

Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa

Conferencia Subregional
Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo:
Cooperación y Divergencia en Suramérica

Julio 27-31, 2009

Cartagena de Indias, Colombia

Factores Influyentes en la Defensa y Seguridad

Economía de defensa

“Efecto causal del precio del Cobre sobre el modelo de asignación de recursos para las inversiones en defensa chileno: su impacto en la planificación de las Fuerzas Armadas y la comparación con otros modelos de asignación de recursos de la región”

Alejandro Arévalo Sarce
Administrador Público, Universidad de Chile.
Magíster en Seguridad y Defensa, ANEPE
aarevalosarce@gmail.com

RESUMEN

El actual modelo de asignación de recursos para la adquisición de sistemas de armas en Chile, basado en Ley N° 13.196 Reservada del Cobre (LRC) y sus adecuaciones en el tiempo responden a un contexto histórico específico, los últimos registros consignados en documentos de carácter público se presentaron respecto de la creación del Consejo Superior de la Defensa (CONSUDENA) en 1941. Los modelos comparados de asignación de recursos para la defensa nacional ostentan una estructura orgánica sólida dentro del Poder Ejecutivo que conlleva una permanente vinculación con el Poder Legislativo. Las características de los ciclos de adquisición de sistemas de armas y sus tiempos de implementación nos señalan que los recursos asociados no pueden responder a criterios circunstanciales y que por lo tanto, un modelo plurianual de recursos representan elementos constitutivos que permitirían la consecución de la planificación estratégica de las adquisiciones de material y equipamiento bélico de las Fuerzas Armadas de la región.

I. INTRODUCCIÓN

La teoría económica proporciona una base conceptual adecuada para comprender las particularidades del bien público defensa. Desde el Paper “*The Pure Theory of Public Expenditure*” de Paul Samuelson (1954) hasta las últimas investigaciones realizadas bajo el enfoque de la Escuela de pensamiento económico del “*Public Choice*”, no cabe duda que la defensa nacional es un bien público puro y que por sus particularidades es el Estado quien debe proveerlo. Por tanto, la preocupación del Estado, a partir de la naturaleza especial del gasto en defensa y su importancia estratégica para el desarrollo de un país, deben ser objeto de un permanente análisis: el cómo se financia y cuáles son los mecanismos de asignación.

El Modelo de adquisición para las inversiones en defensa¹ en Chile está basado en la denominada Ley N° 13.196 Reservada del Cobre (LRC), cuyo nivel de recursos depende

¹ Las inversiones en defensa se define como aquellos recursos que permiten la adquisición de sistemas de armas, tales como renovación de material aéreo, renovación de buques, renovación de caballería blindada, etc.

directamente del 10% de las ventas al Extranjero de cobre que realiza la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO). La conveniencia de utilizar los recursos derivados de la venta de commodities para adquisición de inversiones en defensa resulta arriesgada, puesto que sus precios están vinculados a las fluctuaciones del mercado internacional y en especial frente a la actual crisis financiera mundial, donde el precio del cobre ha manifestado una variabilidad durante el 2008 y primer trimestre de 2009.

El presente trabajo pretende demostrar que dada la correlación elevada entre las variables “Precio del Cobre” y “Rendimiento de la Ley Reservada del Cobre” en el modelo de asignación de recursos para las inversiones en defensa de Chile, lo que implica que las variaciones del precio de cobre tienen un impacto directo en el rendimiento de la Ley Reservada del Cobre, por tanto, desde una perspectiva estratégica un alto nivel de dependencia de las fluctuaciones del precio del cobre nos señalan riesgos directos en las asignaciones de recursos para las inversiones en defensa. Asimismo, la comparación de modelos de la región, demuestran la influencia del modelo de asignación chileno, en lo referido a generar impuestos específicos que excluyan del debate presupuestario corriente, la renovación y mantenimiento de los sistemas de armas².

Existe numerosa literatura que trata de explicar los fundamentos y los efectos del gasto militar. Tipológicamente éstas se podrían clasificar en tres categorías: 1) modelos de carrera de armamentos basados en el trabajo de Richardson (1960), 2) modelos de *Public Choice* centrados en aspectos políticos, burocráticos y organizativos, y 3) modelos de demanda de gasto en defensa que analizan los efectos de una combinación de variables económicas, políticas y geoestratégicas, sobre el presupuesto militar (Alonso et al. 2007). Respecto de la demanda por sistemas de armas dependen de distintas variables entre las que se destacan la percepción de seguridad que posee un país, las amenazas externas, el Producto Interno Bruto (PIB) y el precio, estas variables condicionan la toma de decisión de los Estados (García-Alonso et al. 2007).

² Entenderemos por este concepto todos aquellos elementos físicos (Hardware) o lógicos (software) que pueden usarse directamente por las Fuerzas Armadas para llevar a cabo las misiones de combate.

En esta materia, considerando la percepción de seguridad o factores geoestratégicos el nivel de gasto militar de un país puede ser especialmente sensible a la inversión en defensa de los países de su entorno (ya sean aliados o rivales), y de las grandes potencias (Alonso et al. 2007), para el caso de Latinoamérica los países con mayores niveles de incremento del gasto en defensa según datos del SIPRI se encuentran Venezuela, Ecuador y Chile.

Finalmente, este trabajo intenta proponer algunos elementos constitutivos, de un modelo de asignación de recursos para las inversiones en defensa, desde un enfoque político, estratégico y financiero, que se fundamente en la estabilidad y a su vez permita el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas de la región.

II. CHILE Y SU MODELO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS BASADO EN LA LEY N° 13.196 RESERVADA DEL COBRE (LRC)

II.1 Origen del Modelo Actual

El modelo de asignación de recurso para la adquisición de sistemas de armas en Chile, proviene de un contexto histórico distinto a la situación actual. Para dichos efectos si analizamos los referentes fundacionales del modelo debemos considerar el debate parlamentario de la ley N° 7.144, del 31 de diciembre de 1941³ que Crea el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA), que señala potestades especiales y de ejecución inmediata tendientes a determinar las más urgentes necesidades de la defensa nacional (Patillo et al. 1996). Si bien existen referentes normativos anteriores a esa fecha, se propone este cuerpo normativo como línea de base para efectos del análisis posterior.

En la década del 40 del siglo pasado, este cuerpo legal fue una respuesta a la preocupación surgida de la extensión de la Segunda Guerra Mundial hacia el Océano Pacífico (Patillo et al. 1996). El debate desarrollado al interior del Congreso Nacional no estaba exento de las influencias del contexto internacional, principalmente por la Segunda Guerra Mundial (Fernandois 2005). En la compilación textos oficiales del debate

³ Algunos autores señalan como fecha de esta ley, febrero de 1942 (Patillo y Navarro 1996; Polanco, 2005), pero, de acuerdo a la *Compilación de Textos Oficiales del Debate Parlamentario (2001)* de la Biblioteca del Congreso Nacional, se señala como fecha de publicación en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1941, lo que efectivamente se comprueba en el texto.

parlamentario respecto a la Ley N° 7.144, cuya principal razón del envío por parte del Ejecutivo al Congreso de este proyecto era el permanente déficit para mantener en condiciones óptimas la defensa nacional de Chile. Resulta interesante conocer los distintos enfoques plateados por los parlamentarios en las sesiones ordinarias de la Cámara de Diputados donde se discute la creación del Consejo Superior de la Defensa, aparecen interesantes propuestas respecto de los recursos destinados para la defensa, por ejemplo en la Sesión del lunes 25 de agosto de 1941 (BCN 2001), un Diputado plantea que:

“junto con crear el Consejo Superior de la Defensa, se instituyera un fondo permanente de defensa que permita a nuestras Fuerzas Armadas abordar el desarrollo técnico en forma progresiva y armónica”

Y siguiendo con el análisis de dicho Diputado:

“con referencia a la necesidad de crear este fondo permanente, hice hincapié en que, a mi juicio, los recursos que proporciona el proyecto del Supremo Gobierno, que es el mismo aprobado por las Comisiones Unidas de Defensa y Hacienda, son del todo insuficientes para dar solución a este problema de la defensa nacional. La verdadera solución del financiamiento de esta Ley, consiste en destinar el producto de un impuesto extraordinario al cobre que se produce en el país”.

Pareciera ser que en torno a estos debates parlamentarios que duraron alrededor de todo el año 1941, permiten establecer los orígenes de los primeros fundamentos para recurrir a un impuesto sobre la producción del Cobre, considerando además que las apreciaciones respecto de fijar un impuesto extraordinario al cobre, se fundamentan en que desde fines de la década de 1940, las empresas de la Gran Minería del Cobre (GMC) introdujeron profundos cambios en la forma de producción, organización de la fuerza de trabajo y labores administrativas. Estos cambios formaron parte de un esfuerzo modernizador que emprendió el empresariado minero norteamericano en Chile. La apuesta por la modernización fue concebida como una respuesta a las nuevas exigencias del mercado internacional de aumentar los niveles de productividad y eficiencia, a la baja en la calidad del cobre chileno, al alza en los costos de la mano de obra y a las presiones por industrialización del Estado. En última instancia, las compañías norteamericanas de cobre buscaban reducir los costos de producción y aumentar la competitividad del cobre chileno en un mercado internacional cada vez más difícil y volátil (Vergara 2004), por tanto, dado el nivel eficiencia que presentaban la industria del cobre en esos años, los actores políticos consideraron como una alternativa viable incorporar un impuesto específico para solventar la profunda carencia que mantenía la Defensa Nacional.

Estos elementos en el análisis nos dan cuenta de la preocupación del Congreso Nacional para mejorar las condiciones de financiamiento de las Fuerzas Armadas, sin embargo la participación del Poder Legislativo en una materia de suma relevancia para el desarrollo nacional de país, durante las décadas subsiguientes queda disminuida, parece de suma relevancia traer a la actualidad estos análisis realizados en la década del 40, porque señalan un elemento consustancial a los recursos destinados a la Defensa Nacional, que es su cuestionamiento desde diversas perspectivas, ya sea para aumentarlos o bien para disminuirlos, además dado que sólo tenemos acceso al debate de la Ley N° 7.144, porque en el caso de la Ley N° 13.196 de 1958 su carácter reservado, nos impide conocer las distintas posiciones de los parlamentarios del período en su aprobación, no es de acceso público los debates parlamentarios que permitieron sustituir el origen de los fondos destinados a la Defensa Nacional, como plantea Guillermo Patillo “no sabemos cuánto fue la tasa de impuesto que se aplicó y tampoco se sabe porque esa ley es reservada” (Hales 2006). Sin embargo, de acuerdo a la investigación realizada por Manuel Concha y Eduardo Santos (Concha et al. 1997), en el período de gobierno del Presidente Eduardo Frei M., el porcentaje de las utilidades destinadas a la Ley Reservada del Cobre establecía que el aporte a las Fuerzas Armadas alcanzaba el 15% de las utilidades de las minas de la gran minería del cobre.

