



CALIDAD, EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA  
DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA

EL CASO DE CHILE

DAVID ÁLVAREZ VELOSO  
EUGENIO CRUZ

JULIO 2006

**ÍNDICE**

Capítulo 1º .....	1
1.1. Análisis global del grado de transparencia en las políticas públicas .....	1
1.1.1. La transparencia en la legislación nacional .....	2
1.1.2. Publicidad en el uso de los dineros fiscales .....	4
1.2. Análisis particular del grado de transparencia de la política de defensa .....	5
1.2.1. Aspectos legales de transparencia en el sector seguridad .....	8
1.3. Encuadre histórico, cultural y valórico de la política de defensa. ....	12
1.4. Encuadre que brinda la política exterior a la política de defensa .....	15
1.5. Metodología de exposición del presupuesto en defensa .....	18
Capítulo 2º .....	23
2.1. Conceptos básicos sobre presupuesto y transparencia presupuestaria ....	23
2.1.1. Estructura presupuestaria del Ministerio de Defensa Nacional .....	23
2.1.2. Características del presupuesto y del gasto en defensa .....	27
2.1.3. Características del sistema presupuestario chileno y del presupuesto de defensa .....	35
2.2. Las etapas y los actores del ciclo presupuestario de defensa .....	43
2.2.1. Los actores .....	44
2.2.2. El proceso presupuestario .....	45
Capítulo 3º .....	50
3.1. Papel del Ejecutivo, Legislativo y Sociedad Civil en los presupuestos de defensa .....	50
Capítulo 4º .....	52
4.1. Conclusiones y recomendaciones .....	52
4.1.1. Poder Ejecutivo .....	52
4.1.2. Poder Legislativo .....	53
4.1.3. Sociedad Civil .....	53

# Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa

## El caso de Chile

David Álvarez Veloso  
Eugenio Cruz

## Capítulo 1º

### 1.1. Análisis global del grado de transparencia en las políticas públicas

En términos generales, Chile se considera un país con baja incidencia de actos de corrupción y alta credibilidad institucional<sup>1</sup>. Aunque la denuncia de actos faltos de probidad administrativa no ha estado ausente durante los últimos años, existe un alto grado de confianza en la administración pública y los ciudadanos sitúan antes que la corrupción a la pobreza, educación, salud, delincuencia, desempleo y drogas como sus problemas más agobiantes<sup>2</sup>.

Desde un punto de vista legal, la Constitución de Chile establece la publicidad de los actos públicos como uno de sus principios rectores. Sin embargo, llama la atención que en sus 146 páginas, la palabra transparencia no aparece mencionada ni una sola vez y probidad, como norma de comportamiento en el ejercicio de las funciones públicas, se incorporó recién en su artículo octavo durante la última modificación, en septiembre del año 2005.

Aunque se establece el derecho de informar sin censura previa, también se señala la obligación de "responder por los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades"<sup>3</sup>. Es posible encontrar numerosos ejemplos donde autoridades públicas han utilizado este principio como salvaguarda de posibles denuncias que terminan por minar la libertad de informar<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Según el informe de Transparencia Internacional del año 2005, Chile se ubica en el lugar 21 de 158 países incluidos en el estudio. <http://www.chiletransparente.cl/home/doc/IPC2005espanol.pdf> Visitado el 14/04/2006. En una encuesta realizada por Libertad y Desarrollo, Centro de Estudio ligado al principal partido de oposición, el índice de percepción de corrupción ha disminuido constantemente desde el año 2002, desde un 5,6 a un 4,5 de un mínimo de 0 y máximo de 10. Fuente: [www.lyd.cl](http://www.lyd.cl).

<sup>2</sup> Fundación Futuro. 2006. *El pulso de la Política*. Estudio de Opinión Pública. Abril. <http://www.fundacionfuturo.cl/admin/ultimo/Pulso%20Abril.pdf>. Visitado el 15/04/2006.

<sup>3</sup> Constitución de la República de Chile. 1980. Última modificación 17/09/2006.

<sup>4</sup> Principalmente en contra de medios de comunicación o periodistas por parte del poder judicial. [www.colegiodeperiodistas.cl](http://www.colegiodeperiodistas.cl).

La preocupación por abordar el tema de la transparencia, probidad y acceso a la información comenzó a gestarse recién a principios de los '90. Para el año 2010, la Concertación de Partidos por la Democracia habrá cumplido veinte años en el poder y sumado cuatro gobiernos sucesivos. Aunque cada uno de ellos presenta énfasis y estilos heterogéneos es posible identificar ejes programáticos transversales que caracterizan al período. La modernización del Estado se constituye sin duda como uno de estos pilares.

Durante los últimos quince años, la búsqueda de una mayor eficiencia en la administración de los recursos ha ido de la mano, entre otras, de iniciativas encaminadas a mejorar la eficacia en los procesos de gestión, incrementar la calidad de los servicios públicos, aumentar la transparencia y generar mecanismos de rendición de cuentas. Fue durante el gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) donde el tema adquirió mayor importancia<sup>5</sup> y se estableció como objetivo explícito de su gestión modernizar el aparato público. Para ello se creó el Comité Interministerial para la Modernización del Estado cuyo principal objetivo era promover y liderar iniciativas de modernización en todas las esferas del poder central.

Ciertamente, hablamos de un proceso de lenta maduración con un largo camino por recorrer. Entre las distintas esferas del aparato público existen grandes diferencias en el avance de actividades y prácticas que promuevan una mayor transparencia de la gestión. Adicionalmente, la cultura organizacional de la burocracia mantiene como rutina habitual el secretismo y discrecionalidad de los actos emanados de su funcionamiento y no cumplen con la obligación de informar como lo establece la ley<sup>6</sup>. Con todo se han desarrollado algunas importantes iniciativas para mejorar la entrega de información hacia los ciudadanos.

### **1.1.1. La transparencia en la legislación nacional**

Desde el año 1990 a la fecha se han incorporado a la legislación nacional algunas normas tendientes a institucionalizar la transparencia en la gestión pública. El primer cuerpo legal de esta naturaleza se promulgó apenas restaurada la democracia y tenía como meta la creación de oficinas de información para el público usuario de la administración del Estado<sup>7</sup>. A partir de esa fecha, todas las instituciones públicas -con la expresa salvedad del Ministerio de Defensa Nacional<sup>8</sup>- debían contar con una instancia especialmente creada para recoger consultas y sugerencias del público. Sin embargo, se trató más bien de una iniciativa cuyo objetivo se limitaba a la

---

<sup>5</sup> Waissbluth, Mario. 2005. "La reforma del Estado en Chile 1990 – 2005. Balance y propuestas de Futuro" *Documentos de Trabajo*, N° 76. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile.

<sup>6</sup> Participa. 2005. *Acceso a la información pública en Chile*. Estudio. www.participa.cl. Mayo.

<sup>7</sup> Ministerio del Interior. 1991. *Decreto 680*. 21/09/1990.

<sup>8</sup> Decreto 1.058, interior. Citado en Ministerio del Interior. 1991. *Op. cit.* Nota al artículo 1°.

entrega de información general sobre el funcionamiento de los distintos ministerios, sus procedimientos y gestiones posibles de realizar.

Una década más tarde se promulgó la Ley 19.653. En su articulado se señala expresamente que la administración del Estado deberá observar, entre otros, los principios de responsabilidad, eficiencia, probidad, transparencia y publicidad<sup>9</sup>. La ley establece que la "función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en el ejercicio de ella" (Artículo 13°). En términos cualitativos, esta ley entregó mandatos específicos para el desempeño de la administración pública y se constituyó en el sustento legal de varias otras iniciativas en pro de la transparencia.

La Ley 18.880, aprobada el año 2003, complementa lo dispuesto en la Ley 19.653. Esta, regula los procedimientos que rigen los actos de la administración del Estado y reitera la importancia del principio de transparencia en los procedimientos. En su artículo 16° se señala que: "El procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él".

Otro de los aspectos normados durante el período es el secreto y reserva en los actos de administración del Estado. A través del Decreto 26 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, se reglamentó la solicitud de información y la entrega de la misma por parte de los ministerios y oficinas públicas. Bajo la premisa que la función pública se ejerce con transparencia, se establece que todo acto administrativo tiene el mismo carácter (vale decir, es público), salvo por cierto, algunas excepciones<sup>10</sup>.

Tal como lo señala la normativa sólo podrán declararse como secretos "los actos y documentos cuyo conocimiento o difusión puedan afectar el interés público o privado de los administrados"<sup>11</sup>. En lo que concierne a este estudio, caben dentro de esta posibilidad los actos relativos a la defensa nacional, política exterior y orden público.

En términos generales, el decreto 64 introduce importantes avances. Entre los aspectos positivos se destaca que cualquier persona tiene el derecho de solicitar información, sin expresar motivos de tal requerimiento. Se establecen plazos breves para la respuesta y en caso que la autoridad se

---

<sup>9</sup> Ley 19.653. *Modifica la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado*. Art. 3. Promulgada el 13/12/2000. Disponible en [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl).

<sup>10</sup> El artículo 8 del decreto 26 establece que "sólo podrán ser declarados como secretos o reservados los actos y documentos cuyo conocimiento o difusión pueda afectar el interés público o privado de los administrados, de conformidad a los criterios que se señalan. La declaración de secreto o reserva basada en la protección de intereses públicos, procederá respecto de los siguientes actos y documentos" entre otros: 1. Los relativos a la defensa y seguridad nacional. 2. Los relativos a la política exterior o las relaciones internacionales. Los criterios también están claramente establecidos y cada vez que se declare como secreta una información se deben seguir ciertas normas administrativas.

<sup>11</sup> Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Decreto 26. Artículo 8°. 2001. Disponible en [www.proacceso.cl](http://www.proacceso.cl).

niegue a la entrega de información se puede recurrir a instancias judiciales. La normativa deja abierta, sin embargo, las razones por las cuales se puede negar la entrega a los solicitantes, lo que en definitiva termina por debilitar el objetivo central del decreto.

### **1.1.2. Publicidad en el uso de los dineros fiscales**

La transparencia en el uso de los dineros públicos es un tema sensible y de gran importancia para la administración del Estado. Durante los últimos años, la formulación del presupuesto y la rendición de cuentas ha ido adquiriendo mayor notoriedad y se han desarrollado importantes iniciativas que permiten a la ciudadanía evaluar el destino de los dineros gastados por el Estado.

En la Dirección Nacional de Presupuestos<sup>12</sup>, es posible encontrar información actualizada e histórica de las partidas que componen el erario nacional. Ahí se establece claramente el ciclo presupuestario, quienes participan de la toma de decisiones, instrucciones para su ejecución, entre otros. El esfuerzo que se ha hecho por transparentar la información ha ido acompañado de mecanismos de evaluación de algunos programas, práctica que hasta hace unos pocos años estaba totalmente ausente. Así, a través de un protocolo que acompaña la Ley de Presupuestos<sup>13</sup> se establecen ciertos criterios y normas que regulan, por ejemplo, la obligatoriedad de informar con no más de treinta días de rezago la ejecución del presupuesto del mes anterior.

De forma paralela, la legislación ha dado cuenta de los acuerdos para avanzar en esta vía y desde hace algunos años el país cuenta con nuevos cuerpos legales para salvaguardar el derecho de información, evaluación y auditoría de los dineros públicos. En aspectos generales, la administración del Estado controla con relativa eficiencia los procesos de gastos en cuanto a su formalidad pero aún no se logra una gestión participativa ni evaluaciones de eficiencia y beneficio de los distintos programas de gobierno.

El Decreto de Ley N° 1.263 del Ministerio de Hacienda<sup>14</sup> regula la administración financiera del Estado. Entre sus disposiciones destacan que "el sistema de administración financiera deberá estar orientado por las directrices del sistema de planificación del sector público y constituirá la expresión financiera de los planes y programas del Estado" (Artículo 3°). Dentro de sus modificaciones más recientes -Ley 19.896, del 2003- se establece la necesidad de previsión de los presupuestos en horizontes temporales de mediano alcance -tres años-, lo que permite generar programas susceptibles de evaluación con mayor facilidad.

---

<sup>12</sup> [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).

<sup>13</sup> Dirección de Presupuestos. 2005. *Protocolo de acuerdo que acompaña el despacho del proyecto de ley de presupuestos del sector público para el año 2006*. Disponible en [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl). Visitado el 15/04/2006.

<sup>14</sup> Disponible en [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl).

De esta manera, la Ley 19.896 establece que cada año "se efectuará una evaluación de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos que se determinen mediante uno o más decretos del Ministerio de Hacienda"<sup>15</sup>.

Las compras de bienes y servicios del sector público también han experimentado avances en su regulación. La discrecionalidad de las contrataciones con los proveedores del Estado han sido práctica habitual durante años, situación que se ha tratado de minimizar a partir de la promulgación de la Ley 19.886. Con este cuerpo legal, se establecen normas y procedimientos en los procesos de adquisiciones del Estado que hacen más transparente la toma de decisión. A través de un portal único denominado Chile Compras<sup>16</sup>, todos los oferentes pueden consultar las bases de cualquier licitación y el resultado de su participación en cualquier llamado de concurso público. A pesar que el portal entrega valiosa información y deja al descubierto procesos que antes eran vetados para la ciudadanía, existe reticencia sobre la real efectividad de la norma y han surgido dudas respecto de la invulnerabilidad del sistema a actos de corrupción<sup>17</sup>.

## 1.2. Análisis particular del grado de transparencia de la política de defensa

Los libros blancos de la defensa nacional de 1997 y actualización del 2002 constituyen uno de los avances más importantes en materia de política de defensa de los años pasados y un paso gigantesco en el camino de consolidación de medidas de transparencia y confianza mutua (en este sentido, su primera versión adquirió especial significancia puesto que se trató de un esfuerzo unilateral del Estado chileno y se convirtió en uno de los primeros libros de la región).

Mientras durante los primeros años de transición democrática el gobierno de Patricio Aylwin se concentró en reconstruir los débiles lazos existentes entre las Fuerzas Armadas y el poder civil, el gobierno de Frei dio cuenta de la necesidad de desarrollar una conciencia nacional sobre los beneficios y deberes de la defensa. Su programa de gobierno hacía mención explícita sobre la conveniencia de plantear el tema de la defensa como una política de Estado<sup>18</sup>, por lo que la decisión de publicar un libro blanco se tomó al poco tiempo de iniciado su gobierno. El Libro se configuró como una forma de avanzar en la consolidación del poder civil y como una manera de generar consensos en la definición de la política.

---

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> [www.chilecompras.cl](http://www.chilecompras.cl).

<sup>17</sup> En una reciente encuesta realizada a altos ejecutivos de empresas se menciona al sistema de Chile compras como uno de los lugares donde es posible pagar comisiones para favorecer el resultado de las licitaciones. Libertad y Desarrollo. 2006. *Op. cit.*

<sup>18</sup> Concertación de Partidos por la democracia. 1993. "Un gobierno para los nuevos tiempos", *Programa de gobierno*. Santiago.

En 1996, dando cumplimiento al interés del gobierno de generar un documento oficial, el Ministerio convocó a un ciclo de talleres con representantes de varios sectores de la comunidad de defensa. Dada las características del libro, éste debía contar con una amplia legitimidad por lo que se llamó a participar a alrededor de 120 expertos civiles y militares, se realizaron 650 intervenciones y se generaron más de 50 documentos<sup>19</sup>.

Dadas las características del contexto político, -y que en su origen el Libro de la Defensa de 1997 se configuró como un primer esfuerzo por avanzar en la generación de una política más pública- se estableció un horizonte de 5 años para la publicación de un nuevo documento.

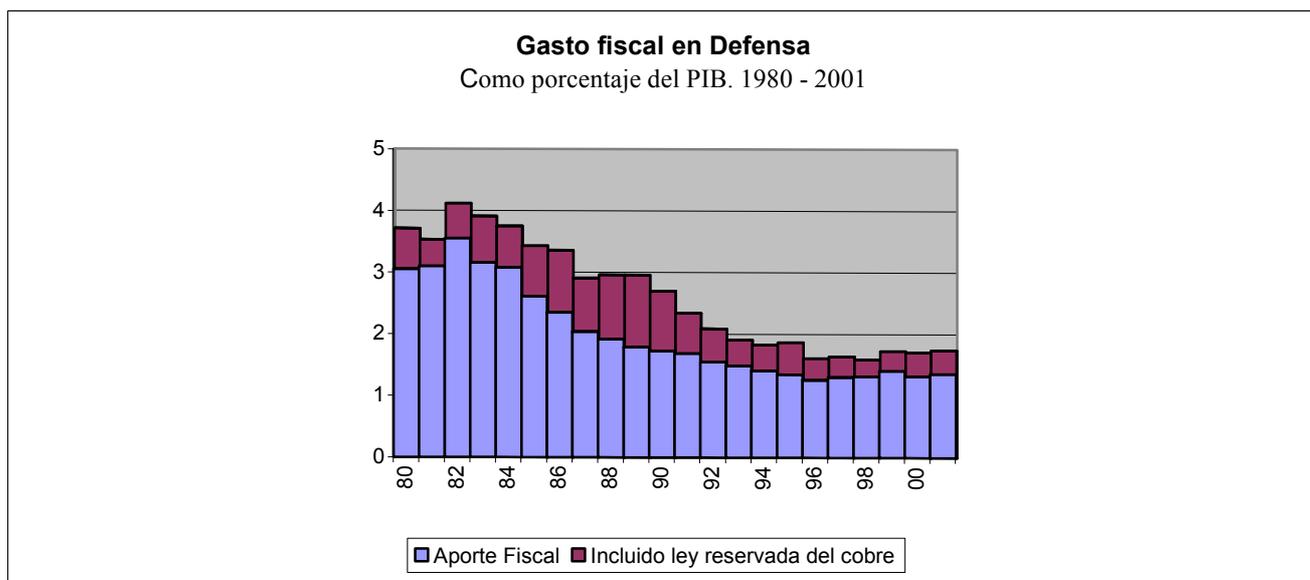
En el año 2002 se editó una nueva versión del Libro de la Defensa. A través de un proceso similar al utilizado anteriormente, distintas visiones de la sociedad se reunieron para discutir los contenidos de esta nueva publicación. El libro, no sólo actualizó los contenidos de 1997, sino que generó una visión más programática de la política e incorporó aspectos no considerados anteriormente.

