

# El Presupuesto de Defensa en Chile: Procesos Decisionales y Propuesta de Indicadores de Evolución<sup>1</sup>

**Guillermo Pattillo**

Professor, Universidad de Santiago,  
Universidad Católica de Chile

## Introducción

El objetivo básico de este artículo es revisar la forma que adopta la asignación de recursos a las fuerzas armadas, identificar la información disponible sobre este proceso y sugerir un conjunto de indicadores que permitan aumentar la calidad de la información que existe en la sociedad respecto al gasto en las instituciones de la defensa nacional en Chile, al mismo tiempo que comparar ese gasto con el de otras naciones del continente.

Las fuerzas armadas en Chile tienen dos fuentes de financiamiento principales: el aporte fiscal incluido en la ley de presupuesto y los recursos que provienen de una ley secreta que grava las exportaciones de la Corporación del Cobre (Codelco) y que es conocida como la *ley del cobre*. Estas dos representan, dependiendo de la institución, entre el 85% y el 95% del total de recursos financieros recibidos por las fuerzas armadas. El resto proviene de ingresos de operación, que se forman esencialmente por la venta de bienes y servicios a personal militar y al resto de la comunidad; de un Fondo Rotativo de Abastecimiento (FORA), normalmente no muy significativo en el total de recursos institucionales, de un Fondo de Construcciones<sup>2</sup>, de ventas de activos, y de intereses recibidos en el mercado de capitales.

De estas distintas fuentes de recursos, una de ellas, la *ley del cobre*, tiene un uso predefinido en la ley. Los fondos aportados por el fisco cada año en la ley de presupuesto (el *aporte fiscal libre* a las instituciones), se destina, como los otros fondos menores, a financiar los gastos de operación, es decir sueldos, bienes de consumo y servicios necesarios para mantener las fuerzas en un determinado estado de

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue escrito como parte del proyecto "La transparencia presupuestaria como apoyo a la gobernabilidad: bases para el análisis del presupuesto fiscal en Argentina, Chile y Perú", financiado por la Fundación Ford (donación N° 995-0804). Agradezco los valiosos comentarios de Sergio Castillo, Rosa María Evans, Fernando Fuentes, Thomas Scheetz y Hugo Zúñiga. Evidentemente, la responsabilidad por las opiniones emitidas es sólo del autor.

<sup>2</sup> Estos dos últimos, por disposiciones legales de larga data, no están incluidos en el presupuesto anual.

alistamiento. La *ley del cobre*, solamente puede dedicarse a la adquisición de sistemas de armas e insumos asociados. El monto y el destino de los primeros es aprobado por el Congreso en el proceso de discusión anual del presupuesto del sector público y son

ellos parte de la contabilidad pública de la nación; los recursos que entrega el impuesto a las ventas al exterior de Codelco, a diferencia de los anteriores, van automáticamente a las fuerzas armadas, su utilización no requiere sanción del Congreso y su registro se realiza en una contabilidad paralela, reservada, que no es consolidada con el resto de la información financiera del Estado. En general, el ámbito de la *ley del cobre* está caracterizado por un nivel de clasificación superior al que existe para las otras partidas de gasto institucionales, no siendo evidente que tal clasificación, al menos en lo que al uso de los fondos se refiere, se justifique hoy en día<sup>3</sup>.

En los hechos, el estatus de parte significativa de las cifras financieras involucradas en la *ley del cobre* probablemente no aporta nada a la seguridad nacional, pero sí afecta negativamente la transparencia necesaria al gasto militar en tanto parte del gasto fiscal. Evidentemente, cuando parte significativa de la información pertinente simplemente no está disponible, o lo está en forma demasiado agregada, la capacidad de la sociedad de participar en una forma constructiva en el diseño de una política pública se torna limitada. Al menos dos de los principios sugeridos por el Fondo Monetario Internacional en su Código de Transparencia Fiscal no se cumplen en este caso<sup>4</sup>.

Desde la perspectiva del uso de los fondos a escala agregada, actualmente alrededor del 55% del total constituye gasto en personal, un 15% se destina a adquisición de bienes y servicios corrientes en moneda nacional, un 10% a gastos corrientes en dólares y el 20% restante corresponde a la utilización de los recursos provenientes de la *ley del cobre*, es decir a inversión en sistemas de armas y material conexo. La evolución de esta estructura de gasto durante los noventa tiene como una de sus características más distintivas, el aumento de la fracción destinada a personal y la caída en la relevancia de la *ley del cobre*.

A su vez, la evolución de la economía nacional en la última década, el entorno legal que rodea la asignación de fondos a las fuerzas armadas, los desarrollos ocurridos en la relación con las principales naciones vecinas, y las preferencias implícitas en la función objetivo de los gobiernos de los 90, han significado que el total de recursos públicos asignados a la defensa muestren una tendencia declinante respecto del

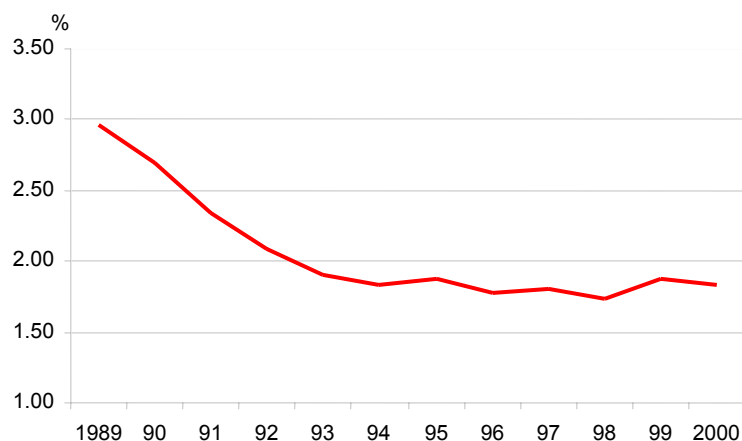
---

<sup>3</sup> De hecho, la práctica ha superado a la norma y en la discusión pública que ha rodeado desde hace algún tiempo las adquisiciones que proyectan realizar la Fuerza Aérea y la Armada para reemplazar parte de su material obsoleto, estas instituciones han presentado un completo panorama de los flujos de fondos involucrados y las formas en que esperan financiar tales inversiones.

<sup>4</sup> El Código de Transparencia diseñado por el FMI ha definido cuatro principios básicos: claridad de roles y responsabilidades, disponibilidad pública de información, preparación, ejecución y reporte del presupuesto abiertos al público; y auditoría independiente (Confirmación Independiente de Integridad). Véase: The Fiscal Transparency Site of the International Monetary Fund, [www.imf.org/external/np/fad/trans](http://www.imf.org/external/np/fad/trans)

Producto Interno Bruto (PIB). Así, de casi 3% del PIB en 1989 los fondos para la defensa han caído a alrededor de 1,8% en 2000<sup>5</sup>.

**Figura 1**  
**Recursos Fiscales Totales a las Fuerzas Armadas**



El artículo se organiza como sigue. En la sección 2 se revisa brevemente la estructura organizacional del Ministerio de Defensa, en la sección 3 se describe el ciclo que sigue la confección y aprobación del presupuesto fiscal anual, la sección 4 trata de la *ley del cobre* y la sección 5 propone un set de indicadores a construir para mejorar el nivel cualitativo de la información respecto de la asignación y uso de recursos en la defensa nacional.