Tabla II.1 Aporte Ley Reservada durante la administración del Presidente Eduardo Frei M. (Miles de US\$ del año)

Impuestos Empresas Gran Minería	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Total
Chuquicamata	79.078	106.374	99.391	98.840	136.339	74.174	594.196
El Salvador	3.914	13.056	18.662	27.666	28.125	21.416	112.839
El Teniente	53.406	99.335	46.540	25.700	40.082	29.256	294.319
Total Impuestos	136.398	218.765	164.593	152.206	204.546	124.846	1.001.354
15% Impuesto LRC	20.460	32.815	24.689	22.831	30.682	18.727	150.204
Aporte Real (Según Carlos Villar)	15.976	19.440	26.629	26.125	31.130	30.201	149.501

Fuente: (Concha et al. 1997)

La Tabla II.1, demuestra que el aporte a las Fuerzas Armadas era del 15%, sin embargo, el Aporte Real de acuerdo a Carlos Villar (Villar 1992) presenta una diferencia, señalando que:

“las cifras presentadas corresponde a lo efectivamente aportado a las Instituciones, pero en ese período el rendimiento de la Ley fue superior” (p.119)

La Ley Reservada N° 13.196 de 1958, reemplazó en parte a la Ley N° 7.144, principalmente en lo referido a la aplicación de un impuesto específico a la Gran Minería de Cobre, se especula que la tasa de impuesto que se aplicó oscila entre un rango del 15 al 7.5 % (Hales 2006). Desde la aplicación de los efectos de la Ley Reservada N° 13.196, ésta tuvo variadas modificaciones, entre ellas una modificación a fines del año 1973, disponiéndose un impuesto de 10% de la totalidad de lo recaudado por las ventas de cobre al exterior (Patillo et al. 1996). De acuerdo con Guillermo Patillo, existió posteriormente otra modificación al sistema. En el año 1985, la ley N° 18.445, introdujo varias modificaciones nuevas al texto vigente de la ley N° 13.196.

Los distintos enfoques de análisis sobre la Ley Reservada del Cobre, han planteado por una parte, que el modelo de asignación vigente ha permitido una estabilidad al sistema de financiamiento de capital para la defensa. Cuya consecuencia principal es la planificación futura de las Fuerzas Armadas, permitiendo de esta manera establecer programas de adquisición de largo plazo independientes de las situaciones estratégicas, e incluso financieras, del corto plazo (Patillo et al. 1996).

II.2 Descripción del Modelo

Como señala Eugenio Lahera, algunos países han establecido pisos o niveles mínimos de gasto militar, basado principalmente en el ingreso de las ventas de recursos naturales no-renovable. En Chile, por ejemplo, a través del 10% de las ventas de CODELCO, en Ecuador con el “canon petrolero” que entregaba el 15% de su ingreso de las ventas de petróleo (Lahera et al. 1999) y en el caso de Turquía con el denominado “impuesto al pecado” (tabaco, licores, etc.). La conveniencia de utilizar los recursos derivados de la venta de commodities, resulta arriesgada puesto que sus precios están fuertemente influidos por las fluctuaciones del mercado internacional.

Sin duda en términos de accountability o rendición de cuentas la Ley N° 13.196 representa un modelo que excluye el debate público y parlamentario, básicamente porque el sistema superior de toma de decisiones sobre el financiamiento de las FF.AA., se basa principalmente en una instancia colegiada radicada en el ejecutivo, muy distinta a las respuestas institucionales que han desarrollado algunos países que se analizarán con mayor detalle en el capítulo siguiente.

De acuerdo a la Constitución Política de la República de Chile en su artículo N° 32, número 17, el Presidente de la República tiene la facultad de “disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional”. La manifestación expresa de esta facultad especial del Presidente de la República se concreta a través del Plan de Alistamiento para las Fuerzas Armadas, que básicamente establece las misiones que cada una de las ramas debe cumplir con la finalidad de garantizar la soberanía nacional, mantener la integridad territorial y proteger a la población, instituciones y recursos vitales del país frente a cualquier amenaza o agresión externa.

El Plan de Alistamiento implica para las ramas de las Fuerzas Armadas adquirir las capacidades requeridas, mediante el desarrollo de modelos de planificación. Esto genera los “Planes de desarrollo institucionales”, donde se establecen las necesidades en el largo plazo. Los Planes de desarrollo de cada rama de las Fuerzas Armadas requieren de la definición de proyectos de adquisiciones, los cuales son evaluados por el Ministerio de Defensa y el CONSUDENA, de acuerdo al Sistema de Evaluación de proyectos de inversiones en Defensa. Una vez que ha sido evaluado y aprobado los proyectos presentados por las FF.AA., la Dirección de Presupuestos (DIPRES) realiza el análisis financiero, una vez concluida esta etapa en el proceso, se elabora el Decreto Supremo que autoriza la adquisición para la Defensa, este Decreto Supremo es enviado a la Tesorería General de la República la cual gira los recursos o garantiza los créditos. El procedimiento de adquisición presenta tres escenarios posibles la adquisición se da a través de una propuesta pública, privada o por trato directo de acuerdo a las particularidades de las adquisiciones. Una vez que las adquisiciones son realizadas estos son dados de alta por la respectiva rama de las FF.AA., los sistemas de armas son

probados mediante ejercicios y maniobras, comprobándose si la capacidad requerida es adecuada a la misión recibida.

Los recursos para el adecuado desarrollo de lo anteriormente planteado se basa en un modelo de asignación derivados de venta del cobre (Ver Figura II.1), CODELCO exporta cobre y sus subproductos al extranjero, de donde ingresan los pagos al Banco Central, este organismo retiene el 10% de las ventas y los deposita en tercios iguales, en las cuentas reservadas de las FF.AA. que administra la Tesorería General de la República, de las cuales el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA) autoriza el egreso, mediante un Decreto y a propuesta de los Comandantes en Jefe Institucionales. Esta última instancia es virtual, pues muy rara vez se reúne y el procedimiento habitual es "sacar la firma" de los integrantes. El Consejo Superior de la Defensa Nacional, tiene como función principal el control de las adquisiciones que se hagan con cargo a la Ley Reservada del Cobre, las que deben ser autorizadas por Decreto Supremo. Es presidido por el Ministro de Defensa Nacional y está integrado por:

- Ministro de Relaciones Exteriores
- Ministro de Hacienda
- Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas
- Subsecretarios de Guerra, Marina y Aviación
- Jefes de Estados Mayores de las Fuerzas Armadas
- Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional

Actúa como Secretario un oficial superior (en retiro), especialista en Estado Mayor (MINDEF 1992).

A solicitud del CONSUDENA, la Tesorería General de la República también puede deducir un monto fijado por la Ley para traspasar a la Cuenta N° 9154, que financia proyectos tridimensionales. A partir de un dictamen de la Contraloría General de la República que dispone lo siguiente; "si bien el 10% de las ventas se deposita en las tres cuentas respectivas, no necesariamente dichos fondos deben ser ejecutadas en la rama respectiva, es decir frente a un proyecto se podrían reasignar fondos que provengan de otra rama, por ejemplo, con los fondos asignados al Ejército se puede financiar un

proyecto de la Armada, siempre que la situación lo amerite y sea una propuesta del CONSUDENA”

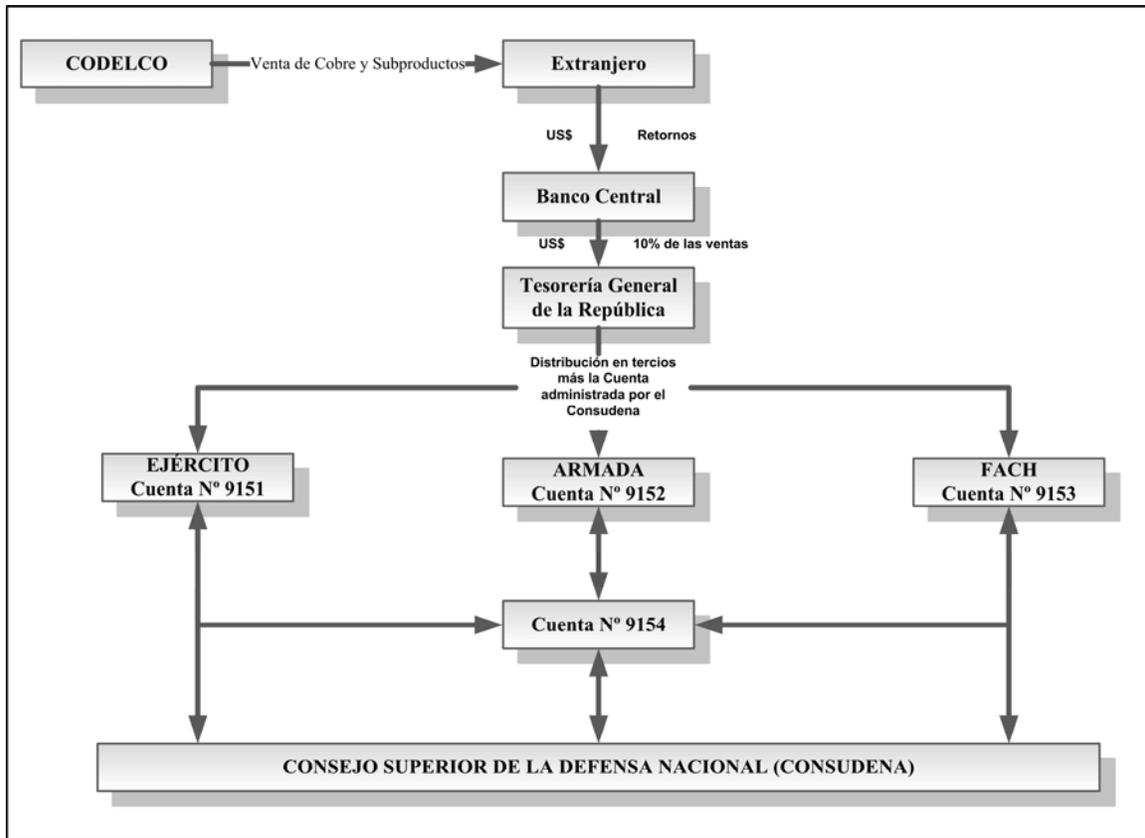


Figura II.1: Modelo de Asignación a través de la Ley Reservada del Cobre vigente en Chile. (Concha et al. 1997, 16)

Los cuestionamiento a este modelo de asignación en los últimos años se han supeditado en la alta demanda que actualmente manifiesta el cobre a nivel mundial, particularmente desde China y la India, esto ha provocado que el precio del cobre manifieste actualmente una tendencia al alza, por ende el rendimiento de la Ley Reservada del Cobre ha aumentado durante los últimos años en Chile de acuerdo a la Figura II.2, por la condiciones de funcionamiento del modelo de asignación podemos señalar que existe una alta correlación entre las variables Precio del Cobre y el rendimiento de la Ley Reservada del Cobre, esto se podría entender en el sentido que ambas variables se verían afectadas de manera similar por los cambios en el mercado de metales, en términos estadísticos podríamos decir que las variables presentan un nivel de correlación importante.

