

DOCUMENTO DE CONTENIDOS CONSOLIDADOS
ELABORACIÓN LDN – 2002

“RESUMEN TALLER N° 11”

TEXTO	NOTAS PERSONALES
<p>A.- “GESTION, ECONÓMICA Y RECURSOS”</p> <p>1.- TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN</p> <p>a.- Términos de Referencia</p> <p>1) Fundamento General</p> <ul style="list-style-type: none">- La economía de la defensa es uno de los aspectos centrales de una política de defensa. La preparación del presupuesto, los modos de asignación de los recursos financieros y la gestión de los mismos, así como de los recursos humanos, configuran las tres áreas básicas de la economía de la defensa. El debate público reciente sobre estas tres áreas se ha focalizado en los dos primeros ello ha derivado, asimismo, en un generalizado interés por revisar los modos de asignación de los recursos financieros al sector y, específicamente, aquellos que se destinan a la adquisición de armamentos.	

Limitaciones Específicas

Presupuesto por programa (PPBS):

- Carencia de una política militar explícita que oriente el accionar de las fuerzas armadas.
- Concepción en el sector público del presupuesto sólo como una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado. El presupuesto por programas pierde sentido si el programa y presupuesto de este año no están explícitamente insertos en un programa de plazo más amplio que les da coherencia.

6) Responsables del Cambio

El organismo técnico que aparece como central para conducir el proceso de asignación de recursos es el Estado Mayor de la Defensa Nacional, en tanto órgano asesor del ministro y, por tanto, indirectamente también del CONSUDENA, órgano de decisión central en esta propuesta de un nuevo proceso de decisión en la defensa nacional. La distribución hacia las instituciones necesariamente tendría que ser responsabilidad del Ministro de Defensa.

“CORPORACIÓN DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS”

1) Introducción - Objetivos

- Se describen en este primer capítulo los objetivos del trabajo y en general el contenido de cada una de las tres partes del informe, la primera parte se referirá a la forma como se preparan los presupuestos del sector público y el desarrollo que ha tenido el gasto fiscal en defensa, en la segunda parte se revisa como la normativa especial que rige a las Fuerzas Armadas en lo presupuestario introduce restricciones para la optimización del uso de los recursos asignados y la tercera parte resume las medidas necesarias para levantar las restricciones y discute su factibilidad

2) Descripción del Sistema Vigente

El sistema presupuestario es **la herramienta** para asignar los recursos del estado teniendo en su formulación los elementos para recoger las políticas

macroeconómicas y aquellas que permiten distribuir los recursos entre las diversas actividades que el Estado lleva a la práctica. El Estado debe proveer aquellos bienes denominados sociales entre los cuales destaca la Defensa como social puro.

El sector defensa tiene en la preparación de sus presupuestos dos actores privilegiados, las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Hacienda, participando además el Ministerio de Defensa, el Congreso Nacional y la Contraloría General de la República en cuanto al control de la ejecución. El Congreso aunque tiene facultades para disminuir o eliminar partidas, ellas nunca han sido aplicadas en el caso de las instituciones de la defensa, tanto por las limitaciones establecidas por la ley como por auto limitación.

Asimismo el sector dispone de un segundo presupuesto en la "ley Reservada del Cobre", el que para todos los efectos de la buena asignación de recursos debiera administrarse en conjunto con el presupuesto. El gran actor de este sistema lo constituyen los comandantes en jefe en su respectiva institución.

Se hace a continuación una descripción del sistema presupuestario chileno y se describe el proceso, incluyendo en cada etapa los distintos actores relevantes, estas etapas son desde el punto de vista del análisis: Marco Financiero, Presupuesto de la Institución y Proyectos adicionales, Preparación del proyecto, Discusión y Aprobación en el Congreso, Ejecución Presupuestaria y Contabilidad Gubernamental. Se describen asimismo las peculiaridades que este proceso tiene para las Fuerzas Armadas.

3) La Ley Reservada del Cobre

Este mecanismo ha sido largamente discutido, coincidiendo todas las opiniones en que no obedece a ninguna lógica económica o de asignación de recursos. Las principales críticas en la política se centran en que su automatismo impide la participación de la autoridad en su asignación y queda fuera del escrutinio político. Lo

cual ha sido subsanado en arte por la disposición de la autoridad de dar mas transparencia al sistema, entregando información a las instancias correspondientes. Esto no significa falta de control, pues el sistema está sometido a controles internos, a la Controlaría y al COSENA. En lo positivo se ha evitado la contingencia política, rivalidades entre las Fuerzas y ha permitido un sistema estable que permite

planificar a largo plazo.

Desde el punto de vista económico se cuestiona su eficiencia como mecanismo de asignación de recursos, su escasa lógica de división por tercios que dificulta la incorporación de criterios de uso conjunto. No está relacionada con las necesidades derivadas de la planificación de la Defensa, habiéndose producido situaciones de escasez en las mas de las veces situaciones superavitarias en otras. Asimismo los costos de operación y financieros del sistema derivados de esta división por tercios es alta.

Se puede concluir que la ley induce a adquisiciones centradas en requerimientos institucionales, reforzando la autonomía institucional, sin considerar el conjunto. De no ser adecuadamente integrado al sistema presupuestario puede llevar a ineficiencias serias al no considerar los gastos en personal e infraestructura que una decisión puede tener.

Después de muchos años de discusión, se estima que la ley debe ser modificada, incluyéndola en el sistema presupuestario, manteniendo mecanismo de asignación plurianuales con efección de proyectos de acuerdo a su aporte a la defensa, manteniendo los mínimos actuales y ser definidos los aportes de acuerdo a criterios asociados al producto y a la valoración de amenazas previstas a largo plazo.

4) El Personal y Sistema Provisional

El personal de las Fuerzas Armadas ha sido el elemento central de nuestra defensa. Económicamente podemos valorizarlos por los beneficios monetarios que recibe y de acuerdo al cuadro mostrado es el factor de producción principal. La estructura de personal es piramidal, jerárquica y asociada a una carrera. Esto Implica una vida laboral distinta a la población civil lo que implica beneficios sobre todo de asistencia social distintos. La existencia de estructuras de personal no normalizadas jerárquicamente (que no tiene forma piramidal) significa asumir gastos mayores y

una asignación de recursos subóptima. Pasar de una función de producción a otra, significa cambios de personal, de preparación, de entrenamiento y con remuneraciones diferentes, lo que significa que el sistema de personal debe ser flexible.

El Gasto previsional no ha sido considerado en Chile como un gasto en defensa sino como un gasto social, cosa que se considera válida. Aún así no es posible soslayar las vinculaciones entre las políticas de personal del sector defensa y el gasto en precisión, siendo necesario asumir las acreencias que esta relación genera.

5) Las posibles Tendencias del Cambio

El estudio señala que se producirán dos efectos simultáneos que incidirán sobre el sistema presupuestario del Ministerio de Defensa, ellos son la modernización de la gestión del estado y la presión por bajar el gasto derivado de la percepción de la baja de los niveles de amenaza.

Las medidas de modernización parten de tres bases; la primera está referido a la mayor exigencia del Congreso de disponer de elementos que hagan mas transparentes el presupuesto y sus procesos de aprobación, lo que significa también conocer el destino de los fondos aprobados mediante avances de la ejecución presupuestaria,

En este campo se ha avanzado en el ministerio en lograr un sistema de presentación presupuestaria por Programas que muestren el destino del gasto. Se llegará a una segunda etapa cuando las presentaciones estén construidas sobre una misma base es decir un solo sistema de programas y a una tercera cuando se contabilice, se produzcan informes de avance e indicadores de gestión que permitan informar sobre la ejecución del presupuesto a las autoridades institucionales, organismos controladores, el Congreso y las autoridades de gobierno sobre una sola base.

El segundo desarrollo se refiere al cumplimiento de los objetivos de las asignaciones presupuestarias a través de los Programas de Mejoramiento de Gestión, los que son auditados por organismos externos al servicio. Aunque estos PMG no se aplican en las instituciones del Ministerio, una adaptación de esta metodología podría ser útil, pues permitiría establecer un sistema de Auditoría, estando algunas de las instituciones de la defensa a la cabeza del sector público en el desarrollo de

Gestión Económica y Recursos

CEES

Santiago, Octubre 2001

GESTIÓN ECONÓMICA Y RECURSOS

INFORME PREPARADO EN EL MARCO DE LA PREPARACIÓN DEL LIBRO DE LA DEFENSA 2002

1.- Introducción

Este informe fue preparado para su inclusión en la discusión del Taller de Economía de la Defensa, en el marco de la preparación del Libro de la Defensa Nacional 2002.

Dentro de las limitaciones establecidas en los términos de referencia, este trabajo se estructurará en las siguientes partes que intentarán cubrir las cuestiones planteadas en los términos de referencia, pero con énfasis propios de este Centro.

En un primera parte se reseñará la forma como se han asignado los recursos desde 1990 a la fecha, indicando las características generales del sistema que impera en el país y que rige, con importantes excepciones que son determinantes, el sistema de asignación de recursos de las Fuerzas Armadas.

Estas características propias están determinadas por la normativa que nos rige, la cual será explicada en términos generales. En esta parte se analizará el desarrollo que ha tenido en términos macroeconómicos y de política fiscal el gasto en defensa y en términos micro-económicos la constitución de dicho gasto.