### La estructura organizacional del Ministerio de Defensa Nacional

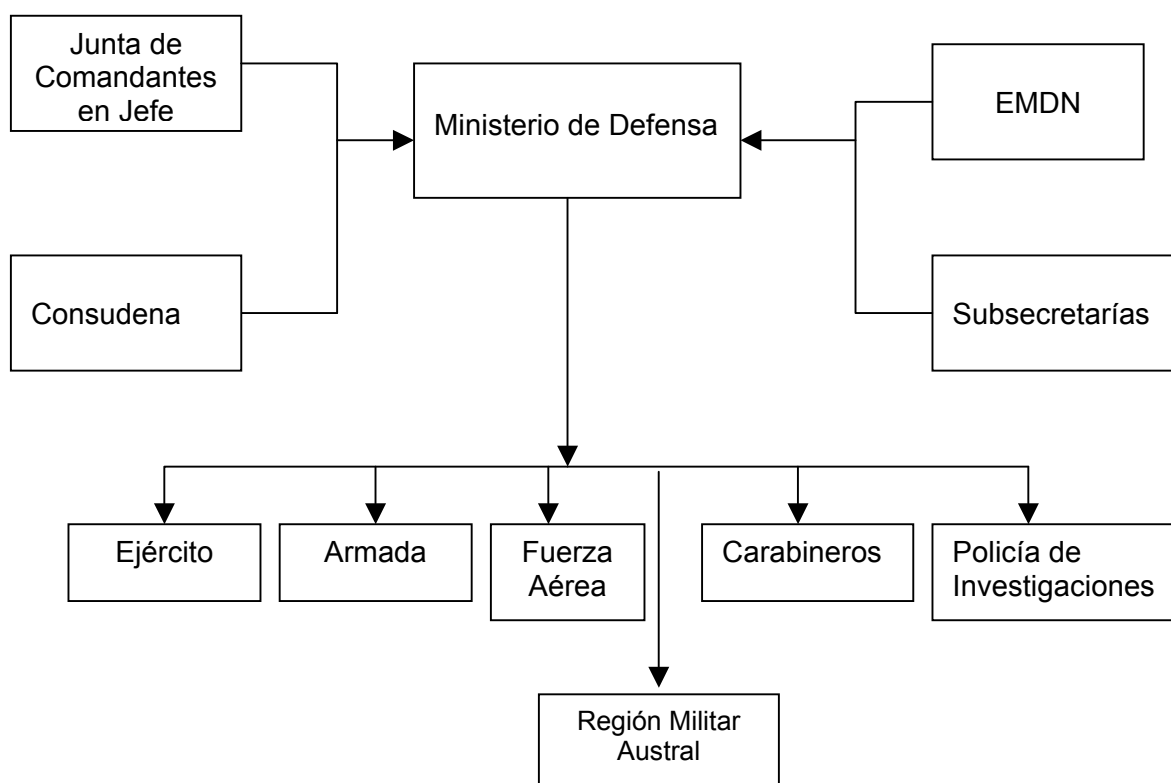
El Ministerio de Defensa Nacional integra bajo su autoridad a las fuerzas armadas, a diversos organismos asociados a ellas (dentro de los cuales se incluyen las empresas del área), y, desde mediados de los años 70, también a las de orden y seguridad, constituidas por Carabineros y la Policía de Investigaciones<sup>6</sup>. El Ministerio propiamente tal está formado por las Subsecretarías de Guerra, Marina, Aviación, Carabineros e Investigaciones. Su organismo asesor en materias militares es el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN), del cual depende la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Son también instancias de asesoría al Ministro la Junta de Comandantes en Jefe (JCJ) y el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA). La figura que sigue ilustra la orgánica básica del Ministerio<sup>7</sup>:

<sup>5</sup> Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 1994-2000. No incluye los aportes del fisco a la previsión militar.

<sup>6</sup> Si bien Carabineros e Investigaciones dependen administrativamente del Ministerio de Defensa, su control operativo es función del Ministerio del Interior. Desde la vuelta a gobiernos democráticamente elegidos a comienzos de los 90, se ha discutido respecto a la dependencia de Carabineros y la Policía de Investigaciones y ha sido una constante de las autoridades impulsar el traspaso definitivo de estas instituciones al Ministerio del Interior. Tal cosa, no obstante, todavía no ha logrado consenso parlamentario.

<sup>7</sup> Una completa descripción de la estructura superior de la defensa se encuentra en el Libro de la Defensa Nacional de Chile, Parte III, capítulo 4, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago, agosto de 1997.

**Figura 2**  
**Organigrama del Ministerio de Defensa Nacional**



Las *Subsecretarías* son órganos asesores directos del Ministro en los temas administrativos propios de cada una de las fuerzas y están a cargo de un Subsecretario, que es un funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República. De la Subsecretaría de Guerra depende la *Dirección de Movilización Nacional*. Ésta es un organismo conjunto, por lo tanto donde participan las tres fuerzas armadas, y tiene como sus principales funciones coordinar y controlar la movilización nacional<sup>8</sup> y el reclutamiento de quienes deben cumplir con el servicio militar obligatorio, llevar el control de armas y explosivos, de armas químicas y tóxicas, y de las artes marciales.

El *Estado Mayor de la Defensa Nacional* es un organismo asesor del Ministro en lo relativo a la preparación y uso de las fuerzas armadas. Es en esencia una instancia de análisis conjunto y está conformado por personal de las tres ramas de las fuerzas armadas, siendo su jefatura rotativa cada dos años entre ellas. El *EMDN* es también el órgano de trabajo de la Junta de Comandantes en Jefe y del Consejo Superior de

<sup>8</sup>La movilización nacional se define como el conjunto de actividades y medidas destinadas a poner una parte o la totalidad del potencial humano, material e industrial del país en situación de enfrentar adecuadamente un conflicto. Véase Libro de la Defensa Nacional de Chile, Parte III, cap. 4

Seguridad Nacional (CONSUSENA)<sup>9</sup>. Por otra parte, de él depende la *Academia Nacional de Estudios Político y Estratégicos*, institución encargada de docencia e investigación en materias de defensa nacional y a la cual asisten tanto uniformados como funcionarios civiles del Estado.

La *Junta de Comandantes en Jefe* (JCJ) es el organismo asesor de más alta jerarquía en la estructura ministerial. Creada en 1960, es presidida por el Ministro de Defensa y tiene, entre otras funciones, *proponer la política militar y las medidas relativas a la seguridad nacional que competan a las fuerzas armadas, emitir las directivas y disposiciones para la conducción estratégica de las fuerzas armadas, y estudiar los planes de mandos conjuntos*. Desde el retorno a la democracia en 1990, la JCJ se ha reunido en promedio unas tres veces por año<sup>10</sup>, pero existe la intención por parte del Presidente de la República de hacer que las sesiones de la Junta se transformen en un hecho corriente y no excepcional como ha sido hasta ahora. Esto estaría inserto en el objetivo más amplio de hacer efectivamente funcionar la estructura institucional generada en torno a la defensa nacional, que si bien lleva décadas vigente, ha tenido una relevancia menor en la planificación y conducción del sector.

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

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

"Las fuerzas armadas están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República."<sup>11</sup> El detalle respecto de la composición orgánica y funciones de las fuerzas armadas la Constitución lo dejó para una ley orgánica constitucional específica. Ésta fue dictada, finalmente, en febrero de 1990.

---

<sup>9</sup>El CONSUSENA es un organismo asesor del Presidente de la República en lo relativo a seguridad nacional e integridad territorial. Es presidido por el Presidente e integrado, además, por los ministros de interior, defensa nacional, relaciones exteriores, hacienda y economía, por los Comandantes en Jefe de las fuerzas armadas, por el director de fronteras y límites y por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

<sup>10</sup>Doñas, Luis y Patricio Fuenzalida: *Análisis de la Institucionalidad de la Defensa en Chile*, artículo no publicado realizado como parte del curso de Economía de Defensa en el Magister en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, julio de 2000.

<sup>11</sup>Constitución Política de la República, Artículo 90.

## El ciclo presupuestario

Las características que asume el proceso de generación del presupuesto del sector público chileno derivan de dos cuerpos legales claves: la Constitución Política de 1980 y la Ley de Administración Financiera del Estado<sup>12</sup>.

