

Gasto en defensa y seguridad, conflicto y economía en Colombia

Ximena Cadena O.¹

I. INTRODUCCIÓN

El recrudecimiento del conflicto interno armado durante los años noventa generó un incremento significativo en el gasto en defensa y seguridad (GDS). A pesar de que el origen del conflicto colombiano no es reciente, han sido las últimas administraciones las que han incluido en sus planes de gobierno una política de fortalecimiento de las Fuerzas Militares y de la Policía, lo que ha significado un considerable aumento en el presupuesto del sector, complementado por los recursos de la ayuda externa provenientes de Estados Unidos bajo la iniciativa del Plan Colombia. Si bien el incremento en el GDS no ha sido la única política implementada con el fin de mejorar la seguridad en el país, la capacidad de gestión y la supremacía de las instituciones dependen en buena medida de los recursos con los que cuentan para operar. En este ensayo se pretende revisar la evolución histórica del gasto en defensa y

seguridad con énfasis en los resultados del incremento en este rubro durante la última década.

El análisis que aquí se realiza indica que la estrategia de seguridad apoyada en el incremento de los recursos para el sector defensa en los últimos años ha sido efectiva. Sin embargo, la complejidad de las consecuencias del conflicto y de sus determinantes hacen de su medición una tarea que difícilmente parecerá completa. Particularmente cuando se trata de un análisis económico básico que puede excluir aspectos estratégicos, militares y sociales. Además, hay que resaltar que el aumento en el gasto público que se destina a mejorar las condiciones de seguridad en el país tiene un impacto fiscal considerable. Los desbalances recientes y las presiones de gasto crecientes que se ven a futuro, en lo que tiene que ver con pensiones y transferencias territoriales entre otros factores de desequilibrio fiscal, llaman la atención sobre la necesidad de garantizar una estrategia militar viable hacia futuro, enmarcada en una estrategia de financiamiento sostenible en el largo plazo.

En este documento se analiza el impacto económico del incremento en el gasto en defensa y seguri-

¹ Este ensayo se basa en los análisis que realicé en Fedesarrollo como Editora de Coyuntura Económica durante 2004 y 2005. Agradezco a Mauricio Cárdenas y Carlos Caballero por sus contribuciones y comentarios.

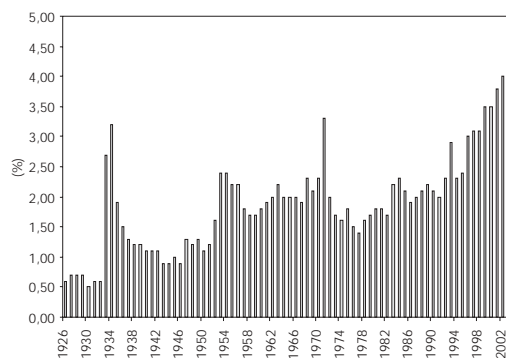
dad como pilar de una estrategia de seguridad. En la segunda sección se estudia la evolución del gasto en defensa y seguridad (GDS) en Colombia y su composición a través del tiempo. En la tercera se muestra el impacto de la estrategia de seguridad sobre los principales indicadores del conflicto y en la cuarta sección se examinan los posibles efectos de estos resultados sobre el crecimiento de la economía. El análisis se centra en el efecto del conflicto sobre la productividad y deja de lado las consideraciones fiscales, no por ser menos importantes sino porque sin duda serán abordadas en los ensayos sobre finanzas públicas que Fedesarrollo comisionó para esta publicación especial de Coyuntura Económica 35 Años. Finalmente, se resumen algunas conclusiones.

II. EL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD EN COLOMBIA

La Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación cuenta con series consistentes desde 1926 para el gasto en defensa y seguridad (GDS) que incluye gastos de las Fuerzas Militares y de Policía y sus respectivas pensiones. Esta información ofrece una perspectiva histórica que ayuda a entender el fenómeno actual del esfuerzo fiscal en materia de seguridad.

En el Gráfico 1 se presenta la evolución del GDS como porcentaje del Producto Interno Bruto. El nivel de gasto actual, que para 2004 representó 4,5% del PIB, no tiene precedentes en la historia de Colombia. El GDS durante la guerra con Perú o en el periodo de "La Violencia" aumentó de manera temporal. Algo similar ocurrió cuando hace 35 años se incrementó la inversión del sector defensa para adquirir aviones *Mirage* y fusiles automáticos. Todos ellos fueron aumentos transitorios que se corrigieron una vez se superaba la causa generadora.

