Chilenas). (Muestra lo "top heavy" o burocratización de la corporación militar. Por ejemplo, el Cuadro 2 muestra que Argentina tiene 2,5 veces el número de generales [por mil oficiales] que las fuerzas armadas estadounidenses. Argentina tiene 37 generales en el Ejército, de los cuales 24 son generales de brigada. Argentina tiene 11 brigadas. Así que el Ejército Argentino está "top heavy". Esto tiene implicancias para la fuerza activa, y para los costos futuros del sistema previsional).

Conclusiones

Los datos sobre gastos militares publicados por fuentes internacionales adolecen de serios problemas en cuanto a calidad. A la vez, para una creciente transparencia y capacidad de gestión civil democrática de gasto en defensa es necesario tener mucho más información cuantitativa respecto a áreas de defensa. A las tres o cuatro tradicionales series sobre gasto de defensa, este trabajo sugiere algunas otras que serían de suma utilidad para distintos usuarios. Sin duda, otras podrían sugerirse, y bienvenidas serían. A medida que la transparencia y la calidad de gestión crezcan información adicional debería llegar a ser demandada por estos usuarios. Pero estos avances sólo ocurrirán en una situación democrática en la cual la información cuantitativa esté auditada y examinada por actores especializados (en la teoría de defensa, con conocimiento profundo de las instituciones locales reales, y en evaluación presupuestaria) *desde afuera del control de las mismas instituciones castrenses y del ministerio de defensa*, vale decir, desde la academia, el parlamento, la prensa y las ONG locales. Obviamente este trabajo tendrá que avanzar país por país, no desde instituciones internacionales. Deberían haber redes, pero desde los actores *nacionales* no oficialistas.

²⁶ Un buen ejemplo de lo útil que son los modelos se encuentra en Marwah, Kanta; Lawrence Klein & Thomas Scheetz, "The military-civilian trade-off in Guatemala: An econometric análisis," en The economics of military expenditures, arms production, and arms trade in developing countries, eds. Jurgen Brauer & J. Paul Dunne, Palgrave, London, 2002.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, "Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa", Santiago de Chile, noviembre de 2001.
- Cosidó Gutiérrez, Ignacio. El gasto militar: El presupuesto de defensa en España (1982-1992), Eudema, Madrid, 1994.
- Geddes, Barbara. Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America, University of California Press, 1994.
- Giardino, Carlos. Fusiles y sistemas. Defensa nacional: Autarquía o cooperación, Buenos Aires, Editorial Dunken, 1999.
- Kulikowski, Carlos, & Thomas Scheetz, "The retirement system of the Argentine Armed Forces, its fiscal viability, and its implications for deployment," presentado en la conferencia "Arms, Conflict, Security and Development," Middlesex University, Londres, 16-17 de junio de 2000.
- López, Ernesto, "Defensa No Provocativa y relaciones cívico-militares: Reflexiones sobre el caso argentino", en G. Cáceres & T. Scheetz (eds.), Defensa no provocativa: Una propuesta de reforma militar para la Argentina, Editor Buenos Aires, 1995
- Marwah, Kanta; Lawrence Klein & Thomas Scheetz, "The military-civilian trade-off in Guatemala: An econometric análisis," en The economics of military expenditures, arms production, and arms trade in developing countries, eds. Jurgen Brauer & J. Paul Dunne, Palgrave, London, 2002.
- NATO: www.nato.int/doc/pr/1996/p96-1685.htm
- North, Douglass. Structure and change in economic history, Norton & Company, 1981.
- Ovalles, Eduardo, (coord.). Balance militar del Cono Sur, Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Colección Estudios N° 34, dic. 1997.
- Runza, Ricardo, "La respuesta militar a los procesos de reestructuración del Estado Argentino desde 1989 hasta el 1999," manuscrito no publicado, Buenos Aires, 2001.
- Santos Muñoz, Eduardo "Proyecto de ley de presupuesto año 1999. Análisis del gasto de defensa. Informe anual", Papeles de Trabajo, N° 62, Programa de Estudios Prospectivos, Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

Scheetz, Thomas, "Evaluation of the conversión process in Argentina," conferencia presentada en Atenas, Grecia el 23 de marzo del 2002.