La Constitución determina dos requisitos centrales del proceso presupuestario que es relevante destacar aquí. Por una parte, establece que es *facultad exclusiva* del Presidente de la República elaborar y presentar al Congreso aquellos proyectos de ley que afecten las finanzas públicas; por otra, especifica que existirá una ley orgánica para definir sobre una base común la administración del Estado (ley N° 18.575 de diciembre de 1986), pero que las Fuerzas Armadas tendrán especificado en una ley orgánica propia la asignación de recursos que el fisco haga a ese fin.

La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado<sup>13</sup>, promulgada en 1986, define los principios generales y las bases de organización de los órganos del Estado. Asimismo, establece que a las fuerzas armadas sólo les serán aplicables las normas generales contenidas en el Título I de la ley (principios generales de administración del Estado), pero que lo relativo a su organización, funcionamiento y carrera funcionaria se regirán de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y en su propia ley orgánica.

Por su parte, la ley de administración financiera define el ámbito del sistema de administración financiera del Estado, el cual “comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos” (DL N° 1.263, Art. 1°). Define, asimismo que “el sistema presupuestario estará constituido por un programa financiero de mediano plazo y por presupuestos anuales debidamente coordinados entre sí” (Art. 5°). Este sistema presupuestario “estará constituido por un programa financiero a tres años o más plazo y un presupuesto para el ejercicio del año, el que será aprobado por ley” (Art. 9°).

“El programa financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo del sector público. Comprenderá previsiones de ingresos y gastos, de créditos internos y externos, de inversiones públicas, de adquisiciones y de necesidades de personal” (DL N° 1.263, Art. 10°).

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

Estos cuerpos legales dan el marco dentro del cual se inserta la tercera ley clave al proceso presupuestario de las fuerzas armadas: su ley orgánica constitucional

---

<sup>12</sup> Decreto Ley N° 1.263 de 1975.

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

(LOC)<sup>14</sup>. Esta fue promulgada el 27 de febrero de 1990, días antes que el gobierno militar traspasase el mando del país al nuevo gobierno civil. La LOC de las fuerzas armadas estableció, entre otras cosas, que la asignación en moneda nacional a estas instituciones incluida en el presupuesto nacional debería desde ese momento ser, como mínimo, la recibida por ellas en 1989, reajustada por la variación del índice de precios al consumidor (IPC). Se exceptuaron de esta regla la asignación para gastos en personal, que seguiría los procesos de reajuste del resto del sector público o los que la autoridad adicionalmente pudiese otorgar a los institutos armados, y los aportes fiscales en dólares considerados en el presupuesto, para los que no se fijó ningún mecanismo de reajustabilidad automática, pero cuyo monto nominal mínimo debía ser también el de 1989.

En el espacio definido por estos cuerpos legales se desenvuelve anualmente el ciclo del presupuesto fiscal, el cual se inicia en abril de cada año y concluye con la aprobación de la ley de presupuesto en el Congreso a finales de noviembre y su promulgación por el Presidente de la República el primer día hábil de diciembre. En el ejecutivo el proceso presupuestario es conducido por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, la cual informa a las distintas reparticiones públicas los recursos con que podrán contar el año fiscal siguiente, al mismo tiempo que proyecta la evolución más probable de las finanzas públicas para tres años en adelante. Con la información respecto del monto global de recursos de que dispondrán, las distintas reparticiones fiscales elaboran su proyecto de presupuesto, el cual es discutido con los especialistas de la Dirección de Presupuestos, concluyendo esta etapa con la propuesta de éstos al Presidente de un presupuesto global del fisco.

Una vez que el Presidente aprueba el proyecto de presupuesto que le presenta la Dirección de Presupuestos, éste es despachado al Congreso, lo que debe ocurrir a más tardar el último día hábil de septiembre, disponiendo el Parlamento de los sesenta días siguientes para estudiarlo y aprobarlo. Durante esta fase una serie de comisiones técnicas formadas por parlamentarios de la Cámara de Diputados y del Senado analizan las solicitudes de fondos de cada repartición pública, citando normalmente a especialistas de aquellas para escuchar sus fundamentos respecto de los recursos solicitados. El proceso concluye con un informe de cada comisión a la Comisión Especial de Presupuesto, la que consolida toda la información y la envía para aprobación de la Cámara de Diputados. Estando el proyecto de ley de presupuesto aprobado por los diputados, pasa al Senado, con cuya aprobación queda en condiciones de ser ley de la República.

Pero, ¿qué ocurriría si el Congreso no aprobase la ley de presupuesto en el lapso que tiene asignado para ello por la normativa legal? Aparece aquí otra asimetría relevante de poderes entre el ejecutivo y el legislativo que es importante destacar. Si el Parlamento no aprueba la ley de presupuesto en sesenta días, el proyecto original del ejecutivo se transforma automáticamente en ley.

En el ámbito de los presupuestos de las fuerzas armadas, las opciones efectivas del Congreso son aun más limitadas que las que tiene para el resto de la administración pública. La razón básica es la existencia de la citada ley orgánica constitucional, que fija un piso al aporte fiscal que el Estado debe hacer a estas instituciones (la otra parte es el

---

<sup>14</sup> La Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas lleva el N° 18.948 y requiere para su modificación de la aprobación de 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio.

aporte que financia los sueldos, cuyo variación mínima está dada por los reajustes generales recibidos por el sector público en el año).

En la práctica, por lo tanto, el análisis que la comisión especial de presupuesto del Parlamento hace del presupuesto solicitado por el ejecutivo queda circunscrito a aquellos aumentos por arriba de los que automáticamente asigna la ley. Este proceso, no obstante, parece estar más marcado por la formalidad que por la profundidad del estudio de los fines que se pretende obtener con determinada asignación de recursos. Conspira contra la posibilidad de llevar a cabo ese análisis el hecho que en la administración pública chilena el presupuesto es desarrollado por ítem de ingreso y de gasto; es imposible de su lectura, por ello, formarse una imagen comprensiva respecto de los objetivos que se buscan con los recursos solicitados ni de la forma en que tales fines se obtendrán.

Actualmente, las tres subdivisiones superiores del presupuesto del sector público, que corresponden además al detalle con que se publica la situación de ejecución presupuestaria por parte de la Contraloría General en sus Estados de la Situación Presupuestaria del Sector Público, son partida, capítulo y programa. El Ministerio de Hacienda estructura el presupuesto de las fuerzas armadas agrupando las distintas organizaciones involucradas bajo la partida 11, Ministerio de Defensa, y un conjunto de capítulos que describen a cada una de las fuerzas armadas y sus organismos descentralizados<sup>15</sup>. Estos capítulos a su vez se descomponen en uno o más programas, según sea el caso. La forma actual de estos programas se usó por primera vez en 1994 y se oficializó en 1995, siendo su objetivo separar las instituciones armadas de sus organismos dependientes capaces de generar ingresos de operación por la venta de bienes y servicios a las mismas instituciones, su personal y/o la comunidad en general<sup>16</sup>.

El cuadro que sigue detalla la subdivisión de la Partida 11 del presupuesto fiscal que es relevante a este trabajo.

---

<sup>15</sup>Estos son la Dirección de Movilización Nacional, el Instituto Geográfico Militar, el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada, la Dirección General de Aeronáutica Civil y el Servicio Aerofotogramétrico de la FACH.

<sup>16</sup> Esto ha significado un proceso de apertura significativo respecto a lo que fue la tradición de información pública en este ámbito.