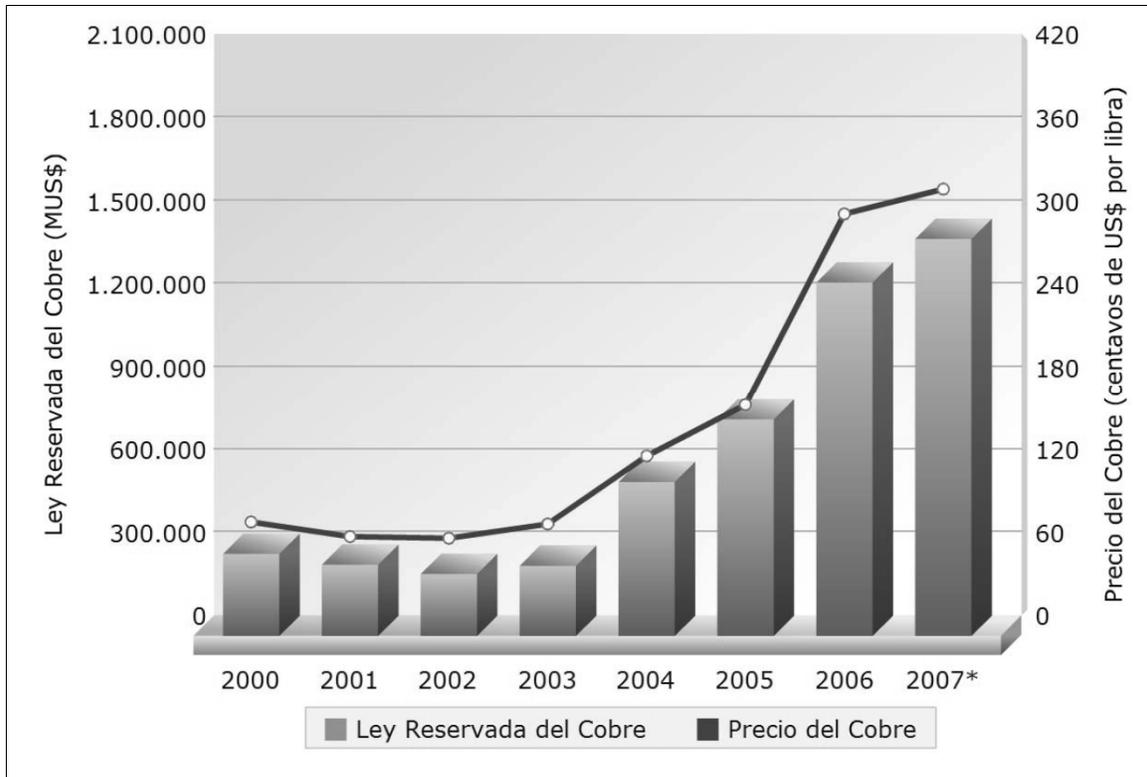


Figura II.2: Evolución del Rendimiento de la Ley Reservada del Cobre y el Precio del Cobre (2000-2007). Elaboración propia a partir de los datos de CODELCO y la Dirección de Presupuestos (DIPRES). (*) El año 2007 considera el valor real (MUS\$ 1.435) incluido los intereses ganados.

Estas estimaciones del precio del cobre de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) son extremadamente conservadoras, pero del análisis de los informes se puede corroborar que no se están gastando todos los recursos generados de la Ley Reservada del Cobre, principalmente porque existen otras reglas macro-económicas que se contraponen a la ejecución del total de los fondos destinados a la adquisición de sistemas de armas. Del mismo modo, sus rigideces han impedido la obtención de rentabilidad de mercado para los cuantiosos recursos almacenados, tal como se observa en la Tabla II.2.

Tabla II.2 Ley Reservada del Cobre años 2004 al 2008 rendimiento devengado y ejecutado (MMUS\$ del año)

Año	Precio Libra de Cobre (US\$)	Devengado			Ejecutado	Ahorrado	
		Transferencias CODELCO	Interés (*)	Total			
2004	1,30	556	5	561	322	239	
2005	1,67	782	13	795	410	385	
2006	3,05	1.262	16	1.278	507	771	
2007	3,23	1.389	46	1.435	641	794	
2008	1 ^{er} Trimestre	3,52	374	15	389	84	305
	2 ^{do} Trimestre	3,84	405	46	451	11	440
Total		4.768	141	4.909	1.975	2.934	

(*) Hasta el primer trimestre de 2008, los intereses promediaron una rentabilidad del 2,7% anual, en comparación con cerca del 12% anual de rentabilidad de los otros Fondos del Estado. Para el segundo trimestre de 2008, los intereses muestran una rentabilidad cercana al 8% anual, valor similar a la obtenida por los demás Fondos del Estado.

Por otra parte, si bien la Ley Reservada del Cobre provee principalmente de los recursos para el gasto en inversiones en defensa, el gasto operacional de las Fuerzas Armadas se financia en su totalidad vía Ley de Presupuesto. Para compatibilizar ambos aspectos, durante los últimos años las Fuerzas Armadas, con la autorización del Ministerio de Defensa han recurrido a los fondos de la Ley Reservada del Cobre, para financiar también los estándares básicos de operación, pues una vez que son adquiridos los sistemas de armas y estos son dados de alta por las respectivas instituciones, sólo mediante los ejercicios y maniobras, se puede comprobar si la capacidad recibida es adecuada a la misión requerida.

II.3 Principales deficiencias del Modelo LRC

Desde un enfoque político-teórico en una sociedad democrática, la asignación de recursos estatales está fuertemente influida por la opinión del electorado, y dentro de los gastos con mayor influencia en su asignación se encuentra los gastos en defensa (Hartley et al. 1992). Esta observación también fue expresada por Anthony Downs en términos generales, señalando que los gobiernos asignarían presupuestos más pequeños si el

electorado tuviera la información completa respecto de la asignación del gasto público (Downs 1960).

De acuerdo a las principales características señaladas en el subcapítulo anterior, la Ley Reservada del Cobre no sólo se asocia con las inversiones en defensa sino también ha contribuido al financiamiento de los insumos denominados como críticos para el adecuado funcionamiento de las Fuerzas Armadas, tales como combustible, municiones, repuestos y horas de entrenamiento. Como señala Thomas Scheetz, el nivel de adquisiciones en defensa realizadas por Chile en las últimas décadas, de por sí, no es capaz de explicar todas las adquisiciones, como lo señalan los autores del estudio de la CEPAL denominado “*Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa*” (Scheetz 2004). Estos problemas en cuanto a los fines de la Ley N° 13.196, han sido generados básicamente porque la ley vigente no ha sufrido cambios desde su última modificación desde 1985 (Meneses 1999). Las principales deficiencias de la Ley Reservada del Cobre las podríamos agrupar desde tres enfoques:

i. Enfoque Político

La Ley N° 13.196 excluye el debate público y parlamentario de las materias referidas a las inversiones en defensa, asimismo el desconocimiento de la actual realidad en el financiamiento de las Fuerzas Armadas, no permite que los actores políticos posean todos los elementos de análisis para sostener una opinión fundamentada de su posición respecto al tema. Por tanto, el diseño de una política pública adecuada para el gasto en defensa en Chile, no se encuentra dentro de las prioridades de las autoridades elegidas por votación directa. A mediano y largo plazo, la adquisición de sistemas de armas específicos, se decide en función de la planificación del desarrollo de la fuerza. Ambas materias son de responsabilidad exclusiva del Ejecutivo. Por tanto la participación en el debate del Poder Legislativo, en una primera etapa estaría supeditada al conocimiento de dicha planificación.

ii. Enfoque Financiero

En la actualidad el gasto operacional real de las Fuerzas Armadas se financia principalmente vía presupuesto, sin embargo el estándar básico de operación se ha

disminuido significativamente. Los déficits del gasto operacional son absorbidos por los recursos provenientes de la Ley N° 13.196. Sin duda esto afecta los fondos para la renovación de material.

iii. Enfoque Estratégico

Frente a la situación actual, si los niveles operativos de las ramas de las Fuerzas Armadas poseen estándares de operación disminuidos, esto sin duda afecta la disuasión, la cual es el sustento de toda la política de defensa de Chile. Por otra parte, los desarrollos institucionales de las Fuerzas Armadas requieren de una presencia en el ámbito internacional, tanto en las habilidades para interoperar con otras fuerzas armadas en operaciones de paz u otras misiones de cooperación internacional. Respecto al recurso humano, los sofisticados sistemas de armas pueden generar una asimetría entre las aspiraciones de remuneraciones de quienes operan estos equipos avanzados.

Los altos ingresos percibidos por el precio del cobre y los compromisos de Hacienda en cuanto a mantener la regla Superávit Fiscal, ha generado que la cuenta N° 9154 del CONSUDENA posea un remanente de recursos por invertir, de acuerdo a los datos recabados a través del Ministerio de Defensa el techo de gasto aprobados por el Ministerio de Hacienda para el año 2006 fue de US\$ 417 millones, lo que corresponde a un tercio de la disponibilidad de recursos percibidos por el rendimiento de la LRC durante el año 2006, de acuerdo a las proyecciones del Ministerio de Defensa, en cuanto al comportamiento de la cuenta del CONSUDENA la proyección de los saldos iniciales de la cuenta N° 9.154, considerando los rendimientos de la Ley, la disponibilidad anual se incrementaría considerablemente en el 2013, llegando a la cifra de M. US\$ 3.199.258.

