

Una Revisión al Gasto en Defensa y Seguridad Nacional

Ensayo académico para optar por el título de Especialista en Finanzas y
Administración Pública

Autor:

Andrés Mauricio Mojica Alava

Universidad Militar Nueva Granada
Facultad de Ciencias Económicas
Especialización en Finanzas y Administración Pública
Año 2014

Una Revisión al Gasto en Defensa y Seguridad Nacional¹

*Andrés Mojica*²

Resumen

Este documento hace una revisión a la metodología usada para estimar el Gasto en Defensa y Seguridad (GDS) para el caso colombiano. A partir de esta perspectiva, se estudian los principales rubros que se tienen en cuenta en el sector defensa dado que por su importancia y afectación, son de especial interés tanto para el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) como para el Departamento Nacional de Planeación (DNP). De ésta forma, se revisa la obtención de los recursos, la planeación, la distribución del gasto y los resultados. Adicionalmente, se examinan los principales factores que determinan la asignación de recursos para éste gasto, así como la metodología usada para destinar los porcentajes que corresponden a cada rubro. Dado que diversas fuentes revisadas coincidieron en que el pasivo que más afecta el GDS es el tema de la carga pensional, seguido de la inversión en tecnología, el gobierno presenta al congreso de la república su Plan Nacional de Desarrollo, dando importancia al tema de la seguridad, es claro que la destinación de un mayor o menor porcentaje tiene un impacto sobre la economía del país.

Palabras claves: defensa, presupuesto, planeación.

Abstract

This paper reviews the methodology used to estimate the expenditure on Defense and Security (GDS) for the Colombian case. From this perspective, the main items taken into account in the defense sector are studied because of their importance

¹ Ensayo para optar al título de Especialista en Finanzas y Administración Pública.

² Economista - UMNG. Estudiante especialización en Finanzas y Administración Pública - UMNG.

and involvement, are of special interest to the Ministry of National Defense (DND) to the National Planning Department (DNP). In this way, obtaining resources, the planning, the distribution of expenditure and the results are reviewed. Additionally, the main factors that determine the allocation of resources for this expenditure are examined, as well as the methodology used to allocate the percentages corresponding to each item. As several sources consulted agreed that the person who most affected the GDS theme of the pension burden, followed by investment in technology, the government submitted to Congress its National Development Plan, giving importance to the issue of security, it is clear that the assignment of a higher or lower percentage has an impact on the country's economy

Keywords: defense, budget, planning.

Introducción

Los diferentes países en su búsqueda por defender sus intereses nacionales y hacer respetar su soberanía, deben definir la cantidad de dinero que destinarán al GDS, pero ¿cómo se obtienen estos recursos y son suficientes para lograr estos objetivos? Para dar respuesta a este interrogante este documento busca hacer una revisión de los principales factores que determinan la asignación de recursos para éste gasto, así como la metodología usada para destinar los porcentajes que corresponden a cada rubro.

Con base en el conflicto interno, el ejecutivo presenta al congreso de la república su Plan Nacional de Desarrollo, dando importancia al tema de la seguridad. En este plan se deben revisar los diferentes factores que justifiquen el porqué de este gasto, pues es claro que la destinación de un mayor o menor porcentaje tiene un impacto sobre la economía del país.

En Colombia el conflicto interno lleva más de 50 años generando daños a la sociedad, entre otros, se puede resaltar daños materiales, psicológicos y socio

culturales. Tiene características históricas desde la época en que conservadores y liberales se peleaban el poder, lo que llevo a un estado frágil, enmarcado en la búsqueda de dominios de tierras, desigualdades económicas y satanización de la población que iba en contra del gobierno del partido de turno.

Hacia los años ochenta el país evidenció el crecimiento de las guerrillas, el nacimiento de los paramilitares y de grupos al margen de la ley que encontraron en el narcotráfico una nueva forma de ingresos económicos. Hacia los años noventa era tal la fuerza de éstos grupos que el país se vio inmerso en tomas de pueblos y bases militares, secuestros a los actores del conflicto, políticos y grandes empresarios, desplazamiento y masacres a la población civil, incluso se despejó y se puso a disposición de la guerrilla de las FARC una gran extensión de tierra conocida como la zona de distención. La última década estuvo precedida por la desmovilización de las autodefensas, el desmantelamiento y captura de varios capos y grupos del narcotráfico, y la dada de baja de grandes cabecillas de la guerrilla. Sin embargo, estas desmovilizaciones conllevaron al nacimiento de las bandas criminales lo que ha obligado al estado a mantener su GDS, siendo un rubro obligado en el presupuesto nacional y que ha recibido el apoyo de otros gobiernos desde finales de los años noventa con el Plan Colombia.

