

DOCUMENTO DE TRABAJO

Junio 1996

LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA EQUIPAMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS: UNA PROPUESTA.

Miguel Navarro
Abogado, cientista político.

Guillermo Pattillo
Departamento de Economía,
Universidad de Santiago de Chile.

RESUMEN Y CONCLUSIONES.....	1
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1: CONSIDERACIONES POLÍTICO-ESTRATÉGICAS	4
1. Aspectos Conceptuales.....	4
1.1 El carácter de política pública de la defensa nacional	4
1.2 Naturaleza y contenidos de la política de defensa	5
1.3 La definición de la política de defensa	8
2. La Asignación de Recursos Públicos como Expresión de la Política de Defensa.....	10
2.1 Política de inversión en defensa	12
3. Significado Político de la Ley Reservada del Cobre.....	15
3.1 Antecedentes generales	15
3.2 Política exterior y política de defensa	20
3.3 Política de defensa, política exterior y las adquisiciones militares chilenas	24
4. Algunas Consideraciones Funcionales en la Adquisición de Sistemas de Armas.....	26
4.1 Factores organizacionales	26
4.2 Factores estratégicos globales y regionales, y determinación de requerimientos tecnológicos para las Fuerzas Armadas	28
CAPÍTULO 2: CONSIDERACIONES ECONÓMICAS	38
1. El Sistema Actual de Financiamiento	38
1.1 La Ley Reservada del Cobre: antecedentes	38
1.2 La distorsión económica generada por el impuesto a Codelco	41
1.3 ¿Es el monto de recursos recaudados suficiente?	44
1.4 La asignación de los recursos entre las Fuerzas Armadas	46
2. Fuente Alternativa de Financiamiento	47
2.1 Efecto sobre los ingresos fiscales de la eliminación de la ley reservada	48
2.2 Fuente de fondos alternativa	48
3. Métodos de Asignación Institucional de Recursos	53
3.1 La evaluación institucional de proyectos	53
3.2 Asignación de recursos de inversión a nivel defensa	57

4. El Proceso de Análisis	.....	62
5. El Sistema de Planificación, Programación y Presupuestación (SPPP)	.....	65
CAPÍTULO 3: ESTRUCTURA ORGÁNICA Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS	.....	68
1. El Sistema de Seguridad Nacional	.....	68
2. Una Nueva Estructura Decisional	.....	73
3. Modificaciones Legales Requeridas	.....	78
4. Roles del Ejecutivo y Legislativo	.....	79
BIBLIOGRAFÍA	.....	82

RESUMEN Y CONCLUSIONES

La asignación de recursos a la defensa nacional es posiblemente una de las áreas dentro de la gestión del Estado en que menos se ha innovado en los últimos treinta años. El sector evoluciona sin una política de Estado explícita y consensuada, y es clave en la definición de su trayectoria las percepciones de las instituciones que conforman las Fuerzas Armadas, más que el análisis conjunto de todos los actores relevantes a esta delicada materia.

En el ámbito de la asignación de recursos, esto se tradujo, por una parte, en una distribución del presupuesto anual entre las instituciones en función a la magnitud relativa del mismo que cada una había obtenido en el pasado. Con esa restricción cada institución realiza los programas que, a su parecer, mejor satisfacen sus objetivos estratégicos. Por otra parte, la inversión en sistemas de armas, financiada con un impuesto a los ingresos por ventas de Codelco, ha sido decisión exclusiva de cada institución, por lo que ella ha estado condicionada, principalmente, a la percepción de conflicto que cada una tenga, no obedeciendo a una guía común o visión global y sistémica de la defensa nacional.

El resultado evidente de una situación como la descrita es una asignación ineficiente de recursos y, por lo mismo, un valor social del producto generado por el sector menor al factible.

