

**ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LAS FUERZAS
ARMADAS EN CHILE**
SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTA*

Guillermo Pattillo

En este artículo se sostiene que el proceso de asignación de recursos a las fuerzas armadas, inserto en los estrictos marcos de un sistema general de gestión pública que no innova sino muy lentamente sus procedimientos y prácticas consuetudinarias, es subóptimo, tanto por las rigideces que la historia le ha ido introduciendo como por las características de su aproximación analítica. Con el fin de aumentar la eficiencia de esa asignación y mejorar el producto, en estas páginas se propone un cambio sustantivo de enfoque en los procesos que deciden la asignación del presupuesto de las fuerzas armadas. Este cambio supone pasar desde el método de “techo presupuestario”

GUILLERMO PATTILLO. M. Phil. en Economía Monetaria, Universidad de Glasgow. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Santiago y del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de la Comisión de Defensa del Instituto Libertad.

* Este trabajo se basa en otro escrito a propósito de una solicitud del Ministerio de Defensa Nacional a distintos organismos, entre ellos el Instituto Libertad, de contribuir con sus planteamientos a la elaboración de la segunda versión del *Libro de la Defensa Nacional* a publicarse a fines de 2002.

Agradezco los valiosos comentarios que a una versión preliminar de este artículo hicieron Fernando Thauby, Fernando Wilson, Guillermo Carrasco, José Miguel Izquierdo, María Luisa Brahm, Ricardo Neeb, los asistentes al seminario organizado por el Ministerio de Defensa en octubre de 2001 y a un árbitro anónimo de *Estudios Públicos*. Evidentemente, la responsabilidad por los contenidos es sólo del autor.

vigente hoy, hasta un sistema que permita hacer explícitas las distintas interrelaciones que caracterizan al proceso de conversión de objetivos globales de seguridad en misiones, estructuras de fuerzas y, finalmente, en un presupuesto.

Se sostiene que aun cuando es probable que se mantenga por algún tiempo un presupuesto de operación y otro distinto para inversión, situación claramente inconveniente desde el punto de vista de la eficiencia en la asignación de los recursos, el primero debería construirse en base a programas desde el nivel más alto del sistema de defensa, de modo tal que los recursos se entreguen a las distintas ramas según su contribución a cada uno de los programas globales, rompiendo así la inercia que hoy presenta la distribución de los fondos del presupuesto entre las tres instituciones armadas. Respecto al presupuesto para inversión real, se señala que es imperioso avanzar en una metodología que permita, al menos, terminar con la distribución por tercios de esos fondos. Básicamente, se trata de extender el análisis costo-efectividad hacia el nivel de la defensa.

1. Introducción

Por largo tiempo se ha discutido en Chile tanto respecto al nivel como a las formas que asume la asignación de recursos a las fuerzas armadas y las opciones que existirían para hacer que este proceso satisfaga los desafíos de flexibilidad y eficiencia que son claves para el futuro. El presente artículo se concentra básicamente en lo último, es decir en revisar los procesos de asignación de un nivel de gasto militar que se asume como un dato. Es efectivo que el nivel de gasto y el de los mecanismos de asignación están correlacionados, pero también lo es que en la realidad concreta de Chile hoy y en la que se prevé en el mediano plazo, la transformación más significativa es la de los procesos de distribución de recursos al interior del sistema de defensa nacional; ésta es la base sobre la que posteriormente se podrá fundar un análisis informado y objetivo del nivel del gasto militar y la correlación de éste con la evolución de sus variables determinantes.

A modo introductorio, es importante señalar que las fuerzas armadas en Chile tienen dos fuentes de financiamiento principales: el aporte fiscal incluido en la ley de presupuesto y los recursos que provienen de una ley secreta que grava las exportaciones de cobre y sus subproductos que realiza la Corporación del Cobre (Codelco) y que es conocida como la *ley del cobre*. Estas dos fuentes representan, dependiendo de la institución, entre el 85% y el 95% del total de recursos financieros recibidos por las fuerzas

armadas. El resto proviene de ingresos de operación, esencialmente de la venta de bienes y servicios a personal militar y al resto de la comunidad; de un Fondo Rotativo de Abastecimiento (FORA), normalmente no muy significativo en el total de recursos institucionales; de un Fondo de Construcciones¹; de ventas de activos, y de intereses recibidos en el mercado de capitales por excedentes de caja en algunas partidas presupuestarias.

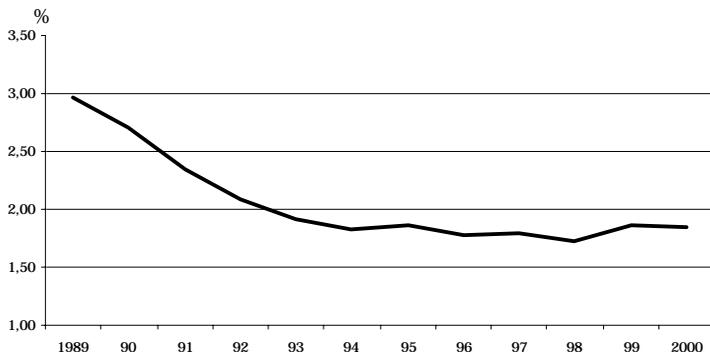
A diferencia de lo que es la práctica más habitual en las finanzas públicas, de estas dos fuentes de recursos, una de ellas, la *ley del cobre*, tiene un uso predefinido en la misma ley. Mientras los fondos aportados por el fisco cada año en la ley de presupuesto se destinan, como los otros fondos menores, a financiar los gastos de operación, es decir sueldos, bienes de consumo y servicios necesarios para mantener las fuerzas en un determinado estado de alistamiento, la *ley del cobre* solamente puede dedicarse a la adquisición de sistemas de armas e insumos asociados. El monto y el destino de los primeros son aprobados por el Congreso en el proceso de discusión anual del presupuesto del sector público, proceso que se describe más adelante, y son ellos parte de la contabilidad pública de la nación; los recursos que entrega el impuesto a las ventas de Codelco al exterior, a diferencia de los anteriores, van automáticamente a las fuerzas armadas, su utilización no requiere sanción del Congreso y se registra en una contabilidad paralela, reservada, que no es consolidada con el resto de la información financiera del Estado. En general, las características y la operación de la *ley del cobre* están dentro de lo que considera reservado o secreto; clasificación que en lo que al monto de los fondos y uso de ellos se refiere, no resulta claro que tenga alguna justificación en el mundo actual.

La evolución de la economía nacional en la última década, el entorno legal que rodea la asignación de fondos a las fuerzas armadas, los desarrollos ocurridos en la relación con las principales naciones vecinas y otros eventos externos, y las preferencias implícitas en la función objetivo de los gobiernos de los 90, han significado que el total de recursos públicos asignados a la defensa (la suma del aporte fiscal libre y de la *ley del cobre*) muestren una tendencia declinante respecto del Producto Interno Bruto (PIB). Así, de casi 3% del PIB en 1989 los fondos para la defensa (excluido el aporte fiscal a la previsión militar) se han reducido a alrededor de 1,8% en 2000².

¹ Estos dos últimos (FORA y Fondo de Construcciones), por disposiciones legales de larga data, no están incluidos en el presupuesto anual. Sin duda ésta es una situación que requiere revisión; la unidad presupuestaria es importante para lograr una gestión eficiente en éste como en cualquier otro sector.

² Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 1994-2000.

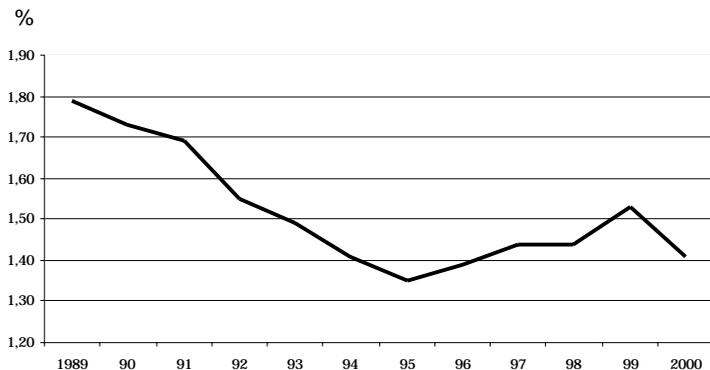
FIGURA N° 1: RECURSOS FISCALES TOTALES A LAS FUERZAS ARMADAS
(cifras en porcentaje del PIB)



Evidentemente, y reflejando la mayor flexibilidad y discrecionalidad que existe respecto al aporte fiscal, es la variación relativa de éste la más significativa en la década de los 90.

No obstante la imagen que se deriva de las Figuras N° 1 y N° 2, el nivel real del gasto de las fuerzas armadas no ha disminuido en estos años; lo anterior implica que el gasto militar en Chile tiene, en el entorno del nivel actual, elasticidad de ingreso positiva, pero menor que uno. De hecho, medido en pesos de 2001, el aporte fiscal a las fuerzas armadas ha crecido

FIGURA N° 2: APORTE FISCAL A LAS FUERZAS ARMADAS
(cifras en porcentaje del PIB)



en 29,2% entre 1989 y 2000. En niveles, esto significa que se ha pasado de 425 miles de millones de pesos a 549 miles de millones³.

Este artículo se organiza como sigue. En la sección 2 se revisa brevemente la estructura organizacional del Ministerio de Defensa; en la sección 3 se describe el ciclo que sigue la confección y aprobación del presupuesto fiscal anual; la sección 4 trata de la *ley del cobre*; la sección 5 plantea una propuesta respecto de cambios posibles en los métodos de asignación hoy vigentes, para sintetizar, en la sección 6, las principales conclusiones.

2. La estructura organizacional del Ministerio de Defensa Nacional

En la estructura general de la defensa nacional de Chile, que considera los niveles político, político-estratégico y estratégico, el Ministerio de Defensa se ubica, en tanto eje del campo de acción de defensa, en el nivel político-estratégico, junto al Consejo Superior de Seguridad Nacional (Consusena) y al Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN) en su rol primario. En el nivel siguiente, es decir el estratégico, se encuentran la Junta de Comandantes en Jefe (JCJ), el Consejo Superior de la Defensa Nacional (Consudena) y el EMDN en su rol secundario⁴.

El Ministerio de Defensa Nacional, en tanto servicio de la administración central del Estado, integra bajo su autoridad a las fuerzas armadas, a diversos organismos asociados a ellas (entre los cuales se incluyen las empresas del área) y, desde mediados de los años 70, también a las fuerzas de orden y seguridad, constituidas por Carabineros y la Policía de Investigaciones⁵. El Ministerio propiamente tal está formado por las Subsecretarías de Guerra, Marina, Aviación, Carabineros e Investigaciones. Su organismo asesor en materias militares es el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN).

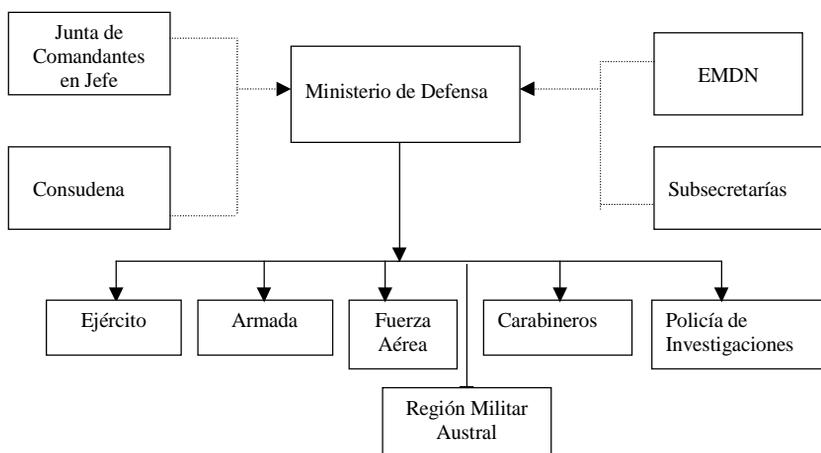
³ Véase Anexo 1 para un detalle del nivel del aporte fiscal a las fuerzas armadas.