Con todo, ambos libros de la defensa se constituyeron en una nueva mirada sobre transparencia en asuntos que años antes, eran considerados de manera secreta. El esfuerzo se percibió como un gran avance para transparentar el proceso de toma de decisiones, por esclarecer la participación de los distintos agentes en la defensa en el país, por dar a conocer los objetivos esperados con la defensa y por revelar los montos globales de recursos que se utilizan para ello.

De acuerdo a los datos aportados en el Libro de la Defensa – actualizados hasta el año 2001- el gasto militar en relación al PIB del país ha disminuido de manera constante desde principios de la década de los ochenta y durante los últimos años del milenio se estabilizó en torno al 1,75%.

---

<sup>19</sup> FLACSO. 1996. “Preparación del ‘Libro de la Defensa Nacional’ en Chile”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 11(4): 25-31.



Fuente: Libro de la Defensa Nacional. 2002

Como se señaló, los libros blancos publicaron información que pocos años antes era considerada con total hermetismo. A través de la sección dedicada al presupuesto es posible acceder además a series de tiempo correspondientes al gasto fiscal en defensa en millones de pesos y como porcentaje del Gasto Fiscal. El Libro de la Defensa no se constituye, sin embargo, como la única fuente de información. A través de la Dirección de Presupuestos es posible acceder a los montos de la partida presupuestaria correspondientes a cada una de las reparticiones bajo la administración del Ministerio de Defensa en un nivel general de información.

### LEY DE PRESUPUESTOS AÑO 2006

PARTIDA : MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Miles de US\$

SUB TITULO	CLASIFICACION ECONOMICA	TOTAL BRUTO	TRANSFERENCIAS	TOTAL
	<b>INGRESOS</b>	<b>228.605</b>	<b>8.218</b>	<b>220.387</b>
05	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	8.218	8.218	
08	OTROS INGRESOS CORRIENTES	38.224		38.224
09	APORTE FISCAL	157.276		157.276
11	VENTA DE ACTIVOS FINANCIEROS	20.198		20.198
12	RECUPERACION DE PRESTAMOS	689		689
15	SALDO INICIAL DE CAJA	4.000		4.000
	<b>GASTOS</b>	<b>228.605</b>	<b>8.218</b>	<b>220.387</b>
21	GASTOS EN PERSONAL	44.414		44.414
22	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	127.038		127.038
23	PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	460		460
24	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	35.527	8.218	27.309
29	ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	8.102		8.102
31	INICIATIVAS DE INVERSION	10.277		10.277
32	PRESTAMOS	689		689
35	SALDO FINAL DE CAJA	2.098		2.098

Fuente: www.dipres.cl

LEY DE PRESUPUESTOS AÑO 2006

PARTIDA : MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Miles de \$

SUB TITULO	CLASIFICACION ECONOMICA	GUERRA	MARINA	AVIACION	CARABINEROS	INVESTIGACIONES
	INGRESOS	313.204.434	256.453.478	200.141.282	331.455.469	86.810.962
05	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	96.533	6.829		2.993.364	170.221
06	RENTAS DE LA PROPIEDAD	116.970	15.759	5.688.078		52.934
07	INGRESOS DE OPERACION	32.955.691	68.503.361	77.539.898	6.120.103	276.450
08	OTROS INGRESOS CORRIENTES	2.086.784	367.836	2.422.008	37.895	142.943
09	APORTE FISCAL	263.493.256	191.226.149	111.533.530	321.385.805	85.864.214
10	VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	20.600	2.213	112.128		144.200
11	VENTA DE ACTIVOS FINANCIEROS	3.779.884	-10.853.127	-3.333.460		
12	RECUPERACION DE PRESTAMOS	6.933.969	6.550.406	4.077.788	798.302	
15	SALDO INICIAL DE CAJA	3.720.747	634.052	2.251.402	120.000	160.000
	GASTOS	313.204.434	256.453.478	200.141.282	331.455.469	86.810.962
21	GASTOS EN PERSONAL	233.597.037	153.923.796	125.770.075	274.456.966	69.390.731
22	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	65.122.293	80.748.569	43.598.160	42.889.126	13.135.507
23	PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	700.561	180.338	430.312	647.653	44.340
24	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	3.934.321	886.118	1.340.137	582.058	57.425
25	INTEGROS AL FISCO	46.082	241.576	1.103.919		
26	OTROS GASTOS CORRIENTES			360.500		
29	ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	2.740.247	5.193.055	2.551.548	4.356.292	3.554.616
30	ADQUISICION DE ACTIVOS FINANCIEROS	121.111	1.295.684	1.307.059	102.346	
31	INICIATIVAS DE INVERSION	4.029.685	10.108.962	20.108.883	7.470.206	568.343
32	PRESTAMOS	758.969	713.660	599.712	305.792	
33	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL			1.098.099		
34	SERVICIO DE LA DEUDA	2.154.128	3.161.720	1.363.878	695.000	60.000

Fuente: www.dipres.cl

Más allá de estas publicaciones, al igual que en otros aspectos de la administración pública se han hecho esfuerzos por mejorar la gestión del sector. En la actualidad, se encuentra en discusión parlamentaria una ley que moderniza el Ministerio de Defensa y se han promulgado algunas cuestiones que mejoran la regulación financiera del sector. Los aspectos presupuestarios se constituyen tal vez como la dimensión más rezagada y a pesar que es posible conocer los datos gruesos de presupuesto del sector aún no se incorpora una mirada de política pública.

### 1.2.1. Aspectos legales de transparencia en el sector seguridad

Las iniciativas de modernización del Estado y de gestión de la administración pública han decantado durante los últimos años en la generación de nuevas regulaciones que establecen mecanismos de transparencia. Tal como se ha señalado, de manera general, estos cambios han permitido contar hoy con mayor cantidad de información respecto a los asuntos públicos que permiten su evaluación y rendición de cuentas.

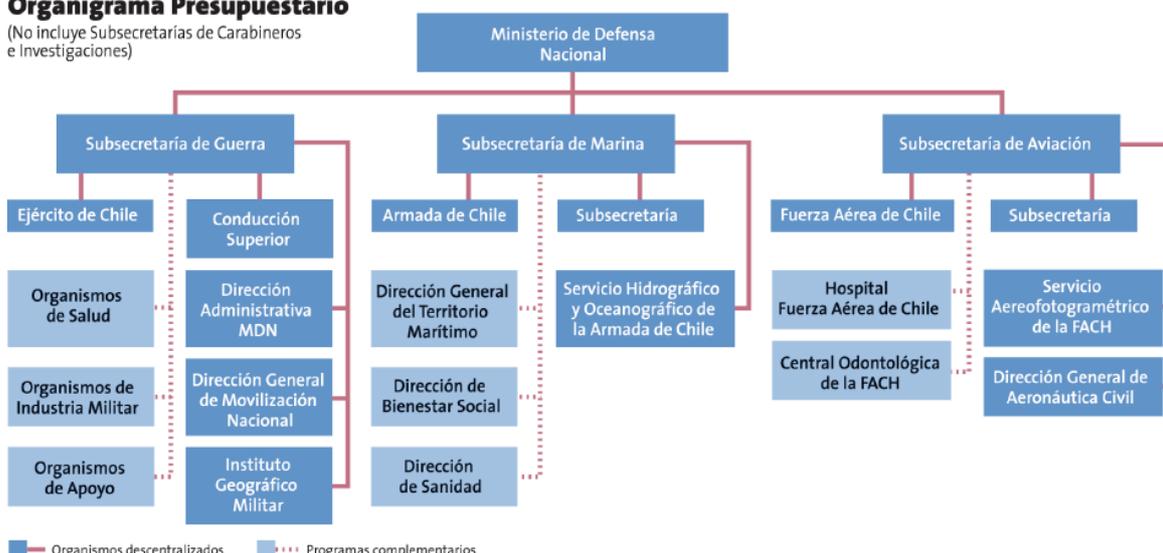
Aunque en el sector defensa los cambios legislativos han permitido mejorar aspectos generales de gestión (y que pretenden institucionalizarse con la nueva ley), aún existen excepciones que limitan la transparencia y "protegen" el secreto en varios aspectos del sector.

Con seguridad, el aspecto más controversial de la legislación concerniente al sector radica en las fuentes de recursos destinados a la defensa. Como es conocido, las Fuerzas Armadas reciben fondos para su funcionamiento operativo de la Ley de Presupuesto, y para la compra y renovación de material bélico de la Ley Reservada del Cobre.

Respecto a la Ley de Presupuestos, la Constitución establece que el Estado debe entregar cada año a las Fuerzas Armadas un mínimo de recursos equivalentes a los decretados "inicialmente el año 1989, actualizados los gastos en moneda nacional por el factor que resulte de dividir el valor del índice promedio de precios al consumidos del año que rija la ley de presupuestos y el promedio del año 1989"<sup>20</sup>. Como resultado, el proceso de discusión de la ley está fuertemente determinado por este mínimo presupuestario<sup>21</sup>.

### Organigrama Presupuestario

(No incluye Subsecretarías de Carabineros e Investigaciones)



Fuente: Libro de la Defensa Nacional. 2002

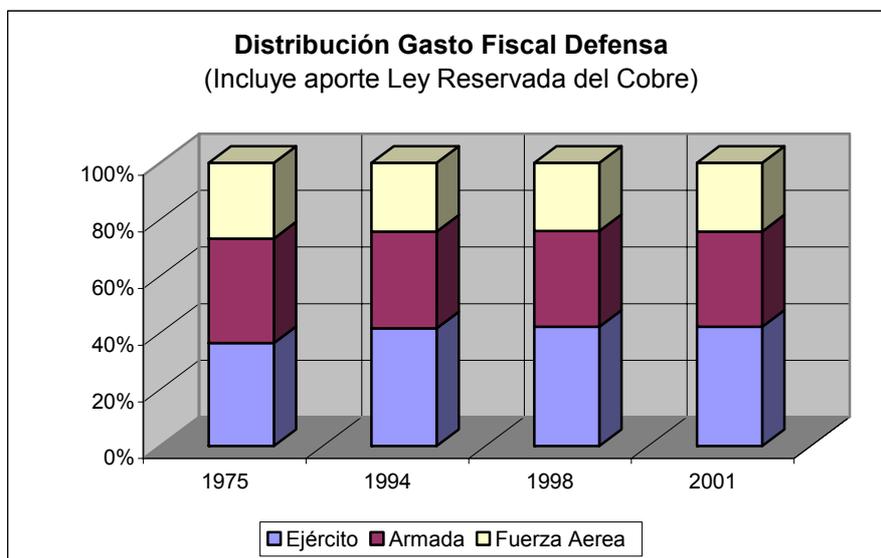
Por cierto el ciclo establece varias etapas -que incluyen entre otros la evaluación del presupuesto del año anterior, la elaboración de un nuevo presupuesto, ejercicios financieros a tres años y la discusión parlamentaria- y organismos involucrados. El problema radica en que al existir un mínimo presupuestario por ley, la discusión y análisis pierde toda importancia en función de un marco preestablecido.

Otro de los problemas generados por la existencia de esta ley, es la completa falta de sintonía entre la política de defensa (proyectos) y los gastos realizados. Desde los años de la dictadura militar, el Ejército obtiene la mayor cantidad de los recursos destinados a la defensa, replicando cada año una estructura semejante en la distribución. Aunque la ley que establece el mínimo

<sup>20</sup> Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas. Artículo 98(101).

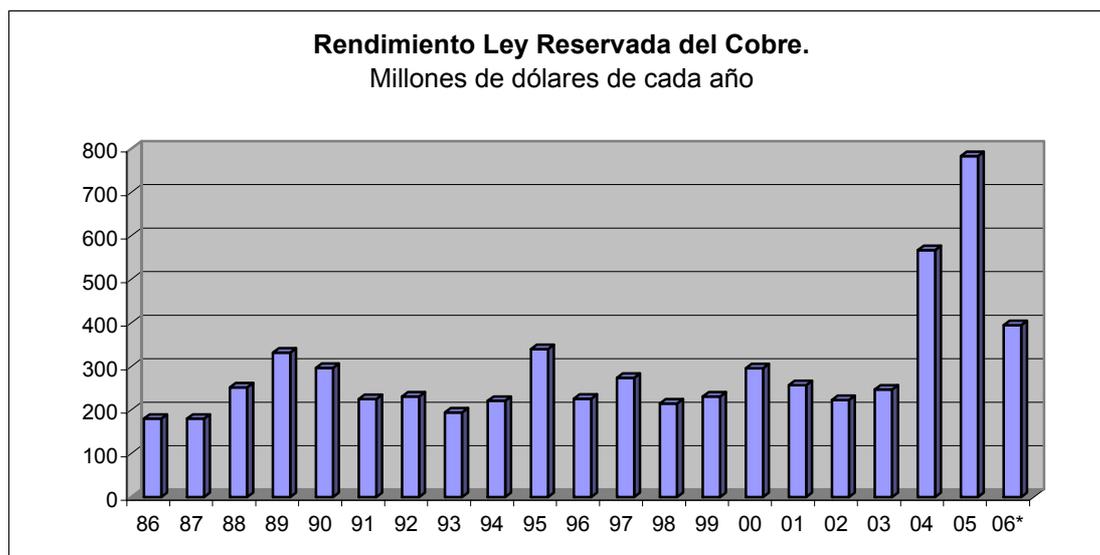
<sup>21</sup> Patillo, Guillermo. 2003. "Asignación de recursos a las Fuerzas Armadas en Chile. Situación actual y propuestas". *Estudios Públicos*. Centro de Estudios Públicos. N° 89. Verano. Disponible en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl).

presupuestario habla de los montos globales, esta se ha interpretado como montos particulares de cada una de las ramas, ajustando cada año lo que recibieron el año 1990. Como resultado, la distribución presupuestaria de la defensa no se condice con programas específicos y con probabilidad será un criterio difícil de transformar.



Algo similar ocurre con la Ley Reservada del Cobre. El conocido mecanismo de asignación de recursos -exclusivos para la compra y renovación de armamentos para las Fuerzas Armadas- destina un 10% de las ventas del cobre para este propósito. Con un piso que bordea los US\$ 180 millones, cada rama de las Fuerzas Armadas cuenta automáticamente cada año con un tercio de este monto, no importando los objetivos ni prioridades del gobierno de turno. En años con precios particularmente elevados del cobre, los excedentes derivados de esta ley han alcanzado cifras históricas.

Si bien la ley que moderniza a la defensa no incorpora políticas destinadas a esta materia, durante la administración de Ricardo Lagos se establecieron mecanismos que permitían asignar estos excedentes con criterios más políticos y técnicos que la rígida distribución de la ley.



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. 2005. Proyección – \* proyección de largo plazo

En años con precios especialmente altos del cobre (como lo es el 2006), las Fuerzas Armadas cuentan con una importante cantidad de recursos para la compra y renovación de material bélico. Aunque toda compra es visada por más de un ministerio, y se han realizado esfuerzos por incorporar mecanismos de evaluación de proyectos en defensa<sup>22</sup>, las Fuerzas Armadas cuentan aún con una amplia capacidad de autonomía presupuestaria basada en la Ley Orgánica Constitucional que las rige<sup>23</sup>. A la Ley Reservada del Cobre y el mínimo presupuestario ya explicitado se suman cuestiones como:

*Art. 99 (102). Cuando se trate de gastos efectuados en material de uso bélico en sus repuestos, deberá rendirse cuenta en forma reservada.*

*Art. 101 (104). Los actos, contratos o convenientes relativos a la adquisición, administración y enajenación de los bienes o servicios correspondientes a los fondos rotativos de abastecimiento de las fuerzas armadas, estarán exentos de todo impuesto, tributo o derecho, ya sean fiscales, aduaneros o municipales.*

*Art. 102 (105). De los gastos netamente militares calificados como tales en la Ley de Presupuestos, a proposición de los comandantes en jefe de cada institución, que se efectúen dentro de sus respectivos presupuestos de Gasto, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera, deberá rendirse en forma reservada.*

En septiembre del año 2005, el Congreso aprobó finalmente las anheladas reformas constitucionales. Entre otros asuntos, el Presidente

<sup>22</sup> Ministerio de Defensa Nacional. 2005. *Sistema de evaluación de proyecto de inversiones en defensa*. Separata de Actualización del Libro de la Defensa Nacional.

<sup>23</sup> Ley 18.948 de 27 de febrero de 1990.

recuperó la capacidad de remover a los comandantes en jefe de las instituciones castrenses, se consagró el estatus de asesoría del Consejo de Defensa Nacional y se eliminaron los senadores designados que garantizaban al menos 4 cupos en el Parlamento a ex miembros de las Fuerzas Armadas. Las reformas de carácter presupuestario, sin embargo, aún son tarea pendiente.

Actualmente, se encuentra en el Parlamento un proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa e institucionaliza alguno de los cambios que hemos hablado en este apartado<sup>24</sup>. De forma deliberada, las cuestiones presupuestarias no forman parte del proyecto legislativo y aunque recientemente la Ministra de Defensa señaló la intención del gobierno de modificar la Ley del Cobre<sup>25</sup>, es de prever oposición por parte de los partidos de derechas<sup>26</sup>, tradicionalmente cercanos a las Fuerzas Armadas.

El problema fundamental radica en que no importando los cambios legislativos, mientras las Fuerzas Armadas cuenten con autonomía en el gasto militar, en la práctica cuentan con una amplia autonomía general, lo que no ayuda a la democracia ni al afianzamiento del poder civil sobre el militar.

### 1.3. Encuadre histórico, cultural y valórico de la política de defensa

El Libro de la Defensa Nacional del año 2002 establece, entre los objetivos permanentes del sector la preservación de la nación, el mantenimiento de la política, la soberanía e integridad territorial, la proyección internacional y la mantención de buenas relaciones internacionales.

Desde 1990, tras la recuperación de la democracia, la política exterior y de defensa se abocó a trasladar el eje de las hipótesis de conflicto predominantes en los años de la Guerra Fría -que tenían como foco de potenciales disputas a nuestros vecinos- a través de la superación de los temas pendientes y un mayor acercamiento económico, político y estratégico con los países fronterizos.

Sin lugar a duda, el mayor éxito alcanzado por esta política se logró con Argentina. A partir de los años 90<sup>27</sup>, ambos países comenzaron un proceso de diálogo y superación pacífica de las controversias limítrofes pendientes que permitió contar, para finales de siglo XX, con un nivel extraordinario de relaciones bilaterales y un acercamiento sin precedentes en sus relaciones mutuas.

---

<sup>24</sup> Mensaje Presidencial N° 236-353. Actualmente se encuentra en primer trámite constitucional.