En una segunda parte se revisará en forma crítica como la normativa vigente ha condicionado el sistema y los métodos usados a nivel político y de las Fuerzas Armadas para asignar recursos tanto presupuestarios como de otras

fuentes¹, asimismo se discutirá en este punto la falta de relación entre el gasto y indicadores contables apropiados, que impiden tener una visión clara de cual fue el uso efectivo de los recursos y su impacto en lograr los objetivos institucionales.

Por último analizaremos alternativas para mejorar este sistema, esto es, el sistema presupuestario y el sistema de financiamiento de adquisiciones derivado de la ley del cobre, y las restricciones que la normativa vigente imponen a un proceso de modernización del mismo. Asimismo se estudiarán como los esfuerzos de modernización del estado inciden en crear desafíos que tienden a dejar el sistema vigente no solo obsoleto sino con una fuerte presión para el cambio.

2.- Descripción del sistema vigente y el gasto asociado.

2.1.- Partimos de la base que el sistema presupuestario vigente es la herramienta básica del Estado para asignar los recursos en el Sector Público, esta herramienta, que es el fruto de un continuo proceso de perfeccionamiento, se encuentra en esta etapa de nuestro desarrollo, en una situación que le permite incorporar las opiniones técnicas acerca del manejo de la economía, de la que el sector público es actor importante a través de la política Fiscal tanto en los aspectos macroeconómicos como en la distribución de los recursos, para buscar efectos que refuercen el desarrollo equitativo del país, asimismo permite que los distintos actores políticos y gremiales entreguen las opiniones que buscan por medio de la política fiscal, apoyar el crecimiento de los sectores que representan.

Asimismo se debe asumir que el Estado es el proveedor de aquellos bienes que por sus características no pueden ser producidos por el sector privado, pues no permiten que actúen las leyes de mercado que llevan a que la producción de bienes y servicios sea la óptima, tanto a nivel del producto específico como a nivel

¹ Además de los sistemas que se estudiarán existen dos sistemas con objetivos específicos: el denominado FORA que permite vender los bienes calificados como obsoletos y usar los fondos en adquisiciones; y más importante aún el denominado PAF, patrimonio de afectación Fiscal, que permite usar los fondos obtenidos

de toda la sociedad, estos bienes son denominados bienes sociales y el caso del bien Defensa es caracterizado como un bien social puro o perfecto, por ello su único proveedor, en sociedades como la nuestra es el Estado, y deberá asumir para ello todas las responsabilidades para proveerlo de manera efectiva, es decir que se logre el objetivo de salvaguardar la soberanía del país y sea un proceso eficiente de asignación de recursos, es decir haciendo el mejor uso de los bienes puestos a disposición para la tarea de producir defensa.²

El sector defensa tiene en la preparación de sus presupuestos dos actores privilegiados, a los que las leyes vigentes dan amplias prerrogativas y responsabilidades en todo el proceso presupuestario, desde que se inicia su formulación, hasta que se entrega el último informe contable sobre el gasto efectivamente ejecutado. Estos actores son las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Hacienda, además de ellos participan el Ministerio de Defensa cuya función se ve reducida a presentar los presupuestos, a negociar aumentos en los marcos financieros ante el Ministerio de Hacienda, haciendo presente las condiciones políticas y económicas que justifican el aumento de ciertas asignaciones, y a discriminar, hasta cierto punto, sobre las prioridades de las solicitudes de aumento.

Los otros actores son el Congreso, que debe aprobar el presupuesto para que este se convierta en Ley y la Contraloría General de la República que vela por el correcto uso de las partidas que contempla la Ley de Presupuestos y prepara la Contabilidad Gubernamental sobre la base de los informes entregados por las Fuerzas Armadas a través de las subsecretarías correspondientes. La participación del Congreso es menor, pues a pesar de que la ley le entrega facultades importantes sobre aprobar, disminuir o rechazar partidas, en el caso de las instituciones dependientes del ministerio, estas facultades nunca se han

de la venta de inmuebles entregados a las instituciones o el producto de algunas actividades para fines específicos, generalmente bienestar.

² Para una discusión sobre las características del bien "Defensa" como bien social puro y sus efectos ver Libro de la Defensa Nacional parte VI, capítulo 1

aplicado, tanto por las limitaciones presentes en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas como por una autolimitación.

Para todos los efectos prácticos, el sector defensa dispone de un segundo sistema presupuestario paralelo, este es el definido por la denominada Ley Reservada del Cobre, ley nº 18445 y otras leyes y decretos.³ Decimos que es un sistema presupuestario, pues es un sistema de base anual, que debe funcionar sobre la base de fondos esperados (mínimo establecido por Ley) y un buen ordenamiento impone a las Fuerzas Armadas actuar mediante mecanismos que recoja las prioridades institucionales las que se van financiando de acuerdo a las disponibilidades. En este sistema las Fuerzas Armadas son el gran protagonista, teniendo las autoridades políticas sólo capacidad para actuar sobre los parámetros políticos de proyectos específicos de compra, y las autoridades fiscales capacidad para actuar sobre el compromiso financiero que implica cada proyecto o compra solo en sus aspectos financieros.⁴

Si bien resultaría conveniente que estos sistemas se integraran en uno sólo al interior de cada institución, para que de esta forma dispusiera de un solo sistema de asignación de recursos, esto no siempre se da, su importancia radica en que planes y proyectos de adquisición de armas pueden afectar items que son asignados a través de la ley presupuestaria anual y pueden comprometer recursos por esta vía durante varios años. Un buen sistema que centralice las distintas herramientas presupuestarias a nivel de cada institución permitiría ventajas a las instituciones sin afectar ninguna ley o reglamento actualmente vigente, aún así y por ser de exclusivo resorte de cada institución no tenemos evidencia de que en todas ellas se haya implementado.

³ Una descripción sobre las características de este cuerpo legal y su historia se encuentre en el capítulo II de la investigación de Manuel Concha y Eduardo Santos de Marzo 1997, auspiciada por ANPEE.

⁴ El nivel central del ministerio de defensa nacional está constituido por un estamento político formado por el ministro, los subsecretarios y sus asesores, un estamento militar conjunto de asesoría al ministro y a los organismos de dirección superior y uno administrativo constituido por las subsecretarías.

2.2.- El Sistema Presupuestario Chileno se encuentra contenido en el DL N° 1263 de 1975 y leyes complementarias; dicho cuerpo legal denominado "Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado" establece en su artículo primero que "El sistema de administración financiera del Estado comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros y objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios de contabilidad y de administración de fondos". En su artículo segundo define descriptivamente quienes integran el sector público.⁵

En síntesis el proceso presupuestario tiene las siguientes etapas y participantes:

- i) Entrega del Marco Financiero, documento preparado por el Ministerio de Hacienda que fija las características y valores que entregará a cada institución dentro de un marco fiscal general. Este marco deja amplio espacio a cada institución para asignar los recursos dentro de los límites asignados y contempla a nivel global, de todo el sector público,⁶ recursos a ser distribuidos por sobre los marcos asignados.
- ii) Preparación del presupuesto por las instituciones y entrega de los mismos a Hacienda, a través de la subsecretaría correspondiente, con el detalle de respaldo. En esta etapa se hacen llegar al Ministro de Defensa las peticiones adicionales sobre el marco, para las que se fijan prioridades y son transmitidas al Ministerio de Hacienda. Este paso ha sido normalizado en los últimos años, debiendo presentarse en la forma de un proyecto debidamente evaluado, en cuya tramitación se incluye MIDEPLAN, y cuya decisión final se encuentra en manos del Presidente de la República

⁵ En el documento denominado "Instrucciones para la ejecución de la ley de presupuestos del sector público" publicado anualmente por el Ministerio de Hacienda, se encuentran identificados, y en algunos casos transcritos, los distintos cuerpos legales que inciden en el ciclo presupuestario. En la página 281 del citado documento para el año 2000 se encuentra transcrito en su totalidad la versión actualizada del DL 1263 de 1975

⁶ Esta política se había aplicado en forma implícita hasta este gobierno; las nuevas normas establecen "fondos concursables", dotados de un porcentaje del presupuesto y asignados por la autoridad política. Mas adelante se describirán su uso y sus efectos.

iii) Preparación del proyecto de ley de Presupuesto en el Ministerio de Hacienda, con los presupuestos enviados por las instituciones, los incrementales, las hipótesis macroeconómicas, debiendo enviarse antes del 30 de septiembre al Congreso para su discusión y aprobación.

iv) Discusión y aprobación de la ley de presupuesto. Los proyectos son discutidos en detalle con las instituciones, pudiendo el Congreso eliminar o rebajar partidas. La discusión en detalle del presupuesto del sector defensa en la subcomisión respectiva, ocupa entre tres y cuatro sesiones, con una duración total no mayor a 12 horas. La ley contempla una apertura mínima de partidas para cada institución, no siendo el texto final no mayor a una página.