⁴ Para un análisis de esta estructura véase Julio Arellano y Gonzalo Polanco: "Análisis de Estructura y Proceso de Toma de Decisiones de la Defensa Nacional de Chile" (2001).

⁵ Si bien Carabineros e Investigaciones dependen administrativamente del Ministerio de Defensa, su control operativo es función del Ministerio del Interior. Desde la vuelta a gobiernos democráticamente elegidos a comienzos de los 90, se ha discutido respecto a la dependencia de Carabineros y la Policía de Investigaciones y ha sido una constante de las autoridades de gobierno impulsar el traspaso definitivo de estas instituciones al Ministerio del Interior.

La Junta de Comandantes en Jefe (JCJ) y el Consejo Superior de la Defensa Nacional (Consudena), ambos desde el nivel estratégico, son también instancias de asesoría al Ministro. La Figura N° 3 que sigue ilustra la orgánica básica del Ministerio y sus organismos asesores⁶:

FIGURA N° 3: ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE DEFENSA



Las *Subsecretarías* son órganos asesores directos del Ministro en los temas administrativos propios de cada una de las fuerzas y están a cargo de un subsecretario, que es un funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República.

El *Estado Mayor de la Defensa Nacional* es un organismo asesor del Ministro en lo relativo a la preparación y uso de las fuerzas armadas. Es en esencia una instancia de análisis conjunto y está conformado por personal de las tres ramas de las fuerzas armadas, siendo sus correspondientes jefaturas y subjefaturas⁷ rotativas cada dos años, en forma alternada y siguiendo el orden de antigüedad, es decir, Ejército, Armada y Fuerza Aérea. El

⁶ Una completa descripción de la estructura superior de la defensa se encuentra en el *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Parte III, capítulo 4 (1997).

⁷ Cargo que corresponde a oficiales generales.

EMDN es también el órgano de trabajo de la Junta de Comandantes en Jefe y del Consejo Superior de Seguridad Nacional (Consusena)⁸.

La *Junta de Comandantes en Jefe* (JCJ) es el organismo asesor militar de más alta jerarquía en la estructura ministerial. Creada en 1960, la preside el Ministro de Defensa y tiene, entre otras funciones, *proponer la política militar y las medidas relativas a la seguridad nacional que competen a las fuerzas armadas, emitir las directivas y disposiciones para la conducción estratégica de las fuerzas armadas, estudiar y proponer la estandarización del material de guerra de empleo común en las fuerzas armadas, y estudiar los planes de mandos conjuntos*. Desde el retorno a la democracia en 1990, la JCJ se ha reunido en promedio unas tres veces por año⁹, lo que ha dado a estas sesiones un carácter más bien excepcional.

El *Consejo Superior de la Defensa Nacional* (Consudena) fue creado a comienzos de 1942 y entre las funciones más relevantes que la ley le otorgó están las de *estudiar y establecer las necesidades de las fuerzas armadas y proponer las adquisiciones e innovaciones necesarias para satisfacerlas, autorizar las adquisiciones respectivas, y fiscalizar el cumplimiento de los planes de adquisiciones e inversión que se haya resuelto ejecutar*. Es presidido por el Ministro de Defensa y está integrado además por los Ministros de Hacienda y Relaciones Exteriores, los Comandantes en Jefe de las instituciones armadas, los Subsecretarios de Guerra, Marina y Aviación, los jefes de los Estados Mayores de las fuerzas armadas y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

En la línea directa de autoridad del Ministro se encuentran las *fuerzas armadas*, la *Región Militar Austral* (RMA), unidad de carácter conjunto al mando de un oficial general designado por el Presidente de la República, y las *fuerzas de orden y seguridad*. La definición y funciones centrales de las fuerzas armadas provienen directamente de la Constitución, donde se sostiene que: “Las fuerzas armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública”.

“Las fuerzas armadas están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria, son esenciales

⁸ El Consusena es un organismo asesor del Presidente de la República en lo relativo a seguridad nacional e integridad territorial. Es presidido por el Presidente de la República e integrado, además, por los Ministros de Interior, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Hacienda y Economía, por los Comandantes en Jefe de las fuerzas armadas, por el Director de Fronteras y Límites y por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

⁹ Véase Luis Doñas y Patricio Fuenzalida, “Análisis de la Institucionalidad de la Defensa Nacional en Chile”, artículo no publicado realizado como parte del curso de Economía de Defensa en el Magíster en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, julio de 2000.

para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República”¹⁰. El detalle de la composición orgánica y funciones de las fuerzas armadas sería fijado por la Constitución mediante ley orgánica constitucional específica, la cual fue dictada, finalmente, en febrero de 1990.

La orgánica general descrita y la forma en que la autoridad haga uso de ella condicionan el grado de interpenetración *político-estratégica*¹¹ del sistema, es decir la forma concreta que asume la encadenación lógica entre fines y recursos: entre los objetivos globales y la cantidad y manera de utilización de los medios asignados en los distintos niveles del sistema de seguridad nacional.

En la interacción entre el espacio político-estratégico y estratégico, que constituye el núcleo del análisis en este trabajo, la forma misma de los procesos de asignación de recursos a las fuerzas armadas limita, como se demostrará más adelante, la plena operación de los prerequisites de un sistema eficiente de asignación de recursos. O en otras palabras, la evidencia muestra que hoy existe “cierta ausencia de algunas virtudes imperantes en las nuevas tendencias de la organización estructural de la defensa. Ejemplo de ello es [la tendencia a] la formación de redes horizontales de interpenetración e integración político-militar, [...] el otorgamiento de atribuciones más específicas al EMDN en el ámbito de la preparación del empleo conjunto de las fuerzas, la profundización de procedimientos para la interacción de las FF. AA. en este ámbito, y la integración vertical y horizontal de carácter político-militar en los diferentes niveles y en cada una de las vertientes política, político-estratégica, económico-financiera y administrativa que debieran darse en el Ministerio de Defensa, y que en la actualidad no es posible identificar claramente”¹².

3. El ciclo presupuestario y la asignación interinstitucional

Las características que asume el proceso de generación del presupuesto del sector público chileno derivan de dos cuerpos legales principales: la Constitución Política de 1980 y la Ley de Administración Financiera del Estado, que corresponde al Decreto Ley N° 1.263 de 1975.

La Constitución determina dos requisitos centrales del proceso presupuestario que es relevante destacar aquí. Por una parte, establece que es *facultad exclusiva* del Presidente de la República elaborar y presentar al

¹⁰ Constitución Política de la República, artículo 90.

¹¹ J. Arellano, y Gonzalo Polanco, “Análisis de Estructura y Proceso de Toma de Decisiones de la Defensa Nacional de Chile” (2001).

¹² *Ibidem*, p. 27.

Congreso aquellos proyectos de ley que afecten a las finanzas públicas; por otra, especifica que existirá una ley orgánica para definir, sobre una base común, la administración del Estado. Ésta es la ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado¹³ (promulgada en 1986), la cual define los principios generales y las bases de organización de las reparticiones del Estado. Asimismo, establece que a las fuerzas armadas sólo les serán aplicables los principios generales de administración del Estado contenidos en el Título I de la ley, pero que en lo relativo a su organización, funcionamiento y carrera funcionaria se regirán de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y en su propia ley orgánica.

Por su parte, la Ley de Administración Financiera del Estado define el ámbito del sistema de administración financiera de éste, el cual “comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos” (artículo 1°). Define, asimismo, que “el sistema presupuestario estará constituido por un programa financiero de mediano plazo y por presupuestos anuales debidamente coordinados entre sí” (artículo 5°). Este sistema presupuestario “estará constituido por un programa financiero a tres años o más plazo y un presupuesto para el ejercicio del año, el que será aprobado por ley” (artículo 9°). “El programa financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo del sector público. Comprenderá previsiones de ingresos y gastos, de créditos internos y externos, de inversiones públicas, de adquisiciones y de necesidades de personal” (artículo 10°).

Por último, la Constitución especifica que el Congreso *no podrá modificar la estimación de ingresos* que realice el Ejecutivo y *solamente estará habilitado para reducir gastos*, pero en tanto ellos no estén predeterminados en leyes de carácter permanente, como es el caso, por supuesto, de las leyes orgánicas constitucionales.

Estos dos cuerpos legales dan el marco dentro del cual se inserta la tercera ley clave del proceso presupuestario de las fuerzas armadas: su ley orgánica constitucional (LOC)¹⁴. La LOC de las fuerzas armadas estableció, entre otras cosas, que la asignación en moneda nacional a estas institu-

¹³ Ley N° 18.575, publicada en el *Diario Oficial* el 5 de diciembre de 1986. Es el equivalente, para la administración civil del Estado, de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas.

¹⁴ La Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas lleva el N° 18.948 y fue promulgada el 27 de febrero de 1990. Requiere para su modificación de la aprobación de 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio.

ciones, incluida en el presupuesto nacional, debía ser, desde ese momento, y como mínimo, la recibida por estas instituciones en 1989, reajustada por la variación del índice de precios al consumidor (IPC). Se exceptuaron de esta regla la asignación para gastos en personal, que seguiría los procesos de reajuste del resto del sector público o los que la autoridad adicionalmente pudiese otorgar a los institutos armados, y los aportes fiscales en dólares considerados en el presupuesto, para los que no se fijó ningún mecanismo de reajustabilidad automática, pero cuyo monto nominal mínimo debía también corresponder al de 1989.

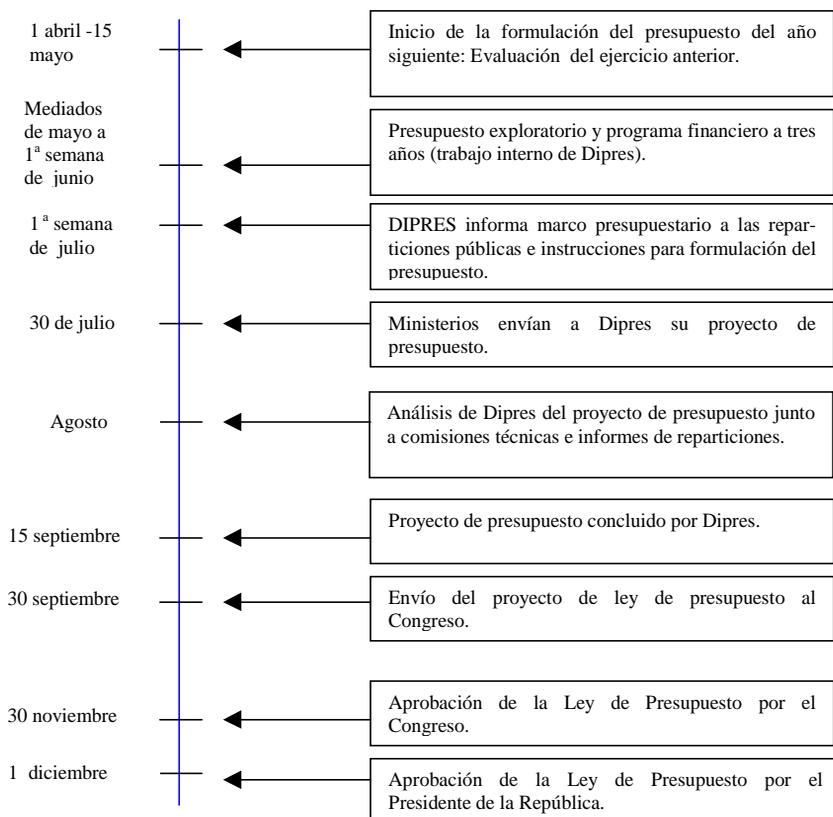
Éste es el espacio en que se desenvuelve anualmente el ciclo del presupuesto fiscal, el cual se inicia en abril del año anterior a la vigencia del presupuesto y concluye alrededor de siete meses después, con la aprobación de la ley de presupuesto en el Congreso, a finales de noviembre, y su promulgación por el Presidente de la República el primer día hábil de diciembre. En el Ejecutivo, el proceso presupuestario es conducido por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES)¹⁵, repartición que es el “organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado” (DL N° 1.263, art. 15). Con la información proporcionada por la Dirección de Presupuestos respecto del monto global de recursos de que dispondrán, las distintas reparticiones fiscales elaboran su proyecto de presupuesto, el cual es discutido con los especialistas de esa Dirección, terminando esta etapa con la propuesta de éstos al Presidente de la República de un presupuesto global del fisco.

