

# PARTE VI

## *Recursos para la Defensa*



*La Defensa es un bien público que requiere ser financiado por el Estado: primero, porque cumple una función social básica para la existencia de la sociedad y, segundo, porque se trata de un bien cuya provisión no puede ser entregada por el mercado. Los mecanismos de asignación del mercado no tienen aplicación práctica en el caso de la Defensa ya que, a diferencia de lo que ocurre con otros bienes, no existe rivalidad en su consumo —todos reciben Defensa por igual— y nadie puede consumir el bien Defensa en forma exclusiva en desmedro del resto.*

*Los recursos para la Defensa provienen del Estado, ya sea por la asignación directa en el presupuesto de fondos fiscales entregados por el Tesoro Público o por fondos generados por CODELCO a través de los mecanismos establecidos en la denominada Ley Reservada del Cobre.*



*El Estado obtiene estos recursos de la capacidad económica de la sociedad con el objetivo de financiar no sólo la función de Defensa, sino el conjunto de actividades que tiene encomendadas. Para que su administración sea cuidadosa, el Estado dispone de sistemas presupuestarios y de evaluación para seleccionar las actividades a financiar de acuerdo con criterios técnicos que apoyen las decisiones políticas y permitan obtener el máximo beneficio social.*

*Estas características hacen de la Defensa un bien social puro y es el Estado el que decide cómo y cuánto producir de este bien público socialmente demandado y asignar, según eso, los recursos por medio de los mecanismos que dispone para ello.*



# 1. Análisis del Gasto en Defensa

Conocer cuánto le cuesta al Estado financiar la Defensa, y de qué manera se usan los recursos que entrega, exige, primero, determinar qué constituye Defensa, ya que las Fuerzas Armadas aportan también al desarrollo; segundo, considerar que entre los gastos militares hay algunos que tienen el carácter de gasto social, y, tercero, considerar que hay actividades de las Fuerzas Armadas de servicio a terceros las cuales se financian con la percepción de derechos.



## 1. EL GASTO EN DEFENSA Y SU RELACIÓN CON OTRAS VARIABLES MACROECONÓMICAS

Determinar cuánta Defensa es necesaria (la demanda por Defensa) no es tarea fácil en términos teóricos y prácticos, ya que la demanda social por Defensa está determinada por factores específicos como el Producto Interno Bruto y la valorización de las amenazas que el país percibe, siendo independiente de otras consideraciones, como la política fiscal en el mediano y largo plazo.<sup>35</sup>

### 1.1. Incidencia del Producto Interno Bruto (PIB)

El mejor modo de medir el esfuerzo económico de un país para proveerse de una Defensa adecuada se manifiesta en la relación entre el gasto en Defensa y el PIB. Esta relación puede ser muy alta en países con guerra externa o conflicto interno, o prácticamente nula en países que han entregado el cuidado de su soberanía a potencias extranjeras o alianzas internacionales. Para un país como Chile, esa relación expresa el porcentaje de capacidad económica que destina a dar credibilidad a su política de defensa.

En el Gráfico 23 se muestra la evolución del gasto de Defensa como porcentaje del PIB desde el año 1963 a la fecha y se constata la existencia de varias etapas.

#### GRÁFICO 23



Una primera etapa muestra un descenso relativo del gasto hasta el año 1969. Una segunda fase exhibe un crecimiento entre los años 1973 y 1976, derivado de situaciones de crisis externas. En los años siguientes se mantiene en un nivel alto pero decreciente, como resultado del crecimiento de la economía entre los años 1977 y 1981, y del mantenimiento o leve rebaja de los gastos. Durante los años 1981 a 1983 se produce un repunte en esta relación a causa de la fuerte caída del producto en esos años. Posteriormente, al permanecer el gasto en Defensa relativamente constante en una economía que por esos años volvía a



**35** Existen fórmulas econométricas que podrían aplicarse para calcular la demanda por defensa cuyo análisis excede los propósitos de este texto.

crecer, se aprecia un lento descenso, con altibajos provocados por las oscilaciones en el precio del cobre. Progresivamente, la relación se hace cada vez menor, hasta llegar a los valores actuales derivados de una economía que crece más rápido que el gasto en Defensa.

En el Gráfico 24 se muestra la evolución de los recursos fiscales entregados a la defensa en el período comprendido entre 1989 y el año 2001, señalando la curva inferior la evolución de los aportes contenidos en las respectivas leyes anuales de presupuesto.

#### GRÁFICO 24



Los valores en dólares están convertidos a pesos por el tipo de cambio promedio para el año en cuestión y los valores en pesos, una vez acumulados, están deflactados por la inflación de cada año. En esta curva se aprecia una tendencia de crecimiento menor, de casi estancamiento, hasta el año 1995; enseguida, un aumento importante entre los años 1995 y 1997, debido a un reajuste especial al personal —la ley de salud, en el año 1996, y el nuevo Estatuto del Personal o DFL-1 (G), de 1997— y, posteriormente, otro aumento, fruto a su vez de una asignación especial el año 1999.

Al aporte fiscal debe agregarse el aporte efectuado a través de la Ley Reservada del Cobre. De acuerdo con la ley, estos fondos se destinan exclusivamente a la adquisición de pertrechos y sistemas de armas. El valor total que resulta de la suma de ambos aportes a la Defensa entre 1989 y 2001 se ve reflejado en la curva superior del Gráfico 24. Esta curva muestra una tendencia relativamente decreciente del aporte de la Ley Reservada del Cobre, a causa de los altibajos provocados por la variabilidad del precio del cobre. Asimismo, se puede apreciar que, en términos reales, el nivel de los aportes totales a la Defensa cayó desde 1989 hasta 1993, fecha en que alcanzó su punto más bajo. El nivel de gasto no se recupera, en términos reales, hasta el año 2000, en virtud del crecimiento del gasto en personal.



## 1.2. Nivel de Amenazas Percibidas

En términos económicos, esta variable se mide por los datos de gasto en Defensa publicados sobre otros estados. Se trata de un valor que debe ser corregido por un parámetro que recoja las diferencias cambiarias y los precios internos de algunos factores críticos, como las remuneraciones del personal.<sup>36</sup>

Cuando se analiza nuestro gasto en Defensa y se lo relaciona con el PIB, el porcentaje resultante debería mostrar el impacto de las amenazas percibidas. Esto se muestra en el Gráfico 23, donde se expone la serie para los últimos 38 años de esta relación. Para los últimos años, el cuadro muestra una tendencia a permanecer en valores cercanos al 1,8% anual, lo que se relaciona en grado importante con una disminución de las percepciones de amenaza y con el hecho de que el crecimiento del PIB debe ser acompañado de un nivel de Defensa acorde.

Por otra parte, el nivel absoluto del gasto, que se ilustra en el Gráfico 24, ha tendido a crecer a pesar de las oscilaciones del precio del cobre, reflejadas en las variaciones de los rendimientos de la Ley Reservada del Cobre. Este aumento del nivel absoluto del gasto tiene que ver tanto con el crecimiento del PIB como con los efectos de los precios internos que algunos de los factores de producción (las remuneraciones) han tenido a consecuencia del mismo crecimiento del PIB.

## 2. EL GASTO EN DEFENSA Y EL GASTO FISCAL

Analizar la participación del gasto en defensa en el gasto fiscal, en el Gráfico 25, permite observar un patrón similar a la curva que muestra la relación entre el gasto en Defensa y el PIB (Gráfico 23) entre 1963 y 2001, con la salvedad de que en el período comprendido entre 1985 y 1990, por efecto de la baja del gasto fiscal, esta relación sube. A partir de 1991 vuelve a caer, ante el crecimiento del producto y el aumento de la participación del gasto fiscal en el producto.



**36** Cabe hacer notar que este factor no debe medirse linealmente pues presenta discontinuidades importantes, pero en el corto plazo puede suponerse que su comportamiento es lineal.

GRÁFICO 25





Se pueden observar dos puntos altos en esta distribución: el máximo, correspondiente al año 1975 (en que se alcanzó una cifra cercana a un cuarto del gasto fiscal), y el del año 1989, en que además del efecto señalado en el párrafo anterior, se obtuvo un rendimiento muy bueno de la Ley Reservada del Cobre. La relación entre gasto en Defensa y gasto fiscal ha tendido a estabilizarse entre un 8 y un 9% en esta última década, cifra cercana, y algo menor, a la relación existente hasta 1973, en que oscilaba entre un 8,5 y un 12%.

En el Gráfico 25 se aprecia que la participación del gasto en defensa en el gasto fiscal, incluyendo el rendimiento de la Ley Reservada del Cobre, depende de los cambios en la política fiscal. Estos cambios modifican el total del gasto fiscal y, por tanto, se altera la participación del gasto en defensa en el gasto fiscal. Ahora bien, el gasto en defensa cambia también de acuerdo con otras variables, que se adicionan o se restan al efecto de la política fiscal. Una de tales variables es la situación estratégica del escenario internacional, lo que relativiza la importancia a largo plazo de la política fiscal en la determinación del gasto en defensa.