II.4 La derogación y reemplazo de la LRC

En el análisis de la Ley Reservada del Cobre y la diversa literatura que trata el tema, aún no existe consenso respecto de la pertinencia de seguir con un modelo de estas características, pero sin embargo, desde la perspectiva estratégica hay que tomar en consideración que este debate esta siendo observado con mucha atención por los países vecinos (Hales 2006). Por otra parte el Libro de la Defensa 2002, expresa una visión clásica de la Defensa Nacional, que justifica la necesidad de modernizar y promover la

adquisición de sistemas de armas. Es así que resulta de suma relevancia conocer cual ha sido el tratamiento del tema en los medios de comunicación chilenos y en la opinión de sus actores políticos.

El reemplazo de la Ley Reservada del Cobre es parte de las iniciativas consideradas en el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, que señala lo siguiente (Bachelet 2005):

“...derogaremos la Ley del Cobre y desarrollaremos un sistema de financiamiento de largo plazo para las necesidades de las Fuerzas Armadas. Así como el país necesita más educación, más salud, más vivienda y mejor previsión, también requiere una defensa disuasiva, moderna y respetada internacionalmente. En consecuencia, tenemos que darle los medios que necesita para cumplir su función. Reemplazaremos el actual sistema de asignación de recursos por uno que garantice una asignación plurianual eficiente. Esta asignación se guiará por la planificación estratégica nacional supervisada y autorizada por el gobierno y por el desarrollo de programas de adquisiciones de largo plazo. Pondremos en marcha un sistema centralizado de gestión y evaluación de proyectos en el Ministerio de Defensa”.(p.103)

Es importante a su vez contrastar los planteamientos de este Programa de Gobierno con la cobertura de este tema en los medios de comunicación de Chile, considerando los alcances planteados por la Teoría de Política de los Medios de Comunicación, desarrollada por el cientista político John Zaller, que señala la importancia e influencia de los medios de comunicación en la política (Zaller 1999). Para tales efectos se tomó una muestra de los medios de comunicación escrito (El Mercurio, La Tercera, La Nación y el Diario Electrónico El Mostrador) desde Marzo del 2005 en que parten las campañas presidenciales en Chile, principalmente relacionadas con las eventuales primarias de la Concertación hasta el mes de Abril de 2007. De acuerdo a la Figura II.3, los niveles de cobertura mediática relacionados con la Ley Reservada del Cobre, presenta alzas asociadas principalmente a las coyunturas políticas del momento, se observa que durante el año 2006, se concentró el debate en torno al eventual proyecto de Ley que se sería presentado por la Ex Ministra de Defensa Sra. Vivianne Blanlot, sin embargo, este proyecto aun no ha sido presentado para su debate en el Congreso, en este contexto uno de los compromisos asumidos por el Ejecutivo frente a la Comisión Mixta de Presupuesto del Congreso y ratificado a través del “Protocolo de acuerdo que acompaña el despacho del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008”⁴, en el punto 1.3 se establece que durante el año 2008, se debe legislar de manera de contar con una

⁴ Ver Anexo 1

normativa que permita modernizar los procesos de adquisiciones y contar con un presupuesto de inversiones de largo plazo para las Fuerzas Armadas.

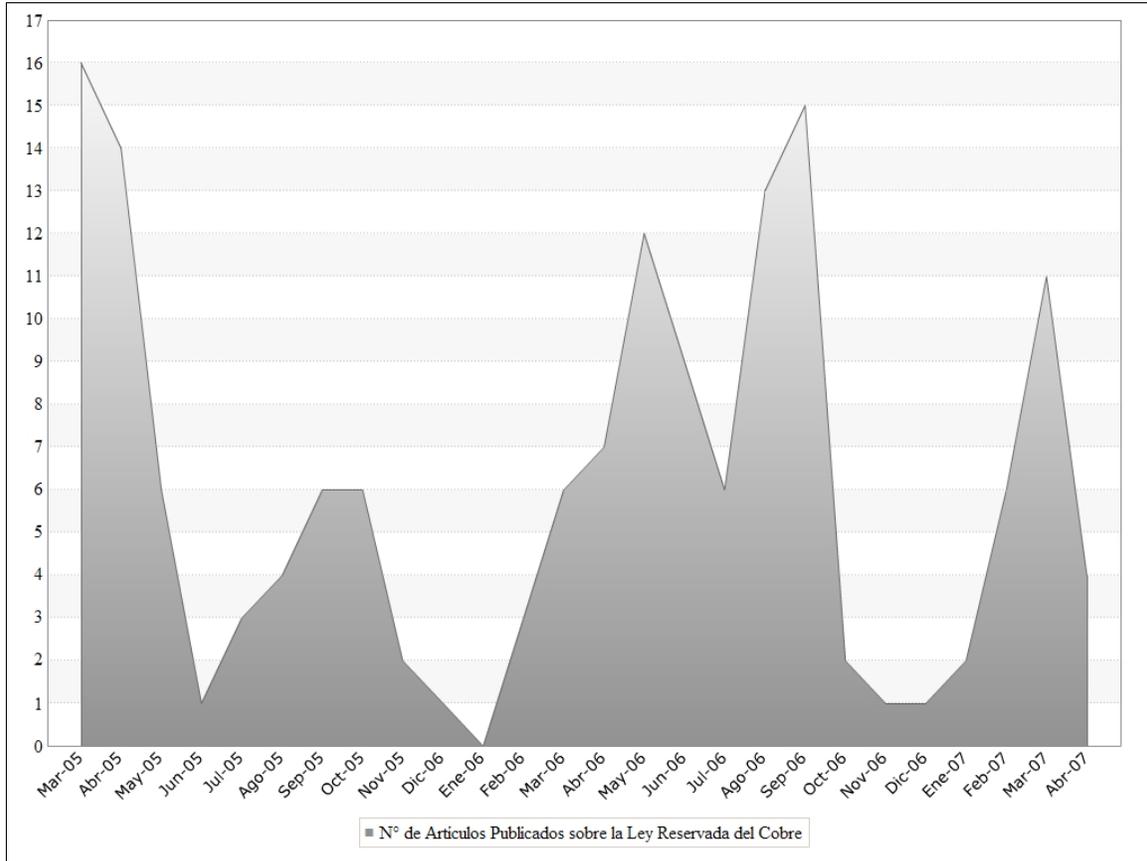


Figura II.3: Cobertura sobre la Ley Reserva del Cobre en los medios de prensa escrita en Chile (Marzo 2005-Abril 2007). Elaboración propia a partir de la recopilación de artículos referidos a la Ley Reservada del Cobre en El Mercurio, La Tercera, La Nación y el Diario Electrónico el Mostrador.

El interés por el reemplazo de la Ley Reservada del Cobre tuvo su principal alza debido a la realización del Seminario: “Compras, Militares, Ley del Cobre y Transparencia” organizado por la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados durante octubre de 2006. Este Seminario permitió conocer las distintas posiciones de los principales Partidos Políticos de Chile respecto de la LRC, la futura propuesta de modificación de la LRC que presentará eventualmente al Congreso el Ejecutivo, sin duda se deberá contar con un fuerte lobby para aunar criterios y posiciones divergentes respecto del reemplazo de la LRC, en la Figura II.4, se recoge la posición de cada uno de los partidos políticos, estableciendo como método de diferenciación su opinión respecto a la mantención modelo actual de asignación de recursos vía la LRC y su potencial eliminación.

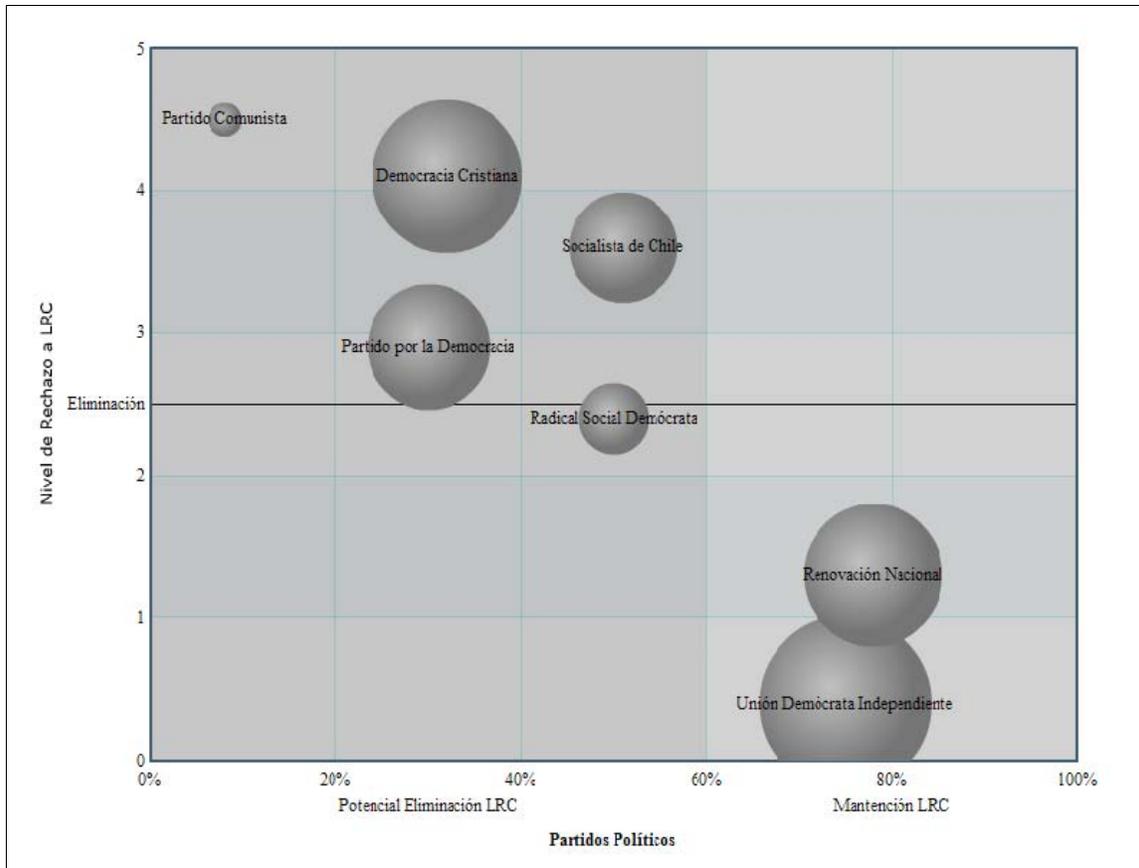


Figura 0II.4: Posición de los Partidos Políticos Chilenos respecto de la Ley Reservada del Cobre. Elaboración propia, diseñado a partir del análisis de las ponencias presentadas por los Presidentes de Partidos Políticos de Chile en el Seminario: “Compras Militares, Ley de Cobre y Transparencia”. Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, Octubre 2006 (Hales 2006).