Una vez que el Presidente aprueba el proyecto de presupuesto que le presenta la Dirección de Presupuestos, éste es despachado al Congreso, lo que debe ocurrir a más tardar el último día hábil de septiembre, disponiendo el Parlamento de los sesenta días siguientes para estudiarlo y aprobarlo. Durante esta fase el proyecto es discutido en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, formada por 13 senadores y 13 diputados, que a su vez se subdividen en cinco subcomisiones especializadas. El proceso concluye con un informe de cada subcomisión a la Comisión Especial de Presupuesto, la que consolida toda la información y la envía para aprobación de la Cámara

¹⁵ La actual Dirección de Presupuestos fue creada en agosto de 1927 mediante el Decreto N° 1.924, con el nombre de Oficina de Presupuestos. Su primer director fue don Raúl Simón Bernard (1927-1930). En 1960 pasó a tener el nombre actual. Entre los productos que genera la Dirección de Presupuestos están: la elaboración de la ley de presupuestos, la elaboración del presupuesto de las empresas públicas, el cálculo de los ingresos generales de la nación, la administración del aporte fiscal, la negociación de créditos externos, la proyección de compromisos de la deuda pública, el control de gestión del gobierno central y, actualmente, el programa de modernización financiera del Estado. (www.dipres.cl)

de Diputados. Estando el proyecto de ley de presupuesto aprobado por los diputados, pasa al Senado, con cuya aprobación queda en condiciones de ser ley de la República¹⁶.

FIGURA N° 4: EL CICLO PRESUPUESTARIO¹⁷



¹⁶ Si el Congreso no aprobase la ley de presupuesto en el lapso que tiene asignado para ello por la normativa legal, el proyecto original del Ejecutivo se transformaría automáticamente en ley.

¹⁷ La única fecha explícita que existe para la confección del presupuesto es la establecida en el artículo 64 de la Constitución Política, que indica que el proyecto de presupuesto deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso a lo menos con tres meses de anticipación a la fecha en que deberá comenzar a regir. Esto significa que no puede presentarse al Parlamento después del 30 de septiembre. Dado que éste tiene 60 días para aprobarlo, la otra fecha predeterminada es el 30 de noviembre. El resto del calendario es definido por la Dirección de Presupuestos. Agradezco los comentarios y clarificación que en este tema aportó Hugo Zúñiga, sectorialista de la Dirección de Presupuestos.

En el ámbito de los presupuestos de las fuerzas armadas, las opciones efectivas del Congreso, dada la existencia de la citada ley orgánica constitucional, que fija un piso a una parte del aporte fiscal que el Estado debe hacer a estas instituciones, son consecuentemente más limitadas que las que tiene para el resto de la administración pública.

En la práctica, por lo tanto, el análisis que la Comisión Especial de Presupuesto del Parlamento hace del presupuesto solicitado por el Ejecutivo para las fuerzas armadas (que ha tomado en estos años, en promedio, unos tres días) queda circunscrito a aquellos aumentos por arriba de los que automáticamente asigna la ley. Este proceso, no obstante, parece estar más marcado por la formalidad que por la profundidad del estudio de los fines que se pretende obtener con determinada asignación de recursos. Conspira contra la posibilidad de llevar a cabo ese análisis, entre otras cosas, el hecho de que no se ha desarrollado en Chile una tradición de equipos asesores de los legisladores y de las comisiones técnicas del Parlamento (que no tienen en la normativa vigente recursos relevantes para tal fin) que permitiesen acentuar la injerencia del Congreso en las materias militares.

La ley de presupuestos estructura el presupuesto de las fuerzas armadas en la partida 11, Ministerio de Defensa, y un conjunto de capítulos que describen a cada una de las fuerzas armadas y sus organismos descentralizados¹⁸. Estos capítulos, a su vez, se descomponen en uno o más programas, según sea el caso. La forma actual de estos programas se aplica desde mediados de la década de los 90, siendo su objetivo separar las instituciones armadas de sus organismos dependientes capaces de generar ingresos de operación por la venta de bienes y servicios a las mismas instituciones, su personal y/o la comunidad en general¹⁹.

Tres aclaraciones son importantes aquí. En primer lugar, si bien en el presupuesto fiscal se denomina “programa” a la subdivisión de cada capítulo, esto tiene poca relación con la forma en que se entienden los programas dentro de la técnica de presupuesto por programas. La diferencia central de significado en uno y otro contexto radica en que en este último caso un programa es un conjunto de capacidades para lograr un fin determinado y, por lo tanto, está orientado a un objetivo e integra los diversos tipos de recursos (personal, equipos e instalaciones de varias unidades y/o insti-

¹⁸ Éstos son la Dirección de Movilización Nacional, el Instituto Geográfico Militar, el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada, la Dirección General de Aeronáutica Civil y el Servicio Aerofotogramétrico de la FACH.

¹⁹ Véase el Anexo 2 para un detalle de la subdivisión de la partida 11 del presupuesto fiscal. Ese detalle ha representado un proceso de apertura significativo respecto a lo que fue la tradición de información pública en este ámbito.

tuciones) que son funcionales a la generación de la capacidad deseada. La acepción en el presupuesto fiscal actual es, en cambio, más bien administrativa y exenta de profundidad analítica al no tener como sustento la identificación de objetivos y medios.

En segundo lugar, las empresas ligadas a las fuerzas armadas, entre las cuales las más relevantes y mejor conocidas, pero no las únicas²⁰, son la Fábrica y Maestranza del Ejército (Famae), los Astilleros y Maestranzas de la Armada (Asmar) y la Empresa Nacional Aeronáutica (Enaer), en tanto empresas autónomas del Estado con patrimonio propio, no están incluidas en la ley anual de presupuesto²¹. No obstante, ninguna de ellas recibe aportes directos del Fisco y sólo Famae los recibe de su institución matriz, quedando tales transferencias reflejadas en el presupuesto del Ejército, del mismo modo que están reflejados en los presupuestos institucionales los aportes que las fuerzas armadas hacen en personal a tales empresas y los bienes que adquieren de ellas²².

Por último, no todos los recursos presupuestarios utilizados por las instituciones armadas están bajo el ámbito administrativo del Ministerio de Defensa, ni están todos incluidos en la ley de presupuesto. La excepción en el primer sentido la constituyen los aportes del fisco al financiamiento de las pensiones de retiro del personal militar, que se contabilizan dentro del presupuesto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Partida 15, Capítulo 13, Caja de Previsión de la Defensa Nacional). Pero también, y como se señaló al comienzo, existen recursos para operación que no quedan reflejados en el presupuesto fiscal, entre ellos el FORA y el fondo de construcciones. Esto significa que el presupuesto de las fuerzas armadas actualmente no satisface uno de los principios básicos que debe guiar cualquier presupuesto: universalidad y unidad²³. En esencia, el presupuesto debe incluir todos los recursos y debe existir, obviamente, un solo presupuesto. Es evidente que ésta es la única forma por la cual los conductores

²⁰ Son también empresas de propiedad básicamente estatal del área de defensa las siguientes: Acomet S.A., Fundac S.A., Andes Sam S.A., Serminsa, Sisdef Ltda., y Sociber Ltda.

²¹ El presupuesto anual de estas empresas es aprobado por decreto exento del Ministerio de Hacienda, el cual también lleva la firma del Ministro de Defensa, autoridad de la cual dependen finalmente las empresas militares.

²² La existencia, inserción en el sistema de defensa y gestión de estas empresas son temas importantes de estudio y sobre los cuales muy poco o nada se ha publicado en nuestro país; no obstante, no profundizaremos en esa línea en este trabajo, ya que nos apartaría completamente de los objetivos fijados.

²³ Estos principios son, además, previsibilidad, disciplina fiscal y transparencia y responsabilidad. Véase Humberto Petrei: *Presupuesto y Control, Pautas de Reforma para América Latina* (1997).

superiores de una organización pueden tener una imagen global adecuada de ella.

El ciclo del presupuesto en cada fuerza armada, tomando el del Ejército como referencia, en líneas generales, se desarrolla como sigue²⁴. En abril se inicia con las orientaciones generales del Comandante en Jefe y la preparación de las instrucciones para la formulación del presupuesto por parte de la Dirección de Finanzas (DIFE). A fines de mayo ésta debe disponer de la información de cada una de las unidades en que para fines presupuestarios se ha dividido la institución, para dar paso a un proceso de análisis interno durante el mes de junio. En los primeros días de julio el Ministerio de Hacienda informa al Ministerio de Defensa el marco presupuestario para el año fiscal siguiente, informando este último, a su vez, a las fuerzas armadas. Durante la primera quincena de julio la DIFE presenta al Comandante en Jefe un anteproyecto de presupuesto ajustado al marco definido por Hacienda. Esta autoridad aprobará el presupuesto antes de fines de julio y despachará su proyecto de presupuesto al Ministerio de Defensa. Durante agosto tendrán lugar las sesiones de análisis con la Dirección de Presupuestos. En septiembre el presupuesto es analizado por la Presidencia y, como se dijo antes, a más tardar el último día hábil de septiembre debe encontrarse ya a disposición del Congreso para trámite legislativo. Es durante el mes de octubre cuando ocurre la última participación de las fuerzas armadas en el proceso presupuestario al concurrir a la Comisión Especial de Presupuesto para explicar ante los parlamentarios, si así es solicitado, los fundamentos de los recursos requeridos. En la primera quincena de diciembre el Comandante en Jefe comunica la asignación definitiva de recursos a las unidades de la institución. Los actores claves de este proceso son, por lo tanto, el Ministerio de Hacienda (Dirección de Presupuestos), el Comandante en Jefe de la institución respectiva y el Congreso, que tiene la potestad de autorizar o no lo solicitado por el Ejecutivo. El Ministerio de Defensa, como tal, tiene un rol muy menor en la definición de la asignación de recursos a las fuerzas armadas.

La forma que adopta la división del presupuesto global de defensa entre las instituciones es clave para apreciar la extensión de la suboptimalidad inserta en el proceso vigente. Desde hace mucho tiempo la fracción del presupuesto total que va a cada una de las fuerzas armadas sigue un criterio histórico: cada una recibe para el año fiscal siguiente una asignación que corresponde muy de cerca al porcentaje del total que tuvo el año actual²⁵.

²⁴ Mauricio Araya, y Edna Seguel: "El Sistema Presupuestario del Ejército de Chile" (2001).