Gráfico 1. GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD (% del PIB)



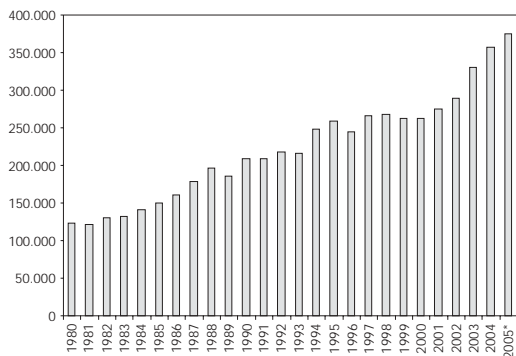
Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección de Justicia y Seguridad (DJS).

A partir de 1990 la tendencia del GDS ha sido creciente. La implementación de acciones para contener a la guerrilla, el fortalecimiento del pie de fuerza y su nivelación salarial marcaron el inicio de la década de mayor incremento en el gasto en defensa y seguridad en Colombia. Mientras que en 1990 el GDS representó 2,1% del PIB, en 2000 alcanzó 3,5% del producto y en los últimos 5 años aumentó otro punto del PIB. Técnicas econométricas han revelado que a partir de 1992, el gasto en defensa y seguridad acentuó su tendencia de crecimiento de largo plazo². Buena parte del incremento en el GDS durante los últimos años se explica por el fortalecimiento del pie de fuerza (Gráfico 2). El incremento en el personal de combate implica costos que van desde las mesadas salariales hasta las inversiones que se requieren para generar una relación capital/trabajo efectiva estratégicamente.

El incremento en el GDS de los últimos años estuvo financiado en parte por el Impuesto para Preservar

² Ver Cárdenas, Cadena y Caballero (2005).

Gráfico 2. INCREMENTO EN EL PIE DE FUERZA



* Proyectado.

Fuente: Ministerio de Defensa.

la Seguridad Democrática decretado en agosto de 2002 bajo el Estado de Conmoción Interior. Con los \$2,6 billones que se recaudaron, se logró alimentar el presupuesto para defensa, seguridad y justicia en \$606 mil millones en 2002, \$1,5 billones en 2003, \$403 mil millones en 2004 y \$140 mil millones en 2005. Estos recursos adicionales permitieron la ampliación del pie de fuerza a través de diversos mecanismos, entre ellos se destacan la activación de brigadas móviles, la creación de batallones de alta montaña, la creación de grupos antiterroristas urbanos y la implementación del programa "Soldados de mi Pueblo", entre otros. Además, se logró adelantar acciones en materia de alistamiento de aeronaves y se garantizaron los recursos para implementar el plan de desmovilización y para financiar los programas de inteligencia, recompensas y cooperación.

De acuerdo con la distribución funcional del presupuesto que realiza la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGPN-MHCP, 2004), las actividades y servicios de la defensa nacional y las actividades de orden público y seguridad ciudadana (sin incluir

las actividades de protección social asociadas a ellas) absorberán \$9,8 billones en 2005, 13% más que los recursos destinados a ellas en 2004. Sin embargo, su participación dentro del presupuesto general de la Nación ajustado (sin pagos de deuda) se reduce de 16,5% en 2004 a 16,1% en 2005. Así, es claro que el incremento en el GDS no ha estado asociado a sacrificios de gasto en otros sectores. De hecho el gasto social, que incluye protección social, salud y educación, aumentó su participación en el presupuesto ajustado entre 2004 y 2005.

Además de los recursos del presupuesto nacional que destina Colombia para los gastos en defensa y seguridad existe un complemento importante proveniente de Estados Unidos que permite financiar inversiones enfocadas principalmente en erradicar el narcotráfico. Los recursos de asistencia de ese país hacia Colombia en los últimos años han estado enmarcados en la estrategia del Plan Colombia y más recientemente dentro de la Iniciativa Andina. Más del 80% de los recursos de asistencia militar están relacionados con la lucha contra el narcotráfico, por ejemplo en 2004, de los US\$629,5 millones que invirtió el gobierno de Estados Unidos en Colombia, US\$521,8 millones (83%) se destinaron al control de narcóticos, equipo antidrogas y apoyo al grupo de antinarcóticos de la Policía Nacional.