Lo anterior se aprecia claramente en el período que va de 1970 a 1976, en que el gasto en Defensa en relación con el PIB sube de 2,4 a 3,6% entre 1970 y 1973, y en el mismo período, pero en relación con el gasto fiscal, baja de 10,5% a 8,5% dado el mayor gasto fiscal. A continuación, entre 1973 y 1976, se produce un aumento en las dos relaciones, siendo mucho mayor el alza con respecto al gasto fiscal (ya que en el período en cuestión el gasto fiscal se mantuvo o se contrajo por efecto de políticas de restricción económica y el gasto en Defensa aumentó en función de las amenazas externas que se percibían en esa misma época).

### 3. DEMANDA POR DEFENSA, PIB Y AMENAZAS PERCIBIDAS: SUS EFECTOS

La relación descrita tiene dos efectos que muestran la correspondencia que hay entre sus elementos. Primero, los gastos de Defensa derivados de una demanda surgida a partir de una percepción de amenaza importante no podrán ir más allá de un cierto límite, el que puede expresarse como porcentaje del PIB. Dicho límite no puede ser sobrepasado sin que se afecten las capacidades de desarrollo del país.

Segundo, una evaluación errónea de una amenaza puede provocar el incremento de la demanda por Defensa y el aumento del gasto asociado para satisfacerla más allá de un cierto límite. A su vez, si este aumento es percibido como una amenaza por un tercer país puede conducir a lo que se denomina una “carrera armamentista”, en la que cada país involucrado va respondiendo con aumentos de gasto a las amenazas que aprecia según el aumento del gasto en Defensa de sus eventuales rivales.

La independencia de la demanda de Defensa respecto del gasto fiscal no significa que, por el lado de la producción de la Defensa, las políticas de gobierno orientadas a modernizar la gestión pública del gasto fiscal, incluidas las prácticas presupuestarias, no tengan efecto en el gasto en Defensa. El efecto se pue-

de producir por la vía de hacer más eficiente el uso de los recursos públicos y satisfacer la demanda por Defensa en forma más económica en términos absolutos y en su relación con el PIB.

#### **4. LAS FF.AA. COMO PODER COMPRADOR**

Las Fuerzas Armadas adquieren en el país la mayor parte de lo que necesitan para funcionar, salvo lo que no esté disponible en el mercado nacional o cuya adquisición no sea económicamente factible. Esta política está siendo reforzada por medio de instrucciones de los mandos y cambios en las normativas tributarias que afectan a las Fuerzas Armadas, particularmente en lo que respecta a la importación de pertrechos, lo que significará que las adquisiciones se dirigirán aún en mayor proporción al mercado nacional.

Desde el punto de vista del conjunto de la economía nacional, la importancia de las adquisiciones de las Fuerzas Armadas radica, principalmente, en el aporte a determinadas economías locales y a algunos sectores productivos específicos. Dentro de estos últimos, el efecto positivo deriva de la introducción de normas de calidad que garanticen bienes y servicios apropiados. Esto obliga a la incorporación de tecnologías de producción y control de calidad que quedarán disponibles para la producción nacional de bienes y servicios no estrictamente destinados al abastecimiento de la Defensa Nacional. De mayor trascendencia aún pueden ser los contratos de mantenimiento de armamentos y sistemas que involucrarán a los proveedores nacionales en el conocimiento de procesos y técnicas complejas.

## 2. El Presupuesto de la Defensa

El sistema presupuestario debe considerar las dificultades del uso eficiente de los recursos: entre ellas, la poca flexibilidad del recurso humano en el corto plazo y el largo período de maduración necesario para la adquisición y plena operatividad de los medios. En la Defensa, un adecuado sistema de evaluación y presupuesto tiene características que requieren métodos sofisticados, controlados y que respondan a las definiciones sobre Política de Defensa.



## 1. LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

La estructura presupuestaria de la partida del Ministerio de Defensa Nacional se organiza en capítulos diferenciados por Subsecretaría, en los que se incluye el presupuesto de las instituciones de las Fuerzas Armadas.<sup>37</sup> El Presupuesto General de la Nación considera, dentro de los capítulos, programas complementarios, como los presupuestos de los organismos de salud y de otros organismos de apoyo, que manejan presupuestos independientes, con objetivos específicos e ingresos provenientes de diferentes fuentes. Además, existen capítulos referidos a Servicios y Direcciones Generales que se vinculan directamente con el Ministerio en lo presupuestario.

El Gráfico 26 describe la estructura ministerial desde el punto de vista presupuestario. En él se aprecia la dependencia de los organismos ya mencionados. El primer tipo de organismo está constituido por las Subsecretarías y las ramas de las Fuerzas Armadas, las que se financian exclusivamente por medio del aporte fiscal y efectúan transferencias para financiar otros programas de la función defensa. El segundo tipo de organismo son entidades dependientes directamente de las Subsecretarías y corresponden a programas realizados por organizaciones de las FF.AA. que entregan servicios a terceros y son financiadas por los fondos que recauden (ingresos propios). Entre ellas destacan los servicios de salud de las FF.AA. o de prestación de servicios a la sociedad, como la DIREC-TEMAR o la DGAC. El tercer tipo lo constituyen instituciones del sector defensa que representan capítulos presupuestarios separados y se coordinan con el Ministerio, para estos efectos, por medio de las Subsecretarías. Estos organismos se financian con recursos generados por los servicios que prestan y son complementados en algunos casos con aportes fiscales (IGM, SHOA y SAF).

Es importante destacar que, desde el punto de vista presupuestario, la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) no constituye parte del Ministerio de Defensa Nacional, sino que forma parte del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Asimismo, y dado que las Fuerzas Armadas obtienen parte de su financiamiento directamente a través de la Ley Reservada del Cobre,<sup>38</sup> es necesario indicar que dichos recursos no se incluyen en el presupuesto del Ministerio ni se registran en la contabilidad pública, y que el sistema de programación y control de los mismos está sujeto a una regulación diferente.

## 2. LOS PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTARIOS Y LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

El Presupuesto General de la Nación es la herramienta central del Estado para la asignación de los recursos públicos. Para su definición se tienen en cuenta todas las políticas que sean técnica y económicamente factibles, de forma que dentro del conjunto de las capacidades económicas y financieras establecidas por la política fiscal se financien aquellas a las que la autoridad política entregue prioridad. La autoridad que debe proponer el Presupuesto es el Presidente de la República, proyecto que debe ser aprobado por el Congreso Nacional en la forma de una ley que rige por un período presupuestario anual.



<sup>37</sup> Para los efectos del presupuesto de defensa, no se consideran las Subsecretarías de Carabineros y de Investigaciones.

<sup>38</sup> Sobre este tema, véase el Capítulo 4 de esta Parte.

GRÁFICO 26



El Ministro de Defensa Nacional ejerce la coordinación y dirección general en la implementación de las políticas fiscales y presupuestarias en el sector defensa, y es el encargado de presentar los presupuestos en su trámite administrativo y legislativo. Respecto de cada una de las Fuerzas Armadas y otros órganos de su dependencia, el organismo ministerial responsable de la presentación de los presupuestos es la Subsecretaría respectiva, debiendo el Subsecretario participar en la elaboración del presupuesto e informar del avance de la ejecución presupuestaria a la Contraloría General de la República y a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Respecto de la gestión presupuestaria de las Fuerzas Armadas, los Comandantes en Jefe son los responsables de la formulación y ejecución presupuestaria de los diferentes programas, de acuerdo a su ley orgánica constitucional. En la estructura orgánica de cada institución existen las entidades encargadas de elaborar el presupuesto correspondiente, llevar a cabo su ejecución y el control.

Las Fuerzas Armadas cuentan con sistemas de planificación, desarrollo de presupuestos, ejecución financiera y evaluación de la gestión diferenciados. Estos sistemas están enmarcados en la normativa general que rige la administración financiera del Estado y sometidos, al igual que todos los restantes órganos de la administración pública, al control administrativo y contable que lleva a cabo la Contraloría General de la República y al control presupuestario que desarrolla la Dirección de Presupuestos.

El sistema de asignación de recursos descrito se orienta a permitir que las distintas prioridades del sector defensa concurren y se agreguen en la elaboración del Presupuesto General de la Nación. En este proceso, las prioridades de defensa serán evaluadas en sus características técnicas, económicas y políticas, y compatibilizadas con las prioridades de los restantes sectores del Estado. Dentro de este esquema general, el Ministerio de Hacienda ha establecido un siste-



ma de proyectos concursables que entrega recursos aparte de las necesidades determinadas por ley. Este sistema ha asignado, desde su creación, un porcentaje importante de los recursos disponibles a proyectos de carácter anual y que no implican un gasto permanente en el tiempo.