Especialmente importante para el futuro de las Fuerzas Armadas es el proceso de inversión en equipamiento bélico que realizan, ya que esa inversión configura la estructura de las instituciones en el mediano y largo plazo. Por eso, y por su potencial mayor flexibilidad presente, este trabajo se ha concentrado en la forma de financiar, y en los métodos decisionales que rodean, el proceso de inversión en sistemas de armas. Como se sabe, los recursos que las instituciones reciben con este fin provienen de la ley 13.196 que graba con un 10% las ventas al exterior de cobre, y subproductos, que realiza Codelco. Por disposición expresa de ese cuerpo legal, cada institución recibe un tercio de lo recaudado con un mínimo hoy cercano a los 70 millones de dólares.

Desde el punto de las Fuerzas Armadas, posiblemente, las dos mayores ventajas que tiene esta ley son su objetividad, entendida como la ausencia de juicios valóricos en la determinación del ingreso que reciben, lo que se ha interpretado como sinónimo de estabilidad, y el destino específico a que obliga de esos recursos. Aún cuando se aceptase lo anterior como positivo, lo cual no tiene que ser necesariamente así, la situación actual tiene dos claras desventajas, que, aunque no las únicas, son particularmente relevantes: en primer lugar, el nivel de recursos entregado a las Fuerzas

Armadas no tiene conexión alguna con la planificación estratégica de la defensa nacional y, en segundo lugar, el método de distribución entre ellas desconoce el distinto valor que la inversión tiene según el objetivo que esté destinada a satisfacer.

Los determinantes del ingreso que obtienen las Fuerzas Armadas para su equipamiento bélico son, dada la tasa de impuesto definida en la ley, el precio del cobre en los mercados internacionales y la cantidad de ese mineral (y de sus subproductos) que Codelco venda en ellos. Es obvio que nada de esto tiene algo que ver con las variables que debiesen definir el gasto en defensa. La distribución por tercios, por su lado, olvida que la defensa es un sistema, y que sólo puede haber decisiones eficientes cuando se consideran todos los elementos relevantes al problema.

Dado lo anterior, en este trabajo se postula la derogación de la actual ley 13.196, pasando los recursos para inversión a formar parte del presupuesto normal de las instituciones, y la creación de un Fondo de Inversión en Defensa que permita dar estabilidad a dicho gasto.

En términos metodológicos, se propone la evaluación de los proyectos de inversión institucionales desde una óptica sistémica, es decir, que toma en consideración los efectos de cada proyecto sobre la defensa como conjunto, y el concurso de las instituciones por esos fondos. Este proceso da al Consejo Superior de la Defensa Nacional un rol central en la definición de los proyectos a ejecutar, y al Estado Mayor de la Defensa Nacional uno clave en la asesoría técnica a aquel organismo.

INTRODUCCIÓN

Cada año las instituciones que conforman la defensa nacional, es decir el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, reciben del Estado alrededor de mil millones de dólares para financiar sus gastos de operación y de equipamiento. Algo menos de un tercio de esa cifra corresponde a los recursos que tienen este último como destino específico, es decir la adquisición de material bélico, y cuyo origen no es los fondos generales de la Nación, sino una ley secreta que graba con un impuesto de 10% las ventas al exterior de cobre y sus subproductos realizada por la Corporación del Cobre, Codelco. Dado que la finalidad de tales recursos cae en el campo de lo que el legislador consideró alguna vez como secreto, las cantidades destinadas a la adquisición de sistemas de armas no están incorporadas al presupuesto nacional y, por lo tanto, quedan completamente fuera del ámbito, incluso de conocimiento, del Poder Legislativo.

Los recursos obtenidos a través de esta ley son entregados a las instituciones armadas en partes iguales, por disposición expresa de ese cuerpo legal, y son ellas las que deciden en qué utilizarlos, según sus propias prioridades estratégicas y la percepción que cada una tenga del conflicto que supone enfrentaría.

