

Financiamiento del gasto militar en Chile

Financing of Military Spending in Chile

Carlos Molina Johnson*

Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Chile

Resumen: Independiente del mecanismo de financiamiento del gasto militar, el Estado tiene la obligación de la defensa frente a las amenazas o riesgos externos que pudieran entorpecer el logro de los objetivos que permiten el desarrollo de un país. En ese sentido, la conservación de la seguridad exterior es una función pública bajo la responsabilidad directa y exclusiva del Presidente de la República quien dispone de todas las capacidades nacionales, dentro de ellas el medio principal son las Fuerzas Armadas las que, además de estar organizadas y entrenadas para cumplir con sus misiones, deben disponer de los elementos necesarios para operar eficientemente.

Palabras claves: Defensa – Gasto militar – Ley reservada del cobre – Presupuesto Defensa

Abstract: Independent from the financing mechanism of military spending, the state has the obligation to defend against external threats or risks that could obstruct the achievement of the objectives that enable the development of a country. In that sense, the preservation of external security is a public function under the direct and exclusive responsibility of the president of Republic who has all national capacities. Within the principal means are the armed forces which, besides of being organized and trained to fulfill their mission, they must have the necessary elements to operate efficiently.

Key words: Defense – Military expenditure – Reserved Copper Law – Defense Budget

Fecha de recepción: 1º de septiembre de 2015

Fecha de aceptación y versión final: 15 de octubre de 2015

* Carlos Molina Johnson es Oficial de Ejército, Oficial de Estado Mayor, Profesor de Academia. Licenciado en Ciencias Militares, ACAGUE. Magister en Ciencia Política, Universidad de Chile. Doctor (c) en Filosofía, Universidad Pontificia de Salamanca. Email: cmolinajohnson@gmail.com

El 20 de agosto del 2015 un periódico nacional informó que “los gobiernos de Ricardo Lagos, Michelle Bachelet y Sebastián Piñera autorizaron inversiones secretas en armas por al menos 1.458 millones de dólares, entre 2005 y 2014, a favor del Ejército chileno con fondos de la Ley Reservada del Cobre”¹, publicación que demuestra la posibilidad de los medios de comunicación en cuanto a entregar antecedentes respecto de inversiones destinadas a las Fuerzas Armadas sin que sea posible contrarrestarlos de manera formal, básicamente por tratarse de materias clasificadas y no obstante que nuestro país, en lo que corresponde a la información en gastos del sector defensa, ocupa un lugar de selección en los índices de Transparencia Internacional, derivado de la difusión de esos gastos varios. Prueba de ello son, por ejemplo, la información que entrega permanentemente la página *web* de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y los antecedentes dados a conocer en las sucesivas emisiones de los *Libros de la Defensa Nacional*, considerando incluso los gastos asociados a la ley reservada del cobre.

Sin embargo, en lo que se refiere al gasto militar que, dentro de las asignaciones financieras del sector defensa, corresponde a aquella destinada para la mantención de las capacidades estratégicas² necesarias, a fin de disponer de una fuerza militar en condiciones de emplearse eficientemente en el campo de la seguridad externa, los antecedentes no han alcanzado un nivel de consolidación pública similar a la lograda con los gastos de defensa, pese a que Chile, ya antes de la vigencia del modelo de medición suramericano³ —cuya puesta en vigencia promocionamos intensamente—, ha entregado importante información al respecto. Más aún, debido a la persistencia de enfoques subjetivos o erróneos respecto de ese gasto, Chile ha buscado permanentemente instituir fórmulas metodológicas regionales para superar ese vacío y evitar interpretaciones alejadas de la realidad del mismo.

118

1 Mauricio Weibel Barahona, “Exclusivo: Ejército destinó 1.500 millones de dólares a gastos reservados en armas”, *The Clinic*, 20 de agosto de 2015.