**Cuadro 1**  
**Estructura del Presupuesto del Ministerio de Defensa**

Capítulo	Programa
<b>01 Subsecretaría de Guerra</b>  <input type="checkbox"/>	01 Conducción Superior 02 Ejército de Chile 03 Organismos de Salud 04 Organismos de Industria Militar 05 Organismos de Apoyo <input type="checkbox"/>
<b>02 Subsecretaría de Marina</b>  <input type="checkbox"/>	01 Armada de Chile 02 Dirección General Territorio Marítimo 03 Dirección de Bienestar Social 04 Dirección de Sanidad 05 Subsecretaría <input type="checkbox"/>
<b>03 Subsecretaría de Aviación</b>  <input type="checkbox"/>	01 Fuerza Aérea de Chile 02 Hospital FACH 04 Subsecretaría 05 Central Odontológica de la FACH <input type="checkbox"/>
<b>21 Dirección General de Movilización Nacional</b>	01 Dirección General de Movilización Nacional <input type="checkbox"/>
<b>23 Instituto Geográfico Militar</b>	01 Instituto Geográfico Militar
<b>25 Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada</b>	01 Serv. Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada
<b>27 Servicio Aerofotogramétrico de la FACH</b>	01 Serv. Aerofotogramétrico FACH <input type="checkbox"/>

Dos aclaraciones es importante hacer a esta altura. En primer lugar, si bien en el presupuesto fiscal se denomina “programa” a la subdivisión de cada capítulo, esto poca relación tiene con la forma en que se entienden los programas dentro de la técnica de presupuesto por programas. La diferencia central de significado en uno y otro contexto radica en que en este último caso un programa es un conjunto de capacidades para lograr un fin determinado y, por lo tanto, está orientado a un objetivo e integra los diversos tipos de recursos (personal, equipos e instalaciones de varias unidades y/o instituciones) que son funcionales a la generación de la capacidad deseada (por ejemplo, investigación y desarrollo). La acepción en el presupuesto fiscal actual es, en cambio, más bien administrativa y exenta de profundidad analítica al no tener como sustento la identificación de objetivos y medios.

En segundo lugar, no todos los recursos presupuestarios entregados a las instituciones armadas están, sin embargo, bajo el ámbito administrativo del Ministerio de Defensa ni están todos incluidos en la ley de presupuestos. La excepción en el primer sentido la constituyen los aportes del fisco al financiamiento de las pensiones de retiro del personal militar, que se contabilizan dentro del presupuesto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Partida 15, Capítulo 13, Caja de Previsión de la Defensa Nacional). Pero también, y como se señaló al comienzo, existen recursos para operación que no quedan reflejados en el presupuesto fiscal, entre ellos el FORA y el fondo de construcciones.

Un caso especial es el de las empresas ligadas a las fuerzas armadas. Las más relevantes y mejor conocidas, pero no las únicas<sup>17</sup>, entre éstas son la Fábrica y Maestranza del Ejército (FAMAE), los Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR) y

<sup>17</sup> Son también empresas de propiedad básicamente estatal del área de defensa las siguientes: Acomet SA, Fundac SA, Andes Sam SA, Serminsa, Sisdef Ltda. Y Sociber Ltda.

la Empresa Nacional Aeronáutica (Enaer), las cuales, en tanto empresas autónomas del Estado con patrimonio propio, no están incluidas en la ley anual de presupuesto<sup>18</sup>. No obstante, ninguna de ellas recibe aportes directos del Fisco y sólo Famae los recibe de su institución matriz, quedando tales transferencias reflejadas en el presupuesto del Ejército, del mismo modo que están reflejados en los presupuestos institucionales los aportes que las fuerzas armadas hacen en personal a tales empresas y los bienes que adquieren de ellas.

En el proceso de confección del proyecto de presupuesto, cada institución debe estimar sus gastos separándolos en dos grandes grupos: Gastos en Personal y Gastos de Operación. El ciclo del presupuesto en cada fuerza armada<sup>19</sup> se inicia en abril con las orientaciones generales de cada Comandante en Jefe y la preparación de las instrucciones para la formulación del presupuesto por parte de los departamentos de finanzas respectivos. A fines de mayo estos últimos deben disponer de la información de cada una de las unidades en que para fines presupuestarios se haya dividido la institución, para dar paso a un proceso de análisis interno durante el mes de junio. En los primeros días de julio el Ministerio de Hacienda informa al Ministerio de Defensa el marco presupuestario para el año fiscal siguiente, informando éste, a su vez, a las fuerzas armadas. Durante la primera quincena de julio las unidades de finanzas presentan al Comandante en Jefe institucional un anteproyecto de presupuesto ajustado al marco definido por Hacienda. Esta autoridad aprobará el presupuesto antes de fines de julio, despachando su proyecto de presupuesto al Ministerio de Defensa. Durante agosto tendrán lugar las sesiones de análisis con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. En septiembre el presupuesto es analizado por la Presidencia y el primer día hábil de octubre se encuentra ya a disposición del Congreso para trámite legislativo. Es durante este mes que se produce la última participación de las fuerzas armadas en el proceso presupuestario al concurrir a la Comisión Especial de Presupuesto para explicar ante los parlamentarios, si así es solicitado, los fundamentos de los recursos requeridos.

Desde hace ya mucho tiempo la división del presupuesto total entre las tres fuerzas armadas sigue un criterio histórico: cada una recibe para el año fiscal siguiente una asignación que corresponde muy de cerca al porcentaje del total que tuvo el año actual. La base del presupuesto de un período es, por lo tanto, el presupuesto del año anterior. En esencia esto implica una tremenda inercia del presupuesto de cada institución y una gran rigidez de la estructura de la defensa nacional. De hecho el último cambio estructural ocurrió en los años inmediatamente posteriores a 1973, cuando el Ejército pasó a tener la fracción más alta del presupuesto fiscal, situación en que antes estaba la Armada.

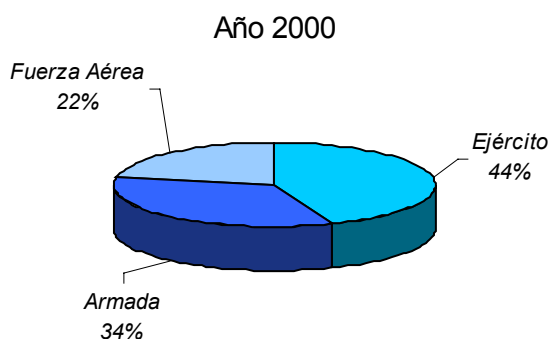
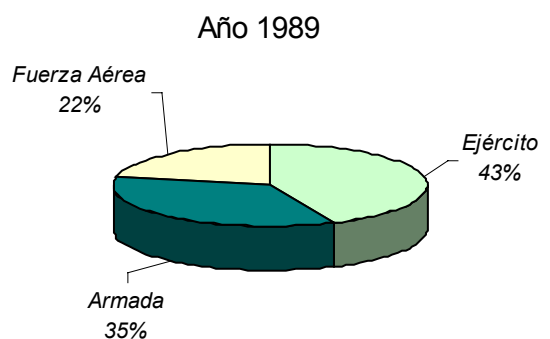
En general, la asignación de recursos en el presupuesto fiscal se realiza, básicamente, por un sistema denominado "incremental", en el sentido que se analiza y discute solamente respecto de los fondos adicionales que cada año pueda considerar ese presupuesto.

---

<sup>18</sup> El presupuesto anual de estas empresas es aprobado por Decreto Exento del Ministerio de Hacienda, el cual lleva la firma también del Ministro de Defensa, autoridad de la cual dependen finalmente estas empresas.

<sup>19</sup> Araya, Mauricio y Edna Seguel: *Proceso Presupuestario de las Fuerzas Armadas: Descripción y Análisis de la Situación del Ejército*, artículo en publicación, realizado como parte del curso de Economía de Defensa en el Magister en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, julio de 2000.