III. EL IMPACTO DEL GDS SOBRE EL CONFLICTO COLOMBIANO

Es claro que la estrategia de seguridad en los últimos años ha estado determinada por el incremento en los recursos disponibles para que las Fuerzas Militares y la Policía realicen sus acciones dentro y fuera de combate. Sin embargo, no es posible aislar el efecto del GDS de otros factores que podrían afectar de manera simultánea la evolución del conflicto en Colombia. La evaluación de los resultados de la

estrategia debería incluir aspectos relacionados con la eficiencia del gasto y con los resultados directos sobre los grupos armados al margen de la ley, entre otros. Sin embargo, la información relevante para realizar esa evaluación es precaria y muy reciente. Por eso, en esta sección se realiza un análisis simple de correlaciones que da una luz sobre la efectividad de la estrategia.

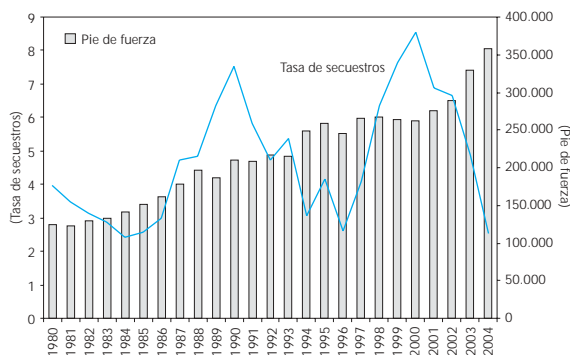
La estrategia de seguridad del gobierno puede caracterizarse de manera cuantificable a través de dos variables básicas: el pie de fuerza, como medida de los recursos humanos que se destinan para mejorar las condiciones de seguridad del país; y el gasto en defensa y seguridad neto de transferencias, que representa el monto de recursos que se utiliza para pagar salarios y movilizar y equipar al personal en servicio activo para realizar sus funciones de mantenimiento del orden y monopolio de la fuerza.

En el Gráfico 3 se puede ver la estrecha relación que existe entre los aumentos en el pie de fuerza y la evolución en la tasa de secuestros por cada 100.000 habitantes. El fortalecimiento del pie de fuerza que tuvo lugar a principios de la década de los noventa permitió reducir la tasa de secuestros

de 7,5 en 1990 a 2,6 en 1996. Entre 1997 y 2000 el personal activo de las fuerzas militares y de policía se redujo en casi 5 mil efectivos, lo que llevó a un aumento en la tasa de secuestros hasta su máximo histórico en 2000 (8,5). El aumento de 36% en el pie de fuerza entre 2000 y 2004 permitió que se redujera la tasa de secuestros a 2,7 por 100.000 habitantes en este último año.

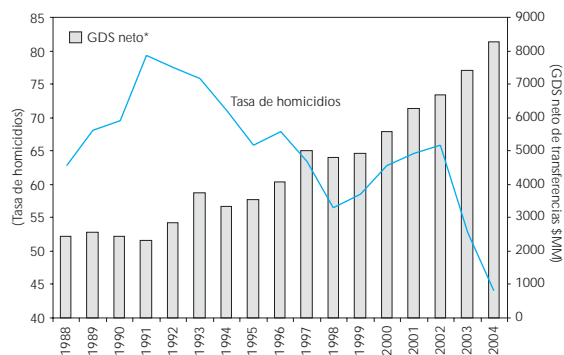
Algo similar ocurrió con la tasa de homicidios, que en 2004 alcanzó su nivel mínimo en 19 años. Para este caso fue determinante el fuerte incremento en el pie de fuerza entre 2002 y 2004 que llevó a que la tasa de homicidios cayera de 65,8 a 44,15 en sólo dos años. La relación de esta variable con el GDS es evidente, entre 1988 y 2004 la correlación entre ellas fue -0,76. El Gráfico 4 muestra que el relativo estancamiento del GDS entre 1988 y 1991 se vio reflejado en un incremento de más de 16 puntos en la tasa de homicidios. Este efecto tardó 6 años en revertirse y el proceso estuvo acompañado de aumentos en el GDS neto. Probablemente fue la combinación de un mayor número de miembros activos de la fuerza pública con mejor remuneración e incentivos lo que permitió una evolución favorable. Hoy, el GDS es 72% real superior a lo que

Gráfico 3. PIE DE FUERZA Y TASA DE SECUESTROS



Fuente: Ministerio de Defensa y Fondelibertad.