2 Entendidas como el conjunto de medios militares (personal, fuerzas, sistemas de armas, infraestructura y medios de apoyo logístico) que, integrados bajo la conducción de un mando y empleados sobre la base de principios y procedimientos doctrinarios, buscan conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, para cumplir las misiones asignadas en las planificaciones respectivas. Es decir, las capacidades estratégicas no se limitan a un arma o a un sistema de armas, sino que a un conjunto de factores más o menos críticos dependiendo de las circunstancias provocadas por las amenazas que se enfrenten, pero todos igualmente importantes para la consecución del efecto deseado.

3 Vid la descripción de la metodología en Carlos Molina Johnson, “El modelo de medición del gasto de defensa suramericano”, *Escenarios Actuales*, n° 2, CESIM, Santiago, agosto 2012, pp. 35-41.

De allí que, junto con Argentina, se solicitó “a la Comisión para América Latina (CEPAL) que diseñara una metodología común estandarizada chileno-argentina para medir el gasto militar o en la función defensa”⁴, metodología que fue aprobada en el 2001; pero empleada una sola vez, considerando el período 1996-2004. Lo propio se hizo con Perú a partir del acuerdo establecido en la primera reunión del Comité Permanente de Seguridad y Defensa (COSEDE) realizada en Santiago el 25 de octubre de 2001 y en los años previos a la formalización del modelo del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) se materializaron algunas discusiones tendientes a desarrollar una metodología chileno-peruana, mas no logró concretarse un patrón bilateral. Finalmente, es importante dejar constancia que, durante la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) desarrollada en Quito el 15 de septiembre de 2009, Chile propuso la elaboración de una metodología de medición del gasto de defensa suramericano. Ello dio lugar a su incorporación como tarea en los sucesivos planes de acción del organismo y el modelo propuesto por el grupo de trabajo, dirigido por nuestro Ministerio de Defensa Nacional, fue aprobado durante la Iª Reunión Extraordinaria del CDS, desarrollada en Lima el 10 y 11 de noviembre de 2011.

A partir de ese compromiso, los países han estado remitiendo anualmente sus reportes de gasto al CDS, entidad que entregó al Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) la tarea de mantener actualizado el registro respectivo. A la fecha, por falta de consenso al interior del CDS, no ha sido posible disponer públicamente de la información con el objeto de dar cumplimiento al reiterado interés de Chile de que su gasto sea conocido y comparado con los demás países suramericanos, subsistiendo por lo tanto un escenario de reserva de los datos allí registrados que impiden contar con informaciones fidedignas. Si el criterio cambiara disminuirían notablemente aquellas “distorsiones que comúnmente dan pie a erradas opiniones (...) perjudicando la imagen de nuestro país al que de nada le sirve demostrar con la mayor transparencia su gasto militar, si las interpretaciones que se hacen se fundamentan en modelos y cifras que se alejan de la realidad del mismo”⁵; es decir, no representan el gasto efectivo consignado para la mantención de las capacidades estratégicas, siguiendo la lógica conceptual de ese gasto y la precisa definición del modelo regional de medición que le avala, donde se señala que este corresponde a los recursos asignados por

4 Ministerio de Defensa Nacional, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago, 2010, p. 297.

5 Carlos Molina Johnson, *Gasto militar en Chile: Mitos y realidades*, Santiago: Centro de Estudios Estratégicos, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 20 de marzo de 2012.

el Estado para el financiamiento de las actividades que comprenden la seguridad exterior de la Nación.

No obstante lo precedentemente expuesto, se han hecho permanentes esfuerzos a fin de dar a conocer en instancias académicas, centros de estudios, fundaciones y organizaciones internacionales la información efectiva de ese gasto con el objeto de que las discusiones en su interior o las publicaciones que emitan dispongan de una información segura. Pese a lo anterior, no ha sido fácil evitar que ciertas publicaciones continúen difundiendo antecedentes inexactos acerca de esta materia como sucede con la información que entrega el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), no obstante que en mayo de 2013 representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional de Chile⁶ pudieron clarificar detalladamente en la propia sede de la organización cuál es la entrega de recursos del Estado de Chile con el objeto de mantener una capacidad estratégica concordante con nuestra seguridad externa.