### 3. LA MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS

El adecuado ordenamiento presupuestario para cada rama de las Fuerzas Armadas u organismo del sector defensa es parte fundamental de un sistema de planificación que permite asignar los recursos a las actividades definidas para lograr los objetivos institucionales, reflejo a su vez de los objetivos generales de la Defensa Nacional.

La administración del Estado en Chile está experimentando una modernización de la gestión pública que alcanza también a los procesos presupuestarios y de asignación de recursos para las diferentes actividades que involucran las políticas públicas. Dicha modernización enfatiza el control de la gestión, la transparencia en el uso de los recursos públicos y la mejora en la gestión de los que se hayan asignado. Esto ha significado, además, una mayor participación del Congreso Nacional, tanto en la asignación de recursos en el presupuesto como en el control de la ejecución de programas específicos.

GRÁFICO 27



Dentro de este proceso general, el sector Defensa y las Fuerzas Armadas han hecho avances en el contexto de sus propios procesos de modernización en esa perspectiva. Las Fuerzas Armadas han diseñado e implementado sistemas de planificación, presupuesto y control de gestión adecuados a las características específicas de cada institución, los que se encuentran en diversas etapas de desarrollo.

GRÁFICO 28



#### 4. LOS PRESUPUESTOS DE LAS FUERZAS ARMADAS: SU DISTRIBUCIÓN Y COMPOSICIÓN

La Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas establece valores mínimos para los distintos aportes que se establecen en cada ejercicio presupuestario. Estos valores mínimos se formularon sobre la base del presupuesto ejecutado en 1989 y en ellos se establece que el aporte para remuneraciones en moneda nacional debe ser reajustado al menos de acuerdo a los reajustes generales para el sector público y el aporte para el resto de los gastos en moneda nacional debe ser reajustado de acuerdo a la variación del IPC entre el año en cuestión y el año 1989.

En el Gráfico 27 se expone la evolución de estos aportes entre los años 1990 y 2002 por separado, mostrando en ambos conceptos un crecimiento equivalente a 28% para resto y 40% para personal.

En cuanto al aporte en moneda extranjera la ley establece que no puede ser menor al correspondiente para el año 1989, sin establecer un mecanismo de rea-

GRÁFICO 29





justabilidad. El aporte anual en dólares nominales entre 1990 y 2002, que se ilustra en el Gráfico 28, presenta un aumento de un 25% en dicho período.

El Gráfico 29 presenta la distribución del gasto fiscal en Defensa, incluida la Ley del Cobre, por cada rama de las FF.AA. en cuatro años que marcan la tendencia.

Hasta 1975 la Armada era la institución que recibía más aporte debido a que sus costos operativos y de equipamiento eran mayores, siendo el Ejército la institución que la seguía. Durante 1974 y 1975 cambia esta relación a causa de los gastos derivados del aumento del personal en el Ejército, proceso que al culminar en 1976 lo convirtió en la institución que más recursos emplea. Asimismo, la modificación de la Ley Reservada del Cobre, cuyos fondos empiezan a distribuirse en tercios iguales para cada Institución a partir de 1975, supuso para el Ejército una mayor participación en los recursos generados por esta vía. Esta relación se estabilizó a partir de los años 80 y se ha mantenido sin grandes variaciones en la última década, en una proporción 42/ 34/ 24 para el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, respectivamente.

Desde el punto de vista de su composición, el gasto en Defensa se divide en cinco grandes áreas: Personal, Operaciones, Equipo, Infraestructura e Investigación y Desarrollo. Si bien los gastos presupuestarios pueden separarse en las categorías señaladas, aquellos gastos financiados con fondos provenientes de la Ley Reservada del Cobre no pueden ser separados de manera semejante. Ellos incluyen gastos de carácter operacional, construcción de infraestructura militar, equipos y gastos financieros asociados. Aun así, y dado que el componente más importante de este gasto ha sido la adquisición de equipos militares, la totalidad de los recursos generados por esta fuente se clasifica como Material Bélico. Un caso especial lo constituye Investigación y Desarrollo, concepto que no está separado en las cuentas públicas, razón por la cual se encuentra incorporado en los otros gastos. El Gráfico 30 entrega la distribución del gasto por estos criterios para los años 1994 y 2001.

En el Gráfico 30 se puede apreciar el aumento relativo del ítem Personal, y la baja relativa en el gasto en los ítems Operación e Infraestructura, lo que se explica por aumentos reales en las remuneraciones del personal proporcionalmente mayores a los aumentos en el resto de los gastos operativos. Esta opción por las remuneraciones del personal debe ser entendida en el contexto del crecimiento, hasta el año 1999, de los niveles de ingreso de la población de todo el país.

En general, las Fuerzas Armadas chilenas están operando equipos que se encuentran en las etapas finales de su vida útil, por lo que tienen un costo de mantenimiento comparativamente alto. Al tener el gasto operativo un crecimiento moderado, el énfasis ha sido puesto en el mantenimiento de las capacidades operativas de las fuerzas. Se debe considerar que el proceso de modernización y recambio de los equipos adquiridos entre los años 70 y 80, gran parte de los cuales contaban con una larga vida operativa al momento de su adquisición, se inicia a partir del año 1997 al adquirirse submarinos nuevos y carros de combate de segunda mano refaccionados. Este factor ha tenido una importancia determinante en la planificación de la modernización de las fuerzas y de la renovación de los sistemas de armas de las tres ramas de las Fuerzas Armadas.

GRÁFICO 30



GRÁFICO 31



El gasto en infraestructura militar es bajo y refleja el hecho de que no ha habido cambios sustanciales en la distribución y número de unidades, recurriéndose al uso y refacción de la infraestructura existente. Los proyectos de modernización de las Fuerzas Armadas, tanto de reemplazo del equipo que termina su vida útil como de reestructuración de las fuerzas, implicarán que este ítem aumente durante los próximos años. Este esfuerzo deberá ser financiado, en gran parte, por medio de la consolidación de la infraestructura existente.

#### 4.1. Los Aportes Según su Destino

El aporte fiscal a la Defensa se entrega con objetivos específicos derivados de la metodología presupuestaria, lo que permite clasificarlo de acuerdo al tipo de gasto que debe financiar: "Personal" y "Resto" en moneda nacional. El primero corresponde a los aportes para financiar las remuneraciones y otros gastos en personal; con el segundo se financian los gastos operacionales y de inversión real (básicamente en infraestructura). El aporte en moneda extranjera tiene por destino más importante financiar otros gastos operacionales; además, se financian las misiones militares en el exterior, que administran las adquisiciones de equipo y los gastos de las agregadurías militares.

A los aportes fiscales descritos se agregan los gastos financiados por la Ley Reservada del Cobre, los que están destinados a adquisiciones de material bélico.

En el Gráfico 31 se muestra la evolución de estos aportes, presentando la distribución que han tenido en los años 1990, 1994, 1997 y 2002. En él se puede apreciar la fuerte variación en la composición de los aportes, habiendo subido el concepto de personal desde un 41% en 1990 hasta un 55% en 1997. A partir de este año tiende a estabilizarse y a iniciarse, desde el año 2001, una leve baja como consecuencia de los retiros orientados a readecuar la estructura de personal. Esta tendencia a la baja debería acentuarse en los próximos años.

El peso relativo de la Ley Reservada del Cobre baja en el mismo período desde un 35,5% en 1990, hasta una cifra que oscila alrededor del 21% en el resto del período. Esta variación se corresponde con las importantes fluctuaciones que ha presentado el rendimiento de la ley, debido básicamente al precio del cobre. Los otros aportes no han tenido variaciones mayores y han mantenido una participación relativamente estable.

A futuro se puede esperar un traspaso de participación relativa desde "Personal" a "Resto" en moneda nacional, permaneciendo los otros componentes relativamente estables.