<sup>25</sup> [http://www.latercera.cl/medio/articulo/0,0,3255\\_5664\\_216643863,00.html](http://www.latercera.cl/medio/articulo/0,0,3255_5664_216643863,00.html). Visitado el 13/06/2006.

<sup>26</sup> “Parlamentarios de la Unión Demócrata Independiente (UDI) acusaron la falta de un estudio serio respecto a la eventual derogación de la Ley Reservada del Cobre y aseguraron que éste no es el momento adecuado para pensar en quitar esos recursos a las Fuerzas Armadas (FFAA) nacionales”. [http://www.latercera.cl/medio/articulo/0,0,3255\\_5664\\_217264404,00.html](http://www.latercera.cl/medio/articulo/0,0,3255_5664_217264404,00.html). Visitado el 13/06/2006.

<sup>27</sup> Específicamente en el año 1991 cuando los presidentes Aylwin y Menem resolvieron 22 de las 24 disputas pendientes entre ambos países.

En el ámbito de la defensa, ambos países han desarrollado una gran variedad de iniciativas de confianza mutua e institucionalizado esquemas de diálogo y cooperación que le dan permanencia y estabilidad a la relación bilateral. Entre otras medidas se encuentran ejercicios conjuntos entre Fuerzas Armadas de ambos países, iniciativas de homologación en la medición del gasto en defensa<sup>28</sup>, entrenamiento conjunto de personal de las Fuerzas Armadas y participación bajo comando unificado en Operaciones de Paz.

Como resultado de las buenas relaciones entre Chile y Argentina, existen instancias y organismos de trabajo permanente<sup>29</sup> que han sido útiles tanto para el acercamiento bilateral como para distender situaciones a veces complejas. Anuncios de compra de armas, el incumplimiento de acuerdos comerciales o incluso episodios altamente complejos como el caso de espionaje en el consulado argentino en el sur de Chile no han llegado a tensionar de manera importante las relaciones y en general, se han logrado manejar exitosamente a un nivel adecuado para evitar una escalada a conflictos mayores.

El buen estado de las relaciones bilaterales con Argentina contrasta sin embargo con lo sucedido en la frontera norte del país. Aunque el intercambio comercial con Perú y Bolivia es fluido y no existen en la práctica diaria hechos que tensionen la frontera con ninguno de los vecinos, resulta evidente la falta de profundidad en una relación que carece de canales institucionales y que en el caso de Bolivia adolece incluso de relaciones formales.

Tal como lo señala el Libro de la Defensa del 2002, “alcanzar con Perú una relación estrecha y fructífera es un objetivo de gran relevancia”<sup>30</sup>. Aunque se han desarrollado esfuerzos bilaterales por afianzar una relación fluida en el plano político, no ha sido posible institucionalizar iniciativas similares a las ya existente con Argentina y durante el último tiempo las relaciones bilaterales han sufrido algunos episodios de fuerte tensión<sup>31</sup>.

La carencia de mecanismos formales y permanentes de diálogo ha tenido consecuencias directas en las relaciones bilaterales durante el último año. En medio de un clima electoral en Perú, instancias como el 2 + 2 o la reunión de Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas vieron suspendida su regularidad, evidenciando si no una crisis, al menos la existencia de problemas.

---

<sup>28</sup> Para mayor información sobre la iniciativa de homologación del gasto en defensa ver CEPAL. 2001. *Metodología estandarizada común para la medición de los gastos en Defensa*. Santiago. CEPAL. Un pequeño análisis de la iniciativa se describe en esta misma serie dedicada a Argentina. Rodríguez, Inés. Et Al. 2004. *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa. El caso de Argentina*. RESDAL.

<sup>29</sup> Como por ejemplo el mecanismo 2+2 que reúne a los Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países o el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG).

<sup>30</sup> Ministerio de Defensa Nacional. 2002. *Libro de la Defensa Nacional*. MINDEF. Santiago, pág. 59.

<sup>31</sup> En especial, la aprobación del congreso peruano de una nueva delimitación marítima. Ver Elizondo, José Rodríguez. 2005. “Chile-Perú: Crisis en la equidad tardía” *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 19, Vol. 2. Julio-diciembre.

En términos de la política de defensa, el gasto militar chileno, y la existencia de la Ley Reservada del Cobre que ha rendido fondos extraordinariamente altos durante los últimos dos años dio pie a la creación de un fondo especial para la compra de armamentos en Perú que aporta cada año alrededor de 45 millones de dólares adicionales al presupuesto de defensa<sup>32</sup>. Esta ley, da cuenta de los resquemores que genera en los vecinos el gasto militar nacional, que según varias fuentes se empina por uno de los más altos de la región.

Aunque el gobierno chileno ha insistido en que las compras de armas corresponden a renovación de material obsoleto<sup>33</sup>, en los países vecinos del norte ven con sospecha la compra de armamento por parte de Chile. La compra de tanques tipo Leopard II alemanes, submarinos a un consorcio franco-español, aviones F-16 nuevos en Estados Unidos y usados en Holanda no han dejado indiferente a los países de la región que en algunos círculos han denunciado a Chile de romper el equilibrio armamentista en la región<sup>34</sup>.

#### Gasto Militar de Chile v/s sus vecinos (SIPRI)

	1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	US	% del PIB	US	% del PIB	US	% del PIB	US\$ b	% del PIB						
Chile	2115	3.4	2240	3.7	2371	3.7	2461	3.7	2625	3.8	2521	3.5	3178	
Argentina	1803	1.3	1858	1.4	1821	1.3	1791	1.4	1480	1.2	1528	1.2	1503	
Perú	861	1.6	864	1.6	970	1.7	1027	1.9	734	1.3	775	1.3	778	
Bolivia	167	2.4	125	1.8	110	1.5	125	1.7	132	1.7	133	1.7	141	

Fuente: SIPRI 2005. En millones de dólares constantes de 2003.

#### Gasto Militar de Chile v/s sus vecinos (Military Balance)

	2004		2005		2006	
	PGB	Destinado a la defensa	PGB	Destinado a la defensa	PGB	Destinado a la defensa*
Chile	94.2	3.4		3.82		1.93**
Argentina	153	1.61	181	1.79		1.86
Perú	68.6	922 m	76.8	1.08		1.10
Bolivia	8.7	148 m	9.4	146 m		

Fuente: Military Balance 2006. Datos en Billones de dólares excepto m en millones

\* Presupuestado - \*\* No incluye ley reservada del cobre

<sup>32</sup> <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-68639-2006-06-18.html>. Visitado el 18/06/06.

<sup>33</sup> Y por cierto a la existencia de la Ley Reservada que destina los fondos de manera exclusiva para la compra de armas. El dinero no puede destinar esos fondos a otras áreas y con los excedentes se han prepagado algunos compromisos de largo plazo generado por las compras.

<sup>34</sup> Esta opinión corresponde más bien a círculos militares. En el ámbito académico existe acuerdo en torno a que las compras de Chile no revisten peligro para Perú.

Tras la victoria de Alan García en Perú, se espera que las relaciones bilaterales se distiendan en comparación con el período anterior y se reactiven algunos mecanismos de diálogo permanente. Se espera además, que la cuestión de la delimitación marítima obligue a los países a enfrentar las posiciones en el ámbito de organismos internacionales que condicionarán una agenda abierta.

En el caso de Bolivia, la falta de relaciones diplomáticas formales ha impedido durante décadas un acercamiento efectivo entre ambos países. Para Chile, no existen con Bolivia acuerdos limítrofes pendientes, apelando al Tratado de Paz y Amistad de 1904. La mediterraneidad del país altiplánico y la solicitud de una salida al mar por territorio chileno, están presentes de manera permanente en la agenda bilateral y de forma constante se utiliza como medida de negociación para acuerdos de carácter comercial. Con todo, el Libro de la Defensa Nacional señala expresamente el carácter pacífico de las relaciones bilaterales y consagra los principios de no beligerancia y solución pacífica de controversias.

Con todo, se han producido algunos hechos inéditos en la relación bilateral como la visita de los Comandantes en Jefe a cada país. Avanzar y mejorar la relación bilateral requerirá de abordar los temas de interés común y generar instancias de diálogo de carácter más permanente.

#### **1.4. Encuadre que brinda la política exterior a la política de defensa**

Desde el retorno de la democracia en el país, en el año 1990, la política exterior chilena se ha preocupado fundamentalmente de ampliar el reducido mercado económico nacional a través de la búsqueda de acuerdos comerciales en las más amplias regiones del mundo. A través de lo que se denominó como política de regionalismo abierto, los sucesivos gobiernos de la Concertación han priorizado un camino de búsqueda y consolidación de acuerdos económicos permanentes en diversos mercados mundiales<sup>35</sup>.

Este modelo de apertura comercial, sin embargo, se ha focalizado principalmente en Europa, Asia y Estados Unidos. Chile no es integrante pleno del MERCOSUR y los múltiples acuerdos comerciales firmados por el país – que lo convierten en una de las economías más abiertas del planeta- han sido

---

<sup>35</sup> En términos políticos, José Miguel Insulza habla de cinco principios básicos de la política exterior chilena. Primero, *la universalidad*, como el mantener relaciones diplomáticas con todos los países del mundo, la plena libertad de intercambio con todas las naciones y la participación en la organizaciones internacionales; segundo, *la no intervención y la cooperación internacional*, como la forma de garantizar que las relaciones entre naciones se desarrollen en pie de igualdad y con respeto mutuo, resguardando la autonomía de las naciones independientes. Tercero, *la responsabilidad internacional*, entendiendo que en el terreno internacional no sólo existen oportunidades, sino que también se deben asumir responsabilidades. Cuarto, *el respeto al derecho internacional y la solución pacífica de las controversias*. Como forma de evitar la supremacía de la fuerza en las relaciones internacionales. Quinto, *el regionalismo abierto*, pero teniendo como base la pertenencia a América Latina, región con la que existen elementos culturales e intereses compartidos. En Insulza, José Miguel. 1998. *Ensayos sobre política exterior de Chile*, Editorial Los Andes. Marzo.

fruto de negociaciones bilaterales en detrimento de negociaciones regionales y/o vecinales.

En un ámbito más político, a lo largo de los últimos quince años, Chile ha ido adquiriendo un mayor protagonismo relativo dentro de la región. La estabilidad política junto a un crecimiento económico estable le ha permitido alcanzar de forma progresiva puestos de representación en el concierto regional<sup>36</sup>, aumentando junto con ello su participación en distintas instancias de responsabilidad.

Hacia el segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia –coalición actualmente en el poder– el programa de gobierno, dando cuenta de los cambios que se producían en el mundo, señalaba la importancia de aportar de una manera distinta al sistema internacional. Esto se tradujo en una mayor integración a los planteamientos y foros multilaterales como la incorporación a Tlatelolco, al Tratado de No Proliferación Nuclear y las negociaciones con APEC, MERCOSUR Y NAFTA (Frei, 1995).

Los problemas de subordinación castrense, sin embargo, ponían cierta cuota de conflicto entre la política de defensa e internacional. En 1994, el entonces Comandante en Jefe del Ejército, Augusto Pinochet se opone a la participación en misiones de operaciones de paz, aún cuando, un año más tarde las instituciones militares participan en la pacificación de Irak y en el proceso que busca terminar con el conflicto Peruano-Ecuatoriano entre 1995 y 1998.

El Compromiso de Chile con la cooperación y la paz mundial es de larga data. En 1935 formó parte del protocolo que creó la Comisión Mixta Neutral para la solución del conflicto entre Paraguay y Bolivia por la región del Chaco Boreal. Desde 1949, el país ha enviado permanentemente tres militares a la frontera entre India y Pakistán y a partir de 1967, Chile ha participado activamente en la zona del Medio Oriente. Estos, constituyen sólo tres ejemplos de una vocación histórica que hasta mediados de los 90 se plasmó principalmente en el envío de observadores militares a zonas de conflicto.

El año 1994, a poco de asumir Frei la presidencia, el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros-Ghali, solicitó formalmente al país una mayor participación en Operaciones de Paz<sup>37</sup>. El gobierno evaluó dicha petición como un reconocimiento a la labor realizada por el país en materia de paz, pero a su vez, como una forma de mejorar la proyección y reinserción internacional a la cual estaban abocados desde el retorno democrático. Rápidamente, el entonces Canciller Edmundo Pérez-Yoma señaló la voluntad del gobierno chileno de incrementar su participación, analizando en cada caso el envío de contingente<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Durante la última década a ocupado dos veces un asiento rotativo en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Un chileno es el actual Secretario General de la OEA y hasta hace poco, Juan Gabriel Valdés era el representante del Secretario General de Naciones Unidas en la misión de Haití.

<sup>37</sup> *El Mercurio*, 17/03/1994.

<sup>38</sup> *El Mercurio*, 18/03/1994.

Esta postura oficial, sin embargo, no fue acogida con el mismo entusiasmo por la autoridad militar que consideraba a este tipo de misiones como no adecuadas para el Ejército y las Fuerzas Armadas. “Las intenciones de algunos en el sentido de transformar a las fuerzas armadas en un instrumento de características policiales en el ámbito internacional, en el caso de Chile no tienen asidero”<sup>39</sup>.

Con todo, en 1996 el gobierno de Eduardo Frei dio un salto cualitativo en materia de Política de Defensa al ser el primer gobierno que explicitó a través de un decreto de ley cuáles serían las directrices que normarían la participación del país en materia de ayuda internacional y Operaciones de Paz. En noviembre de ese año, se publicó el Decreto SSG N° 94 donde se declara la voluntad de Chile de participar activamente en este tipo de misiones.

A partir de este momento, las Fuerzas Armadas y Carabineros tenían expresamente una misión adicional a las consideradas en la Constitución, que incluía la colaboración en actividades de carácter multilateral de verificación de cese del fuego, colaboración en la separación de fuerzas, certificar el registro, entrega y/o destrucción de armamentos, desminado, observación de actos electorales, entre otros.

El instrumento legal señalaba expresamente que la responsabilidad de organización y control de las Fuerzas que participen en este tipo de misiones será del Ministerio Nacional de Defensa, quien cada año deberá considerar dentro de la Ley de Presupuesto las provisiones necesarias para enfrentar los costos que significan este tipo de misiones.

La seriedad y fuerza con la que el gobierno tomó el tema de Operaciones de Paz se reflejó nuevamente en 1998 cuando estableció una agregaduría de defensa en la Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas, vinculándose directamente con el Departamento de Operaciones de Paz de la organización. Ese mismo año, se decidió el envío de un pelotón de helicópteros a Timor Oriental.

Un año después, el gobierno del presidente Frei vuelve a dar un fuerte impulso en la materia al lanzar un nuevo decreto supremo, bajo el título “Nueva política nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz”<sup>40</sup>. En su artículo 1, se señala que el mantenimiento y la promoción de la paz mundial constituyen objetivos permanentes de la política exterior chilena y se expandió la posibilidad de actuar en misiones de imposición y construcción de la paz de acuerdo al capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

Durante la administración del gobierno de Lagos, se reafirmó el compromiso de Chile con el sistema internacional y la paz no sólo a través del envío de tropas a Haití<sup>41</sup>, sino que generando una política de largo plazo al

---

<sup>39</sup> Pinochet, Augusto. 1994. “Modernización del Ejército: Realidad y Futuros Alcances”, Conferencia del Comandante en Jefe del Ejército. Agosto.

<sup>40</sup> DS. SSG N° 68, 14 de octubre de 1999.

<sup>41</sup> El envío de contingente policial a Haití generó un gran debate entre el oficialismo y la oposición que adujo que los problemas de seguridad interna eran demasiado graves como para perder 18 policías en las

inaugurar bajo su mandato el Centro de Entrenamiento Conjunto para las Operaciones de Paz (CECOPAC). Inaugurado en el año 2002, el CECOPAC tiene como misión el entrenamiento de militares y civiles nacionales y extranjeros que deban participar en este tipo de misiones. Dependiente del Ministerio de Defensa, el CECOPAC está acreditado por las Naciones Unidas como centro de entrenamiento y desde su inauguración es el organismo asesor principal del Ministerio en el tema.

Ciertamente, la formulación de una política de Operaciones de Paz obedece a varios factores. Durante los años del gobierno militar, el sistema internacional mantuvo aislado al país en el ámbito político. El retorno democrático y las condiciones de los países de la región fueron posicionando al país en un lugar destacado lo que, de una u otra manera, permitió a los gobiernos de la Concertación asumir un rol internacional de mayor jerarquía. La política exterior, de esta forma, se fue configurando más allá de la búsqueda del intercambio comercial adquiriendo nuevas obligaciones multilaterales que se expresaron en una creciente participación del país en actividades de este tipo.

### **1.5. Metodología de exposición del presupuesto en defensa**

La transparencia en la exposición de los presupuestos públicos y la entrega de información estadísticamente confiable y comparable con otros países ha sido una preocupación del gobierno central y una tarea primordial de la Dirección de Presupuestos.

Esta entidad, dependiente del Ministerio de Hacienda, ha trabajado durante los últimos años en incorporar metodologías recomendadas por el Fondo Monetario Internacional “los que reorientan el foco de análisis desde los efectos de las operaciones de gobierno sobre sus necesidades de financiamiento hacia la evaluación del impacto de estas operaciones sobre el patrimonio del gobierno y, por ende, sobre el potencial que éste tiene a mediano y largo plazo para sustentar la política fiscal”<sup>42</sup>.

En la práctica se han realizado esfuerzos especiales por homogenizar la información de las operaciones fiscales que hasta el año 2004 tenía como base de valoración la caja. La nueva mirada del presupuesto incluye pasar a base devengada, definición sobre una base de adscripción institucional antes que funcional e incorporación de operaciones extrapresupuestarias.

Desde un punto de vista analítico, la nueva base de valoración del presupuesto tiene consecuencias de importancia en la práctica. La base devengada registra las operaciones en el momento que se origina la obligación

---

calles. En esta oportunidad, las Fuerzas Armadas y de Orden se alinearon a la postura del presidente y apoyaron por completo el envío de tropas a la isla.

<sup>42</sup> Ministerio de Hacienda. 2005. *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1995.2004*. Gobierno de Chile. Santiago. Julio.

de efectuar un pago y no en el momento en que se efectúa éste. De esta manera, mientras para una base de caja el foco del análisis está determinado por el uso de los fondos, para una base devengada el hecho económico está dado por el uso de recursos que no siempre tienen una expresión monetaria (consumo de capital fijo equivalente a la depreciación en la contabilidad privada). Entre varias de las cuestiones que se superan al contar con esta base de valoración se encuentran que los balances sobre base de caja consideran sólo los gastos financiables en un período fiscal, no si estos son sostenibles en el largo plazo.