De acuerdo a Figura II.4, los Partidos Políticos que conforman la “Concertación de Partidos por la Democracia” están más abiertos a eliminar la Ley Reservada del Cobre, por el contrario los Partidos que conforman la “Alianza por Chile” tiene la posición de mantener dicha Ley, adecuando los procedimientos de asignación de recursos para las FF.AA.. Respecto a la posición del Partido Comunista de Chile, manifiesta un alto nivel de rechazo a la LRC, no obstante actualmente dicho partido no cuenta con representación en el Congreso Nacional.

Es interesante conocer la opinión pública en Chile la cual según un estudio realizado por FLACSO manifiesta una “franca polaridad de opiniones cuando se consulta *¿Cree usted que las FF.AA. deberían seguir recibiendo parte de los ingresos de las exportaciones del cobre chileno?* Así, un 49,2% opina que sí frente a un 47,3% que opina lo contrario” (Varas, et al. 2008).

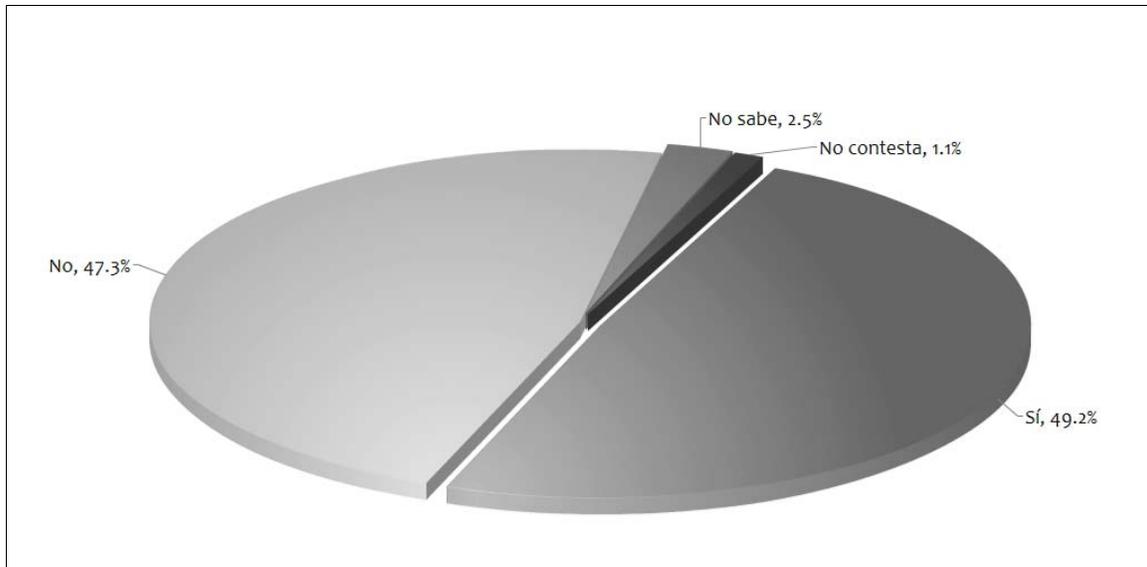


Figura II.5: Aporte de CODELCO por ventas de cobre para las FF.AA. (2007). Pregunta: ¿Cree usted que las FF.AA. deberían seguir recibiendo parte de los ingresos de las exportaciones del cobre chileno? (Varas, et al. 2008, 79)

En cuanto a la transparencia de los recursos y transparencia económica un 74,8% los entrevistados creen que las Fuerzas Armadas deberían proveer dicha información, asimismo, aquellas materias referidas a las operaciones militares un 52,1% de los encuestados se manifiesta favorablemente para se proporcione al público (Varas, et al. 2008).

III. COMPARACIÓN DE MODELOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LA REGIÓN

Si enfocamos nuestro análisis a las asignaciones presupuestarias para el sector defensa, desde la perspectiva del proceso de toma decisiones, nos permiten configurar cuatro características universales del presupuesto en defensa en las democracias occidentales. Primero, la naturaleza y etapas del proceso presupuestarios son muy similares. Por una parte la periodicidad en la definición del presupuesto, se establece el total del gasto gubernamental, una vez definido el marco presupuestario, posteriormente se define el gasto en defensa. Segundo, el presupuesto anual es el reflejo de un programa financiero de mediano plazo, el programa financiero como en el presupuesto se establece las prioridades y se asignan los recursos globales a los sectores. Tercero, el presupuesto siempre manifiesta un comportamiento incremental, aunque generalmente estos incrementos son marginales. Cuarto, el presupuesto de defensa es estratégicamente

ambiguo. El análisis presupuestario sobre la defensa se desarrolla en un contexto de gran incertidumbre sobre las eventuales amenazas y la adecuada respuesta a las mismas, esto tiene como consecuencia que el proceso de asignación presupuestaria se encuentra influido por una variedad de factores, tales como, alianzas estratégicas entre Estados, los conflictos internacionales, la situación económica del país, las prioridades gubernamentales, entre otros factores (Eichenberg et al. 2003)

Ahora bien las metodologías más recurrentes en la gestión presupuestaria, que permiten elaborar el presupuestos del sector público pueden ser replicadas en la mayoría de los ámbitos del aparato estatal, sin embargo éstas suelen ser insuficientes para el caso del sector defensa, el cual debe desarrollar su propios sistemas de control de gestión. Los Ministerios de Defensa demandan para su funcionamiento de una red de puertos y aeropuertos de uso exclusivamente militar, de una red propia de asistencia sanitaria, lista para activarse en situaciones de conflicto, de talleres de reparación y mantenimiento de todo tipo equipos, muchos de ellos de alta tecnología y, muchos de ellos, de uso exclusivamente militar, o de redes independientes de comunicaciones (CEDESEN 2005).

Estas complejidades propias del sector defensa han permitido a su vez un desarrollo de metodologías y modelos presupuestarios los cuales tienen su origen en las particularidades del sector defensa, los países diseñan metodologías presupuestarias sofisticadas, que básicamente responden al debate en torno a la asignación “presupuestaria incremental versus la estratégica”. Esta diferenciación también se da entre distintos países, en los países desarrollados el presupuesto no es un instrumento de desarrollo, como lo es para los países en vías de desarrollo como es el caso de los países de Latinoamérica. La estabilidad en los países desarrollados permite sin mayores dificultades financiar los programas establecidos (incluso cuando tienen déficits), por tanto el proceso presupuestario es fundamentalmente un proceso de continuidad de los gobiernos.

A partir de la década del 50 el proceso presupuestario ha desempeñado una importancia significativa en la administración financiera estatal. Desde los Sistemas de Planificación, Programación y Presupuesto (PPBS) en los años 60', a la elaboración del los Presupuesto

de Base Cero en los 70 y el Presupuesto por Resultados en los años 80 y 90, los gobiernos han procurado hacer que el proceso sea un poco menos incremental y más sensible a los cambios en las prioridades nacionales. Así, cada quiebre en la implementación de unos de los modelos establece el escenario para la siguiente reforma. En la actualidad, los anti-incrementalistas colocan sus acciones en el Presupuesto con base en el desempeño y en marcos temporales de gastos a mediano plazo. Sin embargo, incluso las reformas fallidas colocan algunos de sus procedimientos y orientación en la práctica de la preparación de presupuestos. No obstante, de acuerdo a la evidencia empírica el incrementalismo ha triunfado en Occidente, a pesar del amplio aumento de los datos sobre programas y desempeño (BID 2005)

III.1 Gasto Militar en Latinoamérica

De acuerdo a datos del SIPRI el gasto militar de Latinoamérica durante el año 2007 se incrementó en un 7% respecto al año 2006 (SIPRI 2008), de acuerdo a esta misma fuente, durante el período 1998-2007 el incremento real es de un 34% uno de los más altos comparados con otras regiones de mundo.

En el período comprendido entre los años 2003-2007, Venezuela, Ecuador y Chile han sido los países de Sudamérica que mayormente han incrementado su gasto militar con porcentajes del orden de 78%, 43% y 49% respectivamente.

El caso chileno es significativo porque durante los últimos años el incremento de las transferencias de armas ha permitido que dentro de los países importadores de armas a nivel mundial avance desde el lugar N° 38 en período 1998-2002 al lugar N° 12 durante el período 2003-2007, lo que lo ubica como el mayor importador de armas de Sudamérica (SIPRI 2008, 305).

En cuanto al porcentaje de los Presupuestos de Defensa respecto al Presupuesto del Estado, de acuerdo al Atlas comparativo de la defensa en América Latina⁵: Edición 2008 (Donadio 2008), los países con un mayor porcentaje de Presupuesto en Defensa dentro

⁵ Se considera como Presupuesto de Defensa, todos aquellos recursos destinados a satisfacer las necesidades del sistema de defensa, independientemente de la clasificación institucional específica expresada en los presupuestos. Se incluye administración central, organismos descentralizados y de seguridad social.

del Presupuesto Estatal, se encuentra Ecuador (10,7%), Colombia (9,3%), Chile (8,49%) y Uruguay (7,31%).