## Cuadro 2 Participación Institucional en el Presupuesto



### La Ley Reservada del Cobre

Durante parte significativa del siglo XX el financiamiento de las compras de equipos bélicos estuvo sujeto a la captación de recursos especiales, es decir extra-presupuestarios, por leyes dictadas con ese único fin. El primer antecedente directo a la actual *ley del cobre* fue la "Ley de los Cruceros" de 1938, establecida en respuesta al plan de reequipamiento de la armada argentina del año anterior<sup>20</sup>.

El segundo precedente, y al mismo tiempo el más significativo por la transformación permanente que implicó del sistema decisonal, fue la ley N° 7.144 de enero de 1942 que creó el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA). Con la aparición de este organismo se institucionaliza la exclusión del Congreso del proceso de toma de decisiones en el ámbito de la compra de equipamiento bélico de las

---

<sup>20</sup> Antes que esa, durante alguna parte de las primeras dos décadas del siglo XX, el ingreso obtenido del arriendo por parte del fisco de estancias en la Patagonia era asignado parcialmente a la defensa nacional.

fuerzas armadas. Este cuerpo legal dio origen, también, a dos fuentes adicionales de recursos para estas instituciones: en moneda nacional sobre la base de un impuesto adicional al tabaco y al vino, y otro a los "beneficios excesivos" de la industria y el comercio; y en dólares por los ingresos obtenidos por el fisco producto de un sistema de tipo de cambio múltiple que en aquellos años afectaba a la obligatoria venta de divisas de la gran minería del cobre al Banco Central. Dado que este sistema de tipo de cambio múltiple terminó con la ley N° 11.828 sobre "Nuevo Trato del Cobre" de 1955, los fondos en divisas se acabaron.

En este entorno, y de alguna manera influido por un incidente con Argentina por el islote Snipe en el Canal Beagle, el Congreso aprueba en noviembre de 1958 la ley reservada N° 13.196 que gravó con un impuesto de 7,5%<sup>21</sup> las utilidades de las empresas que constituían la gran minería del cobre, entregando esos fondos al *CONSUDENA* para el financiamiento exclusivo de adquisiciones de equipos bélicos.

No existe actualmente información pública confiable respecto de cómo funcionó la ley reservada en sus primeros años, pero de las cifras presentadas en el primer trabajo publicado en Chile con información detallada por institución<sup>22</sup>, es posible deducir que no existía un procedimiento de repartición de los fondos preestablecido en la ley. Aparentemente en 1965 comienza a darse una distribución por tercios más como una solución de compromiso que por alguna otra razón. En el cuadro que sigue se presenta, en dólares nominales, los recursos que este impuesto entregó a las fuerzas armadas entre 1963 y 1973.

**Cuadro 3**  
**Aporte de la Ley Reservada a las Fuerzas Armadas, 1963-1973**  
**(cifras en millones de dólares de cada año)**

<b>Año</b>	<b>Ejército</b>	<b>Armada</b>	<b>Fuerza Aérea</b>	<b>Total</b>
1963	4.4	3.3	4.5	12.2
1964	4.4	3.3	4.1	11.8
1965	5.3	5.3	5.3	15.9
1966	6.5	6.5	6.5	19.5
1967	8.9	8.9	8.9	26.7
1968	8.7	8.7	8.7	26.1
1969	10.4	10.4	10.4	31.2
1970	10.1	10.1	10.1	30.3
1971	2.8	2.8	2.8	8.4
1972	2.2	2.2	2.2	6.6
1973	0	0	0	0

Fuente: Villar, Carlos, Op. Cit.

A fines de 1973 el gobierno militar iniciado en septiembre de ese año modificó significativamente la ley N° 13.196. Los cambios más relevantes y hoy mejor conocidos<sup>23</sup> fueron el aumento de la tasa del impuesto a 10%, la ampliación de su base

<sup>21</sup>No existe certeza respecto de ese porcentaje y es imposible verificar su validez debido al carácter reservado de la ley.

<sup>22</sup> Villar, Carlos: *Gasto Militar, Tema de Reflexión*, Memorial del Ejército, julio de 1992.

<sup>23</sup> Véase Pattillo, G.: *Antecedentes sobre el Proceso Decisivo en la Adquisición de Sistemas de Armas*, Flacso- Chile, en prensa, para un detalle de algunas de las fuentes públicas de esta información.

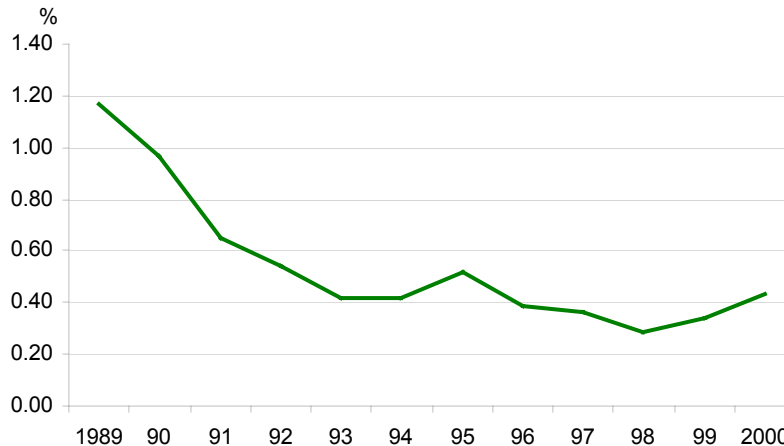
a los ingresos totales por exportaciones de la Corporación del Cobre (Codelco), empresa estatal que en ese momento incluía a toda la gran minería de cobre del país; el establecimiento de un ingreso mínimo a las fuerzas armadas de US\$ 90 millones anuales<sup>24</sup>, y la división explícita de los recursos captados en partes iguales entre las instituciones, cada una de las cuales, a su vez, aportaría US\$ 3,3 millones al año al *CONSUDENA* para financiar proyectos que fuesen de interés conjunto.

Evidentemente, las modificaciones introducidas a la ley reservada incrementaron notablemente el monto de recursos que las instituciones recibieron para equipamiento. Así, mientras en el lapso 1963-1972 el ingreso promedio anual de las fuerzas armadas por *ley del cobre* llegó a representar 0,32% del PIB (con una desviación estándar de 0,11), en el período 1974-1985 ese ingreso medio alcanzó a 0,78% del PIB (y su desviación estándar a 0,21).

El otro efecto significativo del cambio de la ley en 1973 fue el establecer explícitamente que los fondos serían de "propiedad" de cada institución, eliminando con eso toda posibilidad de avanzar realmente hacia una toma de decisiones conjunta en el ámbito de la adquisición de sistemas de armas.

Entre 1973 y 1985 la ley del cobre operó sobre las bases indicadas, pero ese año la Junta de Gobierno (que actuaba como Poder Legislativo) aprobó una nueva modificación de esta ley (ley N° 18.445). Los cambios más relevantes, de aquellos que han ido siendo conocidos por la opinión pública con el paso de los años, fueron el aumento del ingreso mínimo garantizado a US\$ 180 millones anuales, la indexación de ese mínimo al índice de precios al por mayor de los Estados Unidos, y la inclusión de los subproductos del cobre en la base del impuesto.

**Figura 3**  
**Evolución del Ingreso Total de la Ley del Cobre como Porcentaje del PIB**  
**Años 1989-2000**



<sup>24</sup>Si el impuesto no lograba reunir un total mínimo de US\$ 90 millones, el fisco debía completar la diferencia.

Dado que la ley estableció un derecho de propiedad para cada fuerza armada sobre un tercio del ingreso total de la *ley del cobre*, la única interrogante válida que queda respecto al proceso de asignación es cómo cada una de ellas decide el uso de los fondos y cuán abierto es ese proceso.