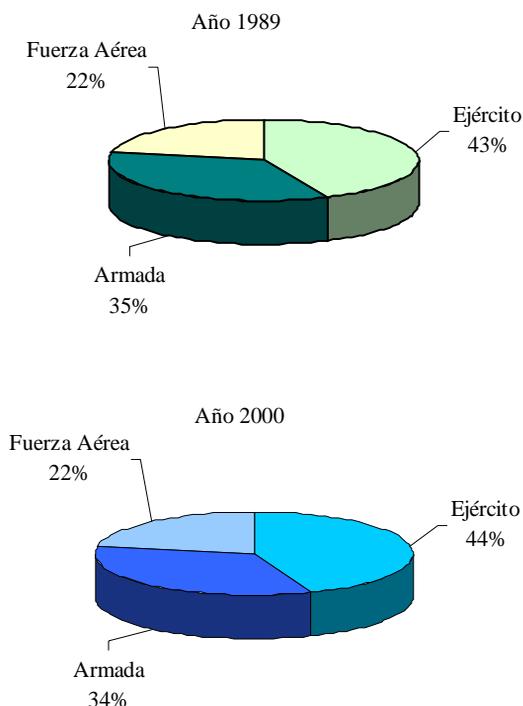
²⁵ En general, la asignación de recursos en el presupuesto fiscal se realiza, básicamente, por un sistema denominado "incremental", en el sentido de que se analiza y discute solamente respecto de los fondos adicionales que cada año pueda considerar ese presupuesto.

Es decir, para cualquiera de las tres instituciones se tiene (en términos reales) que:

$$P_t = P_{t-1} + \delta_t$$

donde P_t es el presupuesto asignado para el período t , P_{t-1} el del año anterior y δ_t la variación que podría ocurrir para el año t y que la evidencia muestra que es muy marginal. La base del presupuesto de un período es, por lo tanto, el presupuesto del año anterior. En esencia esto implica una tremenda inercia del presupuesto de cada institución y una gran rigidez de la estructura de la defensa nacional. De hecho, el último cambio estructural ocurrió en los años inmediatamente posteriores a 1973, cuando el Ejército pasó a tener la fracción más alta del presupuesto fiscal, situación en que antes estaba la Armada (Figura N° 5).

FIGURA N° 5: PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL EN EL PRESUPUESTO



Lo descrito en los párrafos precedentes resalta dos características del proceso en que se define el presupuesto de cada fuerza armada: una virtual *desconexión entre fines y medios*, es decir entre la planificación militar y la financiera, y lo que podríamos denominar como *individualismo institucional*, que no es otra cosa que la prevalescencia de la mirada institucional por sobre la de defensa. Ambas están explicadas, al final, en los incentivos que genera el sistema decisorio vigente.

La desconexión entre los objetivos que se persiguen y los medios que se otorgan, que se origina en el carácter inerte del presupuesto que cada institución recibe, implica que el producto generado con esos recursos sea, lo más probable, subóptimo, por cuanto recursos y planificación militar de largo plazo no están conectados en una estructura coherente y dinámica. El individualismo institucional, por su parte, conduce, entre otras cosas, a la duplicación innecesaria de esfuerzos en diversos ámbitos del quehacer de las fuerzas armadas. Es por esta razón que existe hoy un creciente consenso en las fuerzas y en el Ministerio en el sentido de que es posible y conveniente explorar opciones de realización conjunta de algunas tareas, entre las que se destacan el abastecimiento de algunos bienes y la formación en ciertas especialidades, por citar sólo dos.

Si bien este último es un espacio importante para conseguir mayor eficiencia en el uso de los recursos en las fuerzas armadas, el solo avance en ese sentido no resuelve los desafíos más significativos que hoy enfrenta la asignación de recursos a la defensa nacional, y que se pueden sintetizar en la necesidad de generar un verdadero sistema de defensa, es decir un todo integrado donde los recursos se asignen y utilicen en función de una mirada global a las tareas que la defensa nacional debe satisfacer. Por esto mismo, en el presente documento el énfasis se pone en esto último y no en las opciones de coordinación interinstitucional que han sido el foco de la discusión de los últimos años.

4. La ley reservada del cobre

Durante parte significativa del siglo XX el financiamiento de las compras de equipos bélicos estuvo sujeto a la captación de recursos especiales, es decir extrapresupuestarios, mediante leyes dictadas con ese único fin. El primer antecedente directo de la actual *ley del cobre* fue la “ley de los cruceros” de 1938, establecida en respuesta al plan de reequipamiento de la armada argentina del año anterior²⁶.

²⁶ Ley N° 6.152, cuyo texto definitivo se publicó el 7 de enero de 1938, y que disponía que una fracción del ingreso obtenido del arriendo por parte del fisco de estancias en

El segundo precedente, y al mismo tiempo el más significativo porque implicó una transformación permanente del sistema decisional, fue la Ley N° 7.144 de enero de 1942, que creó el Consejo Superior de la Defensa Nacional (Consudena). Con la aparición de este organismo se institucionaliza la exclusión del Congreso del proceso de toma de decisiones en el ámbito de la compra de equipamiento bélico de las fuerzas armadas. Este cuerpo legal también dio origen a dos fuentes adicionales de recursos para estas instituciones: una en moneda nacional, sobre la base de un impuesto adicional al tabaco y al vino, y otro a los “beneficios excesivos” de la industria y el comercio; y otra en dólares, por los ingresos obtenidos por el fisco producto de un sistema de tipo de cambio múltiple que en aquellos años afectaba a la venta obligatoria de divisas de la gran minería del cobre al Banco Central. Dado que este sistema de tipo de cambio múltiple terminó con la Ley N° 11.828 sobre “Nuevo Trato del Cobre” de 1955, los fondos en divisas se acabaron.

En este entorno, y de alguna manera influido por un incidente con Argentina a causa del islote Snipe en el canal Beagle, el Congreso aprobó en noviembre de 1958 la Ley reservada N° 13.196 que gravó con un impuesto de 15%²⁷ las utilidades de las empresas que constituían la gran minería del cobre, entregando esos fondos al Consudena para el financiamiento exclusivo de adquisiciones de equipos bélicos.

No existe actualmente información pública respecto a cómo funcionó la ley reservada en sus primeros años, pero de las cifras presentadas en el primer trabajo publicado en Chile con información detallada por institución²⁸ es posible deducir que no había un procedimiento de repartición de los fondos preestablecido en la ley. Aparentemente en 1965 comienza a darse una distribución por tercios más como una solución de compromiso que por otra razón. En el Cuadro N° 1 se presentan, en dólares nominales, los recursos que este impuesto entregó a las fuerzas armadas entre 1963 y 1973²⁹.

la Patagonia fuese asignada “a la adquisición de material de guerra y a satisfacer las necesidades más urgentes del Ejército, la Armada y la Aviación, en conformidad al plan que al efecto apruebe el Presidente de la República” (art. 34, inciso 3°).

²⁷ No hay certeza respecto a ese porcentaje y es imposible verificar su validez debido al carácter reservado de la ley.

²⁸ Carlos Villar, “Gasto Militar, Tema de Reflexión” (1992).

²⁹ Se ha preferido mantener el aporte de la ley del cobre en términos nominales, ya que no existe ningún índice de precios que permitiese actualizarlo en una forma apropiada. Es evidente que ni el índice de precios al por mayor de los Estados Unidos ni algunos de los índices de precios de equipos bélicos que calcula el ministerio de defensa de ese país son útiles para reflejar la evolución del poder adquisitivo de la ley del cobre.

CUADRO N° 1: APORTE DE LA LEY RESERVADA A LAS FUERZAS ARMADAS, 1963-1973
(cifras en millones de dólares de cada año)

Año	Ejército	Armada	Fuerza Aérea	Total
1963	4,4	3,3	4,5	12,2
1964	4,4	3,3	4,1	11,8
1965	5,3	5,3	5,3	15,9
1966	6,5	6,5	6,5	19,5
1967	8,9	8,9	8,9	26,7
1968	8,7	8,7	8,7	26,1
1969	10,4	10,4	10,4	31,2
1970	10,1	10,1	10,1	30,3
1971	2,8	2,8	2,8	8,4
1972	2,2	2,2	2,2	6,6
1973	0	0	0	0

Fuente: Carlos Villar, "Gasto Militar: Tema de Reflexión" (1992).

A fines de 1973 el gobierno militar iniciado en septiembre de ese año modificó significativamente la Ley N° 13.196. Los cambios más relevantes y hoy mejor conocidos fueron el cambio de la tasa del impuesto a 10%, la ampliación de su base a los ingresos totales por exportaciones de la Corporación del Cobre (Codelco), empresa estatal que en ese momento incluía a toda la gran minería de cobre del país; el establecimiento de un ingreso mínimo para las fuerzas armadas de US\$ 90 millones anuales y la división explícita de los recursos captados en partes iguales entre las instituciones, cada una de las cuales, a su vez, aportaría US\$ 3,3 millones al año al Consudena para financiar proyectos que fuesen de interés conjunto. Si el impuesto no lograba reunir el mínimo establecido de US\$ 90 millones, el fisco debía completar la diferencia³⁰.

Evidentemente, las modificaciones introducidas a la ley reservada incrementaron notablemente el monto de recursos que las instituciones recibieron para equipamiento. Así, mientras en el lapso 1963-1972 el ingreso promedio anual de las fuerzas armadas por *ley del cobre* llegó a representar 0,32% del PIB, en el período 1974-1985 ese ingreso medio alcanzó a 0,78% del PIB.

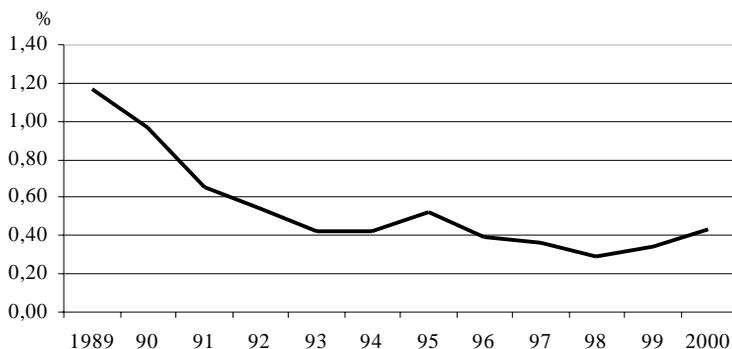
³⁰ Al final de cada año la Dipres, sobre la base de la información proporcionada por la Tesorería General de la República, compara los ingresos efectivos con el piso definido en la ley. Si los ingresos efectivos son menores, la diferencia se entrega con cargo a un ítem del subtítulo "Transferencias de Capital" del programa 50/01/03, Operaciones Complementarias del Tesoro Público. Para realizar el traspaso a las fuerzas armadas se crea una asignación especial en el ítem "Aportes a Otras Entidades Públicas" que se denomina "Diferencias Ley 13.196". En todo esto no tiene participación alguna el Congreso.

El otro efecto importante del cambio de la ley en 1973 fue el de establecer explícitamente que los fondos serían de “propiedad” de cada institución, con lo cual los incentivos para avanzar explícita y decididamente hacia una toma de decisiones que enfatizara la interrelación inherente a la generación del bien público que el gasto militar ayuda a proveer, se redujeron significativamente, tanto en el ámbito de la adquisición de sistemas de armas como en aquel más amplio del análisis de los recursos que la sociedad destina a ese fin.

Entre 1973 y 1985 la ley del cobre operó sobre las bases indicadas, pero ese año la Junta de Gobierno aprobó una nueva modificación de esta ley (Ley N° 18.445). Los cambios más relevantes, entre aquellos que la opinión pública ha llegado a conocer con el paso de los años y que recientemente aparecen publicados en el trabajo de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) sobre medición de los gastos militares de Argentina y Chile³¹, fueron el aumento del ingreso mínimo garantizado a US\$ 180 millones anuales, la indexación de ese mínimo al índice de precios al por mayor de los Estados Unidos, y la inclusión de los subproductos del cobre en la base del impuesto.