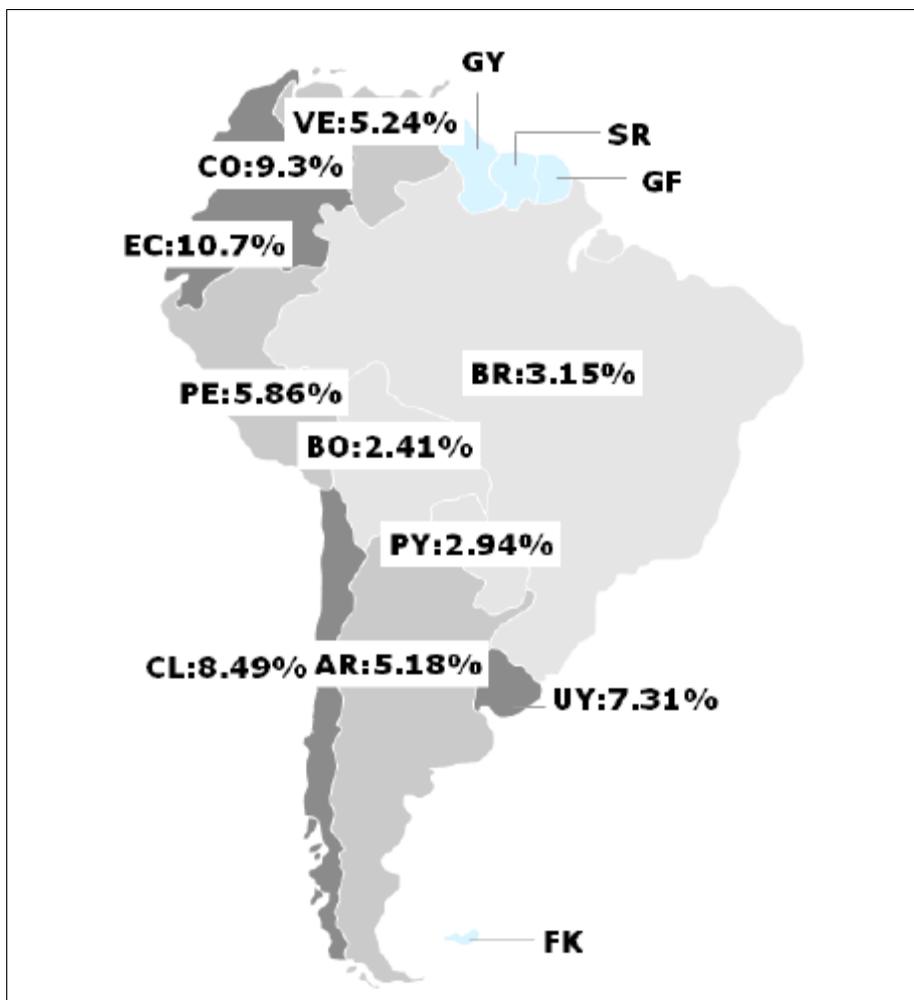


Figura III.1 Elaboración propia distribución geográfica de los Presupuesto de Defensa 2008 de los Países Latinoamericanos (% respecto al Presupuesto del Estado) (Donadio 2008, 49). Los países de color más oscuro son aquellos cuyo porcentaje del Presupuesto de Defensa representa un mayor porcentaje respecto del Presupuesto Estatal.

III.2 *Transparencia Presupuestaria del Sector Defensa y el modelo chileno*

Como se ha señalado en el Capítulo II, el modelo chileno de asignación de recursos para la adquisición de sistema de armas, manifiesta fuertes debilidades tanto en el diseño institucional como el mecanismo de obtención de recursos, donde la preeminencia está dada en la certidumbre de contar con un fondo permanente de recursos financieros, generando una distorsión en la planificación de la fuerzas, cuyas etapas deberían desarrollarse de acuerdo a la secuencia de la Figura III.2.

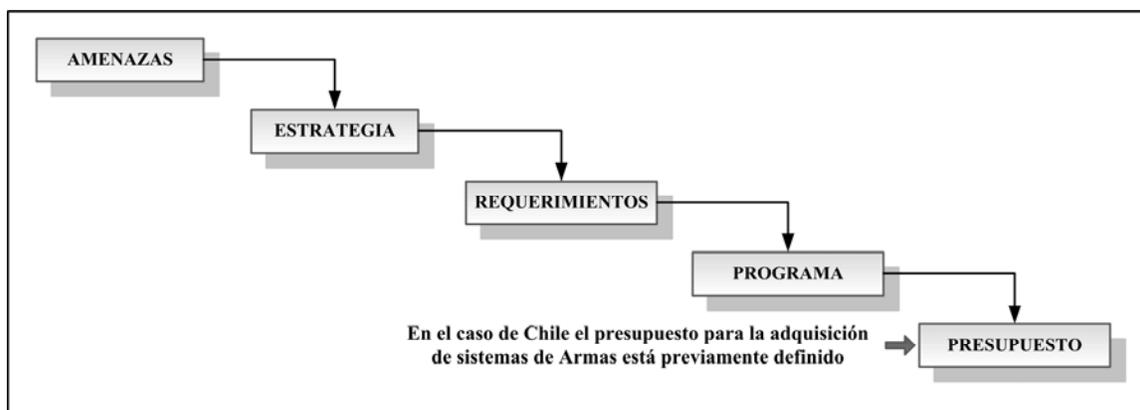


Figura iii.2 Disponible en: http://www.ott.navy.mil/refs/ntsd_mpt/two.htm (Traducción del Autor)

No obstante, uno de los principales cuestionamientos de la LRC se vinculan con los inadecuados mecanismos de transparencia del proceso de asignación, el *Report on the Observance of Standards and Codes- Fiscal Transparency de 2003* del Fondo Monetario Internacional (FMI), señalaba que “uno de los desafíos del sistema presupuestario de Chile, será continuar mejorando la transparencia de los recursos hacia las FF.AA. específicamente en la autorización de fondos que provienen de la Ley Reservada del Cobre”⁶, si bien en el artículo 71° inciso segundo, del Decreto Ley N° 1.263 de Administración Financiera del Estado⁷ establece que: “para efectos de consolidar la información de sobre las Estadísticas de la Finanzas Públicas que publique la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el Consejo Superior de Defensa Nacional proporcionará a dicha Dirección, durante el mes de enero de cada año, un informe anual que contenga los ingresos y egresos correspondientes al año anterior...”, esto referido a las cuentas N° 9.151, 9.152 y 9.153 que corresponden al Ejército, Armada y Fuerza Área de Chile y Cuenta N° 9.154 cuya administración se encuentra bajo el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA).

A nivel de países latinoamericanos los mecanismos de asignación presupuestaria cuentan con distintos niveles de transparencia, sin embargo, actualmente no existe un procedimiento reservado en el proceso de asignación de recursos como es el caso de Chile, no obstante el caso de Ecuador hasta el año 1999 se mantenía una asignación vía la venta de la exportaciones de petróleo la cual su nivel de recursos fluctuaba de acuerdo al

⁶International Monetary Fund. Chile: Report on Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency. Agosto2003 [Fecha de consulta: 13 de octubre 2004] Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03237.pdf>.

⁷ Ver en <http://www.bcn.cl/leyes/6536>

precio internacional del petróleo y a los niveles de producción estatales y privadas, lo que en porcentajes del PIB representaba un punto porcentual (García 2002). Por tanto, dado los avances en materias de transparencia presupuestaria que manifiestan los países latinoamericanos es complejo aventurar que el modelo chileno sea un referente válido, puesto que son los mismo organismos internacionales quienes cuestionan el modelo chileno.

Desde una perspectiva política, la posibilidades que los actores políticos interfieran en materias de asignación de recursos para las inversiones en defensa se vincula directamente con los beneficios que reportarían en términos electorales. La Tabla III.1 demuestra que las plataformas programáticas de los partidos políticos no consideran estos temas, principalmente por el peso específico del electorado vinculado con el sector defensa.

Tabla III.1 Comparación de 5 países de civiles en defensa versus universo de votantes (datos al año 2003)

Países	Civiles en Defensa (Sector Privado)	Universo de Votantes	% Votantes que trabajan en el Sector Defensa
Estados Unidos	2.700.000	156.421.000	1.7
Argentina	5.000	24.735.000	.02
Brasil	15.000	115.254.000	.01
Chile	5.000	8.075.000	.06
México	5.000	52.789.000	.009
Perú	3.000	14.906.000	.02

Fuente: (Pion-Berlin y Trinkunas 2007, 88)

Esto refleja que en términos pragmáticos, es complejo sostener en los países de la región un modelo de asignación similar al chileno basado en la venta de commodities, cuyos recursos sean de carácter reservado y con participación exclusiva del Ejecutivo. Por tanto, es preciso señalar que los principales aportes desde la experiencia chilena, es a partir del contexto histórico de la normativa vigente, proponer mecanismos de asignación de recursos más transparentes, cuya modificación está pendiente en el caso de Chile.

IV. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UN MODELO PLURIANUAL DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA LA DEFENSA NACIONAL

Como se ha señalado anteriormente durante la década de los años sesenta del siglo pasado, se concibió que la asignación del presupuesto gubernamental pudiera ser principalmente reducido a un proceso de carácter científico, los sistemas de Planificación Programación y Presupuesto (PPBS) o el Presupuesto Base Cero (ZBB), se aplicaron ampliamente en distintos países. Sin embargo, los resultados obtenidos no lograban lo esperado por tres razones principales. Primero, para la mayoría de las políticas públicas, no sólo depende de un adecuado análisis sino también del pragmatismo político y la oportunidad de implementar una política pública, que responda a los requerimientos reales y las expectativas generadas a partir de su implementación. Segundo, las demandas de información para implementar estos Sistemas Presupuestarios se podrían asemejar a un modelo de economía centralizada lo cual se torna inmanejable, así como, la determinación de los costos queda sólo en manos de los Ministerios que posteriormente ejecutarán el presupuesto, no pudiendo determinar los costos de implementación de las políticas públicas. Tercero, la estructura de poder implícita dentro del gobierno para aplicar estos sistemas requería de un fuerte centralismo con claros déficits de delegación de poder más local (OECD 2002).

A partir de las problemáticas que se enfrentan los modelos antes señalados, la realidad nos señala que la elaboración del presupuesto entre un Ministerio y el Ejecutivo se realiza a través de una negociación basada principalmente en las prioridades gubernamentales, por tanto los presupuestos exploratorios presentados por los Ministerios dependen de las prioridades y coyunturas políticas que nos permiten deducir que este proceso no posea una sucesión lógica de análisis, dado que las decisiones no necesariamente son sistemáticas. Sin embargo, la calidad del argumento en esta negociación política depende crucialmente del análisis realizado en meses o años anteriores.