Desde la aprobación del Plan Colombia en el Gobierno del presidente Pastrana, el país paulatinamente ha ido incrementado su gasto en defensa, pareciendo tener los mejores resultados durante el gobierno del presidente Uribe basado en el plan de la Seguridad Democrática, el cual permitió el desplazamiento de la guerrilla de las capitales departamentales a zonas alejadas de la selva colombiana así como la posibilidad de viajar por carretera a través de programas como Viva Colombia Viaja Por Ella (referencia). No obstante, el actual gobierno del presidente Santos parece seguir una senda contraria a su antecesor, con una disminución del recurso enfocado en combate, pero aumentados en el proceso de los diálogos de paz.

Colombia enfrenta una guerra irregular que parece no tener fin y que ha llevado a la nación a incrementar y crear nuevos impuestos, a endeudarse con países y organismos internacionales, a sobrellevar un pasivo pensional que se lleva la mayor parte del gasto, ha discusiones con países vecinos, y entre otros, ha retrasar el desarrollo debido a que parte de la destinación de recursos que debería ir a salud, educación, tecnología, entre otros, se asigna a la guerra.

Varios son los estudios que se han realizado analizando el Gasto en Defensa y Seguridad en Colombia, siendo el principal documento *Metodología Para El Cálculo Del Gasto En Defensa y Seguridad del Ministerio de Defensa y el Departamento Nacional de Planeación – DNP (2007)*. En el cual divide este gasto en tres grupos: según las entidades que tienen su propia metodología y expresan cifras de GDS como la ONU y la CEPAL, las que consolidan y publican información a partir de otras fuentes como la CIA (2008) y el Banco Mundial (2014. Tabla Gasto Militar como porcentaje del PIB disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS>) y finalmente, las que producen metodologías e información de gasto en el país como el DNP (*Metodología Para El Cálculo Del Gasto En Defensa y Seguridad, p. 2007*) y el DANE.

Cada país de acuerdo a sus intereses nacionales es autónomo de definir el GDS y la cantidad monetaria que destina para este concepto. De acuerdo con el Mindefensa, el GDS se define como “no solo el gasto propio de la defensa del territorio colombiano en contra de amenazas externas sino que incluye también el gasto necesario para preservar la seguridad nacional”. (2007, p.11)

El GDS debe dar respuesta a situaciones tanto conocidas como desconocidas, por lo que mantener un sistema de defensa completo requiere tiempo y recursos. Para una nación como Colombia que busca modernizar su estructura económica y

social en aras a salir del grupo de países en vía de desarrollo, es de vital importancia destinar un presupuesto idóneo como mecanismo para lograr este objetivo.

Este documento se encuentra organizado como sigue: La primera parte se compone de la introducción. En la segunda sección se hace una revisión de la literatura tomando como base los principales estudios y documentos oficiales sobre este tema. En la tercera sección se analizan los hechos estilizados y marco teórico del GDS. Por último, se realizan los comentarios finales.

Una mirada a los escritos sobre GDS

Como se mencionó anteriormente en el documento *Metodología Para El Cálculo Del Gasto En Defensa y Seguridad del Mindefensa y DNP (2007)*. En el cual se expone que las principales metodologías se pueden dividir en tres grupos:

- 1) Según las entidades que tienen su propia metodología y expresan cifras de GDS tales como la OTAN, la ONU, la CEPAL y el FMI. Recolectan sus cifras de fuentes primarias e incluso pueden publicar series históricas por países. Entre otros, hacen comparaciones del GDS como porcentaje del PIB, existiendo una diferencia significativa entre los datos del FMI y el DNP debido a que el primero excluye a la Policía Nacional y el gasto en pensiones, mientras que el segundo los tiene en cuenta.
- 2) Las que consolidan y publican información a partir de otras fuentes tales como el Banco Mundial y la CIA. Recolectan su información de fuentes gubernamentales o secundarias. No obstante, se apoyan bastante en los informes y cifras de la OTAN.

- 3) Las que producen metodologías e información de gasto en cada país. Son entes estatales entre las que se encuentra el Mindefensa, el DNP, Minhacienda, la Contraloría y el DANE.

“Con el interés de medir el esfuerzo que hace el Gobierno Nacional dirigido al sector, la fuente idónea de las cifras es el Presupuesto General de la Nación (PGN) asignado a las diferentes entidades que hacen parte de la administración del Estado”. (2007, p. 22)

Las diferentes organizaciones y entidades interesadas en el GDS generan diversidad en las cifras publicadas, dado que cada una tiene su criterio para definir y estimar el gasto.

De acuerdo con la revista Política Colombiana en su artículo *El Laberinto de la Seguridad*. (2010):

“El gasto en defensa y seguridad (GDS) se entiende como el esfuerzo económico de la sociedad colombiana para contar con unas capacidades que le permitan el control del territorio, la defensa de la soberanía nacional, la seguridad ciudadana y la consolidación del Estado”. (p. 20)

Durante el gobierno de Laureano Gómez (1950–1953) existen dos circunstancias que soportan el gasto militar: primero, el conflicto político interno que permitió la creación de guerrillas; y segundo, la participación de Colombia en la guerra de Corea. Granada y Prada (1997) mencionan que “la evolución del presupuesto para las Fuerzas Militares creció en pesos constantes de 1975, de 1,236 millones de pesos en 1950 a 14,985 en 1994”. (p. 8).