V) Ejecución Presupuestaria. Consiste en la programación de caja y el gasto de lo presupuestado. Dado el amplio nivel en el que se definen las partidas y las atribuciones entregadas a los servicios, estos pueden en muchos casos reasignar gastos entre diferentes programas, requiriendo autorización de Hacienda solo cuando se traspasan fondos entre partidas establecidas en la ley de presupuestos.

vi) Informes de ejecución, son de dos tipos, los informes de contabilidad gubernamental que se envían a la Contraloría General de la República mensualmente y anualmente⁷. Un segundo informe es enviado al Congreso mostrando el avance de la ejecución al mes de mayo, en el se debe informar sobre el avance de los programas además de los niveles de gasto, este informe lo prepara el Ministerio de Hacienda sobre la base de los informes presentados por las instituciones públicas.⁸

Si bien las Fuerzas Armadas cumplen con estos mismos procedimientos generales, gozan de algunas peculiaridades importantes, que le entregan a los Comandantes en Jefe institucionales la completa responsabilidad sobre la forma

⁷ Las Fuerzas Armadas tienen por decreto supremo, facultad para informar globalmente del gasto, con un nivel de detalle menor que el resto de la administración pública.

como gastan, la organización que adoptan, las medidas de resguardo que se establecen, en general como administran desde el punto de vista económico la institución bajo su mando. Esto hace que la intervención del Ministro de Defensa Nacional tenga un carácter menor y se reduzca a asignar prioridades sobre solicitudes de fondos mas allá de los marcos presupuestarios, a transmitir la necesidad de mayores o menores controles o formas de gasto o contabilidad y a solicitar ciertas actividades; teniendo los Comandantes en Jefe las atribuciones necesarias para aplicar, adaptar o modificar las instrucciones que reciban.⁹ Esto constituye una situación en que el Ministro de Defensa tiene facultades reducidas en los aspectos presupuestarios, lo que se refleja en que no exista una estructura en el Ministerio o Estado Mayor de la Defensa Nacional para apoyarlo. Cuando se estudien otros puntos referidos tanto al sistema Presupuestario general sobre la Ley Reservada del Cobre se expondrán los efectos que esto tiene tanto en la eficacia del usos de los recursos como en su eficiencia.

2.3.- Determinar cuanto del bien defensa necesitamos (demanda por defensa) no es tarea fácil en términos teóricos y prácticos¹⁰, aunque un esfuerzo en este contexto puede ser valioso para la asignación de recursos a futuro, pues estaríamos determinando los parámetros sobre los cuales se podría asignar un nivel de defensa óptimo en el corto plazo, aunque dados los tiempos de maduración de todos los proyectos en este ámbito de la defensa, analizar los parámetros modelados para el corto plazo puede ser complejo, cuestión que puede ser superada con series históricas de los mismos analizadas con herramientas econométricas y objeto de un estudio específico.

⁸ En el libro "Presupuesto y control, pautas de reforma para América Latina" de H. Petrei publicado por el BID en 1997, hay una descripción de diferentes formas presupuestarias incluida una discusión sobre la chilena, capítulo 12 pag. 281 y sgtes.

⁹ La ley N° 18948 de 1990, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, entrega amplia autonomía a las Fuerzas Armadas en la formulación y ejecución presupuestaria, estableciendo mínimos reajustables para las asignaciones, cabe hacer notar que estos mínimos después de 12 años sólo tienen el carácter de dato histórico.

¹⁰ La primera parte del libro "The Economics of Defense" de Sandler y Hartley, Cambridge U. P. 1995, contiene una discusión teórica y un modelo empírico que analiza la demanda de defensa. Esto tiene gran importancia pues da a elementos reales una valoración adecuada que permiten definir políticas de asignación de recursos entre defensa y otros gastos; y comparar niveles de gasto histórico, determinando niveles de suboptimización.

El modelo que se analizará se basa en la siguiente ecuación:

$DD = f(\text{Producto}, \text{Amenazas}, \text{Precios}, \text{Situación Paravecinal}^{11})$ en que se define que la demanda por gasto en defensa es función del Producto Interno medido a través del PIB, dato que es crucial pues al crecer un país tiene más recursos que defender y dispone de más medios para hacerlo, Amenazas que está relacionado con las hipótesis de amenazas que enfrenta el país, medidas por el nivel de gasto militar de los países u organizaciones adversarias (países vecinos, organizaciones criminales o terroristas que amenacen nuestra soberanía); precios está referido a la relación entre los niveles de precios de los insumos de los bienes no defensa, con los precios asociados a la defensa; y por último la situación paravecinal se refiere a los efectos que producen en los probables adversarios las amenazas provenientes de otros países. Este último parámetro relaciona al país con todo su entorno, ya sea por alianzas directas con otros países contra amenazas comunes o las implícitas. (el enemigo de mi enemigo.....).

Más allá de la utilidad que construir y evaluar lo que un modelo de estas características representa desde el punto de vista académico, este nos presenta dos relaciones que es necesario mantener a primera vista como las grandes determinantes de la demanda por gasto militar para asegurar nuestra defensa; la primera está referida a la incidencia del Producto Interno Bruto, siempre se ha dicho que a mayor riqueza mayor necesidad de defenderla, más aún para nuestro país en que el desarrollo en los últimos años se ha basado en un modelo exportador que ha privilegiado la explotación de recursos tanto renovables como extractivos, buscándose agregarles el mayor valor posible.

Este desarrollo genera presiones de seguridad, que van desde amenazas sobre zonas directamente productivas, nuestras líneas de comercio, inmigraciones

¹¹ En el modelo, que se encuentra en el capítulo 3 ant. este parámetro se denomina "Spill" y tiene relación con los "derrames" que se producen en un sistema de alianzas entre algunos países y otros países menores. Su aplicación está centrada en la OTAN.

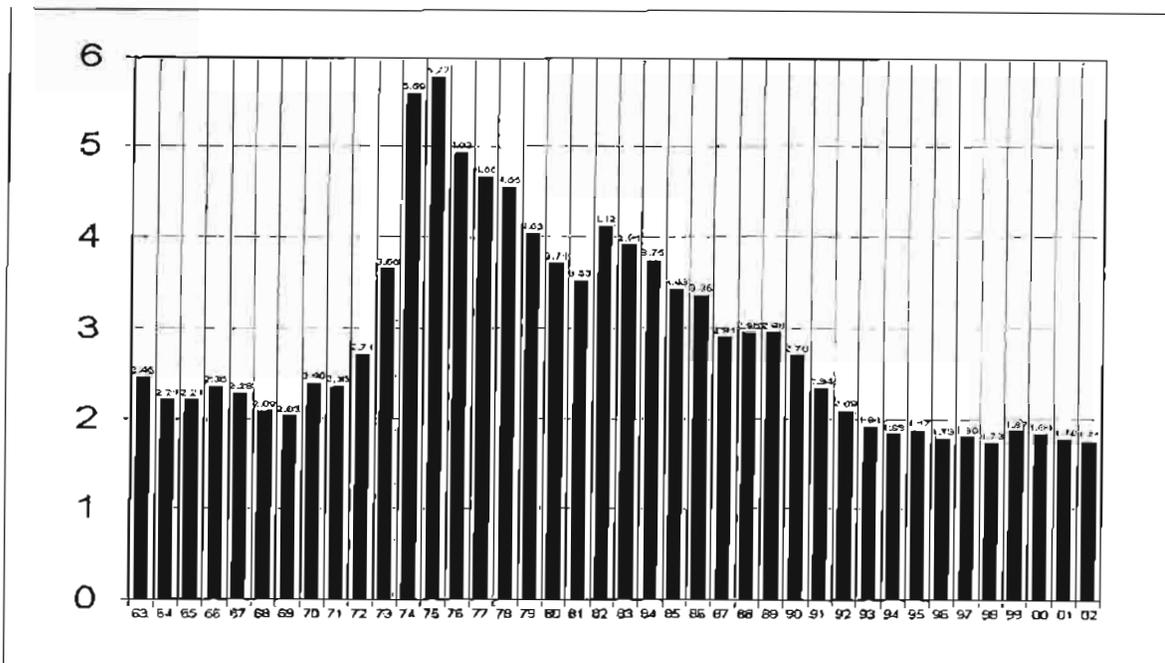
(deseadas o no) desde países vecinos con menor desarrollo. Asimismo estimamos que un desarrollo requiere para mantenerse en el tiempo disponer de un sistema de defensa que garantice seguridad territorial y en sus proyecciones como nación desarrollada¹². Asimismo este desarrollo puede poner al servicio de nuestro país recursos humanos mas preparados y puede pagar sistemas de armas mas efectivos y caros. Es por ello relevante la relación gasto en defensa PIB.