Quizás es útil partir señalando que los dineros recaudados vía el impuesto a las exportaciones de Codelco son hechos llegar a las fuerzas armadas vía el Banco Central de Chile, el cual deposita los recursos recibidos de la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO), a medida que ellos se van produciendo, en la Tesorería General de la República, la cual los ingresa en las cuentas institucionales. Esta repartición, a su vez, informaría a las fuerzas armadas semanalmente los depósitos recibidos.

El uso de los fondos se autoriza vía un Decreto Supremo reservado que está exento de toma de razón y refrendación por parte de la Contraloría General de la República. Esto significa que la adquisición de un sistema de armas por parte de cualquiera de las instituciones debe contar con la aprobación de los Ministros de Defensa y Hacienda (este último si la compra obliga a contraer deuda), y del Presidente de la República, todos los cuales firman el decreto en cuestión. La instancia de análisis y aprobación de una compra es el *CONSUDENA*, de acuerdo con la ley 7.144. Sin embargo, y aun cuando no existe información pública respecto de cómo ha cumplido aquel sus misiones, la situación más probable, dado los incentivos creados en la ley, es que el Consejo sea básicamente una instancia de aprobación formal y no analítica.

Cuando una adquisición puede ser financiada completamente con los fondos disponibles por la institución vía la *ley del cobre*, el proceso de compra se inicia con la solicitud del Comandante en Jefe respectivo al *CONSUDENA*. En esta solicitud se detalla lo que se pretende adquirir y las condiciones en que se hará. De ahí para adelante el proceso es, para un observador externo, realmente una "caja negra". Hipotéticamente se podría esperar que luego de la solicitud institucional, el Consejo sea convocado para que, con todos sus miembros y las distintas perspectivas que cada uno representa, proceda al estudio de ella. Aparentemente, no obstante, la realidad distaría bastante de eso. Por una parte, sería práctica habitual de los Comandantes en Jefe presentarse sólo cuando se trata una materia que afecta a su institución o que tiene carácter conjunto. Por otra, los Ministros de Hacienda y Relaciones Exteriores tampoco concurrirían. Así las sesiones se harían solamente con algunas de las autoridades de defensa y se dedicarían principalmente al análisis de la viabilidad financiera del proyecto más que a una evaluación comprehensiva respecto de su inserción en el sistema de defensa nacional<sup>25</sup>.

En tal escenario es seguro que, si se trata de una compra mayor, tanto por volumen de recursos como por efecto político, y que requiere por lo tanto algún grado de negociación previa con el ejecutivo, tal negociación se haya producido antes de llegar el proyecto al *CONSUDENA*, quedando éste sólo para hacer el acto formal de aprobación. Si los equipos a adquirir son de relevancia menor, lo más probable es también que la institución interesada haya informado al Ministro de Defensa durante la fase de estudio de factibilidad del proyecto de sus intenciones y llegue al Consejo, por eso, con la venia de la autoridad del sector. En cualquier caso, lo que la evidencia circunstancial sugiere es que el *CONSUDENA* tiene un rol más formal que de fondo en el proceso de decidir

---

<sup>25</sup> Doñas, Luis y Patricio Fuenzalida: *Análisis de la Institucionalidad de la Defensa en Chile*, artículo no publicado realizado como parte del curso de Economía de Defensa en el Magister en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, julio de 2000.

las adquisiciones de las fuerzas armadas. Los dos actores claves serían la institución armada y el ejecutivo (Ministro de Defensa, de Hacienda y, según el caso, Presidente de la República).

Como en todo el proceso decisional no existe participación alguna del Congreso<sup>26</sup>, de acuerdo con lo establecido en la ley 7.144, no existe tampoco ningún involucramiento más amplio de la sociedad en el análisis y discusión de las adquisiciones de equipos militares, ni necesariamente recibe ésta información adecuada respecto de lo que se pretende con una adquisición determinada, de cuáles son sus costos y cuáles los aportes que hará a la seguridad nacional. Esta situación, que tiene sus bases en la decisión tomada hace décadas por la clase política de marginarse de los temas de defensa, y que pudo ser incluso positiva en los inestables años 60 y parte de los 70, no es la que provee con mayor probabilidad un equilibrio estable en el largo plazo. Más aun, es una situación quizás cómoda para los legisladores<sup>27</sup>, pero ineficiente en lo que implica para las decisiones del Estado y posiblemente perjudicial para las fuerzas armadas y la defensa nacional al cortar uno de los necesarios nexos con la sociedad.

### Indicadores permanentes del gasto militar

En general, y por diversas razones, la información que respecto del gasto militar se difunde en Chile tiene tanto una frecuencia aleatoria como escasa elaboración. No existe actualmente ningún esfuerzo de producción de esa información sobre una base frecuente y de mayor nivel analítico que el derivado directamente de las cifras del presupuesto. Los datos que esporádicamente llegan a la opinión pública no son, por lo tanto, de fácil análisis ni permiten seguir la evolución del sector. Cada vez que alguien desea analizar eso con algún grado de detalle, debe asumir el costo de construir su propia serie a partir de la información original; es evidente que tal situación dificulta el estudio del sector y reduce la transparencia necesaria a toda actividad pública.

A lo anterior se suma que la aparición ocasional de algún análisis respecto del gasto militar está generalmente motivada por temas coyunturales respecto de los cuales quien produce la información tiene algún interés particular, por lo que la objetividad necesaria al estudio académico o con sentido de política de Estado es, con o sin razón, muchas veces puesta en tela de juicio por la opinión pública receptora de tales análisis.

La menor transparencia que de todo esto deriva no solamente tiene un efecto negativo internamente, sino que es también relevante en las relaciones internacionales del país. Avanzar hacia un mayor grado de transparencia de los gastos militares es, por eso, necesario tanto a la política interna como a nuestra inserción en un mundo que será muy diferente en el futuro de lo que ha sido en el pasado reciente. Así, lo que más adelante se propone es un set de indicadores de las características del gasto militar en Chile, en cuya construcción es fundamental tener en consideración que ellos deben permitir una comparación sobre bases homogéneas con los de otras naciones, asimismo como corresponder sólo a información pública obtenible sobre una base permanente.

---

<sup>26</sup>El Congreso sólo podría tener injerencia en una adquisición cuando la *ley del cobre* no puede financiarla y el ejecutivo debiese, por ello, incluir los recursos en la ley anual de presupuestos.

<sup>27</sup> Algunos legisladores pueden así con facilidad hacer demostraciones públicas de oposición al gasto militar (lo que presumiblemente puede atraer algunos votos) que están más orientadas a sus electores que a modificar alguna decisión del ejecutivo. Mucho más cuidado existiría al pronunciarse sobre estos temas si se fuese responsable de los resultados que las decisiones sugeridas pudiesen tener.

## *Definición de Gasto Militar*

Un primer aspecto clave a tener en cuenta es la definición de gasto militar a utilizar, lo cual tiene implicancias tanto en la cobertura institucional como en los gastos a considerar. Para avanzar en esa dirección lo primero que es importante establecer con nitidez es el objetivo de la medición. Básicamente, y en el contexto de este trabajo, el objetivo buscado es dimensionar el gasto agregado asociado a la producción del bien defensa nacional. En términos muy generales, esto implica que el gasto militar debe incluir a las fuerzas armadas y al conjunto de organismos relacionados con ellas y que colaboran en la generación de ese bien público, y tanto a los fondos presupuestarios como a los entregados por la ley reservada. El señalado es un objetivo distinto del que he usado en otros artículos y distinto también del seguido en el Libro de la Defensa Nacional, donde se ha buscado medir el flujo de recursos que el Estado pone año a año a disposición de las fuerzas armadas, es decir al esfuerzo fiscal en defensa. Asimismo, es importante destacar que con los indicadores que se detallan al final de este capítulo, no se trata de obtener una medida del costo que tiene para la sociedad la defensa nacional<sup>28</sup> o una aproximación al poder militar del país<sup>29</sup>.