Entre los años de 1978 a 1994 el presupuesto de las Fuerzas Militares tuvo un crecimiento continuó debido a la creación de movimientos de izquierda y el auge

del narcotráfico, lo que obligó a los gobernantes de turno a idear estrategias para combatir esta problemática. En cuanto al gasto de la Policía, esta pasó de recibir 253 millones de pesos en 1950 a 8,219 en 1994. “Durante la década de los ochenta, el gasto en policía siguió el ritmo de la criminalidad, en particular el narcoterrorismo y el homicidio”. Esto se tradujo en incrementos del pie de fuerza y en mejoramiento de equipos de comunicaciones, transporte y armamento”. (p.9).

Posada y Gómez (2003) hacen un análisis del crecimiento económico y el gasto público, expone que desde los años 90 se incrementó la creciente participación del gasto público en el PIB, especialmente en la defensa y seguridad, pasando del 1,20 % en el año 1991 a 3,68% en el año 2001.

Villamizar (2005) resalta la importancia de llevar un control y transparencia sobre el GDS. Menciona que éste se divide en dos: primero un Sector Centralizado compuesto por el Mindefensa, FF.MM., Policía Nacional, entre otros. Y segundo un sector descentralizado compuesto por las Cajas de Retiro de la FF.MM y Ponal, los Fondos Rotatorios, el Hospital Militar, Clubes Militares, SATENA, entre otros. Dentro del Sector Centralizado el Ejército tiene la mayor participación del GDS, seguido de la Ponal. Por parte del Sector Descentralizado las Cajas de Retiro son las entidades con mayor participación del presupuesto. Da una definición clara del Presupuesto General de la Nación: “es un instrumento que permite cumplir con los planes y programas de desarrollo económico y social”. (Estatuto orgánico de presupuesto, art. 10).

Mesa (2007) en su publicación acerca del gasto en defensa en los países desarrollados, evidencia una disminución del capital destinado a este rubro gracias a la caída del muro de Berlín. No obstante, la inversión en inteligencia y desarrollo en tecnología de punta se ha acrecentado. Resalta que existen tres grupos que explican el gasto en defensa: geoestratégicos, militares y económicos. Evidencia que el gasto en defensa se ha basado en dos perspectivas: 1) “la defensa de los

países miembros de la OTAN es un bien público puro” (p. 14). Entre el final de los años 40 y mediados de los 60 el armamento nuclear por parte de los países ricos generaba una situación no excluyente entre los aliados debido a que se beneficiaban de este armamento para su seguridad, de esta manera su gasto en defensa era menor. 2) una alianza militar entre países hacía que los pobres se beneficiaran de la alta inversión en defensa por parte de los más ricos generando un efecto “*free rider*”³.

Páez (2007) hace un estudio para medir los efectos de la relación entre el gasto en defensa y la seguridad. Critica la falta de datos que permitan dar una conclusión más precisa. “Las condiciones de defensa y seguridad impactan primero a las decisiones de inversión y luego surten un efecto sobre el crecimiento económico” (p. 150).

Villamizar (2008) “el GDS para el año 2008 supuso el 21,2% del Presupuesto Nacional (sin sumar el pago de la deuda) y equivale al 4,7% del PIB”. Entre el 2000 y 2005 el GDS aumentó 78,4%, igualando los gastos de salud, educación y saneamiento básico, poniendo al país entre los mayores aportantes de gasto militar en el mundo. Entre 1950 y 1989 el GDS con respecto al PIB fue en promedio del 2%, entre 1990 y 1998 fue en promedio del 2,8%. Cifras realmente bajas en comparación con las actuales que sobrepasan el 5%. Demostrando que lo agudo del conflicto interno ha obligado a los mandatarios a replantear su Plan de Gobierno con aras a destinar un mayor aporte al tema de la seguridad. No obstante, autores como Galvis (2008) critican fuertemente esta asignación de recursos, indicando que:

“El acelerado crecimiento del gasto en seguridad en Colombia es insostenible, porque se ha financiado con recursos transitorios como el

³ *polizones* a aquellos individuos o entes que consumen más que una parte equitativa de un recurso, o no afrontan una parte justa del costo de su producción.

impuesto al patrimonio y el Plan Colombia y el gobierno no tiene ninguna estrategia definida para sustituir estos recursos”.

Aseveración importante si se tiene en cuenta el aumento anual del pasivo pensional de las fuerzas armadas y las demandas con sentencias judiciales que ascienden a los 15 billones de pesos.

Urrutia (2005) hace cuatro aclaraciones con respecto a la medición del GDS:

1) “No todas las entidades del sector defensa se tienen en cuenta para efectos del mismo”. Dado que, como se explicó anteriormente, el sector defensa se encuentra dividido en un Sector Centralizado y uno Descentralizado, las entidades descentralizadas si bien cumplen una labor de apoyo a la Fuerza Pública en aras al buen funcionamiento de estas instituciones, no ejercen labores propiamente de defensa y seguridad.