El segundo determinante es el nivel de amenazas que el país percibe, medido a través del gasto en defensa o militar de esos países, valor que debe ser corregido por un parámetro que recoja las diferencias de cambios y los precios internos de algunos factores críticos como las remuneraciones del personal. Cabe hacer notar que este factor no debe medirse linealmente pues presenta discontinuidades importantes, pero en el corto plazo puede suponerse que su comportamiento es lineal.¹³

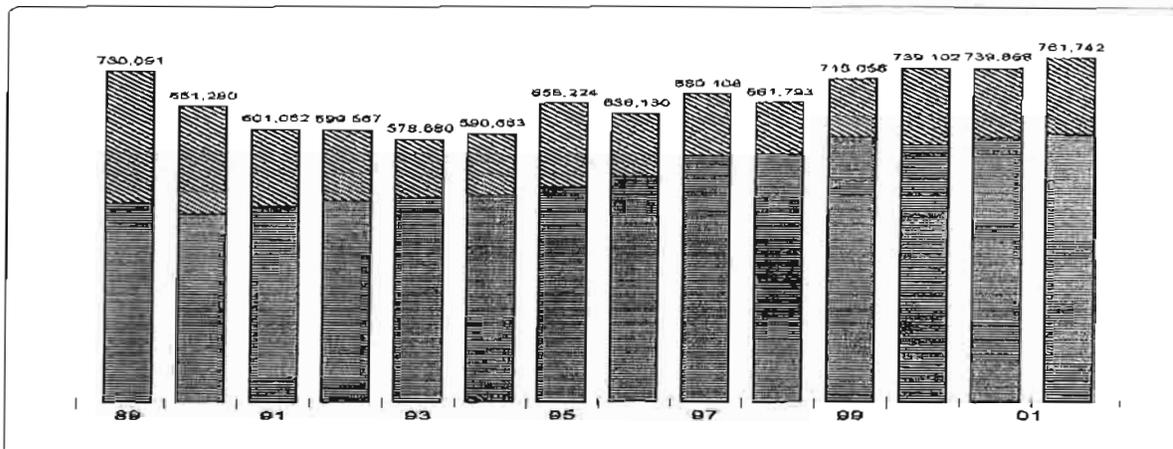
Cuando analizamos la situación de nuestro gasto en Defensa y lo relacionamos con el PIB, el porcentaje resultante nos debería mostrar el impacto de las amenazas vecinales, esto se muestra en el cuadro que se anexa que muestra una serie para los últimos 38 años de esta relación. Este también nos muestra en los últimos años una tendencia a permanecer en valores cercanos al 1,8% anual, lo que tiene que ver en grado importante con una disminución de las percepciones de amenaza y que el efecto del crecimiento del PIB debe ser acompañada de un nivel de defensa acorde.

¹² Está fuera del alcance de este análisis la discusión sobre la relación entre demanda por defensa y desarrollo, asumiremos para este análisis, que dicha relación existe y es importante. Existe una extensa bibliografía sobre las relaciones entre gasto en defensa y desarrollo en particular "Defense Expending & Economic Growth" editado por James Payne y Anandi Shu, Westview Press, 1993

¹³ Es un dato difícil de cuantificar pues muchos países tienen sistemas presupuestarios poco transparentes y otros simplemente no informan de ciertos ítems de gasto, sobre todo los relativos a adquisiciones. Es por ello que adquiere importancia establecer a nivel regional un sistema como el diseñado por CEPAL que transparente el gasto



Fuentes: Gasto en Defensa, Contraloría General de la Republica hasta 2000, Dirección de Presupuestos 2001 y 2002; PIB, Banco Central de Chile hasta 2000, 2001 y 2002 proyecciones oficiales



Fuentes: Gasto en Defensa, Contraloría General de la Republica hasta 2000, Dirección de Presupuestos 2001 y 2002, Ley del Cobre, Balances de Cochilco hasta 2000, 2001 y 2002 proyecciones¹⁴

Por otra parte el nivel absoluto del gasto ha tendido a crecer a pesar de las oscilaciones del precio del cobre que se reflejan en las variaciones de los rendimientos de la ley del cobre. Este crecimiento sostenido tiene que ver tanto

con el crecimiento del PIB, como en los efectos de los precios internos que algunos de los factores de producción (las remuneraciones) han tenido, por efecto del mismo crecimiento del PIB.

La pregunta sigue en pie, ¿la demanda por defensa en Chile fue satisfecha en forma adecuada o existió un gasto mayor al óptimo?, debido a factores relacionados con el adecuado uso de los recursos asignados a las Fuerzas Armadas. La pregunta no es solo retórica pues es conocida la oposición que se genera en las organizaciones para evitar la baja de los recursos asignados históricamente a un servicio del estado, lo que en un plazo relativamente corto puede transformarse en una asignación subóptima, ante cambios en las circunstancias que determinaron su asignación original.

La relación entre el gasto en defensa y el gasto fiscal solo tiene sentido en verificar el comportamiento y los énfasis de la política fiscal del gobierno. De acuerdo a) análisis anterior, el gasto en defensa, y la demanda por defensa que lo respalda, está relacionada con otras variables, siendo las mas importantes el Producto Interno y las amenazas valorizadas en el gasto en defensa de los posibles adversarios. Al ser independiente del gasto fiscal, el peso del gasto en defensa en el presupuesto de la nación, solo tiene un carácter relativo e indica que tanta incidencia tiene en aquello.

Al ser la política de defensa una política de largo plazo y por lo tanto inflexible a la baja en el corto plazo, estas incidencias variarán en el tiempo a efectos de las políticas fiscales de cada gobierno e introducirán presiones sobre el gasto en defensa, pero este es determinado por las variables antes dichas, PIB y Amenazas. Ejemplos de los efectos de políticas de asociar el gasto en defensa a la política fiscal, sin considerar amenazas o condicionantes asociadas al Producto,

¹⁴ Todos los cuadros que presentan valores han sido corregidos por la inflación, por lo tanto son valores comparables.

muestran daños en muy corto plazo en la capacidad del país en cuestión para defenderse adecuadamente¹⁵.

A este respecto durante década recién pasada, se plantearon los denominados “Dividendos de la Paz” al finalizar la guerra fría y bajar notablemente las amenazas sobre los países de la OTAN. Esto significó una fuerte baja de los presupuestos de defensa en varios países europeos y Estados Unidos y por supuesto en la relación con el gasto fiscal y se asumió que ese ahorro iría a fortalecer la inversión y el crecimiento o a mejorar el financiamiento de los programas de bienestar social. Esa baja no tuvo relación con ninguna política fiscal específica sino con la percepción y valoración del desvanecimiento de amenazas reales.

Esto no significa que por el lado de la producción de la defensa, políticas de gobierno orientadas a modernizar la gestión pública asociadas al gasto fiscal, incluidas las prácticas presupuestarias, no tengan ningún efecto en el gasto en defensa, a este respecto el efecto de una política fiscal se debe producir por la vía de hacer más eficiente el uso de los recursos públicos y satisfacer la demanda por defensa en forma más económica en términos absolutos o en su relación con el Producto Interno¹⁶ mejorando el uso de los recursos.

2.4.- El gasto previsional ha sido en general soslayado en el análisis del gasto en defensa en nuestro país, por razones que son perfectamente válidas, siendo su consideración como un gasto en defensa una cuestión abierta al debate¹⁷, en el

¹⁵ En este caso se encuentran políticas de algunos países europeos en los años 30, como por ejemplo Holanda, o el esfuerzo titánico de Inglaterra de poner al día sus Fuerzas Armadas en tres años ante la inminencia de la guerra, después de subordinar su política de defensa a consideraciones exclusivamente fiscales. Asimismo esto se detecta en algunas situaciones históricas en nuestro país.

¹⁶ Se profundizará más adelante sobre estas relaciones al analizar la función de producción de la defensa y sobre todo en el último capítulo, al revisar los efectos de la modernización de la gestión pública en el sector defensa.

¹⁷ Esta discusión que no abriremos aquí, es de carácter internacional habiendo opiniones encontradas al respecto, tanto por sus características netas de gasto social como por su fuerte dependencia de decisiones tomadas al interior del sector defensa y las características que en cada país toma. El estudio de CEPAL sobre Homologación de gasto en Defensa al que tuvimos acceso en su versión inicial, hace un catastro de esta situación al examinar sistemas distintos de medir el gasto fiscal.

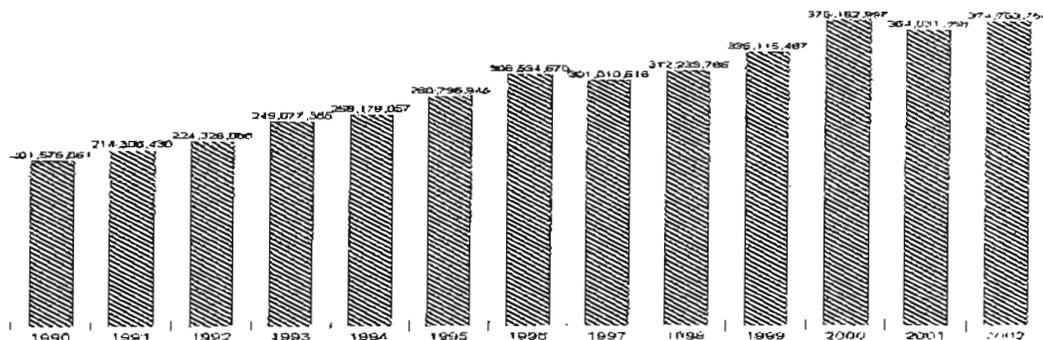
cual no nos interesa entregar nuestra opinión en esta ocasión. En los hechos, el gasto incurrido en el sistema previsional de las Fuerzas Armadas administrado por la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, se presupuesta en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, teniendo claras características de ser la previsión militar de un gasto social, como cualquier otro sistema de ayuda social.