Desde el punto de vista de la cobertura institucional, y dado el objetivo antes descrito, la partida presupuestaria relevante es el Ministerio de Defensa Nacional excluidos los capítulos de Carabineros, la Policía de Investigaciones, la Dirección General de Deportes y Recreación<sup>30</sup> y la Dirección de Aeronáutica Civil, que como su nombre lo dice tiene un rol esencialmente civil y no militar, aun cuando pueda tener alguna relevancia en ese ámbito. Los capítulos del presupuesto pertinentes son, entonces, aquellos correspondientes a las fuerzas armadas y a un conjunto de organismos relacionados a ellas y cuya función está esencialmente derivada de la generación de defensa. Cuando los gastos se detallan según este desglose, es decir tomando como base los distintos programas presupuestarios, es importante tener presente que deberá realizarse un ajuste de consolidación de las transferencias intrasectoriales. El criterio general a seguir en este caso es buscar que el gasto quede asociado a la entidad del sistema de defensa que destinó los recursos a un uso final y se deduzca la transferencia del gasto de la unidad que realiza ésta.

En términos de los programas presupuestarios indicados en el cuadro N° 1, lo dicho implica considerar el gasto de cada uno de los programas allí considerados neto de las transferencias intrasectoriales que puedan existir<sup>31</sup>. Este ajuste, sin embargo, sólo es posible realizarlo a nivel de fuerzas armadas y no por cada institución, ya que no existe información pública con el detalle necesario para llegar a ese nivel. Es decir, hasta aquí se tiene que el *gasto militar* sería igual a:

---

<sup>28</sup> El costo de la defensa nacional se mide por el costo de oportunidad de los recursos destinados a este fin, el cual a su vez depende de la valoración que la sociedad haga de las oportunidades sacrificadas al asignar parte de sus recursos a la construcción y mantención de un sistema de defensa en vez de utilizarlos en las alternativas más deseadas que tiene.

<sup>29</sup> El poder militar podemos entenderlo como la capacidad de un país de hacer frente a los conflictos potenciales que validan la existencia de su estructura militar. Es aproximado por el cómputo de potenciales. Como no es eso lo que pretendemos medir, eventuales programas de ayuda militar extranjera, por ejemplo, no serían contabilizados.

<sup>30</sup> Ésta estuvo bajo el alero administrativo del Ministerio de Defensa hasta comienzos de 2001.

<sup>31</sup> Las transferencias ocurren hacia empresas e instituciones tanto del sector público como del privado, por lo que el proceso de consolidación implica obtener información de detalle respecto a los destinos de ellas.

- + **Conducción Superior (01)**
- + **Ejército (02)**
- + Organismos de Salud (03)
- + Industria Militar (04)
- + Organismos de Apoyo (05)
- + **Armada (01)**
- + Subsecretaría (05)
- + Dirección General del Territorio Marítimo (02)
- + Dirección de Bienestar Social (03)
- + Dirección de Sanidad (04)
- + **Fuerza Aérea (01)**
- + Subsecretaría (04)
- + Hospital Fach (02)
- + Central Odontológica Fach (05)
- **Transferencias intrasectoriales**

La inclusión del gasto que efectúan los organismos generadores de ingresos propios comprendidos en los programas que se separaron en 1994 de sus instituciones matrices, se justifica porque sus diversas funciones van todas en apoyo más o menos directo de la función primordial de la institución base. A pesar de ello, una objeción que se podría plantear a este criterio es que en la medida que varios de esos organismos venden una cantidad significativa de servicios a la comunidad, buen ejemplo de lo cual es la Dirección General del Territorio Marítimo o los hospitales institucionales (lo cual en algunos casos ha implicado incluso que no requieran transferencias de las fuerzas armadas), una parte relevante de su gasto estaría asociado a tales actividades civiles y no a la defensa. Dos elementos deben tenerse presente aquí. En primer lugar todos esos organismos existen solamente porque son funcionales a las fuerzas armadas y su vocación está nítidamente centrada en ellas. En segundo lugar, el que su financiamiento pudiese incluso estar completamente basado en la venta de servicios al sector privado podría ser sólo un indicador que por la especial posición que tendrían en algunas áreas (o por su capacidad de poner impuestos) pueden hacer uso de algún poder de mercado y obtener utilidades sobrenormales con las cuales subsidiarían las acciones que realizan para sus instituciones matrices. Es cierto, sin embargo, que el método planteado da origen a una cierta sobreestimación del gasto militar, pero también lo es que el error que se comete por esta vía (y que la disponibilidad de información hace imposible evitar), es

marginal respecto del que se cometería al optar por excluir el gasto realizado por tales agencias.

Otra vez es útil destacar que distinta sería la situación si el objetivo perseguido fuese medir el esfuerzo fiscal en defensa. En tal caso los organismos antes citados no se incluirían, porque en lo relevante ya estarían incorporados en el programa de la institución armada pertinente vía transferencias y destinaciones de personal.

Un tema parecido es el de los organismos descentralizados<sup>32</sup> de la defensa. Estos corresponden a entidades que tienen capacidades y fines duales y que, por eso, obtienen ingresos que derivan de la venta de bienes o servicios a las fuerzas armadas, a otros organismos del sector público, y al sector privado. Pero, nuevamente, su razón de existencia y misión están directamente ligadas a la necesidad de apoyar el cumplimiento de las tareas más amplias encomendadas a las fuerzas armadas y, de hecho, reciben aportes en recursos de aquellas; aportes expresados, entre otros, en la destinación de personal, y aportes directos del fisco. Dado que no es factible deducir su parte “civil” con algún grado de certeza, el criterio de contabilización será el mismo que se ha descrito para los otros organismos dependientes de las instituciones armadas.

En síntesis, el gasto militar incluiría al de las fuerzas armadas y de los distintos organismos con ellas relacionados neto de transferencias intrasectoriales. A lo anterior, que corresponde completamente al presupuesto fiscal anual, se debe agregar el aporte que realiza la *ley del cobre*. La única fuente pública para ésta es el estado de resultados de Codelco, donde se encuentra la cifra agregada que se entrega a las fuerzas armadas. La aproximación, en este caso, es por el lado del ingreso, ya que el flujo de pagos de los recursos generados por esta ley es información clasificada. No obstante, en horizontes de tiempo que vayan más allá del corto plazo (posiblemente poco más de un año), ambos, ingresos y gastos, necesariamente coinciden, por lo que la distorsión que introduce la contabilización por el lado de los ingresos, desaparece.

De lo dicho resulta evidente que para los distintos tipos de información a recoger, el criterio de contabilización es el de devengado cuando se trata de gastos incluidos en el presupuesto fiscal anual y, esencialmente, de flujo de caja para los financiados con la ley reservada; criterio este último que se justifica en el hecho de que el sentido de la medición es aproximarse al esfuerzo que la sociedad hace cada año para sostener el sector defensa, no medir sus capacidades, efectividad u otras características más complejas de él.

Un tipo de gasto que suscita controversia cuando se busca dimensionar el gasto del sector defensa es el de las pensiones del personal militar. En Chile el sistema previsional de las fuerzas armadas mantiene el antiguo esquema de reparto que existió para todo el país hasta 1980, por lo cual su financiamiento proviene en parte de los descuentos al personal activo (por tanto incluido en el programa institucional respectivo), de los aportes del personal en retiro y, en parte, de un aporte fiscal directo a la Caja de Previsión de la Defensa Nacional. Para algunos, en la medida que las pensiones corresponden a pagos por servicios prestados en el pasado y que no afectan la capacidad militar de hoy, deberían ser excluidos del gasto militar. Para otros, en cambio, es sólo el reconocimiento tardío de la verdadera remuneración requerida para mantener los cuadros y, por tanto, sí debe contarse en el gasto de defensa. En tanto no es

---

<sup>32</sup> Véase cuadro N°1

necesario tomar en este trabajo una posición respecto de la controversia en cuestión, el gasto de la *Caja de Previsión de la Defensa Nacional* (Capredena) neto de las transferencias intrasectoriales será considerado como ítem aparte, y será cuestión de cada usuario de las cifras sumarlo o no al resto del gasto militar.