Como en todas las cosas, la existencia de la ley reservada ha tenido aspectos positivos y negativos para la defensa nacional. Por una parte, y en un período especialmente complejo de la historia nacional contemporánea,

FIGURA N° 6: EVOLUCIÓN DEL INGRESO TOTAL DE LA LEY DEL COBRE COMO PORCENTAJE DEL PIB
Años 1989-2000



³¹ Cepal: *Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa* (2001), p. 27.

aseguró un cierto nivel de recursos cuyo propósito específico era la inversión en sistemas de armas, en el mismo momento en que el estado del equipamiento de las fuerzas armadas resultaba claramente deficiente respecto a los desafíos previsibles y que más tarde hubo que enfrentar. No obstante, también hay un lado negativo. Al mantener fuera del análisis de las compras militares a las diferentes corrientes políticas, se incentivó su marginación de un tema complejo pero fundamental para la estabilidad de largo plazo de la nación.

Adicionalmente, y desde el punto de vista de la eficiencia en la asignación de recursos, al hacer que los montos disponibles para invertir en sistemas de armas dependan de la evolución de la cantidad exportada y del precio internacional del cobre, se introdujo una brecha insalvable entre el proceso de equipamiento institucional y su base lógica: la planificación estratégica de mediano y largo plazo, que define escenarios y medios. Es evidente que los precios de la tecnología de los sistemas de armas no tienen ninguna relación significativa con el precio del cobre en los mercados internacionales, ni las necesidades de recursos en un período determinado con éste o con las decisiones de producción de Codelco. Tampoco la dinámica tecnológica es semejante para todas las instituciones; la Armada, la Fuerza Aérea y el Ejército experimentan distintas tasas de variación tecnológica y de costos. Así, una restricción presupuestaria rígida y desconectada de los elementos que debiesen determinar el gasto que pretende financiar, y que otorga igual cantidad de fondos a cada institución armada, es lógicamente ineficiente. Independientemente de las razones que hayan podido validar la existencia de la *ley del cobre* en el pasado, es nítido que ella no es funcional a las nuevas realidades que les corresponderá enfrentar al país y a sus fuerzas armadas. Su derogación y reemplazo por un sistema menos distorsionador y más eficiente es una necesidad que deberá enfrentarse y cuanto antes se haga, mejor³².

Dado que la ley estableció un derecho de propiedad para cada fuerza armada sobre un tercio del ingreso total de la *ley del cobre*, la única interrogante válida que se puede plantear respecto al proceso de asignación es cómo se decide el uso de los fondos. Sin embargo, en este sentido sólo se pueden hacer conjeturas más o menos generales, ya que no existe información en fuentes públicas que permita hacer una estimación precisa de él.

Quizás sea útil partir señalando que los dineros recaudados vía el impuesto a las exportaciones de Codelco se hacen llegar a las fuerzas

³² Una propuesta concreta en este sentido se encuentra en G. Pattillo, y M. Navarro: "La Asignación de Recursos para Equipamiento de las Fuerzas Armadas: Una Propuesta" (1996).

armadas mediante el traspaso de fondos que esta empresa hace a la Tesorería General de la República, la cual los ingresa en las cuentas institucionales que para tal efecto existen en el Banco Central de Chile. Con frecuencia semanal, la Tesorería informa, a su vez, a la Dipres de los ingresos y egresos que hayan tenido estas cuentas.

El uso de los fondos de la ley se autoriza mediante un decreto supremo reservado que está exento de toma de razón y refrendación por parte de la Contraloría General de la República. Dado el requisito de un decreto supremo, la adquisición de un sistema de armas por parte de cualquiera de las instituciones debe contar con la aprobación de los Ministros de Defensa y de Hacienda (este último, si la compra obliga a contraer deuda), y del Presidente de la República, todos los cuales firman el decreto en cuestión. La instancia de análisis y aprobación de una compra es el Consudena, de acuerdo con la Ley N° 7.144. Sin embargo, y aun cuando, como se dijo, no existe información pública respecto a cómo ha cumplido aquél sus misiones, la situación más probable, dados los incentivos creados en la ley, es que el Consejo sea básicamente una instancia de análisis contable y de viabilidad financiera de los proyectos, más que de revisión de su esencia, es decir respecto a su inserción en el sistema de defensa nacional.

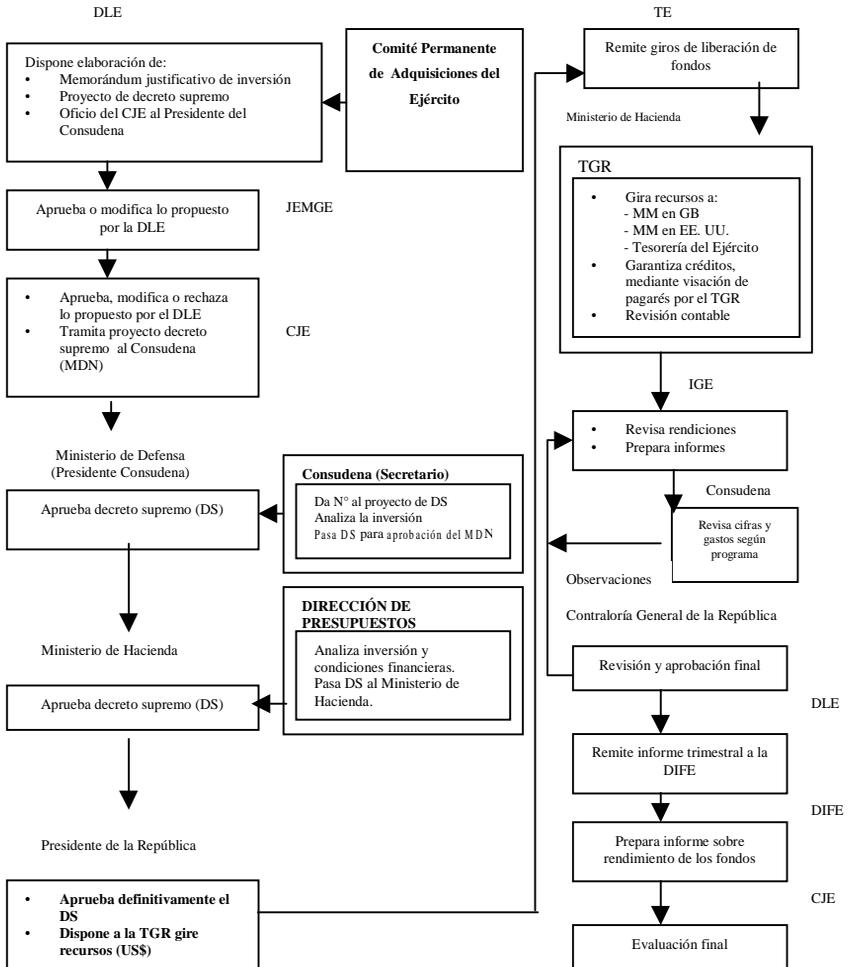
En el caso del Ejército, en que no existe razón alguna para suponer que no sea semejante, en lo que aquí nos interesa, a los de las otras instituciones, “el plan general de inversiones de los recursos asignados a la institución correspondientes a la ley reservada del cobre, lo decide el Comité Permanente de Adquisiciones del Ejército mediante un acta de dicho Comité, en donde quedan establecidos el servicio de la deuda institucional y las futuras adquisiciones conforme a los recursos disponibles y la planificación de la institución”³³. Así, a partir de las disposiciones de aquel Comité, es la Dirección de Logística (DLE) la encargada de preparar la fundamentación de la inversión y el decreto supremo que autorizará el uso de los recursos; tal decreto es tramitado ante el Consudena, el cual lo envía al Ministerio de Hacienda para su revisión y aprobación. Una vez que el decreto en cuestión es aprobado, la Tesorería del Ejército (TE) solicitará a la Tesorería General de la República (TGR) la transferencia de fondos a las Misiones o Agregaduras Militares de Chile en Estados Unidos (MM en EE.UU.) o Gran Bretaña (MM en GB).

La Figura N° 7 detalla el ciclo que sigue en el Ejército el proceso de adquisiciones con cargo a la ley del cobre, desde que el Comité Permanente

³³ Mauricio Araya, y Edna Seguel: “El Sistema Presupuestario del Ejército de Chile” (2001), p. 38.

de Adquisiciones resuelve una compra, hasta la evaluación final del Comandante en Jefe (CJE), según se detalla en un trabajo reciente³⁴.

FIGURA N° 7: EL CICLO DE ADQUISICIONES EN EL EJÉRCITO



CJE: Comandante en Jefe del Ejército.
 DIFE: Dirección de Finanzas del Ejército.
 PLE: Dirección de Logística.
 IGE: Inspector General del Ejército.

JEMGE: Jefe del Estado Mayor del Ejército.
 TE: Tesorería del Ejército.
 TGR: Tesorería General de la República.

³⁴ *Ibidem*.

En tal escenario es seguro que si se trata de una compra mayor, tanto por volumen de recursos como por efecto político, y que requiere por ello algún nivel de negociación con el Ejecutivo, tal negociación se ha producido antes de que el proyecto sea enviado al Consudena, quedando éste sólo para hacer el acto formal de aprobación. Si los equipos por adquirir son de relevancia menor, lo más probable es también que la institución interesada haya informado al Ministro de Defensa durante la fase de estudio de factibilidad del proyecto de sus intenciones y llegue al Consejo, por eso, con la venia de la autoridad del sector. En cualquier caso, lo que la evidencia circunstancial sugiere es que el *Consudena* tiene un rol más formal que de fondo en el proceso de decidir las adquisiciones de las fuerzas armadas. Los dos actores claves serían realmente la institución armada y el Ejecutivo (Ministro de Defensa, de Hacienda y Presidente de la República)³⁵.

Como en todo el proceso decisorio no existe participación alguna del Congreso³⁶, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 7.144, no existe tampoco ninguna intervención más amplia de la sociedad en el análisis y discusión de las adquisiciones de equipos militares, ni necesariamente recibe ésta información adecuada respecto a lo que se pretende con una adquisición determinada, a cuáles son sus costos y cuáles los aportes que hará a la seguridad nacional. Esta situación, que tiene sus bases en la decisión tomada hace décadas por la clase política de marginarse de los temas de defensa, no es la que provee con mayor probabilidad un equilibrio estable en el largo plazo. Ella implica, al menos en teoría, una ineficiencia en las decisiones del Estado y es posiblemente perjudicial para las fuerzas armadas y la defensa nacional porque corta uno de los necesarios nexos con la sociedad.

5. Una propuesta de modernización

Lo descrito en las páginas precedentes permite, en síntesis, afirmar que el proceso de asignación de recursos a las fuerzas armadas es hoy día subóptimo, tanto por las rigideces que la historia ha ido introduciendo como por la aproximación analítica que lo ha caracterizado por décadas. Esto significa que hay espacios para aumentar la eficiencia de esa asignación y el producto generado con tales recursos. Ése es, en general, el sentido de la propuesta que ocupa las páginas siguientes.

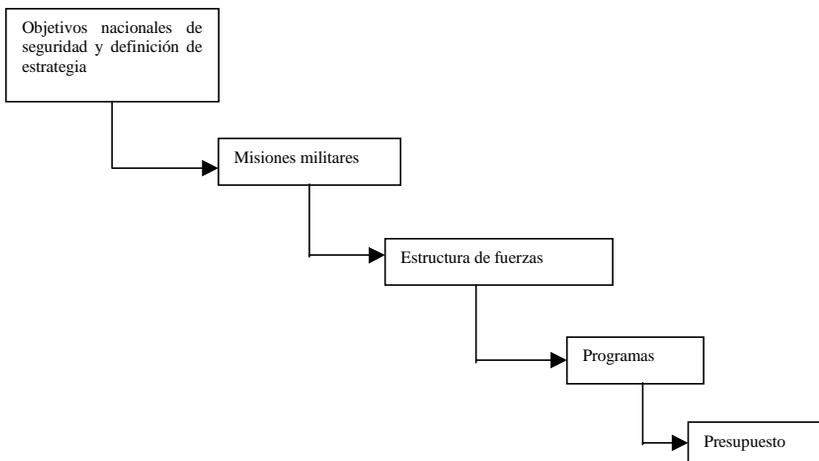
³⁵ Luis Doñas y Patricio Fuenzalida, "Análisis de la Institucionalidad de la Defensa Nacional en Chile" (2000).