Art. 107 de la CN

Aún así, no es posible soslayar las vinculaciones entre el gasto en la previsión de las Fuerzas Armadas con decisiones tomadas única y exclusivamente en el sector defensa, y por las características de la administración de las Fuerzas Armadas, decisiones en las que las autoridades civiles tienen poco margen de acción. La previsión es en este ámbito una consecuencia de los efectos de una política de personal adoptada hace 30 años con las decisiones sobre reclutamiento y refrendada cada año con las políticas de retiro.



El crecimiento de este gasto y la percepción de las autoridades del Ministerio de Hacienda y del estamento político en general, sobre este crecimiento y la relación con decisiones tomadas al Interior de las Fuerzas Armadas, con algunas limitaciones, han llevado a que si bien estadísticamente este gasto no sea considerado en el ámbito de la defensa, se relacione el gasto en defensa con el gasto previsional, asimilando la asignación de recursos al área de personal, como complementaria con el gasto futuro en previsión que de ella se derivará. Ello implica reconocer las acreencias que a futuro se producirán, al evaluar las políticas de personal de las Fuerzas Armadas.



Fuentes: Aporte fiscal a Capredena, Contraloría General de la República hasta 2000, 2001 y 2002 proyecciones presupuestarias que deben ser corregidas al alza.

3.- El sistema de asignación de recursos

3.1.- Hemos analizado hasta este punto, la defensa desde el punto de vista de la demanda, es decir cuanto el país requiere de defensa o de gasto militar y hemos buscado criterios y patrones que nos permitan analizarlos, Asimismo hemos revisado la forma general como el estado asigna a través de las leyes de Presupuesto los recursos necesarios para llevar a cabo las diversas tareas que la sociedad le ha entregado, asimismo, vimos las características especiales de los sistemas presupuestarios del sector. En este punto veremos como en la práctica se lleva a cabo la función presupuestaria y de asignación de recursos al interior de las Fuerzas Armadas.

La Constitución de 1980 y la ley N° 18.948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas entregan, como ya vimos en los puntos anteriores, una completa responsabilidad en la administración presupuestaria a sus comandantes en jefe, así el artículo 47(49) de dicha ley establece las facultades que el comandante en jefe dispondrá para llevar a cabo la misión que le encomienda la constitución. Al respecto en su párrafo c) indica textualmente “Proponer al Ministerio de Defensa Nacional el presupuesto institucional” cuestión que se ve reforzada en disposiciones posteriores del mismo artículo que lo facultan a llevar a cabo todos los actos administrativos necesarios. Asimismo el Título VI completo de la ley N° 18.948 se refiere al régimen presupuestario, incluido el articulado que establece los aportes fiscales mínimos a los presupuestos institucionales.¹⁸

¹⁸ El artículo 90 y siguientes de la Constitución Política de la República de Chile entregan las normas específicas sobre las Fuerzas Armadas, habiendo normas que establecen otros órganos que entregan facultades a los comandantes en jefe.

Como los comandantes en jefe de cada institución disponen de la autonomía consagrada en estas disposiciones legales, la asignación de recursos y los sistemas de gestión se han traducido en tres sistemas presupuestarios diferentes, tres sistemas financieros y contables muy distintos, tres sistemas de adquisiciones diferentes, aunque similares por cuanto los tres usan el sistema definido por la ley 18.445, tres sistemas de evaluación de resultados diferentes¹⁹ con sus Indicadores de gestión asociados. Esto significa que a nivel tanto del Ministerio de Defensa como del Ministerio de Hacienda se enfrenta en la práctica situaciones diferentes, que dificultan el análisis debido la precaria capacidad existente de comprender, controlar y entregar políticas en cuanto a la asignación de recursos.

Esta forma de implementar en cada Fuerza Armada un sistema de asignación de recursos diferente, no puede llevar sino a una situación de congelamiento en la participación relativa de los recursos entregados al sector defensa del ministerio, como se puede apreciar en el gráfico adjunto.²⁰ Cabe agregar que solo en el último tiempo se han estado haciendo esfuerzos para establecer formas comunes de presentación de presupuestos ante el congreso y disponer de indicadores que permitan informar del avance de la ejecución del presupuesto, indicadores acordes al criterio de cada institución.

En un esquema de trabajo de esta naturaleza el trabajo conjunto necesario para enfrentar la defensa en términos modernos se ve afectado, lo que se ve reflejado en la limitada capacidad del Estado Mayor de la Defensa Nacional para servir como órgano de trabajo de la dirección conjunta de las Fuerzas Armadas, debiendo la autoridad política presionar para que este trabajo conjunto se desarrolle y aún así, estos esfuerzos dependen de la buena voluntad de los

¹⁹ Quien haya asistido a los talleres de economía de la defensa desarrollados entre Julio y Agosto podrá haberse formado una opinión de las diferencias existentes.

²⁰ El Ministerio de Defensa debe dirigir otras dos instituciones en este aspecto, Carabineros e Investigaciones; lo que agrega complejidad al tema presupuestario y de asignación de recursos dentro del ministerio

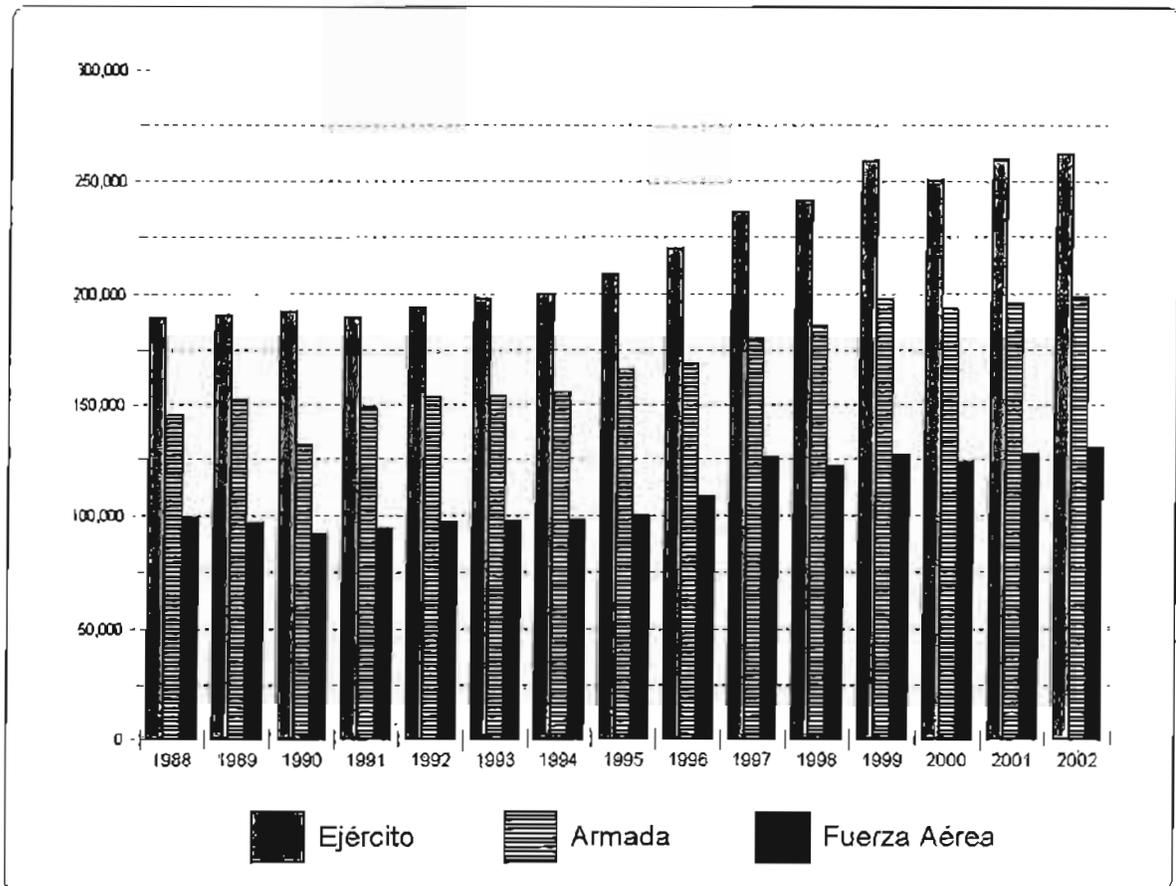
comandantes en jefe y de las burocracias institucionales para lograr esfuerzos conjuntos.

El sistema de adquisiciones definido por la ley 18.445, "ley reservada del cobre" agrega fuerza a esta autonomía, al no requerir de ninguna autorización presupuestaria para percibir y disponer de los fondos requeridos, los que están regulados por mecanismos que funcionan automáticamente.

La diferente naturaleza de cada una de las Fuerzas Armadas está en la base de estas diferencias, pero esto se ve exacerbado por la escasa capacidad de introducir normas y procedimientos desde el nivel central del ministerio y por la tradición, como elemento que refuerza esta autonomía e identidad particular.

Difícilmente en la situación descrita se pueden implementar iniciativas que lleven a un uso más coordinado en el corto o largo plazo, de los recursos puestos a disposición de las Fuerzas Armadas;²¹ lo que pudiera significar un cambio la naturaleza de las fuerzas que constituyen la defensa que se proporciona al país, debiendo esperarse que internamente cada una de las Fuerzas Armadas se modernice, pero sin relación con la modernización del resto. Esta situación se puede apreciar en el gráfico que se acompaña, que muestra el aporte fiscal entregado en los presupuestos institucionales de cada una de las Fuerzas Armadas en los últimos años.