Las características de los sistemas de armas analizadas en los capítulos anteriores, nos permiten deducir que las inversiones en defensa necesitan más de un año para el levantamiento de la información y por tanto, no necesariamente se pueden hacer coincidir con el ciclo presupuestario. Como lo señala la Organización para la Cooperación

Económica y el Desarrollo(OECD) los programas y el análisis de los proyectos de defensa necesitan tener un período de formulación más extenso y distinto al presupuesto gubernamental (OECD 2002)

Estos argumentos han permitido a muchos países desarrollar presupuestos plurianuales, los que tienen su origen en los sistemas presupuestarios de los años setenta, ochenta y los cuales posteriormente al año 2000 se han implementado de manera más universal. En algunos países, las estimaciones plurianuales se traducen en programas detallados, en otros países, ellos operan a un nivel más agregado.

El período de la planificación normalmente de los modelos plurianuales de presupuesto abarca entre tres a cinco años. La preparación de estimaciones plurianuales forma parte de la formulación del presupuesto anual y se ve como un instrumento de la determinación del gasto.

La literatura respecto a la elaboración presupuestaria describe la vinculación entre el gasto anual y el presupuesto plurianual. Prever la estimación de los recursos presupuestarios futuros y los requerimientos de gasto, implica que la formulación de metas y políticas públicas deben proyectar el gasto en el mediano plazo, lo que implica que la disciplina fiscal supere en algunos casos los períodos presidenciales, como señalan Richard Allen y Daniel Tommasi (2001) esto involucra una interacción de cuatro factores:

- Definir una política fiscal y declarando explícitamente cómo el gobierno la llevará a cabo en un horizonte de tiempo de mediano plazo; lo cual definirá el máximo del gasto fiscal.
- Proveer información de calidad respecto de los costos a mediano plazo de la propuesta de gasto. Esto sirve para imponer la autodisciplina respecto de la propuesta de nuevos gastos y para alertar al gobierno de que las decisiones políticas deben enmarcarse dentro de la política fiscal definida.
- Dar prioridad a la transformación del presupuesto, lo cual significará el esfuerzo que abarcará más de un año presupuestario y suministrar instrumentos de medición para supervisar su puesta en marcha.

- Esclarecer las implicancias presupuestarias de las decisiones del presente sobre los presupuestos de los años futuros (Allen et al. 2001).

Además, se deben proporcionar las herramientas para que no sólo el gobierno central contribuya a la implementación de un presupuesto plurianual, sino que también todo el sector público lo que contribuye a mejorar implementación de este modelo presupuestario.

El presupuesto plurianual se percibió principalmente en los años setenta como un instrumento para identificar los nuevos programas y asignar los fondos para ellos en los presupuestos del futuro. Según la OCDE en los países que implementaron el modelo de presupuestos plurianuales se presentaron dos problemas:

- a) La tendencia a sobrestimar el crecimiento económico y recursos disponible en el período proyectado; y
- b) La tendencia del Sector Público de ver como un derecho el gasto en el mediano plazo

Asimismo, las deficiencias técnicas y el insuficiente compromiso de algunos gobiernos respecto de la disciplina fiscal, que explica el por qué de las experiencias pasadas de presupuesto plurianual no siempre lograron los resultados esperados. Por ejemplo, en Inglaterra, en los años 70', los presupuestos de muchos años fueron expresados en términos reales en vez de presentarlos en términos nominales, cuando el crecimiento económico cayó, la inflación aceleró el gasto rápidamente, las proyecciones fueron ajustadas automáticamente y esto generó una presión adicional sobre finanzas públicas (Allen y Tommasi 2001).

Una debilidad frecuente en la plurianualidad es la vinculación entre las necesidades y la definición del presupuesto, en que algunas ocasiones no son consistentes debido a las bajas del crecimiento económico de un país. Para asegurar la previsibilidad de los recursos, las estimaciones plurianuales deben ser divididas entre el gasto operativo de los distintos sectores y los programas.

En varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el modelo presupuestario considera la integración entre presupuesto anual y el presupuesto plurianual lo que requiere de los siguientes procedimientos:

- Las estimaciones Plurianuales preparadas en el año anterior son el punto de partida del proceso de elaboración de presupuesto anual. El ministerio de Hacienda o Finanzas determina las estimaciones plurianuales que se prepararon el año anterior, teniendo en cuenta ciertos parámetros del desarrollo económico, la ejecución presupuestaria y la revisión del gasto.
- Se deben establecer los límites del gasto Sectorial durante cada año del presupuesto plurianual, en base a las políticas gubernamentales existentes y los cambios de la política propuestos.
- Continuidad de las políticas públicas las cuales están claramente separadas del diseño de nuevas propuestas y cambios de las políticas (Allen et al. 2001).

La Figura IV.1, presenta algunas de las principales tareas en la preparación de los cálculos plurianuales, cuyas etapas consideran lo siguiente:

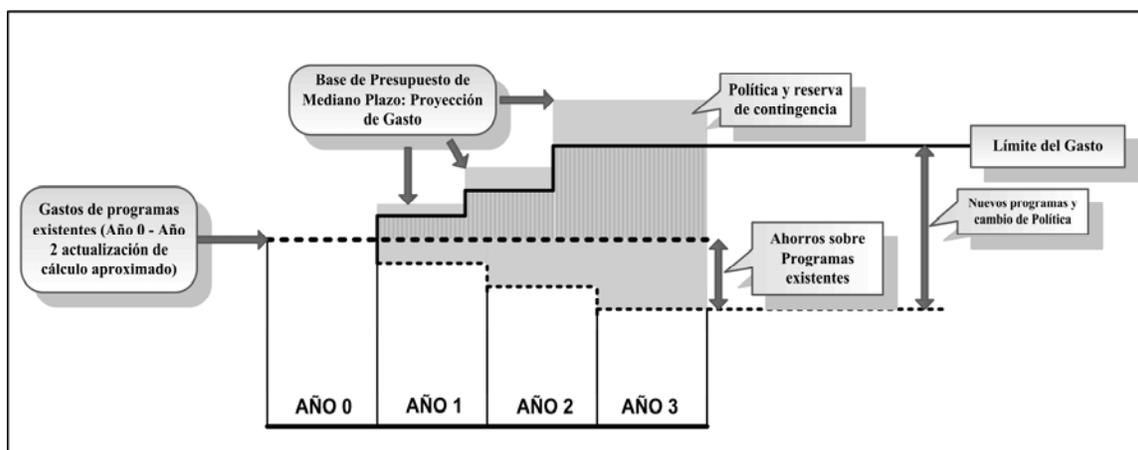
Primero: se actualiza el cálculo del gasto, el cual es preparado el año previo;

Segundo: se prepara el presupuesto de mediano plazo, realizando una proyección del gasto;

Tercero: fijar el límite del gasto debajo del nivel proyectado del gasto total, permitiendo mantener una reserva de contingencia desde el primer año

Cuarto: identificar los ahorros sobre los programas en curso; y

Quinto: programar y presupuestar bajo el contexto de una doble restricción, la que resulta del límite del gasto y el gasto de las políticas existentes.



FiguraIV.1: Preparación Plurianual de la estimación del gasto (Allen et al. 2001)

En el caso de las inversiones en defensa desde una perspectiva sectorial del presupuesto, deberían contar con fondos concursables, tales como el que se ha establecido en Chile para la implementación de programas específicos, en este caso se desarrolla una competencia entre los proyectos sectoriales, lo que les permite obtener recursos adicionales. Los ministerios y servicios públicos compiten por estos recursos mediante la presentación de iniciativas que concuerdan con las prioridades del gobierno.

Los fondos concursables funcionan mejor cuando proporcionan capital para inversiones lo que obliga a los ministerios a cambiar sus patrones de comportamiento presupuestario y define nuevas prioridades de gastos. No obstante, es probable que su impacto sea limitado cuando se perciben como una fuente de dinero adicional.

En algunos países (tales como Chile y Uruguay), la preparación de presupuestos es el proceso dominante y las asignaciones que se hacen a través de ella no se encuentran mayormente limitadas por planes aprobados previamente. Sin embargo, en estos y otros países orientados hacia el presupuesto, se han hecho esfuerzos significativos para alargar el marco temporal de la preparación de presupuestos. En Uruguay, por ejemplo, se adopta un presupuesto quinquenal (sujeto a un ajuste anual al principio de cada período presidencial); Chile se ha orientado a un marco de gastos de mediano plazo. (BID, 2005).

El presupuesto es un reflejo de la política de un gobierno, las prioridades, la planificación y los procesos de puesta en marcha para la entrega de bienes y servicios. Es también el arte y la ciencia de balancear las demandas ciudadanas con los recursos escasos (Fubbs

1999). Esta conceptualización es más compleja para el caso de las inversiones en defensa donde concurren en su formulación distintos actores, en cuyo caso en Chile, participan las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Hacienda, la Tesorería General de la República y la Contraloría General de la República, manteniéndose aún excluida la participación del Congreso Nacional.

Desde la perspectiva presupuestaria la vinculación entre el Ejecutivo y Legislativo responde a diversas tipologías (Wehner 2001), el impacto del poder legislativo en la política presupuestaria se puede clasificar de acuerdo a la Tabla IV.1 de la siguiente manera:

Tabla IV.1 Una tipología del impacto del Poder Legislativo en la política presupuestaria

<i>Legislativo con capacidad de formular el Presupuesto (Budget-making)</i>
Con capacidad de modificar o rechazar la propuesta de presupuesto del ejecutivo, y la capacidad de formular y sustituir una propuesta presupuestaria propia.
<i>Legislativo con capacidad de influir en el Presupuesto (Budget-influencing)</i>
Con capacidad de modificar o rechazar la propuesta de presupuesto del ejecutivo, pero no posee la capacidad de formular o sustituir por un presupuesto propio.
<i>Legislativo con poco o nula influencia en el Presupuesto (No Budgetary Effect)</i>
No posee la capacidad de modificar o rechazar la propuesta de presupuesto del ejecutivo, asimismo no puede formular o sustituir por un presupuesto propio. Sólo se pone en conocimiento del presupuesto cuando es presentado por el ejecutivo.

Fuente : (Wehner 2001)

La participación del Congreso en un Modelo de Presupuesto Plurianual para las Inversiones en Defensa, sin duda transfiere mayores espacios de debate en torno a las inversiones en defensa, esta eventual participación o injerencia del Congreso, no desarticula la función de planificación del desarrollo de las fuerzas basadas en la adquisición de sistemas de armas en el mediano y largo plazo, función de responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo.