³⁶ El Congreso sólo podría tener injerencia en una adquisición cuando la *ley del cobre* no pueda financiarla y el Ejecutivo debiese, por ello, incluir los recursos en la ley anual de presupuestos.

Al pensar en un cambio de la situación vigente es esencial, primero, definir cuál es el óptimo no restringido de largo plazo, para luego establecer las acciones que gradualmente llevarán hacia tal objetivo, pues cuando se fija la distancia temporal entre uno y otras, las distintas restricciones hacen del ajuste entre lo efectivo y lo deseado un proceso generalmente lento. Esto último, esencialmente, porque hay alguna evidencia para la hipótesis de que los costos del ajuste crecerán exponencialmente con la velocidad que se le imprima, por lo que la senda óptima sería la de diseñar modificaciones sucesivas sobre la consolidación de las anteriores. La alternativa, es decir la aplicación de un *shock* que hiciese converger rápidamente la situación efectiva hacia la meta, posiblemente es menos eficiente y también menos factible de implementar en las condiciones reales en que se desenvuelve la interrelación de los distintos actores de este proceso. Ello no significa, sin embargo, que esa opción no encuentre apoyo empírico en los procesos de reforma de otras funciones del Estado. Sólo implica que no es la que parece más adecuada en el contexto en que se aplicaría una reforma del sistema de asignación de recursos a las fuerzas armadas.

En términos generales, una asignación eficiente de recursos a las fuerzas armadas requiere, básicamente, que ella esté íntimamente conectada con los objetivos nacionales de seguridad y las misiones militares que de allí derivan. En otras palabras, debe tener una nítida correlación con lo que se pretende lograr con tales recursos. El encadenamiento lógico es, por lo tanto:

FIGURA N° 8: EL CICLO DE DECISIONES EN DEFENSA



El presupuesto, el último eslabón en esta cadena, entrega recursos para generar un bien, es decir algo valorado por la sociedad, y específicamente en este caso, un bien público³⁷. En términos amplios, y sin pretender ser exacto ni exhaustivo en la enumeración³⁸, se puede asumir que ese bien producido por los recursos que permiten efectuar el gasto militar es, básicamente, seguridad y quizás una inserción internacional más acorde con el status del país. La interrogante que surge, entonces, es si a partir de la definición de los objetivos nacionales existe o no un único nivel para el bien público que sea concordante con ellos. La respuesta es que, generalmente, no.

La cantidad óptima de un bien público que la sociedad deba producir es función de la valoración marginal que del bien hace cada individuo y del costo marginal de generarlo. Más concretamente, en tanto el bien público es consumido por igual por todos los integrantes de la comunidad, los beneficios marginales para la sociedad de tener ese bien son iguales a la suma de los beneficios marginales de cada consumidor. En el óptimo, por lo tanto, se tendría que cumplir con que el costo marginal del bien público (en términos de los bienes privados sacrificados) sea igual a la sumatoria de las valoraciones marginales (Tasa Marginal de Sustitución, TMS) de cada consumidor; es decir:

$$\Sigma TMS = CMg$$

Para que el mercado pueda producir una cantidad del bien público para la cual se cumpla la condición anterior, las valoraciones marginales de cada uno de los consumidores tendrían que “revelarse”; no obstante, no existe tal posibilidad en el caso de estos bienes, que son consumidos en una cantidad igual y única por cada individuo (los que a su vez tienen diferentes valoraciones del bien). Más aún, dada la imposibilidad de exclusión que afecta a los bienes públicos, existe un evidente incentivo para el oportunismo, es decir para esconder la propia demanda, ya que cuando el bien esté producido podrá ser consumido de igual manera por todos. El mercado, por lo tanto, no puede resolver eficientemente el nivel de producción de un bien público. La decisión de cuánto producir cae, así, en el ámbito de las decisiones colectivas que la sociedad debe enfrentar.

³⁷ Un bien público tiene la característica de ser consumido conjuntamente por más de un individuo. Se define, por lo tanto, como aquel que no tiene rivalidad en el consumo ni, en el límite, posibilidad de exclusión de su consumo a un individuo adicional, una vez que el bien ha sido producido.

³⁸ Los productos generados con el gasto militar son variados y complejos, pero no es objetivo de este artículo profundizar en esa dirección. Para nuestros fines es suficiente mantenerlo en un nivel general.

El aparato analítico desarrollado por la teoría económica para estudiar esas decisiones es la teoría de la elección pública. En esencia, los modelos construidos para explicar el comportamiento del gobierno se desarrollan sobre la base de un mercado político en que interactúan votantes, burócratas y políticos, y el mecanismo base para la resolución de diferencias es la votación en alguna de sus formas. Sería muy extenso desarrollar aquí los argumentos centrales de esos modelos, pero una conclusión emerge nítida de ellos: la cantidad de gasto público resultante de estos procesos de decisiones colectivas no será, en general, óptima. En otras palabras, hay razones para pensar en una “falla del gobierno” desde este punto de vista.

Si a lo anterior se une, en el caso que nos interesa, es decir el del gasto militar, el hecho de que el traslado de los objetivos nacionales globales a misiones militares específicas implica necesariamente la incorporación de juicios de valor, resulta evidente que no hay razón para asumir que el nivel del gasto militar de un momento sea el que mejor satisface el cumplimiento de los desafíos que se prevé enfrentará la sociedad, ni que la senda por la que él evolucione sea la óptima. Sin embargo, es de valor en sí que los recursos asignados a esta función sean utilizados eficientemente, de manera tal que se obtenga el mayor producto por unidad de recurso, sea el monto de estos últimos adecuado o no según un óptimo implícito, pero no perfectamente identificable.

Aun cuando no hay un método para determinar unívocamente el nivel óptimo del gasto militar, sí existe una estructura analítica que permite hacer explícitas las distintas interrelaciones que caracterizan al proceso de conversión de objetivos globales de seguridad en misiones, estructuras de fuerzas y, finalmente, en un presupuesto. Este método, que en esencia implica mirar a la defensa como un sistema, ha sido llamado de distintas maneras en la literatura sobre toma de decisiones y sus detalles pueden variar marginalmente entre una versión y otra, pero al final todas convergen a las mismas reglas básicas de deducción e inducción lógica.

En el Departamento de Defensa de los Estados Unidos este método se conoce, desde comienzos de los años 60, como el Sistema de Planificación, Programación y de Presupuesto (SPPP). En su versión moderna, las ideas básicas que dieron origen al SPPP fueron propuestas por primera vez por David Novick, del Departamento de Análisis de Costo de la Corporación RAND, y luego implementadas en el Departamento de Defensa por Charles Hitch y su equipo en 1961, cuando dejaron esa Corporación para trabajar junto a Robert McNamara, que asumió ese año como Secretario de Defensa. Hasta ese momento la asignación de recursos al Departamento de Defensa de los EE.UU. seguía un criterio de “techo presupuestario”, es

decir el Presidente indicaba el nivel general de gasto en defensa que le parecía adecuado, el Secretario de Defensa, sobre la base de algún criterio, distribuía esa cifra entre las tres fuerzas armadas, las cuales, a su vez, intentaban hacer calzar ese techo presupuestario con sus actividades programadas³⁹. Así, Hitch sostenía que “fue reconocido tiempo atrás que ésta era una forma algo ineficiente de preparar el presupuesto de defensa. Sus consecuencias fueron precisamente las que se podían haber previsto. Cada servicio tendió a hacer prevalecer sus propias prioridades, favoreciendo sus misiones en detrimento de las misiones conjuntas [...], el resultado final fue fuerzas militares efectivas no balanceadas”⁴⁰. El establecimiento del SPPP modificó la lógica inserta en los procesos de asignación de recursos en defensa, buscando que esto ocurriese en una forma racional, conectando los recursos con las misiones (productos) que con ellos se pretendía lograr. El avance que esto significó en el Departamento de Defensa de los Estados Unidos llevó, en 1965, a que el entonces Presidente Johnson ordenara que este nuevo sistema de administración fuese puesto en aplicación en todos los departamentos y agencias federales. Desde aquella época, el SPPP ha experimentado diversos cambios a medida que la experiencia indicaba áreas de mejoramiento, pero su tendencia ha sido a consolidarse como la estructura analítica clave en la toma de decisiones respecto al uso de recursos en defensa.

La razón es simple: el SPPP provee de una estructura analítica que sistematiza el desarrollo de una estrategia de defensa, convierte esa estrategia en programas específicos para lograrla y determina el costo de tales programas. El SPPP puede definirse, entonces, como un conjunto de reglas, procedimientos y técnicas que tienen como propósito específico mejorar la planificación de alto nivel. Su producto último es un presupuesto *multi-anual* que describe los programas y/o las actividades mayores de la organización y asigna a cada una todos los costos que ellas involucran. El sistema permite, por lo tanto, a quien toma decisiones, ver las implicancias futuras de las acciones presentes y evaluar el progreso de la organización hacia sus objetivos de largo plazo.

En lo presupuestario, las características principales que distinguen al SPPP se pueden resumir en las tres siguientes:

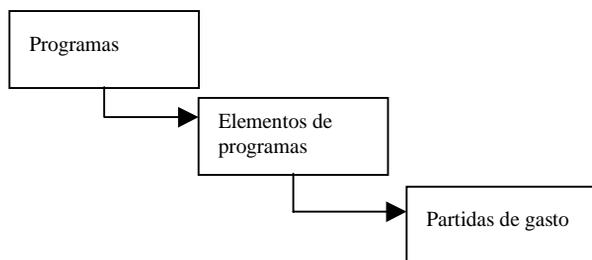
- es un sistema que indica los gastos planeados para un período relativamente largo, relacionando estos gastos con los objetivos que con ellos se pretende conseguir;

³⁹ Charles Hitch, “Development and Salient Features of the Programming System” (1966).

⁴⁰ *Ibíd.*

- es un sistema de información que permite a la administración llevar un control oportuno de gastos y avances de programas, e
- implica el uso de un análisis sistémico en todos los niveles de la organización, base para evaluar alternativas de acción.