El presupuesto nacional incluye a todos los organismos del sector público de los tres poderes del Estado y a una serie de organismos dependientes. Las instituciones que dependen del sector público son variadas y abarcar cada una de ellas, desde un punto vista presupuestario, supone una tarea compleja. El presupuesto chileno, sumándose a la tendencia internacional, se limita a las cuentas del Gobierno General.

En el ámbito de la defensa, de acuerdo al Decreto de Ley 1.263 de Administración Financiera del Estado componen el sector:

- Subsecretaría de Guerra
- Subsecretaría de Marina
- Subsecretaría de Aviación
- Subsecretaría de Carabineros
- Subsecretaría de Investigaciones
- Dirección General de Reclutamiento y Estadísticas de las Fuerzas Armadas
- Dirección General de Deportes y Recreación
- Instituto Geográfico Militar
- Corporación de Construcciones Deportivas
- Instituto Hidrográfico de la Armada de Chile
- Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerzas Aérea de Chile
- Fábrica y Maestranzas del Ejército
- Artilleros y Maestranzas de la Armada
- Dirección General de Aeronáutica Civil

			1999	2000	2001	2002	2003	2004
Clasificación funcional de las Erogaciones del Gobierno Central. Defensa. Moneda Nacional + Moneda extranjera	Millones de pesos	Defensa Militar	644.597	682.329	734.361	735.536	687.120	815.847
		I y D relacionados con la defensa	2.843	2.804	2.671	2.931	2.964	4.147
	% del PIB	Defensa Militar	1,7	1,7	1,7	1,6	1,4	1,4

	I y D relacionados con la defensa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
% del gasto total	Defensa Militar	7,7	7,5	7,6	7,1	6,3	7,0
	I y D relacionados con la defensa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Ministerio de Hacienda. 2005, *Ibid.*

Una de las características particulares del presupuesto nacional es que en él se contiene un presupuesto en moneda nacional y otro en moneda extranjera expresada en dólares. La clasificación del mismo es por partida y es posible acceder a información sobre capítulos y programas. Esto último sin embargo, corresponden a una clasificación general y no es posible identificar con detalle los programas asociados al gasto más que en categorías generales.

La partida presupuestaria de defensa contiene a las Subsecretarías de Guerra (Ejército), Marina y Fuerza Aérea. Además, administrativamente, la policía de Carabineros y la Policía Civil dependen del Ministerio de Defensa, por lo que están contenidos los datos presupuestarios de ambas instituciones. Vale la pena reiterar que en los presupuestos presentados por DIPRES no se incorporan por razones obvias los montos correspondientes a la Ley Reservada del Cobre ni tampoco los destinados a la previsión del personal del sector.

Para los dos últimos años, la Ley de Presupuesto considera los siguientes montos:

	2005		2006	
	Moneda Nacional Miles de \$	Moneda Extranjera convertida en dólares	Moneda Nacional Miles de \$	Moneda Extranjera convertida en dólares
Presupuesto nacional Total	<b>9.497.924.608</b>	<b>271.433</b>	<b>10.556.978.359</b>	<b>289.002</b>
Defensa	<b>924.620.643</b>	<b>144.520</b>	<b>973.502.954</b>	<b>157.276</b>
Ejército de Chile	243.100.978	33.240	256.262.601	33.240
Subsecretaría de Guerra	4.092.846	5.024	4.780.210	5.387
Armada de Chile	182.416.512	40.888	188.341.118	40.788
Subsecretaría de Marina	734.215		760.759	
Fuerza Aérea de Chile	106.944.207	43.910	110.699.670	48.910
Subsecretaría de Aviación	545.826		565.343	
Carabineros de Chile	288.778.604	21.458	320.572.528	28.951
Subsecretaría de Carabineros	676.572		813.277	
Policía de Investigaciones	78.343.912		85.522.265	

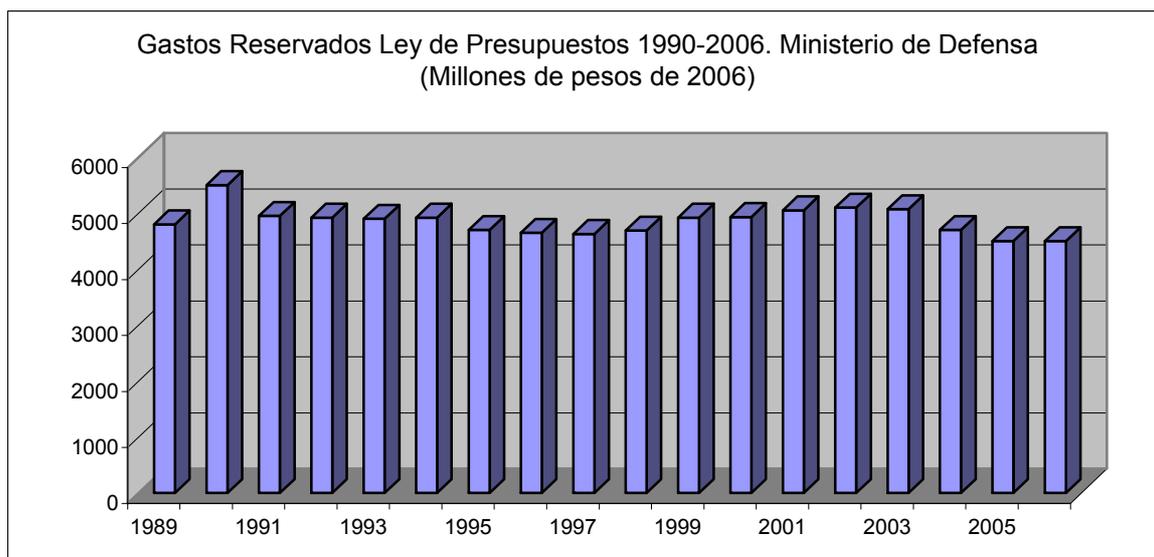
Subsecretaría de Investigaciones	350.774		341.949	
Dirección Administrativa MINDEF	1.047.892		1.079.329	
Dir. General de Movilización	691.248		422.326	
Instituto Geográfico Militar	1.046.339		948.790	
Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada	2.130.564		2.124.272	
Dirección General de Aeronáutica Civil	13.565.741			
Servicio Aerofotogramétrico de la FACH	154.413		268.517	

Fuente: www.dipres.cl

La evaluación presupuestaria es un tema de especial interés para la administración financiera del Estado. Durante los últimos años, se han explicitado varios programas susceptibles de control y evaluación, principalmente en las áreas de protección social, salud y educación. Entre los años 1997 y 2005, solo 1.090 millones de pesos han sido evaluados en defensa, correspondientes a un 0.1% del monto total de los programas evaluados.

Otra de las cuestiones centrales en el gasto en defensa es el alto monto de los gastos reservados destinados al sector. A diferencia de lo sucedido en la administración civil que ha bajado progresivamente este ítem hasta alcanzar un 0,02% del gasto público y un tercio de lo que significaban estos gastos el año 1999, la defensa mantiene sus gastos reservados en \$4.150 millones, en virtud de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas que fijó como piso esos montos en 1989<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Ministerio de Hacienda. 2005. *Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de ley de presupuestos del Sector Público para el año 2006*. Ministerio de Hacienda. Septiembre.



Fuente: Ministerio de Hacienda 2005. *Ibid.* Pág. 43.

El comportamiento de los presupuestos de defensa de los últimos dieciséis años están determinados por la ley que establece su mínimo equivalente al presupuesto del año 1989. El régimen militar, antes de salir del poder, estableció un piso mínimo para evitar que los sucesivos gobiernos recortaran drásticamente el presupuesto militar. En el largo plazo, sin embargo, estos pisos se convirtieron en un techo ya que salvo dos excepciones, los presupuestos se han manejado en torno a los montos previamente establecidos, ajustados como lo establece la normativa.

Algo similar ha sucedido con los montos reservados. Como parte de un movimiento general de la administración pública, la tendencia de estos ha sido a la baja y durante los últimos dos años han vuelto a su mínimo legal. Será necesario durante los próximos años la discusión de la Ley Reservada del Cobre, de la Ley Orgánica Constitucional y la Ley Previsional para mejorar la eficiencia del sector y la distribución de los dineros fiscales, en función sobre todo, del gasto social.

## Capítulo 2º

### 2.1. Conceptos básicos sobre presupuesto y transparencia presupuestaria

#### 2.1.1. Estructura presupuestaria del Ministerio de Defensa Nacional

El Ministerio de Defensa Nacional se gestiona en lo presupuestario, a través de 5 Subsecretarías y 22 presupuestos diferentes, los recursos públicos que conforman los presupuestos de los sectores de defensa y seguridad pública, y asimismo de los organismos descentralizados, que siendo parte del Ministerio, entregan servicios específicos a la comunidad<sup>44</sup>.

Por medio de las correspondientes Subsecretarías se canalizan los presupuestos de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad. Ellas participan en la preparación de cada presupuesto y sirven como conducto para entregar a las instituciones, las políticas e instrucciones gubernamentales sobre el presupuesto y su ejecución. Asimismo, son responsables de informar a la Contraloría General de la República del avance en la ejecución presupuestaria y, en general, de ejecutar todos los actos administrativos que relacionan a las instituciones de su dependencia presupuestaria con el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República, y, si así se requiriera, con el Congreso Nacional.

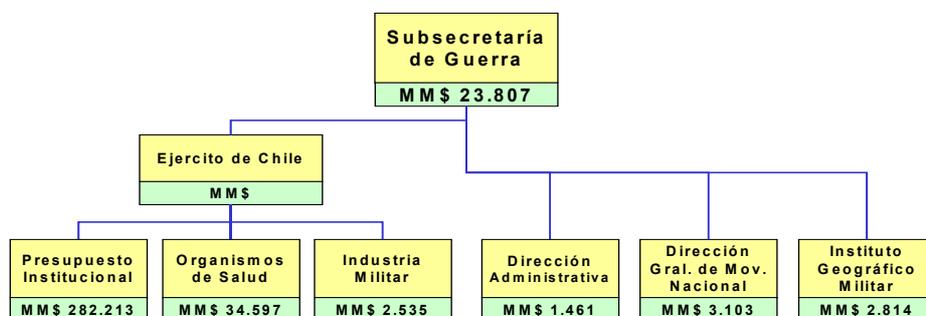
Este presupuesto debe ser analizado en varias categorías, las que reflejan los diferentes objetivos de los servicios entregados por las organizaciones receptoras de dichos presupuestos.

---

<sup>44</sup> La Ley de Presupuestos para el año 2006 contiene el desarrollo completo de los capítulos y programas separados que lo constituyen; ver Partida 20, Ministerio de Defensa Nacional.

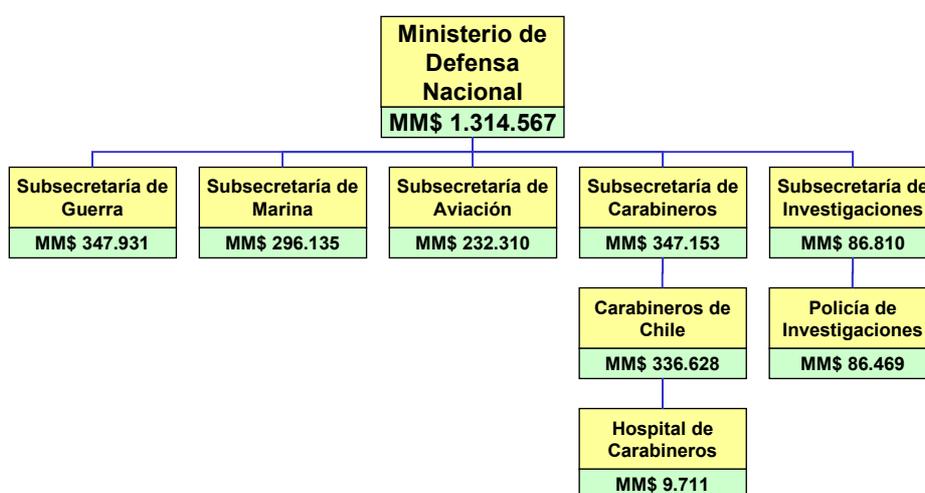
## Organigramas Presupuestarios

Presupuesto 2006



## Organigrama Presupuestario

Presupuesto 2006

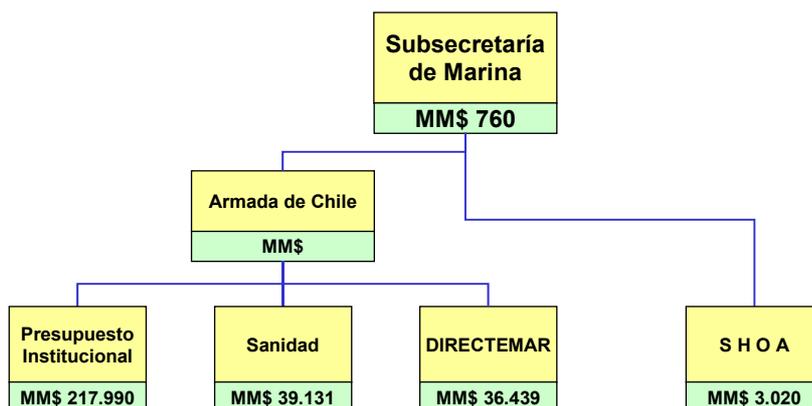


Fuente: Contraloría, DiPres

Una primera categoría presupuestaria corresponde al presupuesto de la **Defensa**, entendida en los términos definidos en el Libro de la Defensa Nacional. El mismo está constituido por los presupuestos incluidos en los capítulos respectivos de las partidas de las Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación, los presupuestos institucionales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. A ellos se suma parte de los presupuestos de la Dirección General de Movilización Nacional y de la Dirección Administrativa. Esta categoría es similar

a la definida en el trabajo llevado a cabo por CEPAL sobre estandarización de la metodología para medir el gasto en defensa, el que se discute en el siguiente punto. Asimismo, esta división o categorización está basada en la clasificación entregada por Naciones Unidas sobre las funciones de gobierno y sobre ella, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda clasifica los gastos en defensa.

## Organigramas Presupuestarios Presupuesto 2006



Fuente: Contraloría, DiPres

Tanto desde el punto de vista político como del económico, dicho presupuesto constituye lo central del presupuesto del Ministerio, y por lo tanto la gestión presupuestaria ministerial se centra fundamentalmente en ello.

El gasto asociado a este sector aparece en las “Estadísticas de las Finanzas Públicas”<sup>45</sup>, bajo el título 702 en la clasificación funcional de las erogaciones del gobierno central, gasto en el que se incluyen además los gastos realizados al amparo de la “Ley Reservada del Cobre”, cuestión que se revisará en detalle en el siguiente punto. Su financiamiento fundamental contemplado en el presupuesto, está constituido por Aporte Fiscal, es decir transferencias directas de recursos desde el Tesoro Público, siendo marginal la participación de otras fuentes de financiamiento, como algunas transferencias y enajenaciones no contempladas en el presupuesto. Dicho presupuesto será objeto de una ley que regirá para el año que se aprueba, la que se genera de acuerdo al sistema presupuestario chileno.

<sup>45</sup> Ver Estadísticas de las Finanzas Públicas, publicación oficial preparada por el Ministerio de Hacienda, sobre los ingresos y gastos del sector público clasificado por diversos criterios.

## Organigrama Presupuestario Presupuesto 2006



Fuente: Contraloría, DiPres

La segunda categoría está conformada por los presupuestos de **Seguridad Pública**, que engloba las partidas de las Subsecretarías de Carabineros e Investigaciones con todos sus capítulos. A la fecha, subsiste una doble dependencia de ambas instituciones: en lo operativo, del Ministerio del Interior; y en lo administrativo, incluido lo presupuestario, del Ministerio de Defensa Nacional no constituyendo en ningún caso Gasto en Defensa para los efectos de su clasificación siguiendo estándares internacionales. A futuro, de acuerdo a la reforma constitucional recientemente aprobada y a un proyecto de ley en discusión en el Congreso Nacional, esta situación cambiará, pasando a depender de un Ministerio de Seguridad Pública. De esta manera, se despejará de la carga presupuestaria del Ministerio de Defensa el gasto asignado a las instituciones policiales, lo que en la actualidad conduce a interpretaciones erróneas del gasto.

Un tercer grupo lo constituyen los presupuestos de las **Organizaciones Descentralizadas** dependientes del Ministerio, las que en general prestan servicios específicos, financiados por el cobro de tasas y derechos o mediante la venta de servicios al público en general o a usuarios determinados. Además de los organismos descentralizados, se incluyen en este grupo otras organizaciones dependientes de las Fuerzas Armadas y Carabineros, que son prestadoras de servicios y cuya gestión se basa en los ingresos que genera su

operación; entre los que se cuentan las direcciones de salud o sanidad de las Fuerzas Armadas, las que entregan sus servicios al personal activo o retirado, a sus familias y a usuarios externos contra el pago de las prestaciones, en forma directa o a través de fondos de salud financiados con sus cotizaciones. Los servicios prestados en este grupo no generan un gasto en **defensa**, de acuerdo a la clasificación funcional antes mencionada, y están financiados por los ingresos de operación de los organismos que los prestan.

En los organigramas se muestra la estructura presupuestaria del Ministerio, su categoría, su forma de gestión y su presupuesto de gastos para el año 2006.

El Ministerio de Defensa Nacional no tiene una ley orgánica que lo estructure y la actual organización ministerial, que se ha ido generando por leyes y reglamentos específicos, no permite, entre otros efectos, una gestión presupuestaria adecuada. Más allá de las capacidades de asesoría implementadas en las subsecretarías y en el nivel ministerial y que no pueden ser llevadas a cabo orgánicamente, no existe capacidad en la actual estructura para liderar una política de gestión presupuestaria. Lo que se ha hecho, se ha logrado con una organización *ad hoc*.

Recientemente, se presentó al Congreso Nacional un proyecto de Ley Orgánica del Ministerio que busca subsanar estas deficiencias. Con este proyecto se busca subsanar las falencias de la dirección política del Ministerio, entregando mayores capacidades a organismos centralizados entre las que se encuentran una mayor capacidad de dirección político estratégica y dar dirección a los procesos presupuestarios y de adquisiciones.