²¹ Iniciativas en este sentido han existido en los últimos años en varias oportunidades, ejemplo de ello lo fue la instrucción dada a los Comandantes de las Fuerzas Armadas para que buscaran áreas de trabajo conjunto cuestión recientemente publicada en la prensa, con ocasión de la discusión del proyecto de presupuesto 2002 en el Congreso. Aún así esta iniciativa no afectará la estructura económica de nuestra defensa.



Fuentes: Aporte Fiscal, Contraloría General de la República hasta 2000, Dirección de Presupuestos 2001 y 2002

Como se puede apreciar en el gráfico del aporte fiscal contenido en el presupuesto, aún con algunos diferencias anuales, se mantiene inalterada una tendencia que muestra proporciones que presentan solo una variación marginal en la totalidad del período. Estas proporciones pueden ser estimadas en un 44% para el Ejército, un 34% para la Armada y un 22% para la Fuerza Aérea. Es inoficioso incorporar el aporte de la ley reservada del cobre, pues este al ser entregado en tercios no explica ninguna variación, solo atenúa las diferencias. Lo curioso de esta distribución es que efectivamente se han llevado a cabo en algunas de ellas importantes cambios en la gestión de recursos para enfrentar una modernización que cambia la forma de producir defensa, y ello se ha hecho sin afectar la división de los recursos entre las instituciones.

3.2.- La ley N° 18445 o “ley reservada del cobre” como mecanismo de asignación de recursos ha sido largamente discutida en foros, opiniones escritas en la prensa y revistas especializadas, estudios públicos y privados, coincidiendo todos ellos que como sistema de asignación de recursos, no obedece a ninguna lógica económica ni de eficiencia en el uso de los recursos y adolece de problemas de índole política.

Las principales críticas se concentran en lo político, al entregar el sistema de adquisición de armas en su totalidad a mecanismos automáticos de financiamiento, a sistemas de compra en que la participación de la autoridad política es muy reducida y queda fuera del escrutinio político, quedando a la voluntad de los comandantes en jefe determinar que se informa y a quien; afortunadamente la presión pública y la voluntad de las autoridades del ministerio y de los comandantes en jefe para dar transparencia al sistema, han permitido que las distintas adquisiciones sean explicadas en las instancias correspondientes y en sus aspectos abiertos, a la opinión pública.

Lo anterior no significa que ello signifique falta de control; los Ministros de Defensa Nacional y Hacienda y el Presidente de la República al firmar los decretos, lo hacen responsable e informadamente, todas las operaciones están sometidas al escrutinio de la Contraloría General de la República y se lleva un registro completo de ellas en el Consejo Superior de la Defensa Nacional, lo que permite un control formal.

Por otra parte la abdicación (relativa) del poder político sobre la asignación de recursos para la compra de material bélico, como se ha caracterizado esta ley en algunas publicaciones, ha significado que se evite la interferencia de situaciones políticas contingentes, garantizando un flujo adecuado a largo plazo; ha evitado confrontaciones y rivalidades por la asignación de recursos dentro de las Fuerzas Armadas y ha permitido un sistema estable que permite planificar a largo plazo.

En lo económico, las críticas se han orientado a la escasa lógica económica de la división por tercios orientada a introducir mayor autonomía a las instituciones, entrega las decisiones sobre que comprar a las estructuras internas de cada institución, no fomenta que se incorpore en lo que se compra criterios de uso conjunto, y adolece de un problema básico, al no estar relacionada con los requerimientos de la planificación de la defensa nacional o de las instituciones particulares,²² lo cual puede significar que es insuficiente o superavitario, produciéndose que algunas de las instituciones en que el sistema genera recursos mas allá de lo necesario, por lo que el sistema produce sus propias motivaciones para gastar los recursos; y en otras ocasiones, las mas, los recursos provenientes de la "ley reservada del cobre" son insuficientes. Los costos financieros y operativos inducidos por este sistema son de tal magnitud, que podrian significar un aumento en la capacidad de adquisición equivalente en los planes actuales, a algunos aviones o fragatas adicionales.

Se puede concluir al respecto que la ley induce a adquisiciones centradas en requerimientos institucionales, sin considerar el conjunto, por ende refuerza la autonomía institucional discutida en el punto anterior, introduciendo un nivel de autarquía, pero permitiendo usar los fondos en proyectos de mediano plazo independientes de las asignaciones presupuestarias. Si este sistema no es adecuadamente integrado a los sistemas presupuestarios de cada institución en forma orgánica, se pueden producir ineficiencias serias al no considerar en los proyectos de compra los efectos en los gastos de personal, mantenimiento, inversión en infraestructura y gasto operativo, los que son financiados directamente a través del presupuesto anual y preparar los presupuestos bajo estos conceptos, reasignado los recursos a estos objetivos.

²² Los profesores Patillo y Navarro han publicado en revistas y libros, y en trabajos privados a los que se ha tenido acceso, opiniones bastante mas completas, por ello y compartiendo en lo general dichas opiniones no desarrollaremos propuestas detalladas sobre una posible modificación de la ley 18.445.

Después de varios años de discusión y debate sobre esta ley y aunque en el nivel político y en varias instituciones se ha trabajado para evitar algunos de los efectos mas perniciosos de la misma, estimamos que la ley debe ser modificada para incorporarla en el sistema presupuestario general²³, manteniendo mecanismos de asignación que comprometan el financiamiento de programas plurianuales, elección de proyectos de acuerdo a su aporte a la defensa²⁴ bajo un sistema de fondos concursables, que deben mantener los mínimos actuales y ser definidos en su aporte fiscal de acuerdo criterios asociados al Producto Interno Bruto y a la valoración de las amenazas previstas a largo plazo. Como subproducto de este cambio se terminaría para CODELCO este impuesto específico, que lo afecta en su gestión, planes de desarrollo, competitividad internacional y le cierra la entrada en países vecinos que lo ven como una amenaza.

3.3.-La función de producción de defensa hasta este punto es implementada por tres organizaciones distintas, en que cada una de ellas enfrenta su parte de la amenaza en forma específica, con un cierto grado de coordinación entre las partes, coordinación que aún no tiene una expresión orgánica decisiva en la asignación de recursos. Cada una de ellas por lo tanto enfrenta una producción diferente, asociada a las características particulares de su visión del conflicto.

En general la teoría económica de la oferta, que parte de una función de producción posible de implementar en un contexto tecnológico y económico determinado, nos dice que una misma cantidad de un producto puede ser producido por distintas combinaciones de factores, siendo esos factores para

²³ La existencia de leyes que establecen impuestos para usos específicos ha sido considerada una forma ineficiente de asignar recursos en todo sistema presupuestario y su uso solo se recomienda en casos excepcionales. Government Budgeting and Expenditure Control por A Premchand, FMI 1994.

²⁴ Este punto presenta en su aplicación práctica dificultades mayores, que requieren de la participación de un organismo técnico a nivel central y formado por especialistas preparados (militares y civiles) capaces de evaluar el aporte a la defensa en su conjunto de cada proyecto presentado a este fondo y asesorar a la instancia que corresponda, Ministro de Defensa, Junta de Comandantes en Jefe, CONSUDENA, sobre las mejores alternativas de inversión de los fondos.

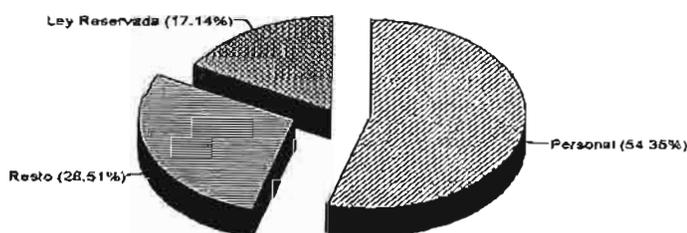
efectos de análisis reducidos a dos, capital y trabajo en términos generales. Su combinación estará determinada por las tecnologías disponibles y sin que varíen las condiciones iniciales, se pueda graficar en una curva que muestra una misma producción del bien con distintas combinaciones de los factores denominada isocuanta. Al producir distintos niveles del producto sin que hayan cambiado las condiciones iniciales, nos ubicaremos en una nueva curva (isocuanta) paralela a la anterior manteniéndose la relación entre los factores; cada una de estas isocuantas muestra cantidades de defensa mayores o menores según el caso.

Si asumimos una sola función de producción de defensa, lo que significa coordinar a las tres instituciones para que actúen en conjunto, tendremos una suma de tres funciones distintas y el análisis en el corto plazo no varía, pero al introducir en este modelo cambios, por ejemplo en la tecnología disponible, la forma que toma la familia de isocuantas cambia y si no hay disposición para enfrentar dicho cambio en conjunto, el efecto del cambio será menor por cuanto se producirán discontinuidades en la función de producción. Como muchas de las tecnologías de defensa son comunes a las tres instituciones, y aquellas que son muy específicas conllevan un desarrollo paralelo, las sinergias al aprovechar conjuntamente los cambios en la tecnología disponible son importantes.²⁵

Si una o dos de las instituciones no asumen estos cambios disponibles, afectan la defensa en su totalidad; ello no quiere decir que en cada una de las Fuerzas Armadas estos cambios en la tecnología disponible vayan a producir el mismo efecto, muy por el contrario los cambios son por necesidad diferentes, pero una adecuada coordinación permitirá que ellos introduzcan avances hacia formas de producción más cercanas al óptimo.