Aun cuando la secuencia de sus fases es descrita en este orden: planificación, programación y presupuesto, hay bastante superposición entre ellas y especialmente entre las dos últimas. Cada una tiene, sin embargo, características que la distinguen de las otras y que forman su esencia. La fase de *planificación* implica la determinación de los planes militares y sus requerimientos asociados, siendo central en ella la comparación de alternativas para el logro de los objetivos nacionales de seguridad. Esta etapa parte con un plan conjunto realizado en los más altos niveles de la estructura organizacional del Ministerio de Defensa y significa un proceso de identificación de misiones, recursos y magnitudes presupuestarias. La fase de *programación* tiene como propósito básico convertir los planes aprobados en la fase anterior en “elementos de programa⁴¹” relevantes. En esta etapa todos los recursos son agrupados en programas de acuerdo con sus misiones principales y esos programas deben ser susceptibles de evaluación costo/efectividad. Por último, en la fase de *presupuesto* se transforman esos programas y elementos de programa en requerimientos financieros. La encadenación es, entonces:



Los procesos de asignación de recursos a las instituciones de la defensa en el mundo siguen, en general, la lógica descrita. Hay, por tanto, muchos casos de los que se pueden obtener lecciones relevantes; no obstante, aquí nos interesará revisar brevemente sólo un caso más, el de Nueva Zelanda, país que ha impulsado en la última década una reforma

⁴¹ Los elementos de programa son combinaciones de personas, equipos e instalaciones necesarios para el logro de misiones específicas. Un programa, en cambio, es un conjunto de “elementos de programa” que implican el logro de un objetivo o plan.

muy profunda del sistema de gestión del Estado. Quizás el elemento que podría considerarse central en ese nuevo sistema es bastante obvio, pero muchas veces olvidado: el reconocimiento explícito de que las reparticiones públicas deben ser juzgadas por su capacidad de proveer a la sociedad de bienes y servicios en las condiciones definidas por ella. Esto puede parecer evidente, pero no lo es tanto en la experiencia concreta de muchos países en desarrollo. En el ámbito que aquí nos ocupa, el gasto militar no es relevante en sí, sino por los bienes que genera; si éstos son insuficientes o inapropiados, no importa cuán bajo o alto sea el gasto, él es simplemente inadecuado e inválido socialmente. En el caso de Nueva Zelanda, la estructura normativa del sistema de gestión en el sector público está dada por la Ley del Sector Público (State Sector Act), la Ley de Finanzas Públicas (Public Finance Act), la Ley de las Empresas Públicas (State-Owned Enterprises Act) y la Ley de Responsabilidad Fiscal (Fiscal Responsibility Act). Esta última obliga al gobierno a explicitar sus objetivos fiscales y a demostrar el progreso que hace para alcanzarlos, promoviendo una mirada de largo plazo de la gestión y una mejor interrelación entre la política de la autoridad y los objetivos perseguidos. Este sistema de gestión, cuya estructura fue construida a finales de los 80, se caracteriza por descentralización hasta el nivel donde exista la mejor información, y los “gerentes” en ese nivel son responsables por el uso eficiente de los recursos a su disposición. Tal propósito se supervigila con mediciones de desempeño y reglas de transparencia que son parte clave del sistema de gestión financiera del Estado.

Para unir los objetivos y el desempeño de las distintas unidades del sector público con los objetivos de largo plazo del gobierno, se han definido las Áreas de Resultado Estratégico (Strategic Results Areas, SRA) y las Áreas de Resultado Crítico (Key Result Areas, KRA). Las SRA corresponden a objetivos clave de mediano plazo para el sector público que, a su vez, contribuyen sustantivamente a los objetivos del gobierno. Se usan para apoyar la conexión entre objetivos de las agencias estatales, la contratación de sus “gerentes” y las metas del gobierno. Ejemplos de ellas han sido: mantener y acelerar el crecimiento económico, educación y entrenamiento, asistencia social, etc. Las KRA, por su parte, son los productos más relevantes con los que cada agencia estatal contribuirá al logro de los objetivos de mediano y largo plazo del gobierno. Corresponden a problemas seleccionados donde se espera que se concentre la atención de la agencia en el año por venir. Dada su significación y especificidad, ellas están incluidas en los acuerdos de desempeño entre los ejecutivos de la agencia y el ministro responsable. Tales acuerdos de desempeño (los Chief Executive Performan-

ce Agreements) se constituyen en un documento clave entre el ministro responsable, en representación del gobierno, y el ejecutivo máximo de una agencia de su dependencia. Estos ejecutivos tienen habitualmente un contrato por un tiempo fijo, usualmente de tres a cinco años⁴².

En el ámbito de la defensa, inserta por supuesto en la misma lógica de gestión reseñada, la política de la autoridad está explícita en el Marco de Política de Defensa (Defense Policy Framework), emitido por el gobierno en junio de 2000, y complementado en mayo de 2001 con el Government Defense Statement. El primero de estos documentos estableció los objetivos y las prioridades del gobierno respecto a las fuerzas armadas y estableció la estructura básica para el análisis de decisiones futuras respecto a capacidades, recursos y financiamiento. A su vez, definió cinco resultados estratégicos amplios que la defensa debía satisfacer. A partir de ellos, se identificó un objetivo de política de defensa para cada resultado estratégico; éstos, a su vez, dieron origen a “desafíos de seguridad” (*security challenges*), y éstos a escenarios posibles (*employment contexts*) y coherentes con una alta probabilidad de respuesta militar por parte del gobierno de Nueva Zelanda. Dentro de cada escenario posible de empleo de las fuerzas fueron identificados un cierto número de eventos, constituyéndose en insumos del proceso de planificación de recursos.

Los dos documentos señalados constituyen a su vez la base sobre la que se construye el Plan de Desarrollo de Largo Plazo de la Defensa (Defense Long-Term Development Plan, LTDP) que fue aprobado por el gabinete en mayo de 2002. El LTDP entrega una descripción de los más relevantes proyectos de adquisiciones de equipos militares para los siguientes 10 años (en un horizonte que se desplaza año a año hacia el futuro), priorizándolos en función de la política de defensa del gobierno y las necesidades e intereses de seguridad de la nación. El LTDP es un componente vital del sistema de planificación y toma de decisiones en la defensa de Nueva Zelanda: le da a la autoridad responsable una visión de cuáles serían los mayores proyectos de inversión necesarios, agrupados según su prioridad y con una cuantificación general de su costo⁴³.

La base de una reforma del proceso actual de asignación de recursos a la defensa en Chile es, precisamente, el establecimiento de un sistema que incorpore la lógica de análisis descrita, es decir, que conecte en una forma racional objetivos con recursos, la planificación militar con la financiera; en suma, los insumos con los productos que se desea generar. En ese contexto,

⁴² New Zealand Treasury, *Putting it Together* (1996), capítulos 5 y 9.

⁴³ Ministerio de Defensa de Nueva Zelanda: “Report of the New Zealand Defense Force” (2002).

dadas las misiones establecidas a las fuerzas armadas por el gobierno, es evidente que los recursos que se asignen para cumplir con ellas no pueden tener pisos ni techos arbitrarios, sino que deberían emerger, en el nivel del fisco como conjunto, del proceso de equilibrio que el presupuesto público debe buscar entre los recursos disponibles y la fuerza relativa de las demandas de la sociedad por los distintos bienes que con tales recursos se pueden generar⁴⁴. En el ámbito de la defensa nacional, la distribución entre las fuerzas armadas de los recursos que a ellas se destinan debería obedecer a la contribución que cada fuerza hace al logro del objetivo conjunto o de defensa, del cual nacen, a su vez, los programas y proyectos específicos que cada institución debe implementar. Una asignación óptima entre las instituciones debería igualar las contribuciones marginales por unidad de recurso entre ellas.

Lo anterior significa que no es válida una separación entre los fondos asignados a operación (hoy el presupuesto fiscal) de los destinados a inversión en equipamiento (la ley del cobre), ni la asignación a una institución debe depender de lo que fue su presupuesto en períodos anteriores (sus misiones pasadas), sino que el proceso completo de utilización de recursos en las fuerzas armadas implica la solución simultánea de un problema de optimización de largo plazo en el cual lo entregado a un actor particular en un año fiscal cualquiera depende de su inserción en un programa que tiene un horizonte largo operativizado con planes de corto y mediano plazo. Así, el presupuesto institucional debiera considerar todos las fuentes y usos de recursos y derivar del rol que la institución en cuestión cumpla en la solución de los desafíos estratégicos que el gobierno haya definido.

Si bien ésa es la imagen objetivo respecto a cómo estimamos debería ser el mecanismo de asignación de recursos a las fuerzas armadas, actualmente hay una serie de condicionantes de ese proceso que hacen inviable una reforma completa de él en tiempos que, en otros ámbitos del sistema público, podrían incluso parecer relativamente prolongados. Las restricciones que parecen más relevantes en el corto plazo y que condicionan la estructura del sistema son, al menos, las dos siguientes:

- no parece factible en el corto plazo unificar las fuentes de recursos a las fuerzas armadas, por lo que los fondos para operación y para inversión seguramente continuarán separados;

⁴⁴ Como se dijo, el traslado de esas demandas al proceso de toma de decisiones colectivas es mucho menos que perfecto, lo que implica que el resultado del proceso político puede alejarse significativamente del que determinan consideraciones de eficiencia.

- no es probable que en el corto plazo se pongan en discusión parlamentaria cambios mayores en las leyes que definen los recursos a las instituciones.

¿Significa eso que nada relevante se puede hacer ahora? No, por el contrario. Quizás la mejor manera de hacer posible el objetivo de largo plazo de modernizar la gestión en la defensa nacional es iniciar una serie de modificaciones graduales en el corto plazo que den las bases para la reforma más amplia a la que hemos hecho referencia antes. En realidad, y aun asumiendo que esas dos son restricciones activas, es posible iniciar un proceso de cambios que altere sustantivamente la forma que hoy tienen el sistema decisorio y la extensión de la interpenetración político-estratégica.

Básicamente, la propuesta es iniciar el proceso de reforma con la modernización de la técnica presupuestaria del sector. Desde este punto de vista se pueden distinguir tres aproximaciones relevantes a la construcción del presupuesto: al control, al desempeño y al planeamiento. Los presupuestos que se orientan al control indican con precisión lo que se va a adquirir y se presentan organizados por los tipos de insumos de cada repartición pública (personal, materiales de uso y consumo corriente, etc). Los que están enfocados al desempeño enfatizan en qué se usan los recursos y hacen explícito el costo de lograr los productos de la unidad respectiva. La clasificación del gasto se hace por tipo de tarea. Su esencia es medir eficiencia. Por último, los presupuestos orientados al planeamiento tienen, básicamente, una estructura de programas y su sentido es explicar por qué se usan los recursos, intentan hacer explícito el costo de las misiones de la organización. Ninguna de estas tres aproximaciones es necesariamente incompatible con la otra o con un sistema eficiente de asignación de recursos. Más aún, es esperable que en distintos niveles de la organización la forma de construir y entender el presupuesto sea distinta. Mientras más abajo en la estructura organizacional, más cerca se está del presupuesto por ítem de insumo.

En las fuerzas armadas, y en lo que a los fondos para operación se refiere, es decir aquellos que hoy están incluidos en el presupuesto fiscal, la racionalización de la forma en que se asignan recursos requiere, en esencia, pasar del método inercial que se aplica actualmente a uno que entregue fondos en función de la participación de cada institución en los programas de la defensa nacional. Se trata, entonces, de establecer a escala agregada un sistema de presupuesto por programas que centre la atención del análisis en los productos a generar más que en las instituciones que los generan.

Si bien desde hace algún tiempo las fuerzas armadas, cada una motivada por la necesidad de hacer un uso cada vez más eficiente de los recur-

sos disponibles, habrían avanzado en la implementación a su interior de presupuestos por programas, ello, a pesar de lo relevante que probablemente es, no resuelve el problema básico a que se está haciendo referencia; es decir, la falta de una visión sistémica de la defensa y la asignación de recursos en función de tal visión de conjunto.

Una interrogante fundamental que surge al pensar esta primera etapa de reforma señalada es si la institucionalidad vigente está preparada, en términos de sus atribuciones y estructura, para desarrollarla. La síntesis de esa realidad, que hemos presentado en la segunda sección de este artículo, sugiere que tanto los organismos como la reglamentación vigentes parecen adecuados y satisfacen al menos lo principal de las demandas que derivarían de la propuesta realizada, siendo los cambios requeridos en ellos sólo marginales. Es evidente que el paso a un sistema de asignación presupuestaria por programas implica también una modificación de los roles de algunas de las instituciones hoy participantes. En la actualidad, la división de los recursos entre las fuerzas armadas la realiza el Ministerio de Hacienda de acuerdo con el criterio indicado antes en este artículo. En el esquema que se propone, eso no podría ser más así. La distribución hacia las instituciones necesariamente tendría que ser responsabilidad del Ministro de Defensa y todo indica que el organismo técnico que tendría a su cargo el manejo de la asignación debería ser el Estado Mayor de la Defensa Nacional, órgano que fácilmente podría desarrollar las capacidades para cumplir este nuevo rol sin ningún cambio mayor de su estructura.