### **2.1.2. Características del presupuesto y del gasto en defensa**

El gasto fiscal en defensa consiste en los presupuestos de las tres Subsecretarías de defensa, Guerra o Conducción Superior, Marina y Aviación, los presupuestos del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, los aportes a la Dirección de Movilización Nacional y los gastos generados a través de la denominada Ley Reservada del Cobre. Asimismo y para mantener una continuidad con los datos consignados, se entiende como Gasto Fiscal en Defensa a la suma de los aportes fiscales o transferencias de la Tesorería General de la República.

En el punto siguiente se mostrará la misma información presentando el gasto efectivo, el que ha diferido en los últimos años del aporte fiscal por la existencia de saldos de caja y otras cuentas de control, derivados de la congelación de valores asignados a ciertas partidas durante los años 2001 a 2004, los que han sido paulatinamente liberados en los últimos años; y que

además, considera la Ley del Cobre desde el punto de vista de su gasto y no de su rendimiento, lo que aplana las diferencias que la variación de estos ingresos genera.

Si se analizan los valores del presupuesto del sector en términos reales, desde 1989 a la fecha se pueden distinguir dos tendencias: el aporte fiscal establecido en las leyes de presupuesto y ejecutado, de acuerdo a los estados entregados por la Contraloría General de la República, y el comportamiento del total, incluyendo en él las transferencias efectuadas por la Tesorería General de la República de acuerdo al rendimiento de la Ley Reservada del Cobre. Estos valores fueron consolidados cada año al tipo de cambio promedio anual y corregidos mediante la variación del promedio anual del Índice de Precios al Consumidor.

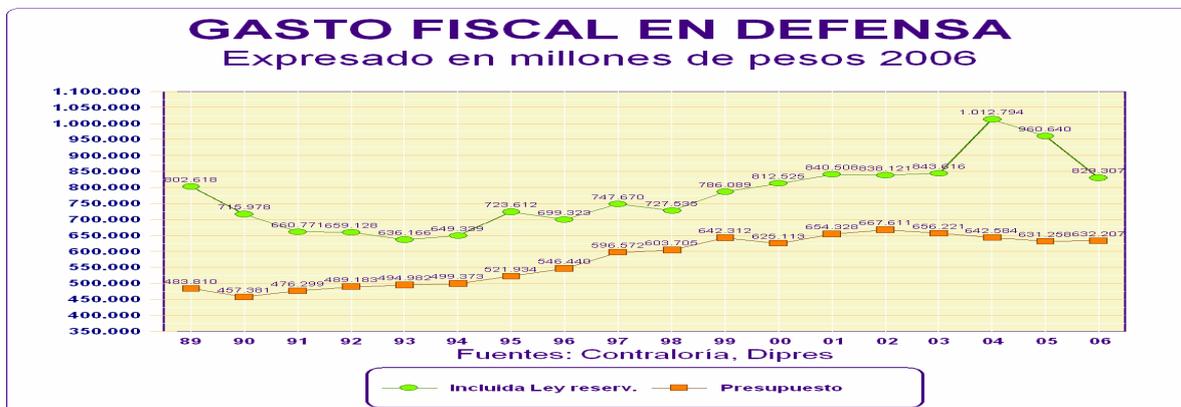
La primera curva, que muestra los valores contemplados en el presupuesto, muestra un crecimiento real cuyo componente más importante es personal, como se verá al analizar la distribución de ese gasto; muestra asimismo un estancamiento a partir de 1999, para iniciar un descenso que se prolongó por tres años, habiendo marcado el año 2002 un máximo. Este estancamiento en el gasto, que al compararlo con el Producto Interno Bruto (PIB) se transforma en una baja relativa, tiene dos antecedentes: la política restrictiva del gasto público en especial de defensa durante los años recién pasados y, la política fiscal que ha puesto un fuerte énfasis en el gasto social y en los equilibrios macroeconómicos.

La curva superior, muestra las transferencias totales de Tesorería, incluido el rendimiento de la Ley Reservada del Cobre, de acuerdo a los valores publicados por el balance de CODELCO (Corporación Chilena del Cobre), muestra los efectos de la variabilidad del precio del cobre en los últimos años, con altas y bajas que hacen variar la tendencia que muestran los presupuestos del sector defensa. Los ingresos y gastos que se generan al amparo de la denominada "Ley Reservada del Cobre" no se incluyen en la ley de presupuestos.

Cabe señalar que todas las adquisiciones que se efectúan con cargo a los fondos provenientes de la ley tienen el carácter de secreto, pero la ley ha instruido al Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA), organismo que registra los recursos de la ley, para que informe al Ministerio de Hacienda sobre el uso de los fondos generados, los que se incorporan en las estadísticas sobre el gasto fiscal en forma global y consolidada. (Ver punto siguiente)

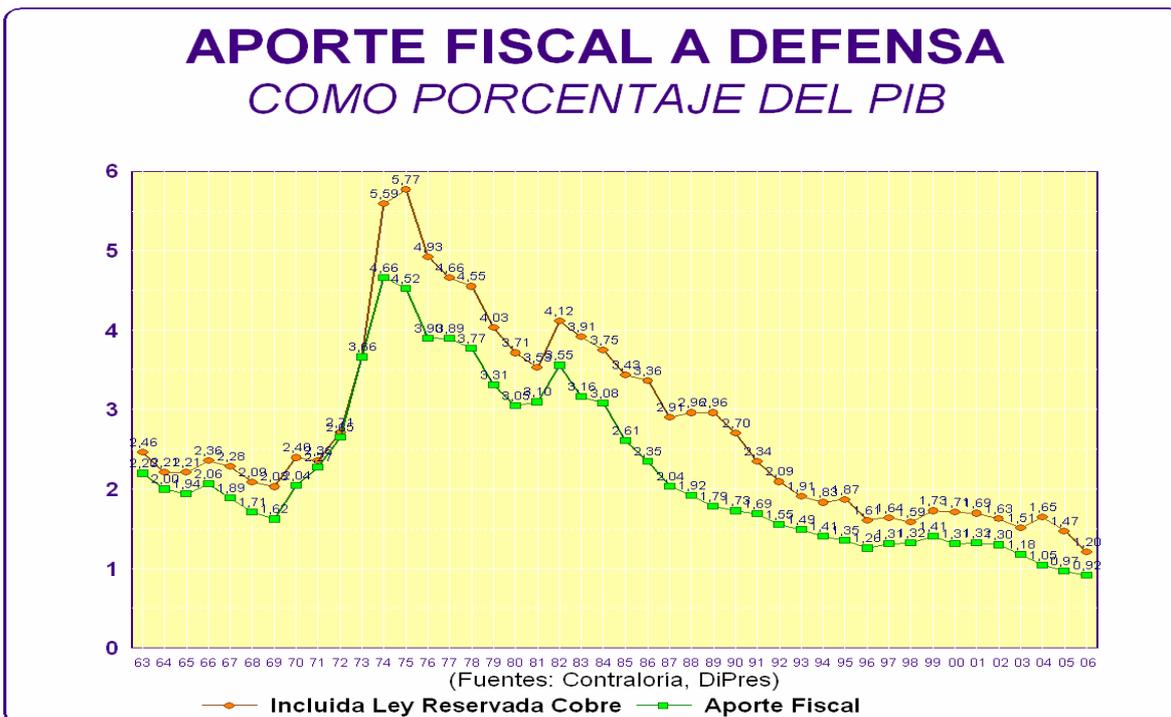
La modernización no debiera afectar mayormente los niveles de gasto, pero sí su distribución, y en los próximos años, el gasto debería tomar un ritmo de crecimiento siempre menor que el PIB, pues las remuneraciones deben

acompañar el crecimiento del ingreso nacional per cápita y unas Fuerzas Armadas más tecnificadas requieren de un mayor gasto operativo para mantener su nivel de eficiencia.



Al comparar el gasto en defensa en su relación con el PIB a largo plazo, se pueden apreciar tendencias que reflejan las contingencias que el país ha debido enfrentar y cómo la apertura democrática en Chile y en la región, con la disminución de las amenazas tradicionales sobre la soberanía, han significado un requerimiento menor sobre la economía y el fisco para enfrentar la defensa del país.

Se puede apreciar que los problemas con países vecinos y que coincidieron con el gobierno militar, que se arrastraron durante todo el siglo XX y se transformaron en críticos entre 1974 y 1982, implicaron un fuerte aumento en el gasto y en el esfuerzo económico para solventar la defensa.



Fuente: Contraloría, DiPres

Si se analiza el tramo final de la curva, entre 1989 y 2006, se puede ver una baja sostenida, a pesar de los altibajos producidos por la Ley del Cobre y aumentos puntuales del presupuesto, originados en aumentos de remuneraciones entre 1997 y 1999.

Por otro lado, ello muestra como el desarrollo y el crecimiento económico han ido reduciendo la relación del gasto en defensa con el producto, es decir reduciendo el esfuerzo económico necesario para la defensa.

Es importante señalar que el propio desarrollo va generando presiones para que el gasto crezca. Por ejemplo, las remuneraciones deben mantener un correlato con las remuneraciones del sector público y estas, a su vez, con las del sector privado. Asimismo, el reemplazo de equipos que terminaron su vida útil, significa un salto tecnológico importante, con mayores gastos por la adquisición de equipos más modernos, personal más calificado y más caro, aunque en menor número, y con mayores costos operativos.

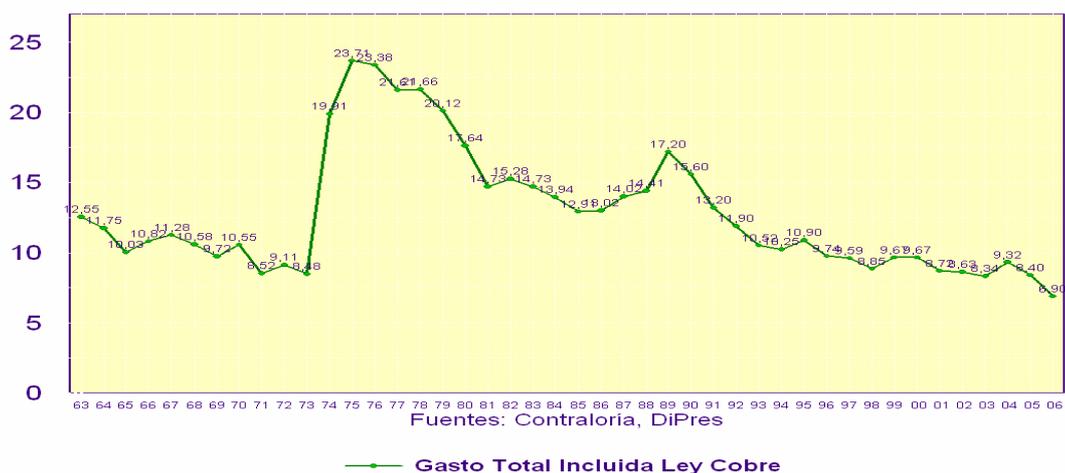
## APORTE FISCAL FUERZAS ARMADAS COMO % DEL PIB



Fuente: Contraloría, DiPres

Al analizar el aporte fiscal en defensa en relación con el PIB se puede apreciar una disminución permanente derivada del aumento del gasto fiscal y un crecimiento menor del gasto en defensa.

## GASTO FISCAL EN DEFENSA COMO PORCENTAJE DEL GASTO FISCAL



El gasto en defensa es un concepto sobre el cual se han planteado importantes discusiones, y por ser la expresión de los recursos que la sociedad destina a la defensa, entrega al país y a la comunidad internacional

una visión sobre el compromiso de cada Estado con las necesidades que surgen de la política de defensa. Aparece, por lo tanto, conveniente y necesario aclarar qué significa este gasto y cuál es su monto.

Como primera cuestión el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional y de sus instituciones y organismos subordinados muestra objetivos que son muy diferentes y que agrupan la seguridad en la actividad marítima y en la aeronavegación, el desarrollo cartográfico y oceanográfico, la seguridad interior y específicamente la ciudadana, servicios de salud al personal militar y policial, a sus pensionados y a la comunidad, y la producción del bien social que es la defensa.

Como hay opiniones diversas para medir este concepto de gasto en defensa dependientes del organismo que lo calcule, como por ejemplo el FMI, organizaciones no gubernamentales como el SIPRI, el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos con sede en Londres, publicaciones especializadas como la revista *Jane's*, el gobierno de los Estados Unidos, entre otros y para despejar el concepto, se solicitó a la CEPAL, en conjunto con Argentina, que diseñara una metodología común para medir el gasto en defensa<sup>46</sup>.

Se ha llevado a cabo con el apoyo de CEPAL un esfuerzo conjunto con Argentina de poner al día la metodología y reconstituir una serie calculada con los criterios allí establecidos, entre los años 1996 y 2004. Al respecto, el Departamento de Estadísticas de la Dirección de Presupuestos ha calculado el gasto en defensa entre los años 1995 y 2004, utilizando para ello la "Clasificación Funcional de las Erogaciones del Gobierno Central" construida sobre la base de recomendaciones de las Naciones Unidas, el FMI y la OCDE. Los criterios utilizados para constituir el sector defensa, son los mismos utilizados por CEPAL en el desarrollo de su metodología. El resultado de dicho trabajo se muestra en el gráfico con el gasto en defensa como porcentaje del PIB.

---

<sup>46</sup> CEPAL. 2001. *Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa*. Disponible en <http://www.resdal.org.ar/Archivo/d0000235.htm>.



Fuente: Contraloría, DiPres

El personal y su gasto asociado, que explica más de la mitad del gasto en defensa, considerados los aportes de la Ley Reservada del Cobre, ha tenido un desarrollo muy similar al resto del gasto, aunque si consideramos sólo el presupuesto explica en gran medida la baja relativa de los últimos años.

La política de personal gira sobre tres bases que la condicionan y que afectan el gasto. Ellos son: los sueldos del sector público en general, de cuyos reajustes participa el personal de las Fuerzas Armadas y las Policías, y cuyo nivel medio deben mantener, por lo que también han tenido mejoras específicas. También se debe tener presente que a futuro, estos efectos se producirán nuevamente, asociados a mantener los sueldos del personal de la administración pública en general a la par con el crecimiento de la productividad y que la modernización de los sistemas de defensa implica personal entrenado y calificado técnicamente, el que tiene un costo mayor que el actual. A ello se agrega el requerimiento de un personal con mayor nivel de educación y preparación y por ende de expectativas económicas mayores por el que se debe competir.

La otra base de esta situación la constituye el crecimiento del personal durante los años '70, personal que ha permanecido en las filas hasta completar su tiempo de servicio y que ha debido iniciar su retiro en forma masiva en estos últimos años. Dicho personal, por efecto del cumplimiento de requisitos, ha recibido aumentos de sueldos, acceso a nuevas asignaciones, ascensos, trienios, entre otros, que han aumentado el gasto; este fenómeno denominado envejecimiento de la planta, implica que el tiempo de servicio promedio, antigüedad, y el gasto promedio por militar ha aumentado. Ello se ha traducido además en un aumento en el gasto previsional, por este gran número de retirados con mayores pensiones que se incorporan al sistema previsional.

Aunque el presupuesto de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, CAPREDENA, está contenido en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social<sup>47</sup>, por su directa relación con las políticas de personal de las instituciones de la defensa, y porque es considerado por la metodología de la CEPAL como una categoría complementaria al gasto en defensa, se entrega una visión general de las tendencias del gasto.

Durante los últimos quince años, desde 1990 a la fecha, el gasto asociado a previsión militar ha mantenido un crecimiento permanente e importante, el que en términos del aporte fiscal necesario para pagarlo, ha crecido en más de un 120 % en términos reales en el lapso analizado. CAPREDENA, con las cotizaciones que recibe de activos y pensionados debe pagar el 25 % de las primeras pensiones así como aportar a otros fondos (como el de auxilio social) y solventar los gastos de la caja.

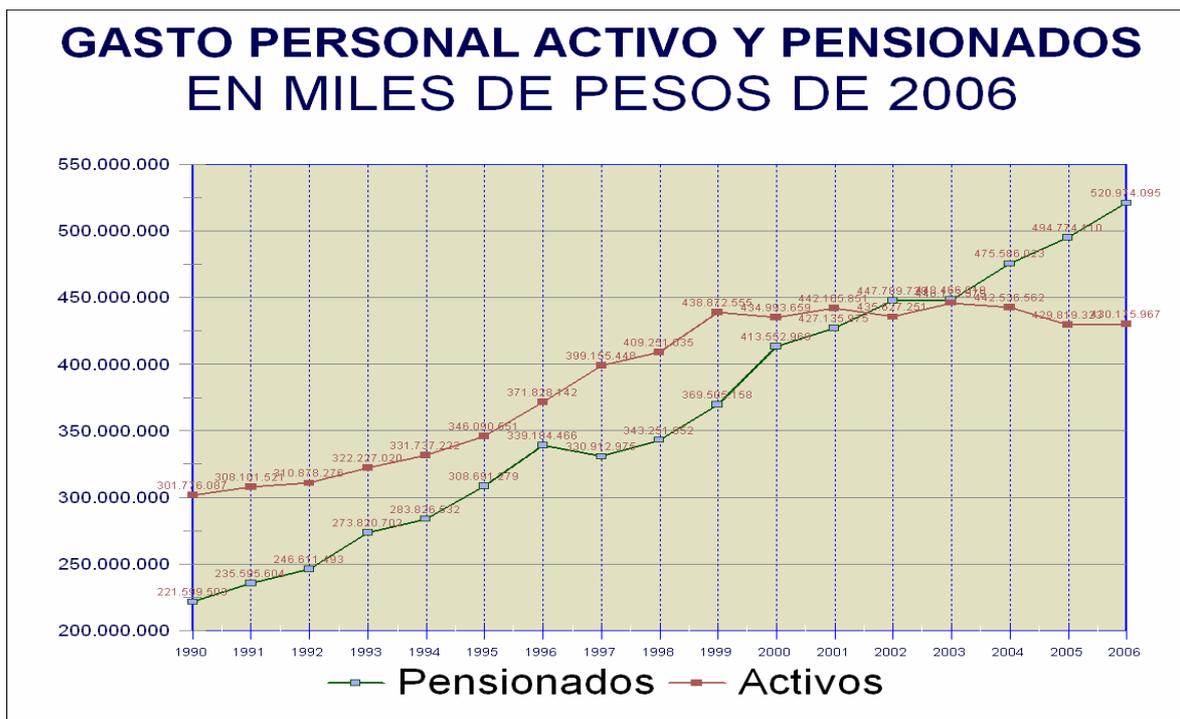
El Estado, de acuerdo a la ley, debe concurrir con el 75 % de las primeras pensiones más los reajustes y solventar cualquier diferencia que no pueda ser cubierta con las cotizaciones. Hoy las cotizaciones pagan entre un 11 y un 12 % de las pensiones vigentes, debiendo el fisco cubrir el resto de los gastos.