²⁵ En todos los textos de microeconomía, en los capítulos dedicados a la oferta y a la teoría de la firma se estudia con detalle las isocuantas, pues son una herramienta que permite analizar la combinación de factores para alcanzar un nivel de producción (y de gasto). Aunque es una herramienta de corto plazo, al cambiar algunos de los supuestos como los cambios en las tecnologías disponibles asociados a la producción del bien nos cambia la familia de isocuantas y la función de producción.

El cuadro anexo muestra la distribución entre personal, gastos financiados por la ley del cobre y otros gastos (resto), en el cuadro se presentan consolidados pesos y moneda extranjera a fin de hacerlos comparables. Los datos provienen de la Contraloría General de la República y corresponden al año 1999.



3.4.- Claramente se puede apreciar en el gráfico la importancia del aporte del factor personal en la composición del gasto, y en la función de producción de defensa. El personal siempre ha sido el elemento central de nuestras Fuerzas Armadas, aunque se le dote de una gran tecnología, aún es el personal quien combate con el apoyo de esa tecnología. En la constitución del personal como el factor trascendental de nuestra defensa intervienen valores que van mas allá de los elementos económicamente medibles, aunque estas condiciones económicas son determinantes, como las remuneraciones, sistema previsional y de salud, factores que conforman parte central de cualquier análisis del mercado laboral. Otros factores de carácter vocacional y éticos son importantes; pero ante una situación remuneracional desmedrada frente al resto de sectores sociales considerados similares, se puede provocar una crisis importante de personal por falta de postulantes, o por retiros voluntarios ante remuneraciones mucho mayores en otros sectores de la economía.

El factor de producción "personal", económicamente valorizado a través de los beneficios que recibe, es el factor principal de la función de producción. Nos

interesa aquí estudiar algunos efectos económicos que se producen en el factor personal.

El primero es la carrera y el sistema jerárquico, ambos tienden a generar una estructura de personal piramidal, en que las jerarquias se puedan manifiestar, permitiendo además que el personal ascienda según sus méritos, preparación y antigüedad y que su remuneración estará asociada a ello. Esto significa que el personal es permanentemente preparado para asumir responsabilidades mas importantes en la cadena de mando, y que llegado a un punto determinado, hasta donde sus capacidades relativas le permitan, debe retirarse. Ello implica que tiene una vida laboral distinta a la del civil, y por lo tanto sus necesidades posteriores deben cubrirse con un sistema que lo proteja adecuadamente. Es importante señalar que al estar la remuneración determinada por requisitos, dentro de los cuales el mas importante es la antigüedad, la existencia de pirámides inadecuadamente constituidas, produce encarecimientos importantes y una utilización subóptima de los recursos.²⁶

Pasar de una estructura de producción de defensa a otra, por ejemplo introduciendo tecnología y capital en la forma de sistemas de armas mas desarrollados, puede significar cambios profundos en el sistema de personal y de remuneraciones, pero probablemente en términos de gasto este mantendrá un nivel similar. Esto significa que el sistema de personal debe ser flexible para adaptarse a las nuevas necesidades.

Durante los años 90 Chile vivió un etapa de crecimiento y el rubro personal aumentó su incidencia en el gasto en defensa y su monto; ello se debió a que las remuneraciones se debieron aumentar frente al crecimiento de los ingresos de las

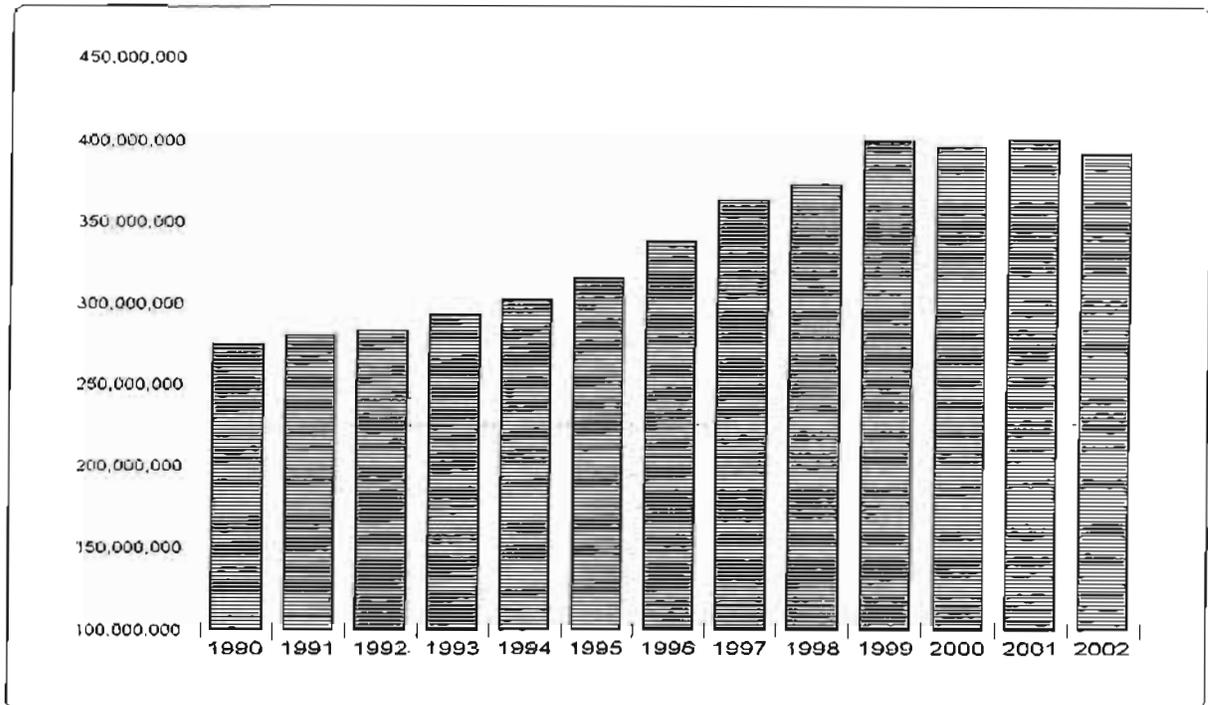
²⁶ No solo tiene efectos económicos sino que genera toda una gama de efectos motivacionales y operacionales. Por ello es que surge la imperiosa necesidad de buscar formas de recomponer las estructuras de personal una vez terminado un conflicto o que las amenazas han bajado de intensidad. Mantener estructuras anómalas no solo implica una asignación de recursos deficitaria sino que trae problemas a toda la Fuerza que sufre este fenómeno, también conocido como envejecimiento de planta, cuyo personal ya pasó la mejor época para servir en unidades de combate.

personas en el país. No hubo en este caso un cambio en la función de producción de defensa, es decir introducción de tecnología que reemplazara por sistemas de armas mas efectivos y tecnológicamente avanzados los existentes, que permitieran que con menor personal se dispusiera de una defensa al menos tan efectiva como la existente; lo que ocurrió fué un cambio en los precios relativos de los factores.

No analizaremos el detalle de la evolución del personal de las Fuerzas Armadas, solo se describirá la evolución del personal entre 1973 y la fecha. En los años siguientes a 1973 y por necesidad de enfrentar una amenaza fuerte de conflicto primero con Perú y después con Argentina y por las necesidades del gobierno militar, se aumento considerablemente el número de personal, el que ingresó a través de las escuelas matrices a los grados bajos. Durante los años 80 se inició un período en que los ingresos de personal a las Fuerzas Armadas fueron mínimos y se mantuvieron casi sin variación las dotaciones reclutadas en los años 70.

Esta situación se arrastra hasta esta época, en que por efecto de la necesidad de pasar a retiro y jubilar el personal ingresado masivamente entre 25 y 30 años atrás, estas dotaciones comienzan un largo proceso de normalización y un aumento en el gasto previsional ya presionado. Este proceso se inició con anterioridad en algunas de las Fuerzas, las que tienen gran parte de su tarea cumplida.

En el gráfico que se anexa con el gasto en defensa se muestra la evolución de esta partida en los últimos años y donde solo en el presupuesto para el próximo año se verifica una caída del personal. Cabe señalar que ante una percepción de disminución de amenazas, el aumento que podría haber generado el crecimiento del producto no fue proporcional a este, y se gastó en gran medida en el rubro personal, afectando el gasto operacional y de inversión.



Las fuentes son las mismas que para el resto de los cuadros.

4.- Las posibles tendencias del cambio.

4.1.- En este capítulo trataremos los efectos que se prevé se producirán a través de dos desarrollos simultáneos y diferentes en el sistema presupuestario del Ministerio de Defensa. La modernización del Estado que implica cambios importantes en el procedimiento presupuestario, un mayor protagonismo del Congreso y su incidencia en el sistema de asignación de nuevos recursos. El "Dividendo de la Paz", como se denominó en los países de la OTAN, generado por la presión para bajar el gasto en defensa ante una situación de percepción que los niveles de amenaza están bajando, por el desarrollo de las relaciones con Argentina y los acercamientos con Perú y Bolivia, incluso por la ofensiva diplomática en este sentido por parte del gobierno peruano.