En lo relativo a la *ley del cobre*, el primer escollo para cualquier racionalización es que no se tiene en este momento una metodología consensuada que permita una modernización más importante, cual es la asignación de los recursos en función de programas conjuntos. De nada serviría, por lo tanto, eliminar hoy la asignación por tercios si no se dispone primero de un método objetivo de asignación de los fondos. Justamente desarrollar esa metodología, proceso nada trivial, es el centro de lo que se propone hacer como primera etapa de un proceso cuya meta de corto plazo sería el fin de la asignación de los recursos de la ley por tercios a las instituciones; esto a su vez se constituye en la primera fase clave en el avance hacia el objetivo más amplio de incorporar estos recursos a un presupuesto único. Terminar la distribución por tercios es un punto complejo si no se van a introducir cambios a la ley, por cuanto ella establece explícitamente que el total recaudado por el impuesto a las ventas al exterior de cobre y sus subproductos de Codelco, se divida en partes iguales entre las tres ramas de las fuerzas armadas. Dos alternativas posibles de solución, entre varias, son

que las instituciones acordasen reintegrar el total de los recursos recibidos al Consudena, organismo que asignaría luego los fondos de acuerdo con los programas y proyectos presentados, o que las instituciones participen en forma cruzada en la adquisición de equipos de las otras. En todo caso, cualquiera que fuese el camino que se escoja, el primer paso para romper la inercia actual es el establecimiento de una metodología que otorgue total seguridad a las instituciones de que se tomarán en cuenta sólo criterios técnicos al momento de decidir qué proyectos son financiados con los recursos de la ley.

A semejanza de lo que ocurre con el presupuesto fiscal, en el caso de la *ley del cobre* son necesarios también ajustes organizacionales, aunque posiblemente de menor cuantía. En esencia la modificación propuesta al método de asignación de los fondos (sobre la base de programas conjuntos) significa restablecer el rol preponderante que la ley dio en su momento al Consudena, pero implica también la generación de una instancia técnica que tenga carácter conjunto y que sea la encargada de proponer al Consejo las asignaciones respectivas. Nuevamente, esa instancia técnica parece ser el Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Desde el punto de vista metodológico, el sistema decisorio a construir implica la extensión del análisis de costo-efectividad, utilizado individualmente por las instituciones, hacia el nivel conjunto o de defensa, única manera de resolver el problema de suboptimización que hoy caracteriza las decisiones de inversión de las fuerzas armadas.

6. Conclusiones

Los métodos de asignación de recursos a las fuerzas armadas se han mantenido sin modificación relevante desde hace unas cuatro décadas. Es efectivo que sus rigideces y restricciones no aparecieron aleatoriamente, sino que están explicadas por diversos eventos que fueron dando forma a la historia nacional contemporánea, pero también lo es que el futuro demanda innovaciones significativas de procedimientos y procesos decisorios que, independientemente de las que hayan podido ser sus virtudes del pasado, no son adecuados a los desafíos del porvenir.

En el largo plazo debe introducirse un método de análisis y toma de decisiones que establezca una conexión nítida entre los objetivos de seguridad nacional y los recursos que la sociedad está dispuesta a destinar para ese fin; un método como el del Departamento de Defensa de los Estados

Unidos llamado de “planificación, programación y presupuesto” (SPPP), y en Nueva Zelanda “nueva gestión financiera del sector público”, y que caracteriza, en realidad, a todos los procesos eficientes de asignación de recursos públicos que se observan en la experiencia internacional. En ese nuevo entorno, la asignación de recursos a la defensa, libre de restricciones arbitrarias, se realizaría de acuerdo con los objetivos generales del país y con las misiones que la nación haya dado a las fuerzas armadas, existiría un solo presupuesto y el Congreso sería, junto al Ejecutivo y a las instituciones armadas, un actor relevante en la decisión de asignación señalada. Ese momento, sin embargo, por diversas razones está todavía relativamente lejano en el futuro. Es posible y necesario, no obstante, iniciar un proceso de cambio que construya las bases de lo que será ese largo plazo.

En este documento se proponen, por lo tanto, cambios respecto a la forma en que se asignan recursos en dos esferas: el presupuesto fiscal y la *ley del cobre*; cambios que deben entenderse como la primera fase de un proceso más complejo y profundo que todavía no es viable en toda su extensión. Con relación al primero, se propone el establecimiento de un presupuesto por programas desde el nivel más alto del sistema de defensa, de modo tal que los recursos se asignen a las fuerzas sobre la base de su contribución a los distintos programas globales, rompiendo así definitivamente la inercia que hoy presenta la distribución de los fondos del presupuesto entre las tres instituciones. Respecto a los fondos de la *ley del cobre*, y partiendo de la base de que aún no es posible que la ley sea modificada, se plantea avanzar en la construcción de una metodología que permita en los hechos terminar con la distribución de esos fondos por tercios. Básicamente se trata de extender el análisis costo-efectividad, que hoy las instituciones realizan para sus proyectos de adquisición de equipos, hacia el nivel de la defensa.

En ambos casos, el organismo técnico que aparece como central para conducir el proceso de asignación de recursos es el Estado Mayor de la Defensa Nacional, en tanto órgano asesor del Ministro y, por tanto, indirectamente también del Consudena. Es este último el órgano de decisión central en esta fase de transición hacia un nuevo proceso decisorio en la defensa nacional.

El avance en la dirección señalada constituye una base necesaria al paso siguiente, cual es unir todas las fuentes de recursos en un presupuesto y reemplazar la ley del cobre por un mecanismo de financiamiento eficiente y que genere menos distorsiones.

Anexo 1*

CUADRO N° 1: APOORTE FISCAL CONSOLIDADO (cifras en millones de pesos de 2001)

Año	Ejército	% del total	Armada	% del total	Fuerza Aérea	% del total	Total	%
1989	184.221	43,32	147.638	34,72	93.350	21,95	425.209	100,00
1990	185.804	46,22	127.454	31,71	88.723	22,07	401.981	100,00
1991	183.359	43,80	144.063	34,41	91.186	21,78	418.608	100,00
1992	187.196	43,54	148.652	34,58	94.082	21,88	429.931	100,00
1993	191.581	44,04	149.008	34,25	94.438	21,71	435.028	100,00
1994	193.170	44,01	150.899	34,38	94.819	21,60	438.887	100,00
1995	201.392	43,90	160.517	34,99	96.807	21,10	458.715	100,00
1996	212.192	44,18	163.108	33,96	104.953	21,85	480.253	100,00
1997	227.729	43,43	174.385	33,26	122.199	23,31	524.313	100,00
1998	232.785	43,87	179.640	33,86	118.157	22,27	530.582	100,00
1999	250.106	44,30	191.490	33,92	122.916	21,77	564.512	100,00
2000	241.957	44,04	187.340	34,10	120.100	21,86	549.397	100,00
2001	250.482	44,44	189.906	33,69	123.260	21,87	563.648	100,00

CUADRO N° 2: APOORTE FISCAL INCLUIDA LEY RESERVADA (cifras en millones de pesos de 2001)

Año	Ejército	% del total	Armada	% del total	Fuerza Aérea	% del total	Total	%
1989	277.618	39,36	241.036	34,17	186.748	26,47	705.402	100,00
1990	261.563	41,57	203.212	32,29	164.481	26,14	629.256	100,00
1991	237.401	40,88	198.106	34,11	145.229	25,01	580.736	100,00
1992	236.983	40,91	198.439	34,26	143.869	24,84	579.292	100,00
1993	232.942	41,66	190.370	34,05	135.799	24,29	559.112	100,00
1994	237.103	41,55	194.832	34,14	138.753	24,31	570.689	100,00
1995	260.475	40,96	219.600	34,53	155.890	24,51	635.965	100,00
1996	256.980	41,81	207.896	33,83	149.742	24,36	614.618	100,00
1997	271.994	41,39	218.651	33,27	166.464	25,33	657.110	100,00
1998	269.062	42,08	215.917	33,77	154.434	24,15	639.413	100,00
1999	292.227	42,30	233.611	33,81	165.037	23,89	690.875	100,00
2000	296.861	41,57	242.244	33,92	175.003	24,51	714.109	100,00
2001	291.407	42,46	231.039	33,66	163.851	23,87	686.297	100,00

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

Anexo 2

CUADRO N° 1: SUBDIVISIÓN DE LA PARTIDA 11, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, DEL PRESUPUESTO FISCAL

Capítulo	Programa
01. Subsecretaría de Guerra	01 Conducción superior 02 Ejército de Chile 03 Organismos de salud 04 Organismos de industria militar 05 Organismos de apoyo
02. Subsecretaría de Marina	01 Armada de Chile 02 Dirección General Territorio Marítimo 03 Dirección de Bienestar Social 04 Dirección de Sanidad 05 Subsecretaría
03. Subsecretaría de Aviación	01 Fuerza Aérea de Chile 02 Hospital FACH 04 Subsecretaría 05 Central Odontológica de la FACH
21. Dirección General de Movilización Nacional	01 Dirección General de Movilización Nacional
23. Instituto Geográfico Militar	01 Instituto Geográfico Militar
25. Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada	01 Serv. Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada
27. Servicio Aerofotogramétrico de la FACH	01 Serv. Aerofotogramétrico FACH

Fuente: Ministerio de Hacienda, Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, 2001.

BIBLIOGRAFÍA

- Araya, Mauricio, y Edna Seguel. "El Sistema Presupuestario del Ejército de Chile". *Estudios de Defensa, Documento de Trabajo*, N° 1, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, octubre de 2001 (www.puc.cl/icp/webcp/index.htm).
- Arellano, Julio, y Gonzalo Polanco, "Análisis de Estructura y Proceso de Toma de Decisiones de la Defensa Nacional de Chile". *Estudios de Defensa, Documento de Trabajo*, N° 2, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre de 2001 (www.puc.cl/icp/webcp/index.htm).
- Cepal. *Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa*. Santiago, noviembre de 2001.
- Constitución Política de la República de Chile*, 1980.
- Doñas, Luis, y Patricio Fuenzalida. "Análisis de la Institucionalidad de la Defensa Nacional en Chile". Mimeo, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, julio 2000.
- Hitch, Charles. "Development and Salient Features of the Programming System". En Samuel A. Tucker, *A Modern Design for Defense Decision*. Washington DC: A McNamara-Hitch-Enthoven Anthology, Industrial College of the Armed Forces, 1966.
- Ley de Administración Financiera del Estado (DL 1.263 de 1975).
- Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (N° 18.575, diciembre de 1986).
- Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas (N° 18.948, febrero 1990).
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Síntesis de acciones período 1994-2000, agosto 1997.
- Ministerio de Hacienda. *Ley Anual de Presupuesto del Sector Público*. Santiago: Ministerio de Hacienda, 2001.
- Ministerio de Defensa de Nueva Zelanda. "Report of the New Zealand Defense Force", 30 de junio de 2002.
- New Zealand Treasury. *Putting it Together*. New Zealand Treasury, 1996.
- Pattillo, Guillermo. "El Presupuesto de Defensa en Chile: Procesos Decisionales y Propuesta de Indicadores de Evolución". *Security and Defense Studies Review*, Vol. 1, N° 2 (invierno 2001), Washington, DC.
- Pattillo, Guillermo. "Antecedentes sobre el Proceso Decisional en la Adquisición de Sistemas de Armas". En prensa, Flacso-Chile.
- Pattillo, Guillermo, y Miguel Navarro. "La Asignación de Recursos para Equipamiento de las Fuerzas Armadas: Una Propuesta". Instituto Libertad, junio de 1996.
- Petrei, Humberto. *Presupuesto y Control, Pautas de Reforma para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 1997.
- Villar, Carlos. "Gasto Militar: Tema de Reflexión". *Memorial del Ejército*, julio de 1992. □