Por consiguiente, en las posteriores ediciones del SIPRI Military Expenditure Database se han seguido publicando datos nacionales que en nada se relacionan con nuestro gasto militar, porque al emplearse la definición OTAN se considera, entre otras informaciones, la totalidad de las partidas del presupuesto del sector defensa —que siempre serán mayores al gasto que permite la mantención de las capacidades estratégicas—; las partidas totales de Carabineros, desconociendo su función constitucional de orden y seguridad pública, caracterizándola como una institución paramilitar que no lo es; la proyección de los ingresos de parte de la ley reservada del cobre y no los gastos autorizados con cargo a los mismos que siempre son menores; y la asignación de fondos para el pago de pensiones del personal en retiro de las Fuerzas Armadas, olvidando en esto último que no más del 3,9% de los beneficiados de ese sistema de seguridad social podrían hipotéticamente ser llamados al servicio activo frente a una coyuntura bélica internacional.

En consecuencia, se mantiene vigente una visión que no corresponde a la realidad del gasto militar chileno que, según lo señalado por el SIPRI durante las discusiones en Estocolmo, tendría sus causas en las dificultades para encontrar u obtener ciertos datos financieros. Sin embargo, y como se les indicó de parte de la delegación nacional, la información entregada en la página *web* de la DIPRES es oportuna, completa y detallada —incluyendo los aportes de la ley

6 Participaron el Ministro Consejero José Miguel Capdevila Villarroel del Ministerio de Relaciones Exteriores, Rodrigo Atria Benaprés, Jefe de la División Planes y Políticas de la Subsecretaría de Defensa, y el autor del artículo.

reservada del cobre—, permitiendo en consecuencia obtener conclusiones reconocidamente fiables acerca del financiamiento del gasto militar de Chile que, de ser analizado debidamente, debería reducir las abultadas cifras entregadas periódicamente por el SIPRI que no obedecen a la realidad. Así, por ejemplo, en su informe del presente año estima que en 2014 nuestro gasto habría sido de 5.149 millones de dólares.

Por consiguiente, para el análisis del financiamiento del gasto militar que es, por lo demás, el interés medular de los investigadores para comparar capacidades estratégicas, las cifras a cotejar conciernen entonces a solo una parte del presupuesto del sector defensa, correspondiendo a aquellas cuyo objeto primordial es mantener una fuerza militar eficiente para cumplir con su misión esencial.

En ese contexto, el financiamiento del gasto militar en nuestro país proviene de dos fuentes de asignación de recursos económicos: el primero corresponde a los gastos de actividades generales establecidos en el presupuesto de la Nación, que se refieren básicamente a gastos de personal y de bienes y servicios; y el segundo corresponde a los aportes provenientes de la ley reservada del cobre, estos últimos destinados exclusivamente a la adquisición de equipamiento militar y mantenimiento del mismo. La relación entre estas dos erogaciones ha variado en el tiempo, alcanzando en los últimos años una relación promedio de 69% y 31%, respectivamente.

Respecto de la ley reservada del cobre, es importante señalar que fue promulgada en octubre de 1958, imponiendo un impuesto del 15% a las utilidades de las empresas de la gran minería del cobre —en esos tiempos en manos de compañías extranjeras— para ser puesto a disposición del Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA) con el objeto de adquirir y mantener el equipamiento de las Fuerzas Armadas. Si el monto de ese impuesto resultaba menor a USD\$ 8,5 millones, el fisco debía consignar el faltante en la siguiente ley de presupuestos. No obstante las leyes de chilenización del cobre de 1966, la nacionalización pactada de 1969 y la expropiación total de las empresas productoras de cobre a partir de 1971, esta medida se mantuvo sin variaciones.