### *Comparaciones Intertemporales*

Un segundo aspecto relevante de considerar al construir series de tiempo para el gasto militar es el del mejor método para corregir las cifras por los efectos de la inflación, es decir para obtener una serie real. Esto podría ser relativamente fácil en el caso de los gastos en personal o de operación, para los cuales la corrección por IPC sería aproximadamente correcta, pero es en extremo difícil en el caso de las inversiones en equipamiento bélico, es decir de los fondos provenientes de la *ley del cobre*. Es evidente que en este último caso ningún índice habitual de precios es relevante y tampoco lo es un índice de precios de equipos militares que pudiese construir un país desarrollado, ya que la estructura de los mercados involucrados es distinta y la "canasta" de equipos pertinente también lo es. Si bien este es un espacio interesante de investigación futura, en este momento no existe índice alguno que se aproxime a las necesidades que derivan del análisis que se propone.

La dificultad señalada hace que la conversión de las cifras en moneda corriente a moneda de un período particular, sea un ejercicio que puede introducir más distorsiones que aciertos. La solución parcial que tiene este problema es trabajar con razones. La propuesta de indicadores que se hace más adelante, se centra, por eso, en la medición de magnitudes relativas del gasto militar y sus componentes respecto de otras variables macroeconómicas o del ámbito militar.

### *Comparación Internacional de las Cifras*

Un tercer hecho importante es cómo consolidar en una sola cifra los gastos expresados en pesos con aquellos expresados en dólares. Aquí seguiremos la convención utilizada en las series de finanzas públicas del país, es decir utilizar el tipo de cambio nominal observado promedio del período, según es informado por el Banco Central de Chile, para realizar la transformación.

Mucho más significativo en el contexto de este proyecto es, sin embargo, cuán comparables entre países son las cifras en dólares corrientes. La práctica habitual de convertir los datos en moneda nacional a dólares de los Estados Unidos vía el tipo de cambio nominal de mercado tiene, no obstante, severos problemas para aproximar el verdadero poder adquisitivo de los recursos usados por las instituciones militares. Para otros agregados macroeconómicos, como el PIB, la solución ha venido por la construcción de series en base al criterio de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), es decir ajustando las cifras por las diferencias en precios relativos entre los países; no obstante, un equivalente en defensa no existe<sup>33</sup>. Otra vez el uso de magnitudes relativas contribuye a soslayar parcialmente el problema.

Posiblemente en el caso concreto de Chile el problema señalado al convertir las cifras vía el tipo de cambio observado es algo menos significativo (para datos contemporáneos) que en otros países de América Latina al estar el tipo de cambio

---

<sup>33</sup>Las Naciones Unidas han realizado un esfuerzo en este sentido, pero él permanece en estado embrionario.

nominal libremente determinado por el mercado, con ninguna intervención del Banco Central desde que se estableció el sistema de flotación en 1999. Es importante enfatizar, sin embargo, que tales mediciones no son perfectamente comparables, en términos de capacidad de adquisición de defensa, con las de otras naciones y, por lo tanto, sólo pueden ser consideradas como una aproximación al orden de magnitud de los gastos militares nominales.

Por último, el análisis debiese tener dos momentos principales: cuando se publica la ley de presupuestos y cuando se da a conocer la ejecución efectiva del año. Aun cuando en Chile la información respecto de la ejecución de las finanzas públicas es trimestral, la evolución de éstas durante el año está más ligada a aspectos administrativos y legales que de política de defensa, por lo que no parece relevante usar esa frecuencia para el registro y estudio de las cifras.

### *Los Indicadores*

Con base en los criterios y restricciones anteriores, se propone la siguiente lista de indicadores de la evolución y estructura del gasto militar<sup>34</sup>:

- **Gasto militar nominal total/PIB nominal:** al comparar el gasto militar total, es decir aquel incluido en el presupuesto más el financiado con la ley reservada, mide el uso relativo de recursos de la sociedad en defensa y, por lo tanto, de alguna manera, la relevancia que esta función tiene en la estructura de preferencias sociales. Incluye los recursos aportados por la ley del cobre.
- **Gasto militar nominal presupuestario/Gasto fiscal nominal:** mide la importancia relativa del gasto militar incluido en el presupuesto fiscal respecto del presupuesto total del Fisco y, por lo tanto, aproxima las opciones escogidas por el gobierno. No incluye la ley del cobre.
- **Ingreso por ley reservada/PIB nominal:** importancia relativa en el producto de los gastos para adquisición y mantención de los sistemas de armas. Aproxima el coeficiente de inversión en equipamiento de las fuerzas armadas. Dado que la ley reservada tiene usos algo más amplios que la pura compra de armamentos, este indicador sobrestima la inversión en equipos de las instituciones.
- **Ley reservada + Gastos de Capital/PIB nominal:** es una aproximación al coeficiente de inversión fija de las fuerzas armadas.
- **Ley reservada + Gastos de Capital del Presupuesto/Personal Militar Total:** corresponde aproximadamente a la inversión fija per cápita.
- **Distribución del gasto militar entre los servicios:** mide la importancia relativa de las instituciones en la configuración del sistema de defensa nacional, aproximando, por lo tanto, la función de producción agregada de la defensa nacional.

---

<sup>34</sup> Adicionalmente a tales razones, la mantención de capacidad analítica permanente respecto del gasto militar requiere la presentación paralela de las series en valores nominales para el gasto militar, separado por instituciones y categorías, y expresadas éstas en pesos y en dólares, según la metodología sintetizada en los párrafos precedentes. El objeto es permitir a cualquier investigador interesado reconstruir las series o hacer otras nuevas a partir de la información base.

- **Estructura del gasto por institución (personal, operaciones, equipamiento):** aproxima la función de producción institucional. Para hacer comparaciones intertemporales de estas series, cuando sea pertinente ellas serán ajustadas por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) calculado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
- **Aporte fiscal a las fuerzas armadas + ley reservada/PIB nominal:** mide el esfuerzo fiscal en defensa.
- **Aportes fiscales a la previsión militar/PIB nominal:** magnitud del déficit del sistema previsional de las fuerzas armadas.
- **Aportes fiscales a la previsión militar/Gasto fiscal:** id. al anterior.

Toda la información que se usa en la construcción de los indicadores anteriores es información pública que proviene esencialmente de dos fuentes: los Estados de la Situación Presupuestaria del Sector Público y los informes analíticos respecto del mismo, publicados por la Contraloría General de la República, para el gasto incluido en el presupuesto, y del Estado de Resultados del Balance General de Codelco, para el ingreso de la *ley del cobre*.

## **Bibliografía.**

Araya, Mauricio y Edna Seguel: *Proceso Presupuestario de las Fuerzas Armadas: Descripción y Análisis de la Situación del Ejército*, artículo en publicación, realizado como parte del curso de economía de defensa en el Magister en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, julio de 2000.

Constitución Política de la República, 1980.

Contraloría General de la República, Estados de la Situación del Sector Público.

Doñas, Luis y Patricio Fuenzalida: *Análisis de la Institucionalidad de la Defensa en Chile*, artículo no publicado realizado como parte del curso de Economía de Defensa en el Magister en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, julio de 2000

Ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas.

Ley de Administración Financiera del Estado, DL N° 1.263 de 1975.

Ministerio de Defensa Nacional: Libro de la Defensa Nacional de Chile, agosto 1997, y síntesis de acciones 1994-2000.

Villar, Carlos: *Gasto Militar, Tema de Reflexión*, Memorial del Ejército, julio de 1992