#### 4.2. El Gasto en Personal y su Tendencia

Entre los años 1974 y 1981, por la situación vecinal que se vivía, se produjo en las Fuerzas Armadas un fuerte aumento del personal, en un proceso que tuvo lugar, en el caso del Ejército, desde 1972. Durante la década de los años 80 estas dotaciones tendieron a mantenerse, salvo en los casos de la Fuerza Aérea y,



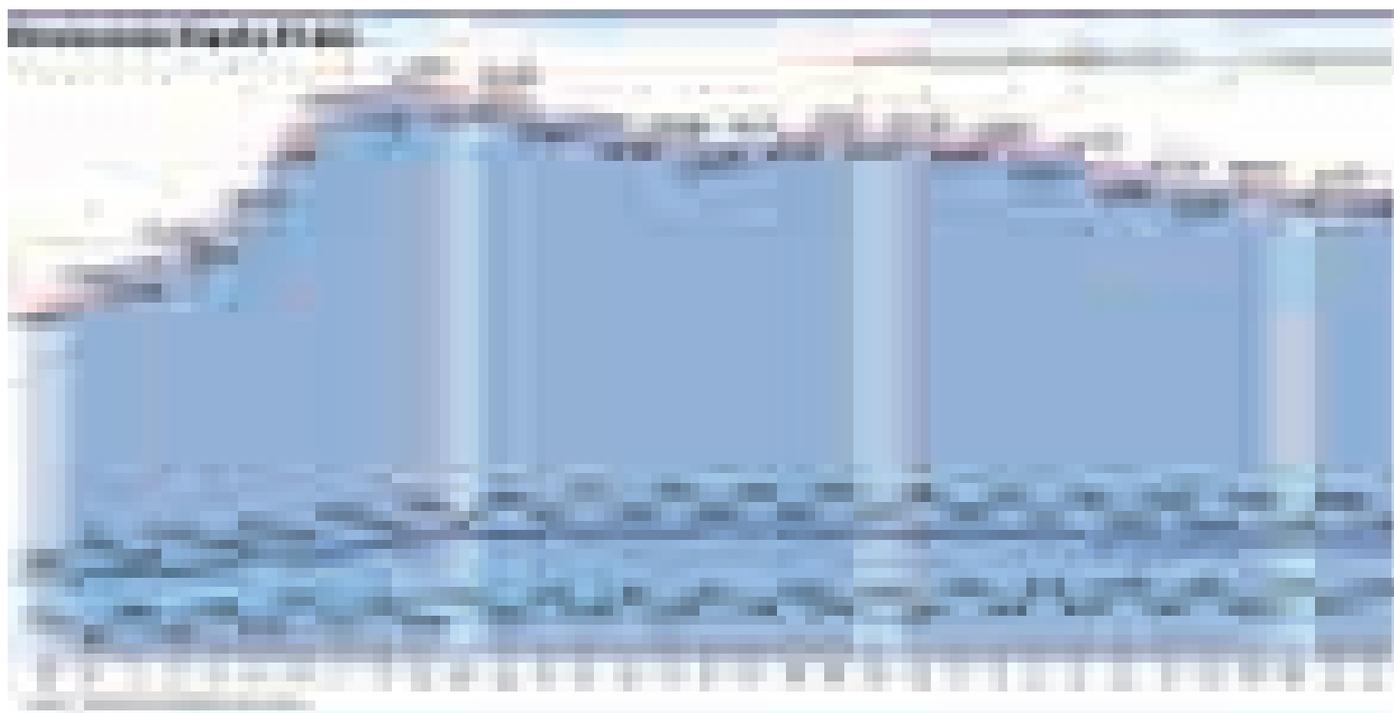
sobre todo, de la Armada, en que se aprecia una tendencia a la baja. El Gráfico 32 presenta la evolución del personal de planta de las FF.AA.

En general, las plantas de las Fuerzas Armadas han experimentado dos situaciones asociadas y derivadas del alto número de personal ingresado durante los años 70. La primera situación es la distorsión de las pirámides de personal, fenómeno que se produce porque las promociones egresadas de las escuelas matrices en las décadas de los 80 y 90 fueron menores. El segundo fenómeno es el denominado “envejecimiento de la planta”, ocasionado porque las dotaciones de personal tienen un promedio alto de años de servicio, con el encarecimiento del gasto asociado. Esta última situación se hizo patente a partir de 1994, al aumentar los beneficios del personal asociados al perfeccionamiento profesional.

A estos dos fenómenos se agrega el hecho de que durante los años recién pasados se produjo un aumento general de remuneraciones del sector público a causa de aumentos de remuneraciones por encima del IPC. Asimismo, el personal de planta ha recibido aumentos especiales de remuneraciones: durante el año 1996 se entregó un reajuste y se promulgó la Ley de Salud de las Fuerzas Armadas, la que contemplaba un bono compensatorio por el aumento de las imposiciones de salud; durante el año 1997 se entregó un aumento asociado a la promulgación del nuevo Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas (DFL-1 de Guerra de 1997) y durante 1999 se creó un bono no imponible que significó otro aumento de remuneraciones.

La situación descrita permite apreciar los desafíos que las políticas de personal del sector enfrentan. Para abordarlos, tanto los procesos de modernización de las Fuerzas Armadas como los de perfeccionamiento de los sistemas de asignación de recursos que impulsa el Ministerio contemplan instrumentos y objetivos dirigidos a la racionalización y mejora en la gestión de los recursos humanos.

### GRÁFICO 32



# 3. El Sistema de Adquisiciones de la Defensa

El sistema de adquisiciones tiene como componente principal a la Ley Reservada del Cobre.

Esta ley data de la década de 1940 y está diseñada para llevar a cabo el proceso de financiamiento, distribución de los recursos, aprobación y adquisición del material bélico propuesto por las Fuerzas Armadas. Estos recursos sólo pueden usarse para adquirir sistemas de armas y pertrechos.



## 1. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA

La asignación de recursos públicos a la Defensa se efectúa por mecanismos diversos, orientados a financiar los distintos gastos que la Defensa irroga. El Presupuesto de la Nación es, por definición, el mecanismo asignador de recursos para todas las actividades públicas financiadas con recursos fiscales, lo que permite incorporar en él todas las prioridades de la sociedad y distribuir los recursos a las actividades definidas por aquellas que la sociedad legítimamente se ha fijado. No obstante esto, es natural que la estructuración del presupuesto de la nación responda a decisiones políticas que se expresan en las asignaciones presupuestarias.

Ahora bien, las necesidades de inversión en el sector Defensa tienen características propias que las diferencian de inversiones requeridas en otras áreas del quehacer público. De aquí que, generalmente, los distintos estados diseñen sistemas especiales para concretar las inversiones en Defensa, es decir, la adquisición de los sistemas de armas, sus pertrechos asociados y la infraestructura requerida con que ella se materializará. En nuestro país, este sistema se ha construido alrededor del Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA) y de los mecanismos establecidos en la Ley N° 13.196 “Reservada del Cobre”, de 1958, y sus modificaciones posteriores.

La Ley Reservada del Cobre establece un gravamen de un 10% sobre el valor de las exportaciones de cobre y sus derivados que hace la Corporación del Cobre (Codelco). Asimismo, fija un monto mínimo equivalente a US\$ 180.000.000 (ciento ochenta millones de dólares), ajustados por la variación del Índice de Precios Mayoristas (IPM) de los Estados Unidos entre 1987 y el año en cuestión. Para los años en que el 10% de las exportaciones de Codelco no cubriera ese valor, la ley dispone que la Tesorería General de la República entere la diferencia en las cuentas correspondientes.

El rendimiento de este gravamen es depositado por la Tesorería, en partes iguales, en cuentas reservadas asignadas a cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas. Éstas, a su vez, constituyen un monto cercano al 5% en una cuenta administrada por el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA), destinado a proyectos conjuntos.<sup>39</sup>

## 2. ASPECTOS ECONÓMICOS Y EFECTOS FINANCIEROS

Los antecedentes del sistema datan de los años 40 del siglo pasado y en el curso del tiempo éste ha sido modificado para hacerlo más automático y entregar un mayor flujo de recursos a la Defensa en virtud del progresivo incremento en el costo del material bélico a causa de la permanente incorporación de tecnología. Estas modificaciones han redundado en variadas consecuencias para el sistema de asignación.

Por ejemplo, el mecanismo contribuye a evitar la competencia entre las instituciones de las Fuerzas Armadas por la asignación de recursos. En contrapartida, no facilita que las visiones de cada institución acerca de cómo abordar la De-



<sup>39</sup> Dado el carácter de ley reservada, tanto el valor de los fondos entregados a las instituciones armadas como su destino son de acceso restringido y las cifras que se entregan en el Gráfico 33 del presente texto son referenciales, puesto que provienen de los balances de Codelco.

fensa, derivadas de sus misiones específicas, confluyan en una perspectiva integrada de las necesidades de material y equipo bélico.

Inicialmente, previendo la necesidad de armonizar esas distintas visiones institucionales, el legislador confirió al CONSUDENA una función reguladora y coordinadora; sin embargo, las posteriores modificaciones legales que delegaron atribuciones hacia las ramas de las FF.AA. y que establecieron automaticidad en la asignación y reparto en tres tercios han hecho decaer estas funciones.

Desde el punto de vista del análisis económico y de la gestión, el sistema tiene también un aspecto positivo al otorgar seguridad a la provisión de recursos financieros para las instituciones. Gracias a esto, las Fuerzas Armadas pueden comprometer recursos futuros, previa dictación de los decretos supremos correspondientes, para financiar necesidades de equipamiento de alto costo que requieren de flujos financieros plurianuales.