Posteriormente, mediante el decreto ley (R) N° 239 del 31 de diciembre de 1973, la ley se modificó, disponiéndose ahora que la deducción del 10% de las ventas en moneda extranjera que realizasen las empresas de la gran minería del cobre —ahora nacionalizadas— se destinaría al CONSUDENA, sin modificar el uso original de esos recursos. Si esta deducción resultaba inferior a 90 millones de dólares, el fisco se obligaba a enterar el faltante mediante la ley de presupuestos. Además, se estableció la modalidad de destinar un tercio de esa cantidad a cada institución.

En 1985, una vez creada la Corporación del Cobre (CODELCO), tuvo lugar la última modificación de esta norma, dictándose la ley reservada N° 18.445, donde además de ratificarse la entrega al CONSUDENA del 10% de las ventas al exterior que realice CODELCO, se incorporó en esa entrega el 10% de las ventas de los subproductos. Consecuente con esa decisión, el piso se elevó a 180 millones de dólares; es decir, USD\$ 60 millones para cada institución, cifra reajustada anualmente a partir de 1987 de acuerdo con la variación del Índice de Precios al por Mayor de EE.UU. Por último, se mantuvo vigente la norma en cuanto a que, si ese mínimo no era alcanzado, el fisco debía enterar la diferencia mediante la ley de presupuestos.

Consecuente con la aplicación de las normas previamente descritas, los rendimientos de la ley reservada del cobre hasta 2003 se ajustaron normalmente a la ecuación ingreso-gasto. Sin embargo, a partir del 2004, junto con establecerse por parte de la Contraloría General de la República que los pisos institucionales eran relativos y no fijos sobre la base de un tercio por institución, el rendimiento de la ley se fue elevando progresivamente desde USD\$ 380 millones en 2003 a USD\$ 1.276 millones en 2011, como producto del alza sostenida del precio de la libra de cobre.

122

A partir de ese escenario, las autoridades económicas, teniendo en cuenta la política de balance estructural, establecieron limitaciones al gasto. Así, este se incrementó en forma proporcional con el aumento del aporte, básicamente con el objeto de permitir el desarrollo de los procesos de modernización de las Fuerzas Armadas. A la par aumentaron los fondos excedentes, los que, hasta la promulgación de la Ley N° 20.424 orgánica del Ministerio de Defensa Nacional, eran administrados por el CONSUDENA. A partir de 2011, eliminado el CONSUDENA por la ley previamente indicada, esa responsabilidad pasó al Ministerio de Defensa Nacional, administrándose tales excedentes por una agencia fiscal radicada en el Banco Central.

No obstante la evolución de los aportes de la ley reservada del cobre y retornando a la publicación acerca de determinadas inversiones autorizadas al Ejército con cargo a esos fondos citada al comienzo del artículo, es necesario tener presente que, aun pudiendo ser ciertas las cifras, se trata como bien allí se señala de autorizaciones y no de gastos, porque estos últimos se producen de manera continua debido a la especificidad de las compras de equipamiento militar a mediano o largo plazo. Luego, más allá del efecto comunicacional, no tiene ningún sentido práctico señalar cuáles gobiernos gastan más que otros en esta materia, especialmente cuando estas autorizaciones en algunos períodos específicos se relacionan con la reposición de medios asociados a los procesos de modernización

de las Fuerzas Armadas, y por esta razón las autorizaciones presentan cifras que no se condicen con el régimen de pago. De allí que haya gobiernos con altos niveles de autorizaciones y poco gasto, o al revés, bajas autorizaciones y alto gasto.