2) “El gasto no corresponde a la suma de todos los recursos disponibles para el sector, ya que sólo una fracción de éstos es destinada a actividades de defensa y seguridad propiamente dichas”. El monto de la asignación de recursos para la defensa no proviene únicamente del PGN, sino también de los recursos generados por las entidades del sector descentralizado.

3) Como la información y datos desarrollados en temas de defensa son relativamente recientes y escasos, la definición de gasto por parte de la OTAN ha sido la de mayor trascendencia y adopción por diferentes países, en este sentido:

“la definición de gasto utilizada por dicha organización incluye los gastos de: a) las FFMM propiamente dichas, b) el Ministerio de Defensa Nacional y demás entidades involucradas en actividades de defensa y seguridad, c) las fuerzas auxiliares y d) las agencias espaciales”. (p. 9) De igual forma se incluye dentro del

gasto “las Remuneraciones y asignaciones a personal militar, las Remuneraciones y asignaciones a personal civil, las Operaciones y mantenimiento, las Adquisiciones, la Investigación y desarrollo, las Construcciones, las Pensiones a personal militar y civil retirado, la Ayuda militar a otros países, las Fuerzas auxiliares, el Gastos de gobierno en existencias para uso militar y los Gastos militares en actividades de doble función”.

La diferencia existente entre las definiciones del gasto por parte del Mindefensa y del DNP, radica en que el Mindefensa no tiene en cuenta a la Policía Nacional para la medición del gasto, mientras que el DNP sí. Lo anterior debido a que la Policía no realiza funciones militares propiamente dichas, sino que su función se limita a labores jurisdiccionales. En consecuencia, cabe aclarar que la Policía Nacional se adhirió al Mindefensa a mediados de los años cincuenta, y su participación en el conflicto no se ha canalizado solo como un organismo de funciones judiciales y policivas, que garanticen el orden en las zonas urbanas y rurales, sino también, realiza funciones de operaciones militares. Tal es el caso de la Operación Fenix, en donde se dio la baja en aquel entonces al segundo comandante de las FARC Raúl Reyes, en donde la incursión fue hecha por personal policial.

Una aproximación empírica de la Metodología para la Estimación del GDS en Colombia.

Cada país de acuerdo a sus intereses nacionales es autónomo de definir el concepto de GDS y la cantidad monetaria que destina para este concepto. De acuerdo con el Mindefensa colombiano, el GDS se define como “no solo el gasto propio de la defensa del territorio colombiano en contra de amenazas externas sino que incluye también el gasto necesario para preservar la seguridad nacional”.

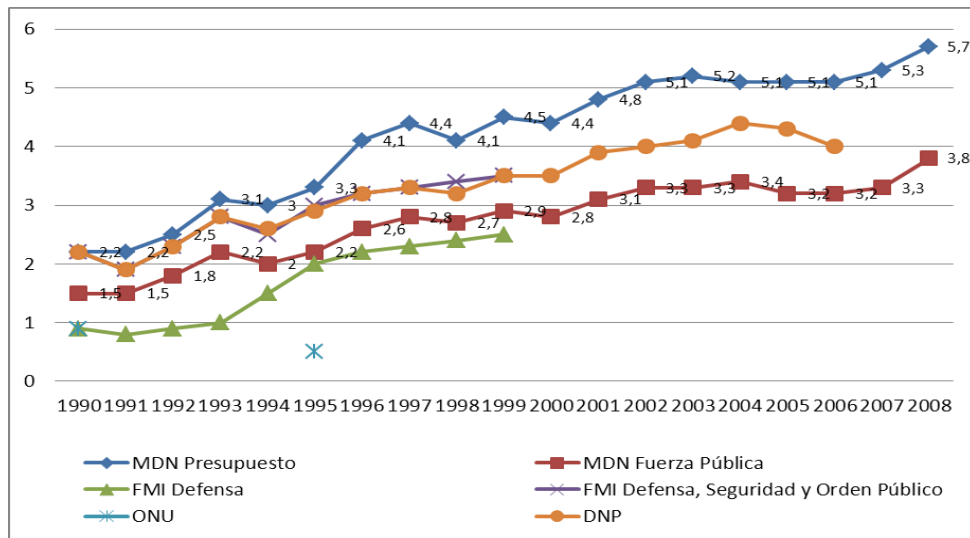
Gasto en Defensa y Seguridad Nacional

Según la ley 48 de 1993 en su artículo 2: “*las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.*”

El Mindefensa y DNP exponen que las principales metodologías para medir el gasto se pueden dividir en tres grupos:

Grupo 1: “*Según las entidades que tienen su propia metodología y expresan cifras de GDS*”, tales como la OTAN, la ONU, la CEPAL y el FMI. Recolectan sus cifras de fuentes primarias e incluso pueden publicar series históricas por países. Entre otros, hacen comparaciones del GDS como porcentaje del PIB, existiendo una diferencia significativa entre los datos del FMI y el DNP debido a que el primero excluye a la Policía Nacional y el gasto en pensiones.