La ventaja que ello presenta para una adecuada asignación interna de recursos es importante, pues permite establecer planes que se financian en el tiempo de acuerdo a flujos mínimos conocidos. En la medida en que los flujos financieros están garantizados, es posible emprender proyectos de largo plazo de maduración y altos costos, y definir las prioridades de acuerdo con criterios técnicos internos. Esto facilita el equipamiento adecuado de las Fuerzas Armadas sin necesidad de distraer fondos de otras fuentes.

No obstante, el sistema produce otros efectos en la asignación de recursos en el sector público, en general, y en el sector de la defensa, en particular. A nivel general, se resta un cierto flujo de recursos y no es posible, por lo tanto, valorar su asignación en el conjunto de prioridades que debe enfrentar el Estado. En otras palabras, al asignarse dichos recursos según una norma legal específica, no se satisface necesariamente la búsqueda del óptimo social o económico. Dentro del sector de la Defensa, el hecho de que estos recursos se asignen en función de las prioridades institucionales singulares disminuye el efecto en la producción de defensa que podría obtenerse si los recursos se asignaran a proyectos según su aporte a una producción más integral de Defensa.

Por otra parte, la asignación de los recursos en tercios limita la posibilidad de un gestión financiera que canalice los flujos de fondos hacia proyectos de costo más elevado, lo cual se traduce en niveles de endeudamiento y costos financie-

### GRÁFICO 33





ros mayores. Este efecto lo han sufrido alternadamente las tres instituciones durante la vigencia del sistema.

Las fluctuaciones del rendimiento anual de la Ley Reservada del Cobre se pueden observar en el Gráfico 33 que muestra las transferencias a las Fuerzas Armadas provenientes de CODELCO. Ellas no reflejan exactamente los gastos, pues se producen saldos entre distintas fechas de pago, que pueden pasar de un año al siguiente, aunque en el mediano plazo estas diferencias desaparecen. (Ver Gráfico 33)

### 3. EL CONTROL DE GESTIÓN DEL SISTEMA

Al revisar el proceso de adquisiciones de medios militares en su conjunto se constata que existen tres organismos de control en el desarrollo de todo proyecto relacionado: la Contraloría General de la República y el CONSUDENA, por una parte, y las Contralorías e Inspectorías internas de las Fuerzas Armadas, por la otra.

Como la formulación de un proyecto de adquisición es parte de un proceso interno, en esta etapa inicial el control lo ejercen los órganos e instancias de cada institución. Por su parte, los organismos externos controlan la operación una vez que el proyecto se ha formulado y presentado para su aprobación.

El CONSUDENA debe registrar y controlar que cada proyecto y todos los actos derivados de cada uno de ellos estén de acuerdo a lo establecido en el proyecto original, que finalmente toma la forma de un decreto supremo, con las firmas de los Ministros de Hacienda y Defensa.

Por su parte, la Contraloría General de la República tiene, en virtud de la Constitución Política, tuición sobre todos los actos administrativos realizados por organismos del Estado. Cada uno de los proyectos y los pagos referidos a ellos, y en general todos los actos administrativos, deben ser autorizados por decreto y caen dentro del control de la Contraloría. Este órgano del Estado no sólo se conforma con que los servicios sometan sus resoluciones al trámite de toma de razón, sino que realiza revisiones en la sede de los órganos públicos que deban dictarlas. Estas revisiones se extienden también a la adquisición de material para la Defensa, lo que incluye una visita al CONSUDENA para revisar las rendiciones de cuentas y su comprobación de movimientos en las distintas misiones militares radicadas en el extranjero.

Cabe señalar que las normas legales vigentes que regulan la Ley Reservada del Cobre no facultan a los Comandantes en Jefe de las instituciones armadas para comprar directamente. Si bien la iniciativa de cada adquisición corresponde a las Fuerzas Armadas y, hasta que el proyecto queda presentado, es responsabilidad de cada Comandante en Jefe la forma como el proceso se lleva a cabo, para perfeccionar cada compra los contratos respectivos deben ser cursados mediante decreto supremo. Esto convierte al Presidente de la República, al Ministro de Defensa y al de Hacienda en responsables, en definitiva, de cada proyecto. Con todo, es importante recalcar que, antes de implementar un proyec-



to, éste debe tener una pre-aprobación por parte del Ejecutivo, lo que permite a las autoridades ministeriales conocer los objetivos perseguidos y los procedimientos adoptados para definirlo y seleccionar las mejores alternativas de materializarlo.

El buen funcionamiento de un estado democrático trae aparejada la necesidad de transparencia y responsabilidad pública de las decisiones y políticas que se adopten, sin poner en riesgo las necesarias medidas de reserva que, por la misma naturaleza de los equipos que se adquieren, se deben mantener. De hecho, en la última década, los más importantes proyectos de adquisición han tenido un alto grado de difusión y exposición, siendo conocidos por la opinión pública, en términos generales, durante todo su desarrollo. Sin duda, esta práctica supone un avance hacia un sistema más abierto a todos los poderes del Estado y a la ciudadanía que es, finalmente, la que contribuye con sus aportes al financiamiento de la defensa del país.

#### 4. LAS COMPENSACIONES INDUSTRIALES COMPLEMENTARIAS (OFFSET)

Con ocasión de los procesos de adquisición de sistemas de armas ha emergido en Chile la iniciativa de asociar estas compras a proyectos de compensación industrial (offset), es decir, acuerdos comerciales demandados por un comprador, que obligan al vendedor a llevar a cabo acciones que compensan el flujo de dinero requerido por el contrato de venta.

Los offset surgieron como un mecanismo para complementar las compras de sistemas de defensa con iniciativas comerciales y tecnológicas, que generan beneficios socioeconómicos al país comprador y, específicamente, avances tecnológicos a la industria local. Estas iniciativas se hacen posibles con las capacidades de los conglomerados industriales que producen los sistemas de armas, los que con un esfuerzo relativamente pequeño pueden transferir tecnología, orientar inversiones, contratar procesos productivos o abrir mercados en beneficio de la industria del país comprador.

La definición del Gobierno de Chile indica que las compensaciones industriales no determinan o influyen en la selección del material de defensa, ya que la decisión técnica del material a seleccionar corresponde a la institución respectiva de las Fuerzas Armadas y al Ministerio de Defensa.

En todo caso, esta política permite que la inversión en defensa se traduzca siempre en una oportunidad de desarrollo tecnológico, industrial y comercial para el país.

El Comité Nacional de Programas Industriales Complementarios que reside en la Corporación de Fomento (CORFO) es la entidad del Estado de Chile encargada de la negociación, evaluación y seguimiento de las ofertas de compensación industrial.



# 4. El Sistema Previsional de las Fuerzas Armadas

La previsión del personal de las Fuerzas Armadas es parte del conjunto de normas y medios con que el Estado aborda las necesidades de seguridad social de los hombres y mujeres que sirven en las instituciones de la Defensa. Conforme a lo anterior y, dadas las particularidades de la carrera militar, se desarrolló un sistema especial con el propósito de garantizar al personal de las Fuerzas Armadas la debida protección a lo largo de toda su vida.



## 1. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA

El sistema previsional chileno se compone de dos partes, derivadas de la reforma previsional de 1981. En una parte se encuentran todas aquellas personas que se incorporaron al nuevo sistema de capitalización individual, las cuales cotizan en cuentas personales gestionadas por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), del sector privado. Con posterioridad a la promulgación del DL 3.500, toda persona que se inicia en su vida laboral tiene la obligación de asociarse al nuevo sistema.

La otra parte se mantuvo en los sistemas denominados de reparto, los que quedaron estructurados sobre la base de una administración central: el Instituto de Normalización Previsional. Este sistema, normado por el DL 3.501, incorpora a las cajas de pensiones civiles existentes a esa fecha y normaliza los beneficios que entrega en un sistema único; además, mantiene la cartera de jubilados que existía a la fecha de la entrada en vigencia del nuevo sistema.

Este cambio en el sistema previsional chileno no se extendió, sin embargo, al personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad, el que mantuvo sus respectivos sistemas, diferenciándose en cuestiones de detalle.

A grandes rasgos, el sistema de las Fuerzas Armadas es de reparto, con aportes del personal activo, de los pensionados y del Estado. Los primeros entregan un 6% de su remuneración o pensión, concurriendo a financiar un fondo común de beneficios. Asimismo, este fondo común de beneficios financia otras prestaciones de carácter social y la administración de CAPREDENA.

## 2. COMPOSICIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL ADMINISTRADO POR CAPREDENA

CAPREDENA entrega los beneficios previsionales a través de cuatro fondos. A continuación se presentan sus rasgos más relevantes.