Ahora bien, en cuanto a la evolución del gasto militar con relación al PIB, es factible destacar que desde 1990 cuando fue de 2,80% del PIB se inició un descenso progresivo de este, alcanzando su menor nivel en el 2013, cuando fue de 1,04%. Históricamente, los mayores índices del gasto fueron entre los años 1974 y 1975, al alcanzar 5,8% y 6% en momentos que Chile debió enfrentar una tensión vecinal con Perú y las capacidades de las Fuerzas Armadas se encontraban en sus más exiguos niveles. Más adelante esas cifras fueron disminuyendo hasta alcanzar 2,96% del PIB en 1989. Directamente asociado con lo anterior, otro dato interesante es el porcentaje del gasto militar dentro del gasto fiscal; es decir, el aporte del Estado a la mantención de las capacidades estratégicas dentro del gasto total del país. En este caso, desde 1990 a la fecha ha disminuido notablemente. Así, en ese año el aporte fiscal correspondió al 15,6% y en el 2014 a 4,61%.

En lo que corresponde a la última década y siguiendo el modelo de medición suramericano, el gasto militar promedio ha sido de USD\$ 2.466 millones, en consonancia con las cifras anuales que se exponen en el gráfico siguiente:

123



Fuente: DIPRES.

A partir de ese promedio y aun cuando el CEED no ha dado a conocer las cifras entregadas por cada país en la región suramericana, disponiéndose en consecuencia solo de una visión regional incorporada al Registro de Gastos Agregados en Defensa 2006-2010 publicado en la página *web* de ese organismo, es posible deducir algunas cifras comparativas, tanto a partir de los antecedentes entregados por el propio CEED en un estudio preliminar expuesto en mayo de 2012 en Quito como de los promedios entregados por el Registro de Gastos Agregados en Defensa 2006-2010 y del análisis de las actuales estadísticas fiscales publicadas por los Ministerios de Hacienda o Finanzas de la región, análisis que nos ha permitido alcanzar una aproximación bastante cercana acerca de la posición de Chile dentro del gasto regional.

Por tanto es posible señalar que, desde el 2006 y hasta la fecha, la posición de Chile con los demás países se ha mantenido constante. Así, en lo que es el gasto directo en dólares ocuparía la cuarta posición, después de Brasil, Colombia, Venezuela y antes de Argentina. En lo que corresponde a la comparación con el PIB, el país estaría instalado en el quinto lugar, detrás de Ecuador, Colombia, Bolivia y Guyana. Asociado al punto anterior, nuestra participación en el gasto total de la región en el período sería cercana a 8,8%, por debajo de Brasil, Colombia, y Venezuela, siguiéndole Argentina con 8,3%. Finalmente, respecto del gasto con relación al PIB nos ubicaríamos en quinto lugar y dentro del gasto fiscal en el tercer lugar, bajo Colombia y Ecuador y sobre Venezuela.

Un paréntesis. Es interesante recordar que durante los sucesivos ejercicios efectuados por el grupo de trabajo establecido por el CDS y dirigido por Chile, la definición del gasto entendido como “todos los recursos asignados por el Estado para el financiamiento de las actividades que comprenden la seguridad exterior de la Nación”⁷ tuvo algunas interpretaciones distintas respecto de la concepción doctrinaria acordada para medir ese gasto —destinado como ya se ha señalado a mantener capacidades estratégicas—, especialmente en el plano de las adquisiciones y de parte de países como Perú que emplea medios militares para dar solución a contingencias internas. Para evitar esa posibilidad, Chile propuso que se estableciera un modelo de transparencia paralelo de inventarios militares, a fin de asociar directamente las adquisiciones de material de guerra con las capacidades estratégicas.

Consecuente con esa proposición, durante la Reunión de Ministros de Defensa desarrollada en noviembre de 2011 Chile propuso estudiar una metodo-

7 Concepto considerado en el informe del grupo de trabajo que fuera aprobado por el CDS en noviembre de 2011.

logía con el objeto de transparentar los inventarios militares, iniciativa que fue aceptada unánimemente, como también la incorporación de Perú como país corresponsable del estudio. Completado el ciclo de estudio planificado por el grupo regional, integrado por representantes de todos los países suramericanos excepto Guyana y nuevamente dirigido por Chile, el modelo metodológico y el manual de aplicación fueron aprobados durante la V Reunión de Ministros de Defensa efectuada en Paramaribo el 20 de febrero de 2014, dejándose expresa constancia que la incorporación de medios a los inventarios militares debe tener, en materia de transparencia, una directa correspondencia con el gasto militar que se informa anualmente, no importando el empleo que a esos medios se les diera en cada país.