Las causas de esta situación hay que buscarlas en las políticas de personal de las Fuerzas Armadas, en las modificaciones a la normativa legal en los últimos años del gobierno militar y en el efecto demográfico del envejecimiento de la población en general y de los pensionados de las Fuerzas Armadas en particular, lo que significa que las pensiones deben pagarse por un período más largo de tiempo.

Dichas políticas han significado un masivo proceso de retiros y con pensiones mejoradas al ser estas similares al sueldo en actividad.

---

<sup>47</sup> En igual situación se encuentra la Dirección de Previsión de Carabineros (DIPRECA), organismo que entrega servicios de previsión social al personal de las fuerzas de seguridad pública.



Fuente: Contraloría, DiPres

El presupuesto del gasto previsional de la defensa se encuentra incluido en el presupuesto del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, los beneficios previsionales se encuentran claramente definidos en distintos cuerpos legales y su situación es conocida y analizada permanentemente, en conjunto con el resto del sistema previsional chileno, por lo que en este ámbito se aplican todas las medidas de modernización de la gestión presupuestaria implementadas en el sector público chileno durante los últimos años.

### 2.1.3. Características del sistema presupuestario chileno y del presupuesto de defensa

El sistema presupuestario chileno ha mantenido su estructura desde 1975<sup>48</sup>, manteniéndose prácticamente sin cambios mayores hasta la fecha. Las diversas modificaciones que se le han introducido en los últimos años han tenido como objetivo limitar las capacidades del Ejecutivo para modificarlo, para aumentar la participación del Congreso Nacional en su formulación y en el seguimiento de su ejecución, introducir mayores niveles de transparencia y responsabilidad pública de quienes lo ejecutan, y para incorporar herramientas de planificación y control de gestión en su formulación y su ejecución.

A este respecto se han introducido las siguientes herramientas:

- Programas de Mejoramiento de Gestión, constituido por compromisos por servicio de cuyo cumplimiento depende el pago de una bonificación.

<sup>48</sup> Su origen se encuentra en el Decreto Ley 1.263 de 1975.

- Definiciones Estratégicas que establecen los objetivos estratégicos de cada servicio y su relación con las asignaciones presupuestarias.
- Indicadores de Desempeño Institucional.
- Evaluación de Programas.
- Balance de Gestión Integral.

Asimismo, el sistema de contabilidad pública ha sido modificado para mejorar el control de la ejecución, introduciendo el concepto de devengado en la imputación de los gastos e ingresos; con lo que se busca que refleje con mayor exactitud los hechos económicos que registra, sobre todo el compromiso fiscal inherente en los gastos.

Ello ha sido acompañado por una política fiscal que busca garantizar los equilibrios macroeconómicos con la denominada regla de superávit estructural, mejorar la focalización de los recursos hacia los servicios de carácter social y lograr un nivel adecuado de flexibilidad.

El presupuesto contiene estimación de los ingresos (con varias excepciones, la más importante es la Ley Reservada del Cobre) que el Estado centralmente, o eventualmente los servicios públicos, percibirá en un año calendario y una autorización máxima de gastos para cada uno de los servicios y programas considerados. El presupuesto así construido contempla al Gobierno Central, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, quedando fuera de él, las empresas públicas.

En cuanto al Ejecutivo, se presentan en primer lugar todos los ingresos que son percibidos centralmente, básicamente impuestos, tasa y derechos de beneficio fiscal y las utilidades de las empresas públicas y de los fondos de inversión. Eventualmente algunos servicios reciben ingresos por tasas, derechos o cobros por sus prestaciones y, los distintos servicios previsionales recaudan aportes personales y patronales. Cuando un servicio recibe ingresos por venta de activos, se consideran dentro de su presupuesto.

A continuación se detallan los presupuestos de ingresos y gastos de cada uno de los ministerios y de los servicios dependientes; en cada presupuesto o partida se pueden distinguir programas de gasto, lo que es sólo una clasificación de presentación presupuestaria y no debe ser confundido con un sistema presupuestario por programas.

Cada presupuesto contiene una clasificación que, en general, se presenta a nivel de subtítulo, el que se define como una agrupación de operaciones presupuestarias de características o naturaleza homogénea<sup>49</sup>, con la inclusión de glosas que autorizan algún gasto específico, tanto a nivel de ingresos como de gastos. Por el mecanismo de la glosa se identifican todos los gastos reservados, los que hoy día se encuentran minimizados y autorizados solamente a un número muy reducido de ministerios. Ello genera presupuestos

---

<sup>49</sup> El clasificador presupuestario fue establecido por el Decreto de Hacienda N° 854 del año 2004, publicándose todos los años en las “Instrucciones para la ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público” del Ministerio de Hacienda.

muy sencillos, que no ocupan, salvo excepciones, más de una página. En la tramitación del presupuesto se incluyen compromisos de gestión, programas especiales que deben ser controlados específicamente y revisiones exhaustivas de algunos servicios.

El sistema presupuestario descrito es relativamente simple y permite una tramitación y aprobación en los plazos que la ley exige. Si bien su simpleza puede atentar contra el grado de transparencia que se logre, los mecanismos de control que lleva asociados permiten que los presupuestos puedan ser conocidos, analizados y controlados tanto en las etapas de formulación como en las etapas de ejecución y control. Durante la etapa de aprobación, el Ejecutivo está obligado a entregar al Congreso los antecedentes que este requiera, los que están a disposición del público en general a través de diversos mecanismos, como la página electrónica del Ministerio de Hacienda y la discusión parlamentaria (generalmente centrada en las cuestiones de mayor relevancia económica, política o social).

Contenidos en los distintos conceptos de gastos existen mecanismos legales que obligan a que la formulación presupuestaria sea realizada considerando situaciones reales como el personal contratado o las obligaciones derivadas de los compromisos previsionales asumidos por el Estado. En su nivel de ejecución tanto la política de personal como los gastos que de ella se derivan son conocidas, discutidas y controladas. Además, como son públicas, pueden ser verificadas por quien desee hacerlo<sup>50</sup>.

Algunas asignaciones presupuestarias que significan transferencias a privados son presupuestadas con mayor detalle, y su distribución esta regida por reglamentos o leyes. En el caso de las inversiones, estas deben ser evaluadas previamente por un organismo central (Ministerio de Planificación) y de ser positivas, pueden ser incluidas en un presupuesto. Asimismo las inversiones y todas las compras que lleve a cabo el sector público deben ceñirse a la “Ley de Compras Públicas” que establece cómo debe hacerse y los derechos de los oferentes o proveedores para conocer el proceso completo y recusarlo si se consideran afectados.

En general, todos los organismos dependientes del Ministerio de Defensa se rigen en lo presupuestario por la norma general, salvo excepciones importantes asociadas a las Fuerzas Armadas, en cuyo caso el acceso a la información pertinente está limitado a los organismos autorizados para ello. Aún así, los niveles de gasto son conocidos, las remuneraciones y otros derechos del personal están establecidos por leyes de carácter público y las adquisiciones, en general, deben regirse por la Ley de Compras Públicas.

La Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas establece que la responsabilidad presupuestaria reside en los comandantes en jefe respectivos de cada Fuerza Armada, tanto en su reglamentación como en su preparación, ejecución y control. Deben regirse por las mismas normas que todas las instituciones del Estado chileno, pero ello limita las atribuciones de los

---

<sup>50</sup> Véase la Ley N° 19.863, “Normas sobre Transparencia Presupuestaria”.

subsecretarios y del Ministro de Defensa. Esto ha significado que cada una de las Fuerzas Armadas hayan desarrollado sus propios sistemas presupuestarios y no exista una capacidad de dirección formal de estos procesos. Pero ello no implica que las Fuerzas Armadas tengan autonomía presupuestaria o hayan constituido un sistema autárquico, pues los límites de gasto son establecidos en las leyes de presupuesto anuales (aunque tienen mínimos o pisos referidos al año 1989 y hoy día largamente superados) y están sujetos a las mismas políticas y restricciones presupuestarias que el resto de la administración pública.

La excepción más importante la constituye la Ley Reservada del Cobre, que está constituida por un conjunto de leyes cuyo origen se establece en la década de 1940 mediante la Ley N° 7.144 que crea el Consejo Superior de la Defensa Nacional, conocido por su sigla "CONSUDENA", y la Ley N° 13.196 de 1958 que estableció un financiamiento a las adquisiciones de defensa mediante un impuesto a las utilidades de la gran minería del cobre, recursos que, serían asignados y controlados por el CONSUDENA. Cabe señalar que, tanto los ingresos como los gastos que se generan al amparo de esta ley no son parte del presupuesto del sector público, teniendo su propio conjunto de normas que la rigen.

Esta ley ha sido modificada en varios textos legales y hasta el año 2003 cualquier información general o de detalle sobre ingresos o gastos era secreta, no incluyéndose en la contabilidad de gobierno, y usándose como aproximación a la información sobre ingresos lo informado por el balance general de la Corporación Chilena del Cobre (CODELCO). A partir de ese año, tanto gastos como ingresos se informan de manera global para su inclusión en las estadísticas de las finanzas públicas.

Como ya se ha mencionado, la ley establece un impuesto a las exportaciones de la minera estatal de cobre del 10%<sup>51</sup> a beneficio de la defensa, con un mínimo reajutable, lo que se distribuye por tercios entre las Fuerzas Armadas, redestinándose un porcentaje pequeño a proyectos conjuntos. Tanto los mecanismos de toma de decisiones de la ley como la ejecución de las adquisiciones autorizadas mediante el uso de los fondos que el impuesto rinde están protegidas por reserva y, la participación de las autoridades civiles tiene importantes limitaciones en las decisiones de adquisición, aunque en la decisión definitiva de autorizar una compra participan los Ministros de Defensa y de Hacienda, quienes tienen la palabra final.

Ha sido política de los últimos gobiernos de informar tanto a la opinión pública nacional como a las autoridades pertinentes de los países vecinos sobre cualquier proceso de decisión importante de compra de armamentos. Asimismo, se informa permanentemente y en detalle a las comisiones de defensa del Congreso Nacional sobre estos procesos.

---

<sup>51</sup> La ley establece en forma textual que los fondos que de esa forma se generan sólo pueden ser invertidos en la compra de bienes que contribuyan a mantener o aumentar las capacidades de la defensa.

En este punto es necesario revisar los requerimientos contrapuestos sobre los gastos en defensa en general y, específicamente, sobre las adquisiciones desde el punto de vista de la transparencia y la reserva, que se definen donde las consideraciones de seguridad nacional empiezan a ser relevantes. Definir este límite puede ser complejo pues obviamente los requerimientos son incompatibles, pero se debe avanzar en la definición de una política de transparencia que fije los límites claramente e implique que organismos relevantes, como el Congreso, tengan acceso a todos los niveles de información manteniendo su carácter de secreto en los casos que corresponda. Esta es una discusión que se ha estado dando en los últimos años al tenor del proceso de modernización del Estado en Chile y se podría llegar a un consenso en un plazo menor.

Los procesos administrativos que se gestionaron mediante la aplicación de la ley siempre estuvieron incluidos en el sistema de control de los actos administrativos del Ejecutivo, que lleva a cabo la Contraloría General de la República. Esta revisión siempre es reservada y cubre los aspectos legales y normativos, sin opinión sobre la gestión.

Aunque la gestión de la ley escapaba originalmente a la política fiscal y las Fuerzas Armadas tenían capacidad para generar sus proyectos, establecer sus prioridades para el uso de los recursos que automáticamente se le asignan y definir cómo se efectuará el proceso de adquisición y ejecutarlo, mediante medidas de carácter administrativo se ha buscado mejorar la eficiencia en las asignaciones mediante procesos de evaluación y limitar los gastos y su gestión de acuerdo a las normas que establecen las leyes y políticas fiscales de carácter general.

El gasto se ha limitado de acuerdo a la política fiscal, autorizándose gastos a largo plazo sólo de acuerdo a la capacidad estructural del sistema para generar recursos a largo plazo, incorporándose ingresos y gastos al balance estructural del sector público y constituyendo un fondo de compensación con los excedentes que esta limitación genera. Estos límites han sido importantes en proveer un financiamiento a largo plazo a los proyectos de renovación de los equipos de la defensa, con una capacidad de gasto compatible con la política sobre el gasto fiscal de superávit estructural, ello en un período en que los rendimientos de la ley han sido altos por el aumento del precio del cobre.

Se encuentran en desarrollo o implementación importantes cambios que significarán una mejor asignación de recursos que hará uso de un sistema de evaluación de proyectos ligado a los requerimientos de la defensa<sup>52</sup>; un sistema contable integrado y con capacidades de apoyar la administración financiera del sistema y procedimientos de rendiciones de cuentas y control centralizado mejorarán su transparencia y la responsabilidad pública de los responsables civiles y militares, al proveer de información más adecuada para el control, la gestión y a la toma de decisiones.

---

<sup>52</sup> Ver separata del Libro de la Defensa Nacional de marzo de 2006 denominada “Sistema de Evaluación de Proyectos de Inversiones en Defensa”.

Aunque las Fuerzas Armadas han participado con importantes iniciativas en el mejoramiento de los sistemas de gestión presupuestaria, empleando en su formulación métodos que permiten asociar actividades a asignaciones presupuestarias, obteniendo importantes resultados en el logro de mejoramientos en las asignaciones presupuestarias y en su ejecución y posterior evaluación y control, los avances no han sido parejos entre las instituciones.

Debido en parte a las atribuciones presupuestarias de los comandantes en jefe y en parte a los diferentes estatutos que rigen al personal de la administración pública y Fuerzas Armadas, muchas de las herramientas de control de gestión y que en algunos casos establecen mecanismos que asocian rentas a resultados, la aplicación de los instrumentos de modernización presupuestaria ha sido relativa en los procesos presupuestarios de las Fuerzas Armadas, y su aplicación completa sólo ha sido posible en los servicios del ministerio regidos por el estatuto administrativo general.

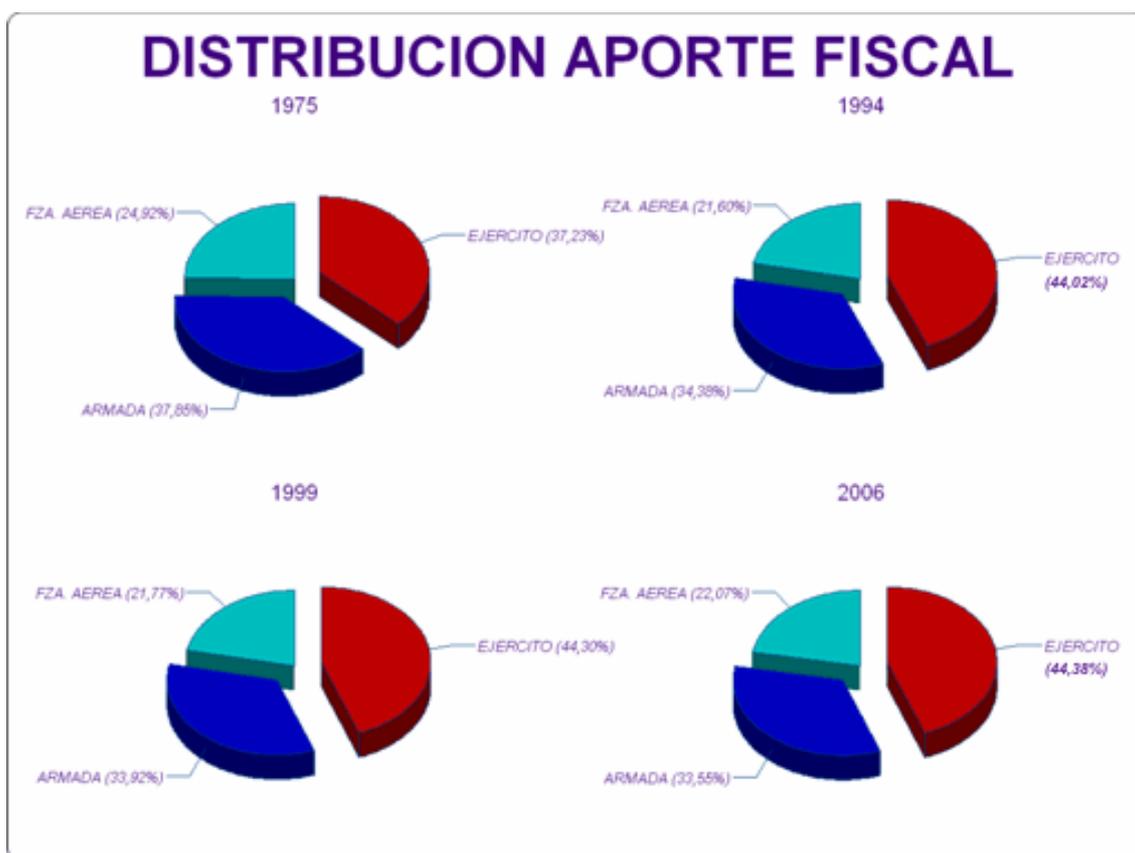
Para resumir los párrafos anteriores, podemos decir que los presupuestos de las Fuerzas Armadas y de la defensa en general se planifican, formulan, ejecutan y controlan de similar forma que los presupuestos de los servicios centralizados del Estado de Chile, con dos excepciones importantes. La primera, las atribuciones de que disponen los comandantes en jefe de las Fuerzas en materia presupuestaria, los que en conjunto con otras disposiciones de carácter legal, han significado que parte de los instrumentos de gestión no tengan aplicación en la formulación presupuestaria de las Fuerzas Armadas. Ello puede no haber tenido mayor incidencia en la eficiencia del uso de los recursos, incluso, por razones asociadas a la calidad de la gestión que pueden haber tenido resultados comparables favorablemente con el resto de los servicios públicos, pero dicha afirmación no está basada en el uso de indicadores de gestión, por lo cual es sólo una opinión informada. En segundo término, la excepción más trascendente desde el punto de vista presupuestario lo constituye el sistema de asignación de recursos a las Fuerzas Armadas basado en la Ley Reservada del Cobre.