Gráfico 4. GDS NETO Y TASA DE HOMICIDIOS



Fuente: Ministerio de Defensa y Policía Nacional.

era en 1998 y la tasa de homicidios 12,4 puntos inferior a lo que era en ese entonces.

IV. CONFLICTO Y ECONOMÍA

La recuperación de la seguridad en Colombia tiene impactos en el desempeño de la economía del país. La reducción del conflicto permite un mejor aprovechamiento de los recursos productivos e incentiva la acumulación de capital que aumenta el potencial de crecimiento futuro. En general, quienes se han aproximado a este tema han encontrado que los costos económicos del conflicto pueden oscilar entre 0,4 y 3 puntos del PIB³.

El conflicto puede afectar el crecimiento del producto de la economía a través de reducciones en los factores, esto es, por la destrucción de capital físico y humano. Parte de la estrategia de los grupos insurgentes para ganar terreno y generar miedo entre la población ha sido atacar la infraestructura. La destrucción de vías, puentes, oleoductos y torres de energía reduce y encarece la disponibilidad de capital físico para producir. Asimismo, la migración de personas que tuvieron que salir del país a causa de la violencia, los heridos y las vidas humanas que se pierden por cuenta del conflicto, reducen la calidad y la cantidad del capital humano para participar del proceso productivo en Colombia.

Pero, además de afectar el nivel de los factores productivos, el conflicto afecta la productividad con que ellos se combinan. Es decir, para un mismo nivel de capital y trabajo, un mayor nivel de conflicto (menor productividad) implica una cantidad infe-

rior de producto. Esto puede ocurrir por varias razones, por ejemplo, la intensidad del conflicto viene acompañada de mayores gastos en seguridad (vigilancia privada, seguros, etc.), estos gastos reducen la productividad de las industrias, que podrían destinar esos recursos -en ausencia de conflicto- a usos más efectivos. En el sector agrícola es claro que en un ambiente más seguro, es más fácil controlar la producción de las tierras y más económico transportar los productos a su destino final.

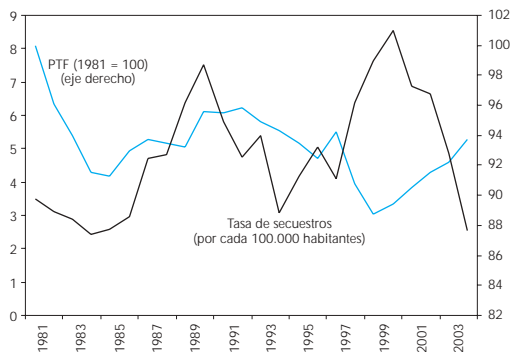
El Gráfico 5 muestra la relación negativa que existe entre los indicadores del conflicto y la productividad. En el panel A se presenta la evolución de la productividad y los secuestros entre 1981 y 2004, el coeficiente de correlación es -0,40 y es evidente que a partir de 1994 van en direcciones opuestas. Se destaca el periodo 1994-1996 cuando el aumento de 2 puntos en la tasa de secuestros estuvo acompañado de una caída en la productividad de 2% real; y el periodo 2000-2004 en el que ocurrió lo opuesto, mientras la tasa de secuestros se redujo en 6 puntos, la productividad aumentó 5% en términos reales. En los paneles B y C se muestra la relación entre la productividad de los factores y los ataques a la infraestructura -torres de energía y oleoductos- los coeficientes de correlación también son negativos, -0,67 y -0,54 respectivamente. En ambos se destaca la caída en el número de ataques que probablemente redujo los costos de producción al permitir mayor fluidez de energía y combustible que redundó en una mayor productividad en los últimos años.

Junto con el aumento en la productividad, la reducción en la intensidad del conflicto genera confianza entre empresarios y consumidores. Una mayor confianza incentiva aumentos en la inversión, la producción y el consumo. Las encuestas de Fedesarrollo han mostrado que las percepciones de los

³ Los resultados varían según la metodología, las fuentes de información y el periodo de análisis. Para una revisión detallada de la literatura sobre violencia y crecimiento en Colombia, Ver Ríoscos y Vargas (2004).