### 2.1. El Fondo Común de Beneficios

Tiene por principal misión pagar los beneficios previsionales, pagar las transferencias dispuestas por ley y financiar la administración de la señalada Institución Previsional. Entre los beneficios previsionales está el pago de las pensiones de retiro y montepío, cuyo financiamiento se encuentra determinado en la Ley Orgánica de la Caja, DFL. N° 31 de 1953, ratificada por la Ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, de acuerdo a la siguiente forma:

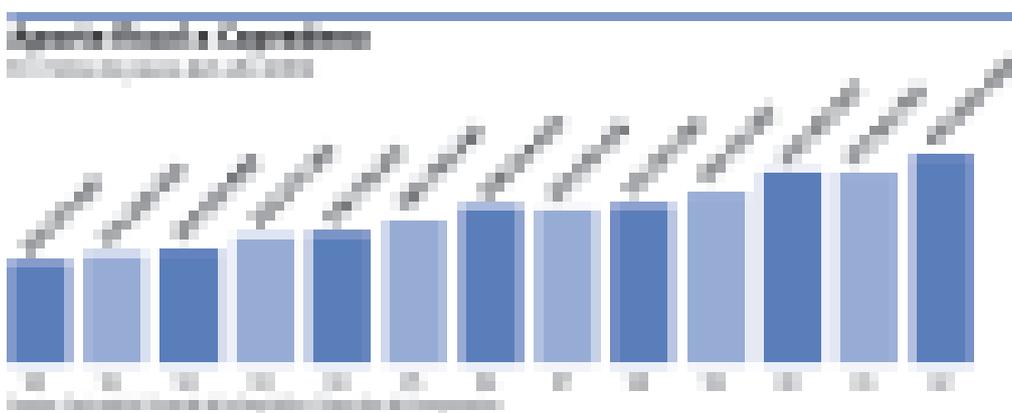
- a) De cargo de la Caja, el 25% del valor inicial de las pensiones. Para dar cumplimiento a esta obligación legal, la Caja cuenta con el 6% de las impositivas previsionales del personal activo y pasivo de las FF.AA. (antes del año 1979, la tasa de cotización era de un 8%).

b) De cargo Fiscal directo, el 75% de dicho valor inicial, más la totalidad de todo reajuste o aumento de ellas que se disponga.

Si bien no puede existir un déficit en este Fondo, en atención a que el Estado debe concurrir con aquella parte que no es posible financiar con las cotizaciones previsionales, al revisar las cifras de los últimos años es posible advertir la necesidad de un creciente aporte fiscal directo, el que se ha duplicado en el período. El gráfico 34 muestra el aporte fiscal directo a CAPREDENA entre los años 1990 y 2002.

En la actualidad, CAPREDENA mantiene a 92.547 pensionados y montepiados.<sup>40</sup>

GRÁFICO 34



## 2.2. El Fondo de Desahucio

Creado por la Ley N° 8.895, del 4 de octubre de 1947, su principal objetivo es pagar desahucios conforme a las disposiciones establecidas en el DFL N°1 (G), de 1968, y en la Ley N°18.948 Orgánica Constitucional de las FF.AA., de 1990. Hasta el año 1989 presentaba sus estados financieros en forma equilibrada en cuanto a sus ingresos y egresos, situación que empezó a variar a partir del año 1990, como resultado de modificaciones legales efectuadas entre 1988 y febrero de 1990.

Conforme a lo anterior, estructuralmente se generó un nivel de gastos superior a los ingresos, el cual pudo ser financiado, por un tiempo, con cargo al patrimonio del Fondo, situación que se mantuvo hasta el año 1995. A partir de esta fecha se ha requerido de sucesivos aportes fiscales directos.

## 2.3. El Fondo de Medicina Curativa

Está regulado por la ley N° 19.465 y se financia con la imposición del 6% sobre las pensiones de retiro y montepío pagadas por CAPREDENA, deducido el 17,5% que debe ser puesto a disposición de las respectivas Comandancias en Jefe institucionales, y con un aporte de cargo fiscal del 1% sobre las pensiones de retiro y montepío pagadas por la Caja. En la práctica, significa que este fondo se financia con un 5,95% de las cotizaciones de sus imponentes.



<sup>40</sup> Cifra actualizada al mes de julio del año 2002. Fuente: Cuenta al Directorio de CAPREDENA.



El fondo financia las prestaciones de salud a 42.000 pensionados afiliados, que constituyen un 45% de los pensionados; el resto permanece, o se ha reafiliado, en los sistemas de salud de las Fuerzas Armadas. Este fondo es complementado por un fondo solidario voluntario.

## 2.4. El Fondo de Auxilio Social

Fue creado por la Ley N° 16.258, de 1965, con el objetivo de conceder préstamos habitacionales y de auxilio a los imponentes de CAPREDENA, cuyo patrimonio inicial se conformó con el saldo deudor de los créditos concedidos por esa institución.

De acuerdo a la normativa vigente, el presupuesto para cada año se distribuye entre imponentes en servicio activo y pensionados, en proporción a las imposiciones que cada grupo aporta al Fondo Común de Beneficios.

## 3. LOS BENEFICIARIOS Y LOS FUNDAMENTOS DEL SISTEMA

### 3.1. Los Beneficiarios

Todo el personal de planta que sirve en las Fuerzas Armadas en las distintas categorías: oficiales, cuadro permanente y empleados civiles de planta participan del sistema previsional de las Fuerzas Armadas. Asimismo, participa el personal retirado y sus familiares directos sobrevivientes, los pensionados y montepiados del sistema.

El sistema cubre riesgos durante la carrera profesional del personal, protegiendo al miembro del sistema y a sus familiares, hasta el fallecimiento del último de ellos con derecho al sistema. Estando el beneficiario en actividad, ello incluye los accidentes, enfermedades invalidantes, fallecimiento en actos de servicio y, a partir de los veinte años de servicio, la posibilidad de pensionarse con un porcentaje de la remuneración proporcional a los años de servicio.

### 3.2. Los Fundamentos del Marco Previsional

Una de las funciones esenciales del Estado es la defensa de la patria, para lo cual requiere del ciudadano dedicado a esta tarea un compromiso que involucra incluso su propia vida. Por esta razón, el Estado entrega a este ciudadano una retribución justa durante su servicio y, una vez finalizado éste, un esquema adecuado de previsión y seguridad social.

El riesgo y el desgaste por el ejercicio de la profesión militar son incompatibles con un sistema de previsión basado en índices de mortalidad e invalidez normales.



El diseño de una carrera jerarquizada y de progresión piramidal es incompatible con un sistema que se fundamenta en la edad para asegurar una cierta rentabilidad de los fondos en una cuenta de capitalización individual. Por lo demás, la formación profesional, altamente especializada y específica, del personal de las Fuerzas Armadas, no permite que todos tengan cabida en el mercado laboral tras su pase a retiro.

## 4. CRITERIOS PARA UNA MODERNIZACIÓN

### 4.1. La Situación Vigente

El marco previsional definido en los puntos anteriores presenta hoy una situación caracterizada por un costo creciente, que surge de la necesidad de financiar la previsión del numeroso personal perteneciente a las grandes promociones de los años 70, que se está retirando por haber culminado su carrera, y por los beneficios introducidos por las modificaciones de las leyes que regulan la previsión militar efectuadas en los años 80.

En segundo término, el mantenimiento de ciertos beneficios, para los cuales no han cambiado las reglas básicas que los regulan durante un largo período, se ha traducido en una carga excesiva para un sistema fundado en criterios adecuados a situaciones ya pasadas que ha incrementado el costo de tales beneficios y a hecho crecer el número de beneficiarios. Por otra parte, estos beneficios presentan importantes diferencias con el sistema civil que protege a quienes no pudieron optar por el nuevo sistema de capitalización individual que rige en el país o que prefirieron mantenerse en el sistema de reparto administrado por el Estado. Finalmente, se perciben diferencias incluso en beneficios de la misma naturaleza.

### 4.2. El Proceso de Modernización

Hace un tiempo se iniciaron estudios para analizar los posibles caminos de solución a la situación descrita anteriormente, habiéndose explorado las características y los costos de un sistema de previsión militar que incorporara criterios relacionados con el sistema previsional vigente. A partir de los resultados de estos estudios y de los criterios definidos por el Ministerio se trabajó para elaborar un proyecto que diera viabilidad económica y social al sistema previsional que comparten las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad.

Los criterios que se han tenido en consideración dicen relación con la necesidad de mantener un sistema específico para las Fuerzas Armadas y las policías basado en el sistema de reparto actualmente vigente, dadas las características de la carrera profesional en esas instituciones. Dentro de este marco, se abordará la reforma de los distintos subsistemas en forma separada, ya que cada uno de los fondos administrados por CAPREDENA (o DIPRECA) enfrenta problemas específicos que requieren de soluciones específicas. Un estudio en detalle de la legislación vigente y su reglamentación, así como de cada uno de los beneficios que conforman las pensiones, permitirá actualizar tanto los derechos del perso-



nal militar, de los pensionados y de sus familiares, como los requisitos para acceder a ellos. Por último, la aplicación de un criterio de gradualidad en la modernización supondrá que ningún militar en servicio activo verá afectados sus derechos y ningún pensionado verá modificada su pensión por la implementación de los cambios que se propongan.