Las medidas de modernización del sistema presupuestario parten de tres bases diferentes, una de ellas es la mayor exigencia de participación del Congreso a fin de disponer de elementos que hagan mas transparentes el presupuesto y su proceso de aprobación, asimismo esta transparencia se debe reflejar en conocer en el mayor detalle posible, el objeto de las partidas sometidas a su aprobación y en la capacidad de disponer de información que le permita al Congreso verificar que los recursos aprobados se usen para los fines para lo que se solicitaron, lo que se traduce en resumen en mecanismos denominados "indicadores de gestión". Durante este año se llevaron a cabo las primeras experiencias en este sentido, y aunque falta mucho camino por recorrer en este aspecto se pueden adelantar algunos efectos sobre el sistema.

En este campo el Ministerio ha estado avanzando desde principios de los años 90 en lograr un sistema de presentación presupuestaria por programas, que relacione recursos con actividades como un primer paso de transparencia, este proceso ha avanzado y en la práctica todas las instituciones emplean sistemas similares de presentación. Sólo cuando los programas están definidos sobre una misma base, orientada a mostrar como aportan las actividades de las distintas Fuerzas Armadas a los objetivos que caracterizan a nuestra defensa, es decir un mismo sistema de programas para todas las Fuerzas Armadas,²⁷ se habrá dado un segundo paso importante, un tercer y último paso en esta dirección se habrá dado cuando se contabilice, se produzcan informes de avance, e indicadores de gestión que permitan informar a las autoridades institucionales, organismos contralores, al Congreso y las autoridades de Gobierno, de forma de mostrar como se presupuestó, como se gastó y cuales fueron los resultados obtenidos.

Presupuesto
por
Programa

El siguiente desarrollo tiene que ver con el cumplimiento de los objetivos implícitos en las asignaciones presupuestarias. Para ello y a nivel del gobierno se

²⁷ En varios países el mundo Occidental se usan sistemas presupuestarios por programas para la defensa, los que además de ser un método de presentación son un método de asignación, debiendo las Fuerzas Armadas al ejecutar el gasto informar a los organismos de control y a sus mandos institucionales y políticos bajo este mismo sistema.

han implementado los programas de mejoramiento de gestión que buscan que las autoridades se comprometan con metas relacionadas con el uso de los recursos y su cumplimiento hará acreedor al personal del servicio de bonos especiales, cabe señalar que este cumplimiento es auditado por entes internos y por entes externos.

Mejoramiento
Gestión

Este sistema solo ha tocado tangencialmente al ministerio pues su personal está regido por un estatuto diferente al del resto del personal de la administración pública. Sin embargo una adaptación de esta metodología podría ser útil en el sector pues permitiría implementar una auditoría²⁸ sobre el cumplimiento de los objetivos de las instituciones y los entes asignatarios de los recursos. En algunas de las Fuerzas Armadas los sistemas de control de gestión tienen un grado de desarrollo que las pone a la cabeza del sector público y estas experiencias podrían traspasarse a las demás instituciones y perfeccionarse.

El tercer desarrollo que se ha buscado en estos últimos años es el de optimizar la asignación de los recursos, para ello y sin utilizar técnicas de presupuesto base cero, caras y de difícil implementación, se ha buscado que las instituciones inicien internamente una reasignación de recursos. El Ministerio de Hacienda ha presionado para que ello se haga en al menos un porcentaje bajo de los gastos en Inversión y Bienes y Servicios de Consumo. Asimismo se implementó a partir del año pasado un sistema de fondos públicos concursables que establece que un porcentaje del presupuesto, se entregará en aportes sobre el marco financiero, a través de proyectos por medio de los cuales los distintos servicios públicos buscan obtener mayores recursos para fines específicos. Este sistema pone una fuerte tensión a las instituciones de la defensa por las dificultades inherentes a una adecuada evaluación económica y política de los proyectos de defensa. Estos sistemas para implementarse adecuadamente deben tener un mayor desarrollo en sus mecanismos de evaluación.

Optimización
Asignación
Recursos

²⁸ Implicaría reforzar las auditorías internas algunas de ellas bastante desarrolladas, establecer niveles de coordinación y cooperación entre ellas y reportar a las comandancias en jefe y en algunos casos a través de las autoridades institucionales al Ministro.

4.2.- Los desarrollos antes descritos han ido exigiendo de las Fuerzas Armadas adaptarse a un sistema presupuestario que aún no toca lo fundamental de él, su autonomía. En el capítulo anterior se describió el actual sistema presupuestario que rige a las Fuerzas Armadas y como este fue diseñado para entregarla mayor autarquía posible a los comandantes en jefe, dentro de un sistema de autonomía institucional de carácter constitucional, siendo parte los sistemas presupuestarios y el definido por la "Ley Reservada del Cobre", de un sistema mayor que limita la participación del estamento civil y hace difícil el trabajo conjunto.

En ningún caso se puede plantear como óptima la situación inversa, en que los recursos sean administrados centralmente y sean destinados a la gestión de cada una de las instituciones por decisiones de una burocracia central que puede ser militar; el sistema chileno tiene la virtud de asignar los recursos centralmente en forma global a entidades que pueden gestionarlos con bastante libertad descentralizadamente, como se vio en el segundo capítulo, entregándole a cada ente presupuestario la flexibilidad para adaptar su presupuesto a las situaciones no proyectadas que puedan exigir cambios en las asignaciones.

Estimamos que un sistema que se inserte en el sistema global de administración de recursos del estado, que mantenga las capacidades de decisión de las Fuerzas Armadas, pero que entregue al Ministerio de Defensa un papel relevante, la capacidad para fijar políticas de asignación de recursos, que refuerce el trabajo conjunto y que establezca organismos capaces de dirigir y coordinar auditoría de gestión. Existiendo sistemas presupuestarios diferentes y dispares al interior del ministerio, al establecer mecanismos que permitan un efectivo intercambio de experiencias, con herramientas que le permitan promover el uso de técnicas presupuestarias, de gestión y de auditoría compatibles entre sí, podremos avanzar en la constitución de un sistema de asignación de recursos que aporte a su optimización. En este sistema debería estar inserto una "Ley Reservada del Cobre" modificada de acuerdo a lo planteado en el punto 3.2.-.

Propuesta

- 1 ✓
- 2 ✓
- 3 ✓
- 4 ✓
- 5 ✓
- 6 ✓

En resumen ello implica:

El diseño de un presupuesto por programas ministerial, con programas que reflejen los objetivos generales de la defensa²⁹, con un sistema de indicadores de gestión adecuado a los programas y con un sistema de reportes contables y de gestión periódico.

Un sistema de adquisiciones basado en una "Ley Reservada del Cobre" modificada para introducir un nivel de definición de proyectos conjunto.

Organización de equipos técnicos conjuntos de composición militar y civil al nivel central del Ministerio que asuman lo presupuestario, la coordinación de la auditoría de gestión, la evaluación de proyectos de adquisición, entre otras tareas. La formación de estos equipos debe ser una mezcla de militares activos, personal retirado, y funcionarios civiles cuya participación debe ser importante en aspectos técnicos no militares y en aquellas cuestiones que tengan una mayor incidencia política.

Una estructura central que sea capaz de dar organicidad a las funciones propuestas y al personal que las llevará a cabo, centrada en el Estado Mayor de la Defensa Nacional y en las reparticiones que se definan en una nueva estructura ministerial, ambas con personal civil y militar.

4.3.- El proceso para transitar hacia esta nueva forma de asignar recursos no es un proceso fácil, es un proyecto de difícil viabilidad, pues implica cambios a algunas leyes de alto quórum, significa definir un nuevo sistema presupuestario que permita enfrentar con mayor apertura, las modificaciones que el sistema presupuestario chileno está enfrentando como parte de la modernización del estado.

²⁹ Estos programas se superponen a programas específicos de cada institución, los que necesariamente están mas orientados a la gestión institucional y tendrán un nivel de desagregación mucho mayor.

Parte de estos cambios pueden hacerse dentro de la Ley Orgánica del Ministerio, ley sobre cuya necesidad se ha discutido en diversos foros, sobre todo lo que tiene relación con estructuras; pero modificar los mecanismos de asignación de recursos de la “Ley Reservada del Cobre” requiere modificar la ley; y para introducir criterios que refuercen el accionar conjunto de nuestra defensa es necesario modificar la “Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas” para entregar atribuciones a organismos centrales, que se superponen con las de los Comandantes en Jefe.

El cambio hacia un accionar conjunto orgánicamente definido, es el requisito fundamental para mejorar eficiencia en la optimización de recursos para la defensa, la modernización interna es necesaria e importante pero es solo un paliativo de un mayor grado de trabajo conjunto. Un esfuerzo que coordine a las distintas instituciones para llevar a cabo acciones conjuntas en actividades tan variadas como la compra de combustibles o el entrenamiento de pilotos, sin un correlato orgánico que lo dirija, no tiene ninguna garantía de éxito frente a las burocracias internas en cada institución, que pueden reducirla a una mínima expresión de buena voluntad.