Gráfica 1. GDS como porcentaje del PIB en Colombia: Comparación de las cifras publicadas por las entidades del grupo 1.



Fuente: gráfica elaborada por el autor a partir de datos del DNP (2007)

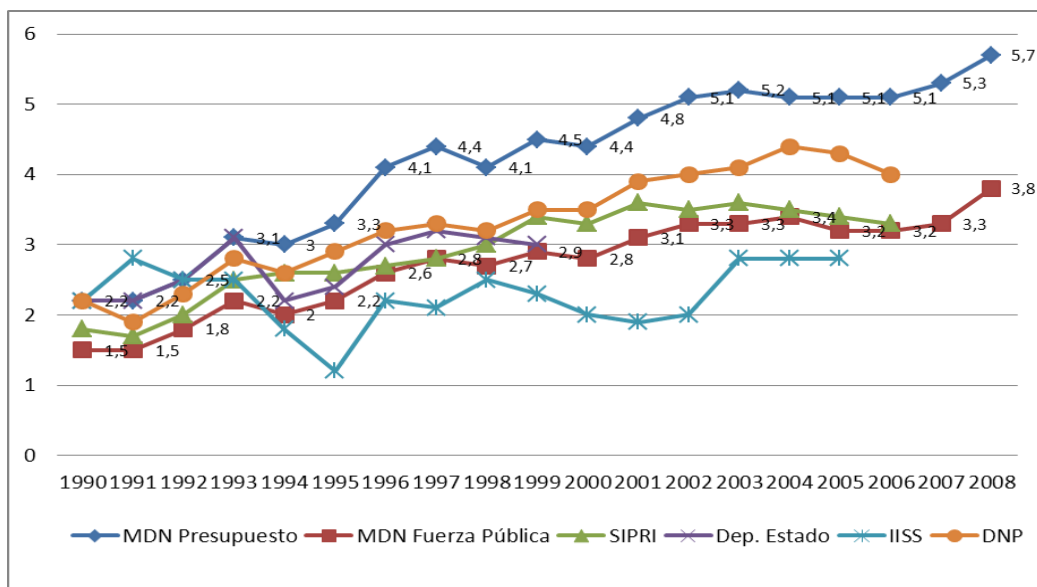
La gráfica 1 muestra las cifras del GDS como porcentaje del PIB para Colombia estimadas por los algunos organismos internacionales del grupo 1 (ONU y FMI), y comparadas con las instituciones nacionales (MDN y DNP). Se evidencia que las

Gasto en Defensa y Seguridad Nacional

cifras estimadas por las instituciones nacionales son más altas que las internacionales, debido principalmente a que las internacionales no tienen en cuenta los pasivos pensionales ni la asignación a la Policía Nacional. Sin embargo, la tendencia de todos los organismos tiene un comportamiento ascendente, evidenciando una mayor asignación de los recursos a la defensa nacional.

Grupo 2: “Las que consolidan y publican información a partir de otras fuentes”, entidades recolectoras, tales como el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Instituto de Estudios Estratégicos de Londres (IISS), el Banco Mundial y la CIA. Recolectan su información de fuentes gubernamentales o secundarias. No obstante, se apoyan bastante en los informes y cifras de la OTAN.

Gráfica 2. GDS como porcentaje del PIB en Colombia: Comparación de las cifras publicadas por las entidades del grupo 2.



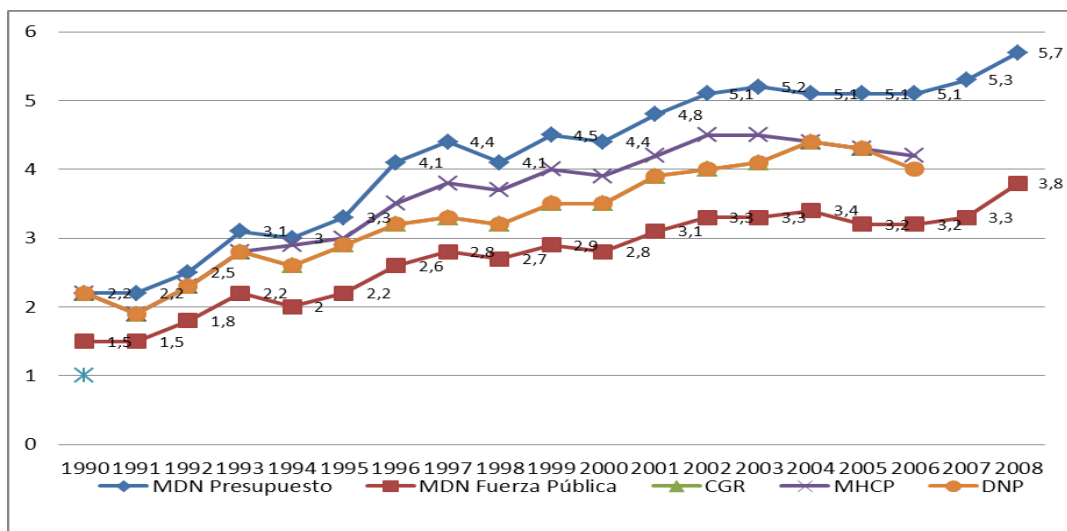
Fuente: gráfica elaborada por el autor a partir de datos del DNP (2007)