Scheetz, Thomas, "Gastos militares en América del Sur", Proliferación de Armamentos y Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad en América Latina, editado por el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 1994.

Treddenick, John, "Distributing the Defence Budget: Choosing between Capital and Manpower", en Issues in Defence Management, ed. Douglas L. Bland, School of Policy Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, 1998.

US Department of Defense, "Active Duty Military Personnel By Rank/Grade," May 31, 1999. <http://www.defenselink.mil/pubs/almanac/almanac/people/howrank.html>

El Presupuesto de Defensa en Argentina

Cuadro 1

Argentina 1999

(Pesos corrientes: un peso = un dólar EE.UU., del cual \$"x" gastado en personal, es decir, "inciso 1")

DEFENSA							
Car	Juris	Subjuris	Program	Institución	Devengado		Personal %
1	20	0	302	SIDE - Inteligencia Estratégica	291088060	no tomado en cuenta	
1	20	5	301-Ac4	Casa Militar	40416005	no existe inciso 1	
1	35	0		Fuerzas de Paz		ahora bajo Programa 371	
1	45	20	370	Ministerio de Defensa	178838042	65518120	
1	45	24	371	Estado Mayor Conjunto	23819528	1347634	
1	45	20	372	CITEFA - Investigación	14554353	11898050	
1	45	21	374	Estado Mayor General Ejercito	1013100928	828531643	82%
1	45	22	379	EMG Armada	600711227	498721914	83%
1	45	23	381	EMG Fuerza Aérea	715346140	454214750	63%
2	45	0	450	Instituto Geográfico Militar	11177977	4408701	
2	50	0	451	DG Fabricaciones Militares	38455132	16102907	
3	45	0	470	IAF - Retiros Militares	1215612531	1215612531	
				TOTAL FUNCION DEFENSA	4143119924	3096356252	
				PBI (millones de pesos)	282769		
				Gasto en Defensa/PBI	1,47%	Gasto en Personal/(Gasto Total-SIDE)	80%
						1880743721	
						Gasto en Personal sin IAF, sin SIDE	71%

Notas: La Fuerza Aérea incluye gastos en aeropuertos civiles. Esto es cuestionable desde una perspectiva contable.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

Gasto en Personal es inciso 1 de todos los listados (sin incluir SIDE, ni Casa Militar). IAF se considera 100% gasto en personal (diferido).

Fuente: Ministerio de Economía

El Presupuesto de Defensa en Argentina

Cuadro 2

Argentina y Estados Unidos:
Porcentaje de Oficiales Superiores entre Oficiales Totales

	Ejército	<i>Porcentaje del total del ejercito</i>	Marina (1)	<i>Porcentaje del total de la Marina</i>	Fuerza Aérea	<i>Porcentaje del total de la Fuerza Aérea</i>	Total del grado	<i>Porcentaje del total general</i>
<u>Argentina</u>								
General (2)	37	0,0068	44	0,018	25	0,011	106	0,010
Coronel (3)	1308	0,240	773	0,315	402	0,175	2483	0,243
Total de Oficiales	5461		2455		2300		10216	
<u>Estados Unidos</u>								
General (2)	307	0,0046	298	0,004	273	0,004	878	0,004
Coronel (3)	12649	0,190	12846	0,188	14408	0,207	39903	0,195
Total de Oficiales	66415		68271		69639		204325	

Notas: (1) Conceptualmente la Marina Argentina es el equivalente de la Marina en Infantería de Marina de EE.UU.

(2) General incluye todo general por nivel, todo almirante por nivel, y todo brigadier por nivel.

(3) Coronel incluye todo coronel, teniente coronel, capitán de navio, capitán de fragata, comodoro y vice-comodoro.

Propiamente dicho los porcentajes no son porcentajes, sino razones por mil o por diez mil.

Obviamente "Oficiales" no incluyen sub-oficiales, estudiantes, tropa, o civiles trabajando en defensa.