Esta situación descrita afecta la transparencia y la responsabilidad pública pero sólo en términos relativos al resto de los servicios públicos. La misma que se ha visto mejorada también por la actitud cada vez más abierta y cooperadora de los mandos militares. Esto se presenta dentro de un marco donde la comunidad (tanto la autoridad política como la sociedad civil) entiende que, la transparencia y responsabilidad pública en el uso de los recursos fiscales son requisitos que deben estar presentes en toda la gestión del Estado.

Dentro de los mayores desafíos que deben enfrentar los sistemas presupuestarios en el sector público se encuentran los derivados de la inercia, que se traduce en la dificultad que tiene el Estado para focalizar los recursos disponibles hacia las políticas públicas más importantes o más requeridas por la sociedad. En la medida que las burocracias son más fuertes dentro de las instituciones o el peso de la tradición y de los requerimientos corporativos son importantes, las instituciones públicas difícilmente cambiarán sus políticas

presupuestarias y la asignación de los recursos disponibles, tendiendo a mantenerse situaciones que sólo se explican bajo esta lógica.

La situación descrita en el punto anterior, se puede apreciar en cómo los recursos presupuestarios y extra presupuestarios se distribuyen entre las Fuerzas Armadas. Se puede observar un tendencia que se mantiene desde 1975 a la fecha. En dicho año el gasto del Ejército alcanza el gasto de la Armada, revirtiendo una relación que venía desde fines del siglo XIX, manteniéndose con muy pocas variaciones durante toda la década pasada.



Fuente: Contraloría, DiPres

Entre 1891 y 1975, y como derivado de la política de defensa, era la Marina la que tenía una importancia político estratégica central. Un acuerdo político de las Fuerzas Armadas, durante el régimen militar convirtió al Ejército en el factor político dominante. El peso histórico, institucional o corporativo ha sido fundamental en mantener esta distribución, la que refleja una opción política manifestada en el presupuesto y en los recursos asignados por la Ley Reservada del Cobre que se han mantenido en lo esencial invariables<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Cabe señalar al respecto de que la Ley Reservada del Cobre se distribuye por tercios por lo que en realidad determina la distribución es la asignación presupuestaria.

Las atribuciones de los comandantes en jefe sobre los presupuestos, su participación decisiva en la aprobación de los proyectos de inversión financiados con la Ley Reservada del Cobre y las otras disposiciones presupuestarias de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas se han traducido en una fuerte dificultad institucional para disponer de una mayor flexibilidad presupuestaria.

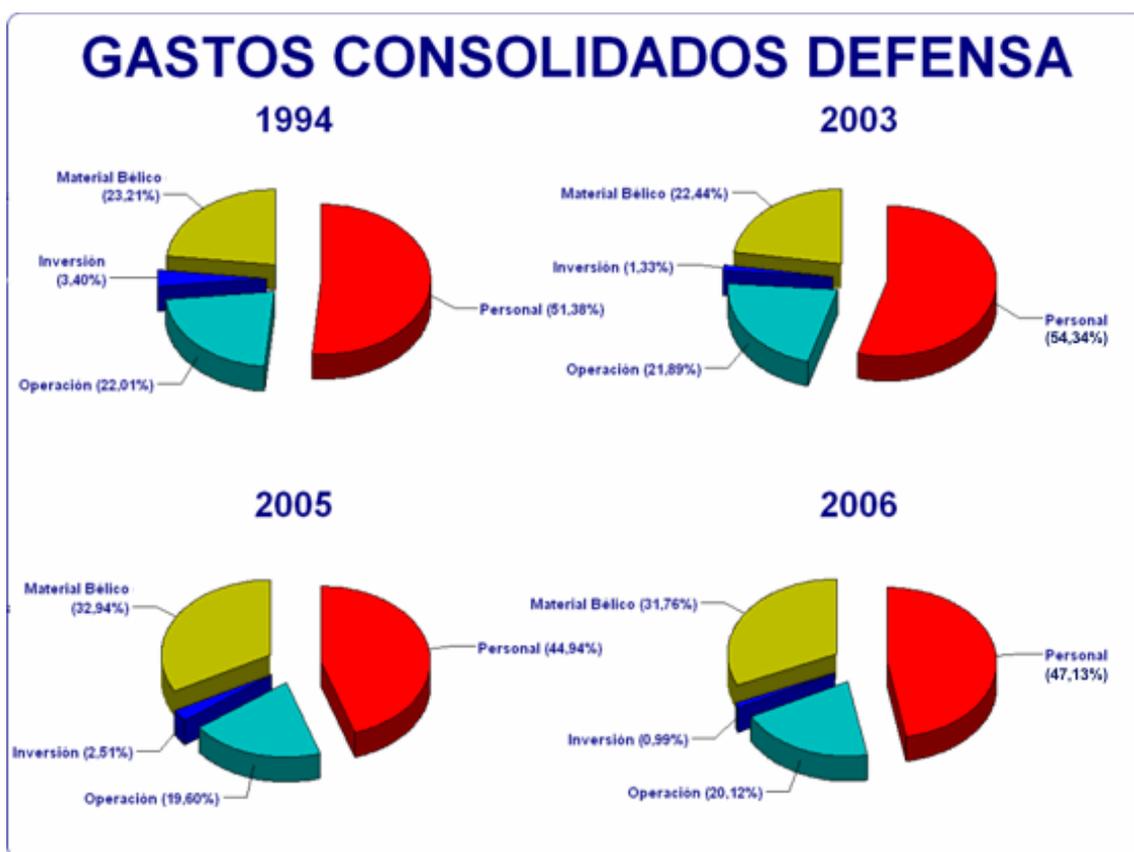
El cuadro que se presenta a continuación, muestra la composición del presupuesto de defensa, es decir, cómo se han asignado los recursos entregados al sector, incluidos los recursos generados por la Ley Reservada del Cobre de acuerdo a su destino. Resalta en esta distribución, la fuerte participación del personal dentro del gasto global de las Fuerzas Armadas. Dicha participación se consolidó en la década de los '80 con las variaciones relativas originadas en los gastos imputados a material bélico, es decir a los fondos provenientes de la Ley Reservada del Cobre. En general esta estructura de gastos es bastante estable en los últimos quince años, aunque se espera que el gasto en personal tienda a bajar levemente y la inversión en infraestructura tienda a crecer por los efectos del redespigie y concentración de las unidades.

Para construirlo se han dividido los gastos de acuerdo al subtítulo presupuestario, cuya clasificación no es del todo exacta. No se pudo distinguir en las fuentes disponibles una clasificación más programática, ni se pudo identificar el gasto en investigación y desarrollo.

Como se mencionó en el párrafo anterior, las variaciones de los ingresos de la Ley Reservada del Cobre<sup>54</sup>, que tienen su origen en las fuertes variaciones en los precios de este metal, significan que los pesos relativos del personal y de los gastos de operación se vean afectados. Al limpiar ese efecto, se puede apreciar un crecimiento relativo muy pequeño del gasto operacional, manteniéndose la inversión bastante baja. Esta situación refleja en general una importante inflexibilidad.

---

<sup>54</sup> Al analizar el gasto efectivo de los recursos de la Ley Reservada del Cobre, se aprecia una evolución bastante más estable. Con todo, dicho gasto sólo puede ser presentado de manera global y dentro de estadísticas globales.



Fuente: Contraloría, DiPres

El gasto en operaciones, reflejado básicamente en el subtítulo Bienes y Servicios de Consumo ha sufrido pocas variaciones en los últimos años, habiendo debido enfrentar una fuerte alza en aquellos bienes de origen extranjero derivado del alza de los combustibles, de los aumentos de precios de bienes intermedios tal como se refleja en el IPM de Estados Unidos y a las variaciones del tipo de cambio del dólar norteamericano frente a otras monedas de referencia (Euro, Yen, Libra Esterlina). Aunque el tipo de cambio del Peso ha bajado considerablemente, los presupuestos de las Fuerzas Armadas para importación están en dólares, lo que ha significado que las ventajas de ese tipo de cambio, no se hayan trasladado a la importación de insumos o equipos para las Fuerzas Armadas. Cabe señalar que el efecto que puede producir un alza del tipo de cambio tampoco afecta, lo que deja el efecto neto de los problemas internacionales de precios.

## 2.2. Las etapas y los actores del ciclo presupuestario de defensa

En este punto describiremos los actores que participan del proceso presupuestario y, cuando se describan los procesos asociados al presupuesto, nos referiremos a cómo cada uno de ellos interviene.

### **2.2.1. Los actores**

El primer actor es el Ministerio de Defensa Nacional. Su descripción se hizo en el primer capítulo, por lo que en este punto sólo nos interesa relevar lo referido a los presupuestos de las Fuerzas Armadas y del Ministerio, que constituyen el gasto en defensa, centrándonos en los actores relevantes.

En el punto anterior se describió la normativa legal y cómo esta influye en la capacidad de los comandantes en jefe y las autoridades centrales, subsecretarios y ministro para participar en la toma de decisiones presupuestarias. Es por ello que nos remitiremos a lo ya indicado en los puntos anteriores.

El Ministerio de Hacienda es el organismo del Estado que gestiona sus recursos económicos. Sus funciones están descritas en la Ley de Bases para la Administración Financiera del Estado, cuyas características más importantes se señalaron en el punto anterior. Cabe indicar que el Ministerio dispone de servicios que gestionan las diversas funciones asociadas al financiamiento de las actividades del Estado, siendo ellas las de recaudación, el Servicio de Impuestos Internos y el servicio de Aduanas, las de administración financiera o de caja, la Tesorería General de la República, y la presupuestaria, la Dirección de Presupuestos. Son los distintos servicios los responsables de realizar los gastos de acuerdo a sus metas y objetivos, planificación de actividades y presupuestos asignado.

De estos organismos, es la Dirección de Presupuestos la que tiene las funciones de asignar los recursos y hacer seguimiento a los gastos de los servicios. Es el organismo técnico que recoge la planificación fiscal, los requerimientos tanto políticos como técnicos de gasto y es responsable de la proyección de los ingresos del fisco. Con todos esos antecedentes administra las diferentes etapas de la formulación presupuestaria. El Ministro de Hacienda es quien establece, en conjunto con el Presidente de la República, la política fiscal, para lo que dispone de asesores y la colaboración de la Dirección de Presupuestos.

La Dirección de Presupuestos además tiene funciones relativas a los mecanismos de evaluación presupuestaria y en la preparación de las estadísticas financieras del sector público.

Aunque el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos no participan en la gestión de los recursos de la Ley Reservada del Cobre, disponen de facultades que les permite establecer límites de gasto, modalidades de financiamiento y visar la ejecución de los gastos de acuerdo a lo autorizado en los proyectos aprobados. Si bien este sistema está fuera del presupuesto, tanto los ingresos y gastos son incorporados, como extrapresupuestario, a las estadísticas de las finanzas públicas.

El Congreso Nacional debe aprobar el presupuesto para cada año como una Ley de la República. Dadas las características especiales de esta ley, su carácter anual y la necesidad de disponer de ella con anticipación al período en que regirá, el procedimiento para su aprobación y las facultades del Congreso al respecto están claramente especificadas.

Para efectos presupuestarios, se constituye en el Congreso una comisión mixta con igual número de senadores y diputados, cuya función es estudiar en detalle el proyecto de presupuesto preparado por el Ejecutivo. Para ello se divide en subcomisiones que estudian un grupo de ministerios y servicios. Dicha comisión mixta tiene carácter anual, debiendo además hacer un seguimiento de la ejecución presupuestaria y del cumplimiento de los compromisos de gestión incluidos en la ley y en el protocolo complementario.

La Contraloría General de la República es el organismo revisor de los actos administrativos del Ejecutivo, autoriza o verifica, según el caso, los gastos y cómo ellos se llevan a cabo, en cuanto al cumplimiento de la normativa vigente. Asimismo, es responsable de la contabilidad del sector público.

Si bien hay otros organismos que actúan sobre el proceso presupuestario, ellos son de importancia menor o no intervienen en los presupuestos y otros gastos asociados a la defensa.

### **2.2.2. El proceso presupuestario**

El proceso presupuestario busca financiar las diversas actividades orientadas a cumplir con los objetivos de cada servicio mediante diversos pasos o etapas que relacionarán esos objetivos con políticas y recursos, todo ello sancionado por las distintas autoridades políticas.

El proceso presupuestario se inicia con una fase de planificación. Dicha fase o etapa tiene en el Ministerio de Defensa dos fuentes: una planificación de largo plazo que se origina en cada institución, teniendo como base la planificación de la defensa preparada por Estado Mayor de la Defensa Nacional y sancionada por el gobierno y, las directivas ministeriales de carácter anual. Generalmente, a partir del mes de marzo se inician en las Fuerzas Armadas la planificación de actividades para el año siguiente. En un proceso interno las actividades relevantes se valorizan y se prepara un preproyecto presupuestario que incorpora los presupuestos históricos y las actividades prioritarias. Si bien el presupuesto que se aprueba es de carácter general, en su preparación cada institución incorpora las actividades a financiar con el presupuesto, disponiendo en general de mecanismos que asocian programas o actividades a gastos.

El Ministerio de Hacienda prepara durante este mismo período sus estimaciones iniciales de gasto incorporando las políticas fiscales, como por ejemplo, la norma del superávit estructural, las estimaciones de ingresos y los

compromisos de gastos derivados de obligaciones legales o de prioridades políticas. Ello culmina durante el mes de julio con el denominado marco financiero que establece estimaciones de aporte fiscal y límites de gasto para cada servicio. Con un plazo de unas tres semanas, los distintos servicios entregan su proyecto que considera los límites fijados por el marco, distribuyendo el gasto en los diversos conceptos que lo componen (ver punto anterior para la apertura de las partidas presupuestarias). Los gastos que no se incluyeron en los límites se presentan como incrementales.

Hasta este punto sólo hay participación de los distintos servicios, en el caso de defensa: las Fuerzas Armadas y del Ministerio de Hacienda, básicamente a través de la Dirección de Presupuestos. Si bien el Ministro de Defensa podría intervenir, su intervención sólo podría ser indicativa teniendo en consideración las facultades presupuestarias de los comandantes en jefe.

A continuación y hasta fines de septiembre, las propuestas de gastos de los servicios se revisan en comisiones técnicas en que concurre personal de las instituciones, de la Dirección de Presupuestos y del Ministerio (de las subsecretarías correspondientes), en las que se busca evaluar la pertinencia de cada una de las asignaciones. Asimismo, se revisan técnicamente las solicitudes de gastos incrementales para una fase posterior de decisión política.

En este punto, el Ministro de Defensa participa estableciendo las prioridades a las que se asignarán las disponibilidades sobre el marco presupuestario y negociando recursos adicionales a los asignados con la Presidencia de la República y el Ministro de Hacienda. Este proceso asigna prioridades políticas a los distintos requerimientos que quedaron fuera de presupuesto. Normalmente esta etapa culmina con una decisión presidencial, a partir de la cual se prepara el proyecto de Ley de Presupuesto que debe ser presentado al Congreso para su discusión y aprobación antes del 30 de septiembre. Hasta este punto no ha habido conocimiento fuera del Ejecutivo de las prioridades presupuestarias ni de las políticas que se recogen en él, por lo tanto los actores de este proceso han sido limitados a los descritos sin participación pública relevante.

Una vez presentado al Congreso, el proyecto de Ley de Presupuestos se hace público y puede haber un debate relativamente informado. Sin embargo, por su naturaleza, tiene una apertura muy resumida y es compleja una discusión que vaya más allá de los criterios generales que estuvieron en la preparación del proyecto. Estos criterios son planteados al Congreso por el Ministro de Hacienda en la presentación del “Estado de la Hacienda Pública” y por el Director de Presupuesto en su presentación sobre el presupuesto.

Los criterios específicos al Ministerio de Defensa se revisan en la subcomisión asignada a revisar esta partida. En general, las sesiones de la subcomisión son públicas, salvo que alguna parte de ella fuera declarada específicamente como restringida o secreta. Los parlamentarios pueden disponer de asesoría que analice previamente el proyecto. En general en esta etapa podría darse un debate público sobre los criterios que determinaron la partida de defensa en el presupuesto, y normalmente hay opiniones al respecto

tanto de parlamentarios como de expertos sobre distintos temas incluidos en el presupuesto.

La limitación más importante que tiene la discusión en detalle del presupuesto en la subcomisión es el tiempo restringido para revisar los presupuestos de los organismos que se le asignan, normalmente los ministerios y servicios del área política del Ejecutivo. Ello implica que el Ministerio de Defensa en su conjunto se revisa en uno o dos días, lo cual es suficiente sólo para una revisión somera, normalmente centrada en la exposición del jefe del servicio respectivo.

El ministro hace una introducción general al presupuesto del ministerio centrándose en los gastos en defensa y seguridad pública, los respectivos subsecretarios hacen una exposición introductoria a los presupuestos de los servicios, las explicaciones técnicas las hacen los jefes de servicio con apoyo de los técnicos de la Dirección de Presupuestos y las consultas políticas las resuelven los subsecretarios. Sobre esta información los integrantes de la subcomisión deben votar los distintos presupuestos en la apertura que exige la ley, lo que implica escaso tiempo de análisis y dependencia de las opiniones de los servicios por imposibilidad de desarrollar otras o profundizar en el conocimiento de la información entregada.

La subcomisión entrega sus informes al pleno de la comisión mixta, donde sólo se discuten y votan (salvo excepciones) aquellas asignaciones que no han sido aprobadas por unanimidad. Es importante señalar que los parlamentarios no tienen capacidad de iniciativa, no pudiendo proponer nuevos gastos o aumentar asignaciones específicas, sólo pueden aprobar, disminuir o rechazar las partidas incluidas en el proyecto de ley; aunque negociando por la vía de la amenaza del rechazo, los parlamentarios pueden conseguir algunos cambios. Durante este trámite en general sólo participan representantes ministeriales, como los subsecretarios, de la Dirección de Presupuestos y obviamente los parlamentarios.

Su informe va a aprobación a las salas de la Cámara de Diputados y del Senado por separado. En estas instancias, sólo participan parlamentarios y autoridades civiles cuando surge algún punto que requiere discusión o negociación. En esta instancia también se negocian los protocolos complementarios que son acuerdos que no tienen carácter legal sobre formas que puede tomar el gasto, limitaciones a ciertas asignaciones, rendiciones de cuentas especiales para ciertos programas, y servicios que estarán sujetos a evaluación y los indicadores correspondientes. Cabe señalar que hasta este año, 2006, no ha habido ningún acuerdo complementario sobre los presupuestos de las Fuerzas Armadas. Estos acuerdos tienen por objeto hacer más transparente la gestión de ciertos servicios o programas o establecer mecanismos de responsabilidad pública de las autoridades políticas sectoriales; en la formulación de este protocolo complementario podrían influir grupos de opinión interesados en la transparencia o en el mejoramiento de la gestión.