La gráfica 2 muestra las cifras del GDS como porcentaje del PIB para Colombia estimadas por los algunos organismos internacionales y comparadas con las

instituciones nacionales (MDN y DNP). Se evidencia una disparidad en la cifra del IISS debido a la información sesgada suministrada por Colombia. Organismos como el Banco Mundial recolecta cifras, para dar a conocer al mundo como están las naciones en materia de desarrollo económico. El SIPRI hace una recolección anual de la información razón por la cual sus datos tienen una mayor precisión.

Grupo 3: “Las que producen metodologías e información de gasto en cada país”. Son entes estatales entre las que se encuentra el MDN, el DNP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la Contraloría (CGR) y el DANE. “Con el interés de medir el esfuerzo que hace el Gobierno Nacional dirigido al sector, la fuente idónea de las cifras es el Presupuesto General de la Nación (PGN) asignado a las diferentes entidades que hacen parte de la administración del Estado”. (2007, p. 22)

Gráfica 3. GDS como porcentaje del PIB en Colombia: Comparación de las cifras publicadas por las entidades del grupo 3. Fuentes nacionales.



Fuente: gráfica elaborada por el autor a partir de datos del DNP (2007)

Tabla 1. Comparativo de los 3 diferentes grupos

Gasto en Defensa y Seguridad Nacional

		FUENTE	DEFINICIÓN USADA	AÑO INICIO APLICACIÓN METODOLOGÍA	N° PAÍSES REGISTRADOS	INCLUSIÓN DE COLOMBIA	INCLUYE POLICÍA	INDICADORES ASOCIADOS
Internacionales	Grupo 1 Metodologías	OTAN	Gasto en Defensa	1963	27	No	Si	Gasto como proporción del PIB Gasto per cápita Distribución (%)
		CEPAL	Gasto en Defensa	2001	23	No	No	No
		FMI	Gasto en Defensa Seguridad y Orden público	1986	184	Si	No	No
		ONU	Gasto Militar	1981	115	Si	Si	No
	Grupo 2 Recolectores	SIPRI	Gasto Militar	1965	167	Si	Si	Gasto en dólares constantes Gasto como proporción del PIB
		IISS	Gasto en Defensa	1959	170	Si	Si	No
		DEP. ESTADO	Gasto Militar	1961	173	Si	No	Gasto como proporción del PIB Gasto per cápita
		BANCO MUNDIAL	Gasto Militar	1960	208	Si	Si	Gasto como proporción del PIB Gasto militar como porcentaje del Gasto central
		CIA	Gasto Militar	1962	266	Si	No	Gasto como proporción del PIB
	Nacionales	Grupo 3 Nacionales	MDN	Gasto en Defensa y Seguridad	2000	1	Si	Si
DNP			Gasto en Defensa y Seguridad	2006	1	Si	Si	Gasto como proporción del PIB
MHCP			Presupuesto Defensa y Seguridad	2006	1	Si	Si	No
CGR			Presupuesto Sector Defensa y Seguridad	2006	1	Si	Si	Gasto como proporción del PIB Distribución (%) Gasto por entidad
DANE			Gasto Administración Pública finalidad: Defensa	1984	1	Si	Si	No

Fuente: tabla elaborada por el autor a partir de datos del DNP y Mindefensa (2007)

Gasto en Defensa y Seguridad Nacional

La tabla 1 resalta las características más importantes de cada uno de los organismos que estudian el GDS. Los dos primeros grupos abarcan nueve organismos internacionales. El último agrupa las entidades nacionales.

La columna “Definición Usada” hace referencia al nombre que cada institución le asigna al GDS, algunas usan solo el Gasto Militar, otras Gasto en Defensa y otras como el DNP unen los dos sentidos Gasto en Defensa y Seguridad.

La siguiente columna referencia el año a partir del cual se empezó a llevar un cálculo del GDS, siendo la OTAN, SIPRI, IISS y el Banco Mundial las fuentes que tienen un mayor alcance para hacer comparaciones internacionales.

El “Número de países registrados” incluye el total de países de los cuales han recogido y analizado información, para posteriormente dar a conocer al mundo una base de datos con los principales indicadores del GDS de los diferentes países. Lo que facilita el hecho de que se pueda hacer un comparativo entre naciones para determinar cómo están en materia de Desarrollo económico.