Fuentes: Para la Argentina: Carlos Giardino (1999), Fusiles y sistemas. Defensa nacional: Autarquía o cooperación, páginas 180-182. Giardino tomó sus datos de "dotación autorizada" por Ley 28.868 (presupuesto 1998).

Los datos de Estados Unidos provienen de "Active Duty Military Personnel By Rank/Grade," May 31, 1999. Esto se encuentra en:

<http://www.defenselink.mil/pubs/almanac/almanac/people/howrank.html>

CUADRO 3

Argentina: Gasto militar como porcentaje del PBI y en dólares corrientes

Año	M/PBI	En millones de dólares
1980	4,40%	9.198
1981	4,86%	8.228
1982	3,50%	2.950
1983	3,47%	3.606
1984	2,31%	2.705
1985	2,30%	2.023
1986	2,31%	2.445
1987	2,28%	2.486
1988	2,12%	2.697
1989	1,88%	1.443
1990	1,45%	2.052
1991	1,51%	2.763
1992	1,42%	3.224
1993	1,32%	3.365
1994	1,44%	4.021
1995	1,56%	4.361
1996	1,39%	4.136
1997	1,24%	4.016
1998	1,36%	4.054
1999	1,47%	4.143
2000	1,35%	3.739

Notas: El tipo de cambio afecta la serie. Esto es muy importante al comienzo de los años 80.

En 1998 inicia un nuevo año base. Por tanto, el porcentaje no es comparable con años anteriores.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

Bibliografía

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, "Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa", Santiago de Chile, noviembre de 2001.

Cosidó Gutiérrez, Ignacio. El gasto militar: El presupuesto de defensa en España (1982-1992), Eudema, Madrid, 1994.

Geddes, Barbara. Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America, University of California Press, 1994.

Giardino, Carlos. Fusiles y sistemas. Defensa nacional: Autarquía o cooperación, Buenos Aires, Editorial Dunken, 1999.

Kulikowski, Carlos, & Thomas Scheetz, "The retirement system of the Argentine Armed Forces, its fiscal viability, and its implications for deployment," presentado en la conferencia "Arms, Conflict, Security and Development," Middlesex University, Londres, 16-17 de junio de 2000.

López, Ernesto, "Defensa No Provocativa y relaciones cívico-militares: Reflexiones sobre el caso argentino", en G. Cáceres & T. Scheetz (eds.), Defensa no provocativa: Una propuesta de reforma militar para la Argentina, Editor Buenos Aires, 1995

Marwah, Kanta; Lawrence Klein & Thomas Scheetz, "The military-civilian trade-off in Guatemala: An econometric análisis," en The economics of military expenditures, arms production, and arms trade in developing countries, eds. Jurgen Brauer & J. Paul Dunne, Palgrave, London, 2002.

NATO: www.nato.int/doc/pr/1996/p96-1685.htm

North, Douglass. Structure and change in economic history, Norton & Company, 1981.

Ovalles, Eduardo, (coord.). Balance militar del Cono Sur, Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Colección Estudios N° 34, dic. 1997.

Runza, Ricardo, "La respuesta militar a los procesos de reestructuración del Estado Argentino desde 1989 hasta el 1999," manuscrito no publicado, Buenos Aires, 2001.

Santos Muñoz, Eduardo "Proyecto de ley de presupuesto año 1999. Análisis del gasto de defensa. Informe anual", Papeles de Trabajo, N° 62, Programa de Estudios Prospectivos, Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile.

Scheetz, Thomas, "Evaluation of the conversión process in Argentina," conferencia presentada en Atenas, Grecia el 23 de marzo del 2002.

El Presupuesto de Defensa en Argentina

Scheetz, Thomas, "Gastos militares en América del Sur", Proliferación de Armamentos y Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad en América Latina, editado por el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 1994.

Treddenick, John, "Distributing the Defence Budget: Choosing between Capital and Manpower", en Issues in Defence Management, ed. Douglas L. Bland, School of Policy Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, 1998.

US Department of Defense, "Active Duty Military Personnel By Rank/Grade," May 31, 1999. <http://www.defenselink.mil/pubs/almanac/almanac/people/howrank.html>