El Congreso tiene un plazo total de 60 días para aprobar el presupuesto, el que debe estar publicado el 1 de diciembre para que empiece a regir el 1 de enero del año presupuestario. Si el Congreso no termina la tramitación del proyecto en el plazo indicado, rige el proyecto de ley de presupuesto original que envió el Ejecutivo al Congreso, sin ninguno de los cambios negociados. Esta situación no se ha dado nunca en los 16 años de gobierno democrático, pero es una limitación importante a la capacidad del Congreso a tener un rol más protagónico. Asimismo, es durante estos 60 días que la opinión pública puede expresar sus opiniones sobre el presupuesto.

Una vez aprobado el presupuesto e iniciado el año presupuestario se procede a establecer la programación de caja, proceso en que sólo intervienen la Dirección de Presupuestos, la Tesorería y los respectivos servicios. La ejecución del presupuesto es responsabilidad directa de los servicios, debiendo para ello regirse por las normas legales sobre proyectos de inversión, compras públicas o contratación de personal. Es en esta etapa donde la transparencia y responsabilidad pública deben ser cauteladas, para lo cual intervienen la Contraloría General de la República, que como vimos verifica la normativa y contabiliza, y organismos de control y auditoría, de carácter interno de los servicios, ministeriales y de gobierno.

En todos los actos del Ejecutivo que impliquen gestión o uso de recursos públicos hay normas que obligan a un procedimiento que debería ser equitativo y transparente, dando las mismas oportunidades a quienes negocian con el Estado o postulan a ser contratados en procesos abiertos en los que se pueden hacer valer los derechos de cada persona o empresa. En su control deberían poder participar organizaciones no gubernamentales, derecho que en algunas áreas de interés, como el medio ambiental, es ejercido con bastante fuerza, ocurriendo esto sólo tangencialmente en defensa, en donde las únicas intervenciones efectivas sobre proyectos del sector han provenido de diputados de la Comisión de Defensa, siendo el caso más reciente la oposición a la compra de un satélite, básicamente en razón de la opacidad del proceso.

Es importante señalar que en este caso, los recursos no eran presupuestarios y aún así, y como la prensa da cuenta, se produjo una oposición a continuar con un proceso que implica la adquisición de un satélite donde los usos civiles opacaban a los militares, sin disponer de evaluaciones completas y transparentes y de un proceso de compra en que todos los oferentes fueran considerados y la decisión fuera por criterios técnicos, económicos y políticos manifiestos y claros.

La comisión mixta de presupuestos del Congreso tiene un funcionamiento anual, debiendo en el período en que no estudia el proyecto de presupuesto revisar el avance de los programas presupuestarios, conocer el cierre presupuestario del año anterior y verificar el cumplimiento de los programas especiales de gestión y de los indicadores respectivos. En general, su relación más importante es con la Dirección de Presupuestos, siendo muy ocasionales (una vez al año) las sesiones con los servicios y, en general, estas sesiones sirven para que los servicios informen de sus avances y de sus

problemas económicos, como por ejemplo los efectos del alza de los combustibles en los programas de las Fuerzas Armadas y policías.

Los servicios deben informar mensualmente, antes del día 10, su avance en la ejecución presupuestaria a través de las subsecretarías respectivas a la Contraloría General de la República, organismo que verificará el cumplimiento de los límites de gastos autorizados y consolidará la contabilidad pública, información con la que la Dirección de Presupuestos confeccionará las estadísticas de las finanzas públicas.

Como parte del mecanismo de flexibilidad presupuestaria, el ministerio de Hacienda puede modificar los presupuestos reasignando recursos entre asignaciones e incluso a nivel de partidas, pudiendo eventualmente disminuir los recursos asignados a un ministerio o a todo el sector público frente a una baja en las recaudaciones fiscales o a la necesidad de enfrentar gastos urgentes. Estos cambios no requieren de la aprobación parlamentaria pero deben ser informados al Congreso.

Una vez avanzada la ejecución del presupuesto, hay una etapa o fase de evaluación, supervisión, control y retroalimentación dentro del servicio, cuyo objetivo es disponer de un seguimiento del avance de la ejecución y de las situaciones que en dicho proceso se dieron. Un buen sistema de supervisión y control permite dirigir la ejecución del presupuesto evitando las desviaciones y un proceso permanente de retroalimentación permite evaluar la ejecución del presupuesto, corregir desviaciones o efectuar cambios. Estas posibilidades requieren que el servicio cuente con sistemas de información que puedan soportar la relación entre actividades, centros de gasto y recursos.

Si bien estos mecanismos de evaluación son imprescindibles para una adecuada gestión de los recursos, deben estar adecuadamente controlados y ser transparentes en la información entregada; ello implica sistemas que puedan ser consolidables a nivel ministerial y con mecanismos de auditoría adecuados que permitan la adecuada revisión de la información provista y de los mecanismos para producirla. Para ello es necesario que se implementen diferentes niveles de control que vayan mas allá de los controles que efectúa la Contraloría General de la República, tanto a nivel de cada servicio, como a nivel ministerial, con información que debe estar disponible para el conocimiento público. Si bien en esto se ha avanzado sobre todo a nivel de los servicios, queda aún un amplio camino para hacer de estos sistemas un mecanismo transparente.

## Capítulo 3º

### 3.1. Papel del Ejecutivo, Legislativo y Sociedad Civil en los presupuestos de defensa

Tal como hemos analizado en los apartados anteriores, el presupuesto de la defensa en Chile está determinado por aspectos legales que en la práctica limitan fuertemente la participación de cada uno de los actores en el ciclo presupuestario.

Ciertamente, el Ejecutivo, a través del Ministerio de Defensa, juega el rol principal en la definición de los montos que se expresan en la ley. El proceso -que incluye al Ministerio de Hacienda y a las subsecretarías de las Fuerzas Armadas- tiene en teoría por objetivo el establecimiento de los marcos presupuestarios y la discusión de las necesidades que cada rama requiere para el desarrollo institucional. Sin embargo, la existencia de un mínimo legal ha sido en la práctica el principal agente en la definición de los presupuestos del sector.

Lo anterior se expresa con mejor claridad si se analiza la distribución del presupuesto entre las distintas ramas de la defensa. Como vimos en las páginas anteriores, el criterio histórico en la repartición del presupuesto entre el Ejército, Armada y Fuerza Aérea ha prevalecido por sobre el criterio de política y objetivos perseguidos con el gasto. Si bien nominalmente es el Poder Ejecutivo el principal encargado del presupuesto sectorial, se encuentra atrapado en un marco legal que deja poco espacio para una discusión real en la materia y que, sin duda, será necesario abordar durante los próximos años.

Como es previsible, las determinantes legales también ejercen influencia a los otros actores del ciclo presupuestario, limitando fuertemente su participación en la discusión y generación del mismo.

Dentro del ciclo presupuestario, al Parlamento le corresponde la responsabilidad de discusión del proyecto presentado por el gobierno. Los parlamentarios, por ley, no pueden presentar proyectos que impliquen gasto ni tampoco tienen la facultad de rebajar las estimaciones de ingresos de las arcas fiscales hechas por el Ministerio de Hacienda. La principal labor se aboca entonces a la discusión del presupuesto propiamente tal.

En esta etapa, los parlamentarios al interior de las comisiones, evalúan el proyecto de ley de acuerdo a las áreas existentes en la administración del Estado. En el caso de la defensa, esta discusión demora apenas un par de días antes que el proyecto sea despachado<sup>55</sup>. Si al poco conocimiento e interés de los parlamentarios por los temas de defensa sumamos la casi nula existencia

---

<sup>55</sup> Patillo. 2003. *Op. cit.*

de asesorías especializadas en la materia -en un contexto de leyes que predeterminan el presupuesto- las razones para esta situación están a la vista.

La participación del Parlamento en el ciclo presupuestario resulta crítico para la calidad de la democracia. A través de este proceso, los representantes de las distintas tendencias tienen la oportunidad de influir en la manera en cómo el gobierno determina las prioridades expresadas en el gasto público y son una voz autorizada para exigir el cumplimiento de metas y objetivos claros con los dineros fiscales. Desafortunadamente, esto no sucede tampoco en el caso nacional.

Si bien la Ley de Presupuesto incluye explícitamente cada año un número creciente de programas susceptibles a evaluación, la defensa, por razones administrativas y legales, no permite en aspectos sustanciales esta posibilidad. Como se mencionó anteriormente, menos del 1% del total del presupuesto que es evaluado corresponde al Ministerio de Defensa, restando también facultades al Parlamento en estos aspectos.

En este contexto, la participación de la sociedad civil también se ve mermada. En el país no existen organizaciones enfocadas especialmente al análisis y rendición de cuentas del sector y la dificultad para acceder a la información en detalle no ayuda a la transparencia. De manera incipiente, desde la academia se ha ido generando un mayor interés y se ha ido conformado una importante comunidad de investigadores en defensa cuyo foco, sin embargo, no apunta especialmente a la evaluación presupuestaria del sector<sup>56</sup>.

Con todo, el papel de las leyes que regulan el sector juega el rol más importante en materia presupuestaria, y mientras no se modifique esta estructura se restringirá fuertemente la participación e inclusión de los distintos actores en el ciclo. A modo de propuesta presentamos algunas medidas en el próximo capítulo.

---

<sup>56</sup> El centro más bien se dirige a teoría política, adquisiciones, relaciones internacionales y otros. Ver ANEPE, Centro de Estudios Estratégicos ARCIS, *Estudios de Defensa* de la Universidad Católica, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* entre otros.

## Capítulo 4º

### 4.1. Conclusiones y recomendaciones

Mejorar el acceso a la información presupuestaria, establecer mecanismos de evaluación y rendición de cuentas explícitas y transparentes en el uso de los dineros fiscales y la inclusión de la sociedad civil, como un agente externo de control sobre los actos del gobierno, se han constituido como metas comunes y objetivos a alcanzar en la administración pública.

Ciertamente, la política de defensa requiere de niveles de discrecionalidad y secretismo distintos a otras áreas del Estado. A pesar de aquello, durante los últimos años, la administración de la defensa ha incorporado mecanismos de transparencia y gestión similares a otras áreas del aparato público.

En términos generales, la información respecto a los montos globales y mecanismos de asignación de la defensa son de conocimiento público, y se encuentran accesibles fácilmente a quien requiera de la información. La dificultad está entonces, en la real participación de los distintos actores del Estado y la sociedad civil, en determinar el esfuerzo que el Estado destinará cada año a esta función y en el detalle de los gastos del sector, los cuales aún mantienen altísimos niveles de discrecionalidad por parte de las Fuerzas Armadas.

Hasta ahora, la publicación de los libros blancos de la defensa y la elaboración de un sistema de evaluación de proyectos de inversiones en defensa se constituyen como claras iniciativas tendientes a mejorar la transparencia del sector. Ambos esfuerzos, establecen marcos institucionales que se constituyen en un piso para la evaluación y mejoramiento de la calidad de la gestión en el sector. Dar saltos cualitativos en la materia requerirán de transformaciones en varios frentes, aquí esbozamos algunas recomendaciones.

#### 4.1.1. Poder Ejecutivo

- Modificar a través de leyes, los mecanismos de asignación presupuestarias del sector defensa.
- Realizar las gestiones para eliminar o modificar sustantivamente la Ley Reservada del Cobre, velando por la asignación adecuada de recursos para la adquisiciones militares.
- Generar planes plurianuales de defensa con proyección presupuestaria de largo plazo y con objetivos claramente medibles en el tiempo.

- Presentar modificaciones a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas que permite altos grados de discrecionalidad en el uso de los recursos del sector a los comandantes en jefe.
- Restringir mediante modificaciones legales los recursos reservados del sector.
- Presentar en un evento anual el presupuesto del sector a la comunidad y generar instancias de debate del mismo. Seminarios con participación civil y militar es una fórmula posible.

#### **4.1.2. Poder Legislativo**

- Dotar de asesorías adecuadas y permanentes a los parlamentarios en materia de defensa. La discusión del presupuesto informada y documentada incrementará la participación y la inclusión de las diversas visiones de la sociedad.
- Mejorar el marco institucional para la discusión del presupuesto a través de la eliminación de las leyes que establecen los mínimos para el sector.
- Mejorar las capacidades de control y gestión en temas sustantivos del presupuesto del sector, estableciendo cada año una serie de programas a ser evaluados.

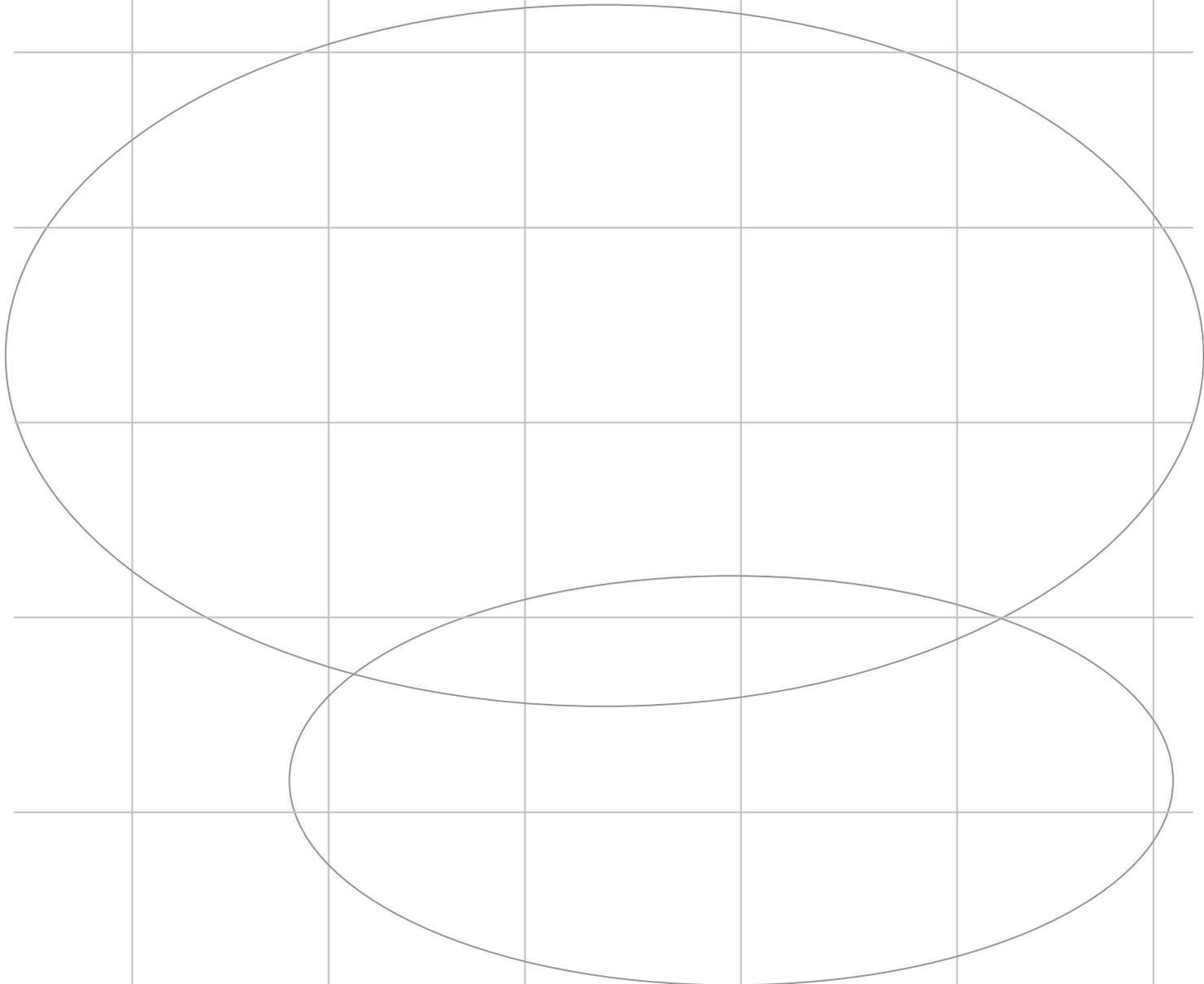
#### **4.1.3. Sociedad Civil**

- Mejorar e incentivar el acceso de civiles a unidades académicas especializadas en temas de defensa. El acceso debe acompañarse de mecanismos institucionalizados que permitan una mayor inclusión de expertos en las entidades como el Ministerio, Parlamento y organizaciones ciudadanas.
- Institucionalizar fondos concursables para la evaluación de los programas de defensa identificados con presupuestos. Los fondos pueden dirigirse tanto a Instituciones académicas como a organizaciones interesadas en evaluar la defensa.
- Generar mecanismos que incentiven y permitan la especialización de civiles en defensa, específicamente en aspectos de presupuestos y su evaluación. El otorgamiento de becas es una alternativa clara para este propósito.
- Generar trabajos conjuntos entre los distintos sectores interesados en el presupuesto del sector para mejorar los mecanismos de transparencia y control multidisciplinares.

### **Acerca de RESDAL**

La Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) fue creada en 2001 con la misión de promover la institucionalización de las funciones estatales de seguridad y defensa en el marco de la democracia en América Latina, mediante el fortalecimiento de las capacidades civiles.

Su actividad se centra principalmente en la promoción de la colaboración entre instituciones e individuos dedicados al tema en toda la región, la organización de visitas de asistencia a diversos países, el debate y la investigación sobre las relaciones cívico-militares, seguridad y defensa. Todo ello se concentra además en el website RESDAL (<http://www.resdal.org.ar> / <http://www.resdal.org>), cuyo objetivo es brindar al usuario un recurso accesible para obtener información, conocer y aprender sobre este campo, y contactarse con instituciones y especialistas.



**RESDAL**

**website:** <http://www.resdal.org.ar>  
<http://www.resdal.org>

**Email:** [consultas@resdal.org.ar](mailto:consultas@resdal.org.ar)

**Secretaría  
Ejecutiva:**

SER en el 2000  
Av. Corrientes 1785 5to. J  
(C1042AAD) Buenos Aires  
Argentina