La columna “Incluye Policía” demuestra el hecho de que la inclusión o no de la PONAL tiene un impacto fuerte sobre los análisis de la asignación de los recursos. Por consiguiente, aquellos que incluyen esta institución, reflejan mayores niveles de gasto como porcentaje del PIB. De acuerdo con la tabla el MDN si incluye la PONAL, sin embargo diferentes autores como Urrutia (2005) sostienen que ésta no es contabilizada dentro de las cuentas del MDN por no ejercer función militar.

Finalmente, los “Indicadores Asociados” muestran los principales elementos macroeconómicos usados como referencia para la medición del gasto. En Colombia el principal el GDS como proporción del PIB. Con el animo de hacer hincapié en su función garante de transparencia, la Contraloría incluye la distribución porcentual del gasto por entidad.

Gasto en Defensa y Seguridad Nacional

Con la finalidad de unificar el concepto del GDS y las entidades que lo conforman, el MDN y DNP manejan en conjunto la misma metodología. El objetivo busca cuantificar los recursos del Presupuesto Nacional al igual que los recursos provenientes de programas conjuntos con ayuda extranjera como El Plan Colombia. La nueva metodología permite transparencia en el proceso y solución al problema de la doble contabilización

Se establecen tres principio fundamentales para determinar si las entidades constituyen GDS: “1) si la entidad recibe recursos de la Nación; (2) si el presupuesto de la entidad constituye duplicidad en el gasto y; (3) si la misión y función de la entidad analizada se relaciona directamente con las funciones de defensa y seguridad”. (Revista de Política Colombiana. DNP. Edición Abril – Junio 2010). Dado el cumplimiento de estos criterios los organismos se muestran en la tabla 2.

Tabla 2. Organismos del Sector Defensa que constituyen el GDS.

Sector Central	Sector Descentralizado	Otras entidades
	Organismos Adscritos y Vinculados	DAS
Armada Nacional		
Comando General – FFMM		
Dirección General Marítima	Agencia Logística de las FFMM	
Dirección Sanidad Militar – FFMM	Caja Sueldos de Retiro de la Policía	
Dirección Sanidad Policía	Caja Retiro de las FFMM	Fondo Rotatorio del DAS
Ejército Nacional	Fondo Rotatorio Policía	DAS - Gestión General
Fuerza Aérea Colombiana	Hospital Militar Central	
MDN - Gestión General	Instituto de Casas Fiscales del Ejército	
Policía Nacional - Gestión General		
Presupuesto Fuerza Pública	Presupuesto Establecimientos Públicos	Presupuesto DAS

Fuente: tabla elaborada por el autor a partir de datos del DNP y Mindefensa (2009)

La tabla 2 muestra los organismos del sector defensa y seguridad que hacen parte del GDS. Se excluyen entidades como la Universidad Militar Nueva Granada, los Círculos de Suboficiales y Club Militar, Corporación Matamoros, Satena, Hotel Tequendama, entre otros, por no cumplir con los criterios mencionados.

Gráfica 5. Circulo Virtuoso de la Seguridad



Fuente: DNP

La gráfica 5 muestra como una inversión en seguridad, genera confianza y estabilidad para la inversión privada y extranjera, lo que conlleva a un crecimiento económico por mayores ingresos, permitiendo, vía impuestos e inversión el bienestar social y la satisfacción de necesidades de un país, especialmente de los más necesitados. No obstante, aún cuando no se presenten amenazas, se debe tener constancia en el círculo, a fin de mantener niveles de bienestar.

GDS como unidad de medida (Urrutia 2005, p. 16-20)

1. “*GDS medido en dólares constantes (GDS en US\$)*”: mide la cantidad de recursos netos dedicados por la nación al mantenimiento y desarrollo de las capacidades que ésta requiere para su defensa. Este indicador permite comparar los niveles de gasto entre naciones con niveles similares de desarrollo socioeconómico, e inclusive entre aquellas que cuentan con organizaciones militares equiparables.

2. “*GDS medido como porcentaje del Producto Interno Bruto (GDS/PIB)*”: mide el nivel del esfuerzo económico hecho por un país para salvaguardar su defensa. Permite hacer comparaciones de cuanto está invirtiendo el país con respecto al total de su producción.

3. “*GDS medido como porcentaje del Gasto de Gobierno Central (GDS/GGC)*”: establece la proporción de los recursos a disposición del Gobierno Central que son destinados al sector defensa. Mide el nivel de esfuerzo que hace el Gobierno en materia de Defensa. Igual permite inferir la importancia que está dando al tema.

4. “*GDS medido como pie de fuerza respecto a la población (PdF/1000Hab)*”: No es un indicador económico que muestre un valor monetario. Permite medir el esfuerzo que hace la sociedad al dedicar parte su capital humano a conformar las filas de la Fuerza Pública, esfuerzo que se manifiesta no sólo en la asignación de mano de obra al sector, sino en los demás recursos destinados a dotar y entrenar a esta mano de obra.