Es de esperar que en los informes de los países al Registro de Gastos de Defensa Suramericano así se esté considerando, aplicando la simple teoría de que, al comprar un fusil, este no solo sirve para la defensa externa del país, sino también, entre otros empleos, para la seguridad interior en situaciones de excepción; el control de áreas azotadas por desastres naturales e incluso para desfilar; primando el incremento que produce la compra en las capacidades estratégicas, por tanto se trata de gasto militar.

Volviendo a Chile, debemos señalar que ese gasto, desde el 2001 en que fue de 1,8% del PIB y hasta el 2014 en que fue de 1,11%, ha mantenido una tendencia de decrecimiento permanente. Sin embargo, se exceptúa de ello el 1,41% que alcanzó el 2009, producto de los gastos derivados del proceso de modernización de las Fuerzas Armadas desarrollado por los gobiernos de la Concertación y el 1,40% del 2010 como consecuencia del gasto extraordinario que debió enfrentarse para reconstruir y reparar cuarteles e instalaciones militares dañados o destruidos por el desastre del 27F, dentro de estas últimas, por ejemplo, la Base Naval de Talcahuano y ASMAR en ese mismo puerto. En esa perspectiva, no cabe duda que con la actual y futura apreciación del peso chileno nuestro gasto militar en dólares del presente año tendrá una baja sustantiva respecto de 2014, disminuyendo en aproximadamente 18%, debido a la tasa de cambio proyectada por el mercado financiero.

Ahora bien, aun cuando el modelo de medición suramericano permite una ordenación de los antecedentes sobre la base de determinadas variables, es interesante analizar aquella relacionada con las inversiones de cada país para suministrar el equipamiento de combate, sobre todo en lo que respecta a aquellas sumas destinadas a la adquisición y mantenimiento de ese equipamiento, ya que esas compras juegan un papel de evidente importancia en el nivel de las capacidades estratégicas. En el caso nacional y durante la última década, el gasto

promedio nacional para este ítem ha sido de USD\$ 743 millones, ocupando referencialmente una posición intermedia en la región, como se muestra en el gráfico siguiente que representa los ingresos y gastos asociados a los aportes de la ley reservada del cobre:



126

Fuente: DIPRES.

En ese contexto, un punto importante a destacar es lo ya señalado en cuanto a que esa ley solo asegura recursos para la adquisición de equipamiento y mantenimiento del mismo, no existiendo la posibilidad de disponer de estos recursos para contribuir a la operación y el sostenimiento de los sistemas de armas, especialmente para aquellos incorporados en los últimos años a las Fuerzas Armadas, y complementar así los insuficientes recursos que se entregan por medio del presupuesto de la Nación para este fin, pudiendo producirse un progresivo y preocupante déficit estructural en esta materia. Esta vulnerabilidad, entre otras soluciones planteadas, se ha intentado superar con el nuevo mecanismo de financiamiento para las capacidades estratégicas de la defensa nacional propuesto en el proyecto de ley que ingresó el 20 de mayo de 2011 a primer trámite constitucional, posteriormente aprobado por unanimidad en la Cámara de Diputados y actualmente en su segundo trámite en el Senado.

En efecto, ese proyecto de ley, junto con eliminar la ley reservada del cobre, considera que la totalidad del gasto de las Fuerzas Armadas se incorpore en el contexto de los demás gastos del Estado en función de los siguientes objetivos:

- Lograr un adecuado equilibrio entre el control que la democracia exige de la discusión del presupuesto público, la flexibilidad en el manejo de los recursos públicos y la estabilidad que necesita la defensa como política de Estado.
- Aumentar la transparencia mediante la discusión parlamentaria periódica del presupuesto para las Fuerzas Armadas, la información anual respecto de su gestión presupuestaria y limitar el tratamiento reservado solo a lo estrictamente necesario.
- Aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos destinados a las Fuerzas Armadas, desligando las decisiones de inversión de la disponibilidad cíclica de recursos del cobre, y no subdividiendo *ex ante* los recursos en tres tercios, uno para cada institución.