El plan de trabajo considera la participarán de los organismos gubernamentales relacionados con el tema y de las propias instituciones militares y policiales, y contempla la conformación de grupos técnicos encargados de estudiar los procesos específicos. Será tarea de estos grupos entregar una propuesta de modernización que englobe los aspectos económicos, legales y de seguridad social necesarios.



# 5. Medición Estandarizada del Gasto en Defensa

Desde fines del siglo XX, Chile y Argentina impulsan un proceso de cooperación e integración. En este marco ha sido importante el acuerdo sobre una metodología estandarizada común para medir los respectivos gastos en Defensa, logrado con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Esto ha permitido superar suspicacias causadas por la disparidad de las cifras que entregan gobiernos, organismos internacionales e instituciones independientes.



Al aprobar conjuntamente con Argentina el método desarrollado por la CEPAL para medir el gasto en defensa, Chile ha respondido a la posibilidad, que dejó abierta en el Libro de la Defensa Nacional de 1997, de perfeccionar sus sistemas presupuestarios y de evaluación utilizados en defensa para entregar datos internacionalmente aceptados.

En efecto, en el texto del 97, al definir las categorías que integraban el gasto en defensa, Chile había indicado que no consideraba el gasto en la previsión militar como parte de su gasto en defensa. Textualmente, se señaló: “Para efectos de este Libro de la Defensa se considerará [el gasto previsional] en forma separada, pues no es un gasto efectuado en el Ministerio de Defensa Nacional y, por lo tanto, no está incluido en su presupuesto, ni es discutido en el Congreso Nacional dentro de la partida de esta cartera ministerial. De aquí que la consideración de este ítem como gasto en defensa sea discutible, ya que se trata de un gasto social orientado a proteger al personal que sirve en las instituciones de la defensa, y a sus familiares, cuando ya no estén en el servicio”. El texto del 97 agregaba que “corresponderá a quien analice la información sobre el gasto en defensa escoger los criterios que impliquen la inclusión o exclusión, total o parcial, en su análisis del costo fiscal del sistema previsional de las instituciones de la defensa”.

Sin embargo, en aras de profundizar la transparencia y confianza mutuas, el gobierno de Chile acordó con el de Argentina encomendar a la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) el estudio de una metodología para medir y hacer comparables sus gastos de defensa.<sup>41</sup>

Ambos países convinieron en no poner restricciones en el acceso a la información, comprometiéndose a abrir aquellas cifras que reflejaran realidades complejas, con el propósito de que pudieran ser analizadas correctamente por los expertos de la CEPAL encargados del estudio. Ellos debieron trabajar con los métodos presupuestarios y de administración financiera vigentes en cada país, los cuales presentan importantes diferencias. Debido a estas diferencias y al requerimiento de encontrar una fórmula de estandarización, el estudio se definió como un proceso de “homologación” del cálculo del gasto en defensa.

## 1. PROBLEMAS EN EL CÁLCULO COMPARATIVO DEL GASTO EN DEFENSA

Existen varias fuentes que proveen estudios comparativos del gasto en Defensa: las principales son el Fondo Monetario Internacional (FMI), a través de su libro anual *Government Finance Statistics Yearbook (GFSY)*; las Naciones Unidas, mediante la publicación del informe *Reduction of Military Budgets: Military Expenditure in Standardized Form Report by States*; el *International Institute for Strategic Studies (IISS)*, de Londres, que publica el informe *Military Balance*; el *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)* y, anteriormente, la *Arms Control and Disarmament Agency (ACDA)*, que desde 1999 es parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Asimismo, el *Congressional Research Service (CRS)* y las Naciones Unidas, a través del *United Nations Register of Arms Transfer*, compilan información sobre las compras militares.



<sup>41</sup> El trabajo fue solicitado a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) por ser una institución supranacional, de la Organización de Naciones Unidas, que goza de un amplio reconocimiento en el área económica y ofrece las garantías de seriedad e imparcialidad a todos los países de la región.



Gran parte de los informes publicados usan marcos de referencia comunes que provienen, por un lado, de la Classification of the Functions of Government (COFOG), sistema desarrollado por las Naciones Unidas, y de las metodologías de la OTAN. Sin embargo, dichos sistemas de medición, por regla general, se nutren de los datos entregados por los países analizados o por la información pública disponible.<sup>42</sup> Esto presenta una gran desventaja: la información no está estandarizada. A la vez, los marcos metodológicos COFOG y OTAN tienen diferencias respecto de las actividades que consideran como parte de la función de defensa y, por consiguiente, del gasto que ella implica.

Los ejemplos a este respecto son variados. La OTAN considera a las pensiones militares como parte del gasto en defensa, mientras que el FMI lo incluye dentro de los gastos de “Seguridad Social y Bienestar”. Asimismo, la primera considera parte de los gastos las transacciones dentro del Estado, aspecto omitido por el FMI. Otro aspecto relevante son las Fuerzas de Policía y Control de Fronteras, Auxiliares o Paramilitares, que son incluidas como gasto en defensa por la Alianza Atlántica, pero excluidas por el FMI. En cambio, la Defensa Civil es parte del concepto de defensa del GFSY, pero no según la OTAN.

Asimismo, en las mediciones de cada institución, existen divergencias. La ACDA descarta los gastos civiles de los Ministerios de Defensa y la ayuda militar externa e incluye las adquisiciones militares en el momento en que se suscribe la deuda, no cuando se efectúa el pago. Por su parte, el FMI no incluye los gastos con fines no militares, aunque sean efectuados por los Ministerios de Defensa (Educación, Salud, Investigación y Desarrollo, intereses sobre deudas militares y pensiones). A la vez, el SIPRI no incluye en el cálculo las adquisiciones que son producto de donaciones.

Finalmente, existe un escollo persistente al momento de recabar antecedentes: muchos países argumentan no tener información disponible, situación particularmente frecuente en los mecanismos de cálculo empleados por la ONU.

## 2. LA METODOLOGÍA CEPAL

Antes de iniciar el diseño metodológico, Chile y Argentina entregaron a la CEPAL un documento base con las especificaciones del trabajo, las definiciones básicas de lo que se debería calcular y, en términos generales, los datos necesarios y procedimientos para obtenerlos.

La “Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa” elaborada por la CEPAL entiende como “gasto en defensa” aquel en que se incurre para materializar actividades cuyo efecto directo es salvaguardar la soberanía nacional. En síntesis, su objetivo es alcanzar una condición de seguridad externa.

A partir de esta definición, el estudio opta por tres principios rectores básicos:

- a) La Defensa Nacional queda referida al resguardo de los límites geográficos



<sup>42</sup> Excluyendo sólo a los países miembros de la OTAN.



Los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de Chile y Argentina anuncian, en 2001, la aprobación de la metodología propuesta por la CEPAL para estandarizar la medición de gastos en Defensa.

cos frente a amenazas foráneas, por lo que se excluyen los gastos de la función de seguridad interior.

**b)** La “medición” de los gastos se efectúa en términos de flujos monetarios anuales y no de activos físicos o monetarios acumulados en el tiempo. Esto no obsta para que otras medidas de transparencia den cuenta de dicha información.

**c)** Los gobiernos de Chile y Argentina plantearon como objetivo central de su propuesta la existencia de una “metodología estandarizada” que permitiera una comparación racional del gasto y contribuyera a la transparencia y confianza entre ambos países.

En definitiva, el gasto que se debe medir es el efectuado por los países en el desarrollo de la función de defensa, definida en forma restrictiva en relación a la seguridad externa y al cuidado de la soberanía territorial. Esto deja fuera del análisis las funciones de seguridad interior y otras funciones desarrolladas por organismos dependientes de los ministerios de Defensa, pero cuyas tareas no están directamente relacionadas con el propósito anterior.

La metodología requería “operacionalizar” los criterios antes señalados. Asimismo, debía asumir algunos problemas de valoración de ciertos gastos y despejar efectos tributarios y arancelarios que pudieran distorsionar los valores. Por lo tanto, lo que se hizo fue utilizar criterios comunes y procedimientos “facilitadores” para calcular los gastos de defensa en Chile y en Argentina, permitiendo así una comparación adecuada de ellos.

La estandarización se realizó a partir de los procedimientos presupuestarios y contables vigentes en Chile y Argentina, los cuales no son enteramente simila-



res y que el proyecto encargado a CEPAL tampoco pretendió modificar, por lo cual los criterios de selección de la información a usar cobraron mayor relevancia.