5. “*GDS medido como gasto por habitante (GDS/Cápita)*”: mide la cantidad de recursos económicos destinados para la defensa de un país, respecto al tamaño de la población del mismo. Esta medida puede ser útil para comparar los niveles de esfuerzo que hacen diferentes Estados para proteger a cada uno de sus

ciudadanos, presumiendo que aquellos países con los más altos niveles de GDS/Cápita son aquellos que están mejor capacitados para garantizar la seguridad de los mismos.

6. “*GDS medido como gasto por efectivo de la Fuerza Pública (GDS/Efectivo)*”: permite medir la cantidad de recursos destinados a la defensa, respecto al tamaño del pie de fuerza de un país. Esta medida es la que mejor incorpora tanto factores cuantitativos como factores cualitativos de relevancia militar.

Conclusiones

Como se revisó anteriormente, a pesar de que el GDS es una cifra elevada en comparación con otros rubros del PGN, pasa a estar en un segundo plano, después del pago a la deuda pública y el gasto social. Por esta razón, es importante mantener una revisión constante de la situación actual en materia de seguridad y conflicto interno con el ánimo de tener bases adecuadas que permitan una destinación ideal de los recursos. De igual forma, se debe velar por un control a las entidades tanto centralizadas como descentralizadas a fin de mantener las condiciones que posibiliten el sostenimiento de éstas.

El GDS debe dar respuesta a situaciones tanto conocidas como desconocidas, por lo que mantener un sistema de defensa completo requiere tiempo y recursos. Para una nación como Colombia que busca modernizar su estructura económica y social en aras a salir del grupo de países en vía de desarrollo, es de vital importancia destinar un presupuesto idóneo como mecanismo para lograr este objetivo.

Futuras investigaciones deberían focalizar sus estudios en la forma como se obtienen y destinan nuevos recursos para subsanar el GDS, vía donaciones, transferencias, ingresos, leyes especiales o aportes de empresas privadas.

Bibliografía

Arévalo, A. (2009) “*Factores Influyentes en la Defensa y Seguridad*”. Disponible en pdf: <http://www.ndu.edu/chds/SRC-Colombia09/Papers/Ar%C3%A9valo%20CHI.pdf>

Centro Nacional de Memoria Histórica. “*Los impactos y Daños Causados por el Conflicto Armado en Colombia*”. Cap. IV. P.p 260-263. Disponible en: http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/basta-ya-cap4_258-327.pdf

DNP. (2007) “*Metodología para el Cálculo del Gasto en Defensa y Seguridad*”. Disponible en pdf: <http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/Serie%20Prospectiva/Metodolog%C3%ADa%20para%20el%20c%C3%A1lculo%20del%20gasto%20en%20Defensa%20y%20Seguridad.pdf>

DNP. (2008) “*Boletín de resultados en seguridad democrática*” Disponible en pdf: http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/Otros/Bolet%C3%ADn_Resultados_Seguridad_Democr%C3%A1tica_2008.pdf

DNP. (2009) “*La Política de Consolidación de la Seguridad Democrática y los recursos para el sostenimiento de las Fuerzas Armadas*”. Escuela Superior de Guerra. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=etWYK4IsBX0%3D&tabid=899>

Granada, C. y Prada, S. (1997) “*Aproximaciones a un modelo de estimación del gasto militar y de policía en Colombia*”. P. 8. Disponible en pdf: http://economia.uniandes.edu.co/content/download/9303/45770/file/aproximaciones_modelo.pdf

Mesa, A. (2007) “*El Gasto en Defensa en los países desarrollados: evolución y factores explicativos*”. Disponible en pdf: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2007_14.pdf

Gasto en Defensa y Seguridad Nacional

Posada, C. y Gómez, W. (2003) “*Crecimiento económico y gasto público: un modelo para el caso colombiano*”. Banco de la República. P. 9. Disponible en pdf: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra218.pdf>

Revista Política Colombiana. (2010). “*El Laberinto de la Seguridad*”. P. 21. Disponible en pdf: <http://politicacolombiana.net/pdfs/4edicion/articulo02.pdf>

Tabla Gasto Militar como Porcentaje del PIB. 2014. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS>

Urrutia, N. (2005) “*El gasto en Defensa y Seguridad: caracterización del caso colombiano en el contexto internacional*”. Archivos de Economía. Documento 249. Disponible en pdf: http://seguridadydefensa.uniandes.edu.co/grupo/documentos/documentos_general/Economia_Defensa_documentos/urrutia_2005_avances.pdf

Villamizar, A., Torres, U., González, P. y Rangel, A. (2005) “*Transparencia del Presupuesto de Defensa. El Caso de Colombia*”. Investigación – RESDAL. Páez, P. (2007) “*Política de Seguridad y Crecimiento Económico: Una aproximación Empírica*”. Disponible en pdf: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/927/92720207.pdf>

Villamizar, H (2008) “*Enorme subida del Gasto Militar en Colombia*”. Diario El Nuevo Siglo. Disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/>