V. CONCLUSIONES

Desde el comienzo de la década de los 90 en Chile se ha debatido con mayor regularidad la eventual eliminación de la Ley N° 13.196 Reservada del Cobre. Este debate no ha quedado exento de visiones fuertemente ideologizadas, las cuales contribuyen a un neutralismo en la toma de decisión de los actores políticos. Sin embargo, en virtud del Protocolo de acuerdo que acompaña el despacho del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2008 en Chile⁸, prontamente debiera darse un debate parlamentario respecto de la derogación y reemplazo del modelo de asignación de recursos para las inversiones en defensa basado en la Ley N° 13.196 Reservada del Cobre.

El modelo vigente de asignación de recursos para la adquisición de sistemas de armas en Chile, basado en la Ley N° 13.196 Reservada del Cobre, ha tenido un mayor cuestionamiento en los últimos años debido al comportamiento del precio del cobre, cuya alza significativa ha tenido como consecuencia un mayor nivel de recursos en virtud de esta Ley. Sin embargo, de acuerdo a la regla de superávit fiscal establecida por el Ministerio de Hacienda, estos recursos no han sido mayormente ejecutados. No obstante lo anterior, los medios de comunicación chilenos, en especial en los cierres semestrales de la ventas de CODELCO, han planteado el tema de la Ley Reservada del Cobre y su eventual modificación, incorporando los elementos conceptuales del “Presupuesto Plurianual” como una alternativa a la LRC, representan una oportunidad no sólo para Chile, sino también para los países de la región.

⁸ Ver Anexo 1.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Allen, Richard, y Daniel Tommasi. «Managing Public Expenditure A Reference Book for Transition Countries.» *World Bank*. 2001. HYPERLINK "www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf"

www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf (último acceso: 20 de Junio de 2007).

Alonso Neira, Miguel A., y Antonio Martínez González. «Los determinantes del gasto militar en los países europeos de la Alianza Atlántica: un estudio a través de un modelo de datos de panel para el período 1975-2005.» Abril de 2007. HYPERLINK "http://www.uam.es/otros/ixrem/Comunicaciones/12-09-%20ALONSO-MARTINEZ%20GONZALEZ.pdf%20"

<http://www.uam.es/otros/ixrem/Comunicaciones/12-09-%20ALONSO-MARTINEZ%20GONZALEZ.pdf> (último acceso: 24 de Enero de 2009).

Bachelet, Michelle. «Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2006-2010.» 18 de Octubre de 2005. HYPERLINK "http://www.michellepresidente.cl/download/bachelet.006.pdf" <http://www.michellepresidente.cl/download/bachelet.006.pdf> (último acceso: 12 de Marzo de 2006).

BCN. *Compilación de Textos Oficiales del Debate Parlamentario, Actas de las Sesiones Parlamentaria de la Ley N° 7.144*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional, 2001.

BID. «Una Agenda para la Gestión Presupuestaria.» 2005. HYPERLINK "http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=620555"

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=620555> (último acceso: 24 de Junio de 2007).

CEDESEN. «El Esfuerzo de Defensa. Racionalización y Optimización.» Febrero de 2005. HYPERLINK "http://www.ceseden.es/centro_documentacion/monografias/076.pdf"

http://www.ceseden.es/centro_documentacion/monografias/076.pdf (último acceso: 23 de Abril de 2006).

Concha, Manuel, y Eduardo Santos. *Alternativas a la Ley Reservada del Cobre*. Trabajo de Investigación, Santiago: ANEPE, 1997.

Donadio, Marcela. *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*. Buenos Aires: Ser en el 2000, 2008.

Downs, Anthony. «Why the Government Budget is Too Small in a Democracy.» *World Politics* 12, nº 4 (July 1960): 541-563.

Eichenberg, Richard C., y Richard Stoll. «Democratic Control of the Defense Budget in the United States and Western Europe.» *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 47 N° 4, August , 2003: 399-422.

Fernandois, Joaquín. *Mundo y fin de mundo : Chile en la política mundial 1900-2004*. Santiago: Universidad Católica de Chile, 2005.

Fubbs, Joan. «The Budget Process and Good Governance .» *United Nations Development Programme*. 1999. HYPERLINK
 "www.undp.org/governance/eventsites/policy_dialogue/11_Budget_Process_AWEPA.pdf%20"
www.undp.org/governance/eventsites/policy_dialogue/11_Budget_Process_AWEPA.pdf

García, Bertha. «Transparencia del Presupuesto en Defensa de Ecuador.» *RESDAL - Red de Seguridad y Defensa de América Latina* . 2002. HYPERLINK
 "http://www.resdal.org/presupuestos/caso-ecuador.pdf"
<http://www.resdal.org/presupuestos/caso-ecuador.pdf> (último acceso: 22 de Marzo de 2007).

García-Alonso, María, y Paul Levine. «Arms Trade and Arms Races: A Strategic Analysis.» En *Handbook of Defense Economics, Volume 2: Defense in a Globalized World*, de Todd Sandler y Keith Editors Hartley, 941-971. North-Holland: Elsevier Science & Technology Books, 2007.

Hales, Patricio. «Compras militares, ley del cobre y transparencia: debate publico .» Santiago: Cámara de Diputados, 2006. 186.

Hartley, Thomas, y Bruce Russett. «Public Opinion and the Common Defense: Who Governs Military Spending in the United States?» *The American Political Science Review*, December 1992: 905-915.

Lahera, Eugenio, y Marcelo Ortúzar. «Military Expenditures in Latin America and the Caribbean.» En *Trends and Issues in the Analysis of Public Expenditures*, de United Nations, 53-78. New York: United Nations, 1999.

Meneses, Emilio. «La Política de Adquisición de armamentos en Chile: historia de una crisis anunciada.» Editado por Universidad de Chile Departamento de Ingeniería Industrial. *Revista Perspectivas* 3, n° 1 (1999): 141-162.

MINDEF. *Libro de la Defensa Nacional de Chile* . Santiago: Ministerio de Defensa Nacional, 1992.

OECD. «Models of Public Budgeting and Accounting Reform.» 2002. HYPERLINK
 "www.oecd.org/dataoecd/30/0/33684121.pdf" www.oecd.org/dataoecd/30/0/33684121.pdf
 (último acceso: 10 de Junio de 2007).

Patillo, Guillermo, y Miguel Navarro. «Asignación de Recursos para Equipamiento de las Fuerzas Armadas: una propuesta.» Junio de 1996. HYPERLINK "http://www.institutolibertad.cl/ModifAsig.pdf"

<http://www.institutolibertad.cl/ModifAsig.pdf> (último acceso: 5 de Mayo de 2007).

Pion-Berlin, David, y Harold Trinkunas. «ATTENTION DEFICITS: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America.» *Latin American Research Review* 42, n° 3 (October 2007): 77-100.

Scheetz, Thomas. «Una evaluación del documento cepalino: Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa.» *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* Año 18, n° 1-2 (2004): 107-122.

SIPRI. *Yearbook 2008, Armaments, Disarmament and International Security*. London: Oxford University Press., 2008.

Varas, Augusto, Claudio Fuentes, y Felipe Agüero. *Instituciones cautivas: opinión pública y nueva legitimidad social de las Fuerzas Armadas*. Santiago: Catalonia, 2008.

Vergara, Ángela. «Conflicto y Modernización en la Gran Minería del Cobre (1950-1970).» *HISTORIA*, n° 37 (julio-diciembre 2004): 419-436.

Villar, Carlos. «Gasto militar, tema de reflexión.» *Memorial de Ejercito*, Abril 1992: 102-121.

Wehner, Joachim. «Reconciling Accountability and Fiscal Prudence?, A Case Study of the Budgetary Role and impact of the German Parliament.» *The Journal of Legislative Studies* 7, n° 2 (Summer 2001): 57-78.

Zaller, John. «A Theory of Media Politics. How the Interests of Politicians, Journalists, and Citizens Shape the News.» 24 de October de 1999. HYPERLINK "http://www.uky.edu/AS/PoliSci/Peffley/pdf/ZallerTheoryofMediaPolitics(10-99).pdf%20"

[http://www.uky.edu/AS/PoliSci/Peffley/pdf/ZallerTheoryofMediaPolitics\(10-99\).pdf](http://www.uky.edu/AS/PoliSci/Peffley/pdf/ZallerTheoryofMediaPolitics(10-99).pdf)

(último acceso: 5 de Noviembre de 2007).

Anexo 1: Protocolo de Acuerdo que acompaña el Despacho Del Proyecto De Ley De Presupuestos Del Sector Público Para El Año 2008

12 de noviembre de 2007

Senadores y Diputados de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, Parlamentarios y el Gobierno, representado por el Ministro de Hacienda, suscriben el presente protocolo, el que recoge los acuerdos surgidos en el marco de la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el Año 2008 y representan la voluntad común por aumentar permanentemente la calidad de nuestras políticas públicas.

Las materias incluidas, y que a continuación se detallan, abarcan tanto ámbitos referidos a la transparencia y a la eficiencia de la gestión del sector público, como ámbitos sectoriales particulares. Asimismo, el presente protocolo especifica las evaluaciones que el sistema de evaluación y control de gestión de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda compromete para 2008.

1. EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

1.1. Proyecto de Ley de Transparencia Fiscal

El Gobierno y los parlamentarios se comprometen a dar prioridad al Proyecto de Ley de Transparencia Fiscal que, entre otros temas, establece el sistema de Auditoría Interna del Gobierno y fortalece normas de transparencia en la gestión de los servicios públicos.

1.2. Proyecto de Ley de Reforzamiento Institucional de la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República ha anunciado la presentación de una propuesta de modernización institucional. En base a esa propuesta, el Gobierno enviará al Congreso Nacional, durante el primer semestre del año 2008, un proyecto de ley que refuerce las capacidades institucionales de la Contraloría General de la República.

1.3. Presupuesto de Inversiones de Largo Plazo para las Fuerzas Armadas

El Gobierno y los parlamentarios se comprometen a legislar en 2008 de manera de contar con una normativa que permita modernizar los procesos de adquisiciones y contar con un presupuesto de inversiones de largo plazo para las Fuerzas Armadas. Para estos efectos, perfeccionarán la regulación vigente sobre la materia.