Dentro de sus contenidos importantes se encuentra una clara distinción en el financiamiento de actividades generales y de las capacidades estratégicas. Así, para las actividades generales se mantiene el presupuesto anual en la ley de presupuestos y para las capacidades estratégicas se introduce un sistema de financiamiento compuesto de un presupuesto plurianual de cuatro años y de un fondo de contingencia estratégico. Por su parte, el gasto que demande la ejecución de actividades provenientes de situaciones especiales, como actos electorales o catástrofes naturales u otras no contempladas en la ley de presupuestos, será íntegramente financiado con aportes fiscales adicionales.

En lo que corresponde al presupuesto plurianual para mantener las capacidades estratégicas, este se distribuye en dos subtítulos. El primero, destinado a cubrir las necesidades de inversión y desarrollo en material bélico e infraestructura asociada y, el segundo, considera los gastos de operación y sostenimiento del material bélico e infraestructura asociada. Los ingresos y gastos de cada subtítulo serán distinguidos en cada ejercicio anual de acuerdo con las clasificaciones presupuestarias habituales. En el caso que haya recursos comprometidos en la adquisición de material bélico y que no estén devengados al 31 de diciembre de cada año por razones no atribuibles al adquirente, dichos recursos se incorporarán a los presupuestos de los años siguientes, a menos que los ministros de Defensa y de Hacienda acuerden disponerlos de otra manera.

Coincidente con las experiencias relacionadas con gastos militares y la necesidad de lograr una efectiva estabilidad respecto de los escenarios financieros, el proyecto de ley incorpora dos asignaciones mínimas. La primera es para el financiamiento de las actividades generales donde, sin perjuicio de los recursos que correspondan para los gastos en personal, los que se reajustarán periódicamente según las normas que regulan estas materias, el presupuesto deberá asignar

como mínimo para los demás gastos en las actividades generales de las Fuerzas Armadas un aporte en moneda nacional y extranjera no inferior al asignado en la ley de presupuestos de 1989, corregido el aporte en moneda nacional por el IPC. Este es el piso actualmente contemplado en el artículo 96 de la ley orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas y que el proyecto replica. La segunda es para el financiamiento de las capacidades estratégicas, cuyo monto será definido por una metodología regulada por los ministros de Defensa Nacional y de Hacienda, a fin de garantizar el financiamiento de un nivel de operación compatible con el estado de alistamiento básico de las Fuerzas Armadas.⁸ En cualquier caso dicho monto no podrá ser inferior al 70% del monto promedio de los gastos en operación y sostenimiento e inversiones en material bélico entre los años 2006 y 2010, incorporados por Chile al Registro de Gastos de Defensa Suramericano.

Además de lo anterior, como señalábamos previamente, se crea un fondo de contingencia estratégico, tanto para enfrentar situaciones especiales (guerra exterior, crisis internacional que afecte la seguridad del país o catástrofes naturales) como para adquirir por adelantado material antes del plazo en que se encuentren autorizados las inversiones respectivas, aprovechando condiciones ventajosas de mercado. Los recursos de ese fondo se mantendrán en una o más cuentas especiales del Servicio de Tesorerías y sus recursos se invertirán según lo dispuesto en el artículo 12° de la Ley N° 20.128 sobre responsabilidad fiscal. Los mismos estarán constituidos por los saldos existentes en la cuenta N° 9.154 de la ley reservada del cobre que no estén comprometidos en proyectos con decretos tramitados al momento de regir la ley y el integro de cargo fiscal del monto equivalente al utilizado en los casos en que se use el fondo en situaciones especiales. Cuando parte de sus recursos se usen para aprovechar condiciones ventajosas de mercado, deberá efectuarse el reembolso con cargo a los flujos contemplados en la planificación presupuestaria de los años siguientes.