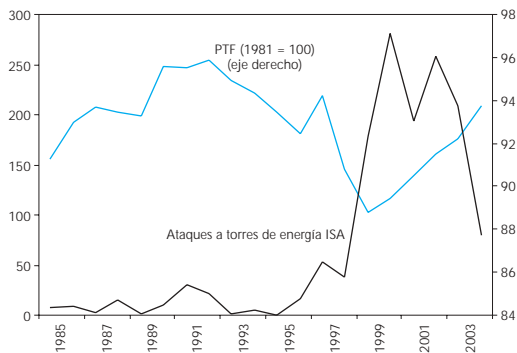
Gráfico 5. PRODUCTIVIDAD Y CONFLICTO

A. Productividad y secuestros



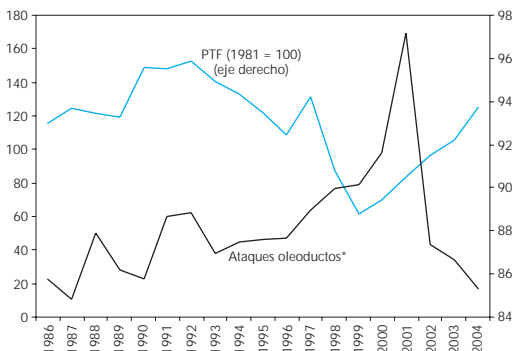
Fuente: Fedesarrollo y Fundelibertad.

B. Productividad y ataques a torres de energía



Fuente: Fedesarrollo e ISA.

C. Productividad y ataques a oleoductos



* Voladuras de oleoductos Caño Limón Coveñas.
Fuente: Fedesarrollo y Ecopetrol.

empresarios se reflejan de manera directa en la producción industrial, mientras que las condiciones de los hogares afectan su propensión a consumir y por esa vía determinan el comportamiento de la demanda agregada. Los análisis que ha realizado Fedesarrollo en los últimos años han sido claros en señalar que existe una correlación inversa muy fuerte entre la evolución de secuestros, masacres, atentados y demás indicadores del conflicto y el nivel de confianza de empresarios y hogares en Colombia. Así, los avances en seguridad de los últimos años probablemente han contribuido a mejorar el ambiente económico para la inversión y el consumo en el país.

V. CONCLUSIONES

Colombia se inscribió desde comienzos de la década de los noventa en un proceso de crecimiento continuo en el gasto del gobierno destinado a proveer defensa y seguridad. Este proceso ha sido el reflejo de la profesionalización de las Fuerzas Militares y la Policía, del incremento en el pie de fuerza y de las inversiones destinadas a garantizar la movilidad, la capacidad de respuesta y la presencia de la Fuerza Pública en el territorio colombiano.

El esfuerzo de los mayores gastos en defensa y seguridad parece haberse visto reflejado en una mejoría en los indicadores del conflicto. En términos generales, en el periodo reciente el incremento en el GDS ha coincidido con un aumento en la seguridad para la población y la infraestructura colombiana. Este hecho ha repercutido de manera positiva sobre la productividad de la economía colombiana y sobre la confianza que incentiva la inversión y potencia el crecimiento económico. Estudios empíricos para Colombia y a nivel internacional indican que el impacto podría estar entre 0,4% y 3% del producto.

Así, la estrategia de seguridad parece rentable. Sin embargo, las condiciones fiscales de Colombia llaman la atención sobre la necesidad de diseñar un esquema de financiamiento que se ajuste a las necesidades de la política de defensa y seguridad sin comprometer la sostenibilidad fiscal del país. Se requiere entonces propiciar las condiciones para imprimirle mayor flexibilidad a todos los componen-

tes del gasto público, esto permitiría priorizar los gastos de manera que no se comprometa la sostenibilidad fiscal del país. Cuando los recursos son escasos, como en el caso colombiano, la necesidad de priorizar se vuelve imperiosa y las instituciones así deben permitirlo. La sostenibilidad de la política de seguridad a futuro dependerá de que tanto se avance en ese camino en el país.

BIBLIOGRAFÍA

Cárdenas, Cadena y Caballero (2005), "Análisis del incremento en el gasto en defensa y seguridad: resultados y sostenibilidad de la estrategia". en Sostenibilidad de la seguridad Democrática (Compilador: Alfredo Rangel). Fundación Seguridad y Democracia.

DGPN-MHCP (2004), "Un presupuesto para consolidar la confianza" Mensaje Presidencial. Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2005.

Riascos y Vargas (2004), "Violence and Growth in Colombia: A Brief Review of the Literature" Webpondo Edición No.11 Enero-marzo. www.webpondo.org