Aunque el objetivo principal del estudio es la medición de los gastos de defensa, pareció conveniente complementar la información disponible con ciertos antecedentes cuantitativos y cualitativos sobre los ingresos que constituyen el financiamiento de dichos gastos. De esta manera, y en la medida de lo factible, se logró reforzar la confiabilidad de las estimaciones referidas a los gastos de defensa.

Al tomar un conocimiento más acabado de los sistemas presupuestarios y de control de gastos e ingresos gubernamentales existentes en Argentina y en Chile, que fueron la base para la formulación de una metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa, se llegó a la conclusión de que los datos fundamentales debían provenir de las contabilidades gubernamentales en modalidad de caja (“pagado” e “ingresado” en Argentina y “efectivo” en Chile), descartando términos presupuestarios propiamente tales (“compromisos” o “devengados”). Las cifras se obtuvieron de la Contraloría General de la República y de la Dirección de Presupuestos, en Chile, y del Sistema Integrado de Información Financiera de la Secretaría de Hacienda de la Nación, en Argentina.

El criterio de contabilidad de caja es usado por el Fondo Monetario Internacional en sus estadísticas, las cuales tienen amplia difusión, aceptación y uso en todo el mundo.

Adicionalmente, como período de análisis y de comprobación de las fortalezas y eventuales debilidades de la metodología estandarizada, ésta se aplicó a los años 1996, 1997 y 1998; es decir, un lapso razonable y relativamente reciente, con buena disponibilidad de datos y con una adecuada estabilidad de criterios y procedimientos en ambos países<sup>43</sup>.

Finalmente, para la formulación misma de la metodología estandarizada común se decidió presentar una opción de aproximaciones sucesivas que permitiera definir diferentes conceptos de lo que es el gasto de defensa en los dos países, dependiendo de la cobertura del concepto utilizado, desde la menor a la mayor, a fin de entregar una visión más completa que pudiera acoger diversos criterios sobre la composición del gasto.

Así, la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL propuso que los Gastos de Defensa fueron calculados para tres agregados distintos —G1, G2, y G3—, que van ampliando progresivamente su alcance. De esta manera, la metodología propuesta puede responder mejor a las aspiraciones y necesidades de los países involucrados, y permite comparaciones internacionales más pertinentes y válidas, dependiendo del nivel que se use para ello.

#### **a) Nivel agregado G1**

La Función de Defensa, Gasto Central o Básico en Defensa para el nivel G1 corresponde —de acuerdo a lo definido por el FMI en su manual de estadísticas públicas— a los gastos gubernamentales para la administración y ges-



<sup>43</sup> En la XII reunión del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG: Buenos Aires, diciembre 2002), Chile y Argentina coincidieron en actualizar la aplicación de la metodología CEPAL en ambos países y analizaron distintas alternativas para materializar esta decisión.



tión de la defensa militar; especialmente, la administración, supervisión y gestión de los asuntos y de las fuerzas de defensa militar, entendidas como fuerzas de defensa de tierra, mar, aire y espacio; ingeniería, transportes, comunicaciones, información, materiales, personal y otras fuerzas y mandos no combatientes; fuerzas de reserva y auxiliares vinculadas al sistema de la defensa, abastecimiento de equipo y estructuras militares. Además, se consideran los asuntos de defensa civil; la investigación aplicada y el desarrollo experimental relacionado con la Defensa, y la administración, gestión y apoyo de asuntos de la Defensa que no puedan asignarse a alguna de las categorías de gastos precedentes, como los relativos a los organismos civiles o académicos de los ministerios de Defensa.

El procedimiento de cálculo parte con los reportes que los países entregan anualmente al FMI, en los cuales se informa oficialmente de los gastos de defensa que fueron ejecutados por sus respectivos ministerios de Defensa, de acuerdo a una clasificación funcional del gasto gubernamental generalmente utilizada por los organismos de Hacienda. Ésta incluye tanto los desembolsos efectuados en moneda nacional como los equivalentes en moneda local de aquellos realizados directamente en moneda extranjera. Conviene aclarar al respecto que en las publicaciones oficiales de Argentina y Chile, y en las del FMI, solamente se informan valores totales -sin subdivisiones de la función defensa-, expresados en sus monedas nacionales y en valores corrientes de cada año.

Estos datos iniciales son corregidos, pues no reflejan los mismos conceptos; es decir, incluyen gastos asociados a diferentes funciones de la Defensa y excluyen otros que caben dentro de la definición de Defensa que para el trabajo de la CEPAL se adoptó.

En el caso argentino, se agregan algunas partidas como los gastos en formación, capacitación y salud, pagados por el Ministerio de Defensa y se excluyen la policía aeronáutica y otras partidas menores. En el caso chileno, se agrega a este dato el rendimiento de la Ley del Cobre, del cual se conocen solo los ingresos pero no el uso que se da a esos fondos, los que incluyen todos los gastos de las adquisiciones que con cargo a estos fondos se efectúan, entre los que se cuentan intereses y comisiones; en el caso chileno, se restan aquellos gastos que no corresponden a la función defensa tal como fue definida o que constituyen servicios entregados a la comunidad por organismos especializados dependientes del Ministerio de Defensa y pagados por los usuarios.

El resultado de estas operaciones constituye el primer nivel o nivel básico del gasto en Defensa o G1, definido como el Gasto Central en Defensa.

#### ***b) Nivel agregado G2***

El nivel agregado G2 o Gasto en Defensa Ampliado se obtiene de sumar al gasto asociado al nivel G1, los gastos previsionales netos ejecutados en cada país para pagar las pensiones de los militares retirados y sus herederos (montepíos). En el caso chileno, ellos provienen de los gastos asociados a previsión y administración de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional,



CAPREDENA. En el caso argentino, de los gastos del Instituto de Ayuda Financiera o IAF por los mismos conceptos.

Respecto de este nivel G2, cabe hacer notar que algunas metodologías no incorporan los gastos previsionales, derivados del sistema de seguridad social de los militares en retiro, en los gastos en Defensa, como es el caso de Estados Unidos y los organismos internacionales. En cambio, otras metodologías, básicamente europeas, los incorporan. Dado que este es un tema abierto a discusión y sobre el que no hay consenso, como el mismo estudio de la CEPAL así lo indica, este nivel G2 expresa otro concepto de gasto en defensa, distinto y complementario del denominado nivel G1.

Chile, en las estadísticas de su Libro de la Defensa Nacional de 1997, no incluye directamente estas cifras como gasto en defensa, aunque presenta estadísticas del gasto previsional por separado.

### c) Nivel agregado G3

El nivel agregado G3 o Total, incorpora varios conceptos que tienen que ver con actividades industriales y de desarrollo asociadas a la Defensa, así como conceptos vinculados a gastos en Defensa de otros organismos públicos y la ayuda militar. Aunque en los casos estudiados, de Chile y Argentina, algunos de estos ítemes no tienen ninguna relevancia, sí son ineludibles para un análisis más global y con vigencia sostenida en el tiempo.

La metodología diseñada por la CEPAL, que entregó como resultado la metodología estandarizada común ya descrita, fue desarrollada para medir los gastos de Defensa de Chile y Argentina; sin embargo, está abierta la posibilidad de aplicarla a otros países de la región. De hecho, en el curso del año 2002 se inició el esfuerzo conjunto entre Chile y Perú para aplicarla entre ambos países<sup>44</sup>.

En síntesis, las políticas impulsadas por el Estado de Chile en materia de transparencia del gasto en Defensa han tenido varios logros. Por un lado, en tanto apuntan a incrementar la confianza mutua entre Chile y otros países, han contribuido a mejorar nuestra seguridad exterior. Desde una perspectiva estrictamente económica, hoy existe una metodología, nacional e internacionalmente aceptada, para medir el gasto en Defensa. En el país, esto redundando en la posibilidad de hacer una mejor asignación de recursos, y en un plano internacional, puede haber una evaluación más precisa de la gestión económica del sector público.



<sup>44</sup> La V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Santiago, noviembre de 2002) reconoció el trabajo realizado por Chile y Argentina, con la contribución de la CEPAL, al acordar una metodología estandarizada común para la medición de los gastos en Defensa como una medida de confianza mutua y al proponerla como estímulo a la realización de esfuerzos semejantes en la región. La Conferencia entendió que para desarrollar esta metodología entre otros países americanos se requiere establecer los factores y elementos comunes y considerar, asimismo, sus particulares problemáticas (Conclusiones del tema N° 2 de la Segunda Comisión de Trabajo). A su vez, en la XII reunión del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG: Buenos Aires, diciembre de 2002), Chile y Argentina concordaron en la necesidad de incrementar los esfuerzos para desarrollar la metodología propuesta con otros países de la región y coincidieron en buscar ámbitos de difusión con el fin de lograr su mayor aceptación.