Por último, el control e información de los gastos en material bélico serán identificados en decretos conjuntos de los Ministerios de Defensa y Hacienda,

8 Corresponde al nivel de aptitud de empleo de la fuerza militar derivado de la decisión del conductor político acerca de esta materia. Es decir, se refiere a una determinada condición de entrenamiento e instrucción del personal y las unidades terrestres, navales y aéreas a las que pertenecen, junto a la disponibilidad de los medios materiales correspondientes para ese fin. Depende, en consecuencia, de la determinación del poder ejecutivo respecto de los atributos de las capacidades estratégicas de la fuerza militar en un momento o período dado, fundamentalmente en función de los escenarios políticos y estratégicos que se encuentren definidos en la planificación respectiva y la probabilidad de ocurrencia de los mismos.

los que tendrán el carácter de reservados y estarán exentos de toma de razón, pero serán registrados en la Contraloría General de la República. Esta institución realizará su fiscalización y control en forma reservada y el contralor establecerá el procedimiento para realizar dicha tarea. Por su parte, el ministro de Defensa Nacional deberá informar una vez al año, en sesión secreta, a las Comisiones de Defensa del Congreso concerniente a la forma en que los recursos aprobados están satisfaciendo las capacidades estratégicas del sector.

Reflexión final

Sea cual sea el mecanismo de financiamiento del gasto militar, la defensa frente a amenazas o riesgos externos que pudieran entorpecer el logro de los objetivos que permiten el desarrollo de un país es una obligación del Estado; es decir, una responsabilidad política. Por ello, como lo establece nuestra Constitución Política (artículo 24), la conservación de la seguridad exterior es una función pública bajo la responsabilidad directa y exclusiva del Presidente de la República, en su condición de Jefe de Estado, disponiendo para ese fin de todas las capacidades nacionales, dentro de ellas el medio principal son las Fuerzas Armadas, instituciones que, además de estar permanentemente organizadas y entrenadas para cumplir con sus tradicionales misiones, deben disponer de los elementos necesarios para operar eficientemente.

En definitiva, el financiamiento del gasto militar constituye un ineludible compromiso para quienes dirigen los destinos del país, porque permite asegurar el eficiente cumplimiento de una de las funciones esenciales del Estado como lo es la defensa nacional, función que requiere recursos que no pueden ser provistos por el mercado. Por ello es necesario disponer de una estrategia nacional⁹ que establezca con una clara orientación de Estado las capacidades de la fuerza militar, definiéndose a partir de esa concepción el gasto que ello demanda, cifras que, en mi particular perspectiva, pudieran tener incluso carácter público, ya que en el siglo XXI lo importante no es la cuantía de las inversiones ni las adquisiciones que se hagan —de ello se encargan quienes proveen equipamiento y las publicaciones especializadas—, sino cómo y dónde se usen los inventarios militares, acorde al empleo establecido para las capacidades estratégicas.

9 Debemos recordar que la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa elaborada en el gobierno del presidente Sebastián Piñera Echenique permanece en consulta en el Senado desde agosto de 2012.

Bibliografía

Ministerio de Defensa Nacional, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago, 2010.

Molina Johnson, Carlos, “El modelo de medición del gasto de defensa suramericano”, *Escenarios Actuales*, n° 2, CESIM, Santiago, agosto 2012.

Molina Johnson, Carlos, *Gasto militar en Chile: Mitos y realidades*, Santiago: Centro de Estudios Estratégicos, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 20 de marzo de 2012.

Weibel Barahona, Mauricio, “Exclusivo: Ejército destinó 1.500 millones de dólares a gastos reservados en armas”, *The Clinic*, 20 de agosto de 2015.