Resulta, de esta manera, entonces, que la inversión que efectúan las Fuerzas Armadas en equipamiento, que es variable central en la determinación de la estructura de mediano y largo plazo de cada institución armada y, por eso, del sistema de defensa nacional, es financiada con un método, y distribuida entre ellas, de una forma tal que, incluso intuitivamente, es evidente que no está relacionada a criterios de eficiencia y, por lo mismo, que el valor social del bien que contribuye a generar no está siendo maximizado.

Reconociendo esto, el presente trabajo tiene por objetivo fundamental proponer un procedimiento alternativo para financiar y asignar los recursos destinados a la inversión en equipamiento militar en las instituciones de la defensa nacional. El documento se ha organizado en tres capítulos. El primer capítulo se centra en las consideraciones político estratégicas que están en el contexto que contribuye a definir el monto y la configuración del gasto militar. El capítulo dos se dedica al análisis de los elementos económicos del problema en dos niveles: por una parte, se preocupa de revisar las principales distorsiones que pueden atribuirse al impuesto que afecta a Codelco, buscando una alternativa a él, y por otra, de proponer un método diferente para asignar los recursos entre las instituciones. Finalmente, el capítulo tercero toma los aspectos organizacionales que derivan de los cambios propuestos a los procesos de toma de decisiones dentro del Ministerio de Defensa.

CAPÍTULO 1: CONSIDERACIONES POLÍTICO- ESTRATÉGICAS

1. Aspectos Conceptuales.

1.1 El carácter de política pública de la defensa nacional.

La función de defensa es una de las cuatro funciones básicas en que se sustenta toda sociedad organizada, carácter que comparte con el gobierno interior, la administración de la hacienda pública y la administración de justicia.

Desde los albores de la civilización, la protección del colectivo ha sido una función primaria de la organización política; sea que se tratase de las depredaciones de las bestias o las amenazas de otros grupos humanos con intereses contrapuestos, las comunidades primitivas se dotaban de alguna forma de organización para estructurar su protección ante tales azares. De hecho, algunas de las formas de gobierno más primarias encuentran su fundamento en la preparación para la defensa colectiva.

A lo largo de los siglos, la defensa ha retenido su condición de actividad básica de toda sociedad; paralelamente, y en cuanto tal, se benefició de los desarrollos propios de las estructuras gubernamentales, en un proceso mutuamente potenciado¹. Hacia fines del siglo XIX, y al igual que las demás funciones que para aquel entonces el Estado había asumido como suyas, y de una manera excluyente, la defensa comenzó a ser percibida como sujeto de una política específica, en la cual se estableciesen sus fundamentos, objetivos y los medios para lograr estos últimos. De hecho, la aproximación política a la defensa se expresó primero en su vertiente estructural, en la medida que todo lo concerniente a su organización y al aprovisionamiento financiero y material necesario para cumplir sus objetivos se radicó en una (o dos) entidad(es) gubernamental(es) dotada(s) de amplios poderes y una estructura específica para tal fin: el Ministerio de Guerra, usualmente complementado por el de Marina.

La relación entre la función de defensa y la estructura burocrática encargada de materializarla no fue casual. Gran parte del desarrollo de la organización del Estado moderno encuentra sus orígenes en la necesidad de generar los recursos necesarios para su ejecución continuada; el establecimiento de los

¹ Ver a este respecto, **Traite Elementaire de Droit Administratif**, A. Laubadere, Librairie Généralé de Droit et de Jurisprudance, Paris, 1966.

ejércitos permanentes, a mediados del siglo XVII, además de constituir la manifestación más tangible del Absolutismo, obligó a crear una organización destinada exclusivamente a recaudar los fondos necesarios para el sostenimiento de las fuerzas militares, en lo que es considerado como el inicio del proceso de desarrollo de la moderna burocracia estatal².

La materialización de la defensa como sujeto de una política pública propia, ha seguido la dinámica de las demás funciones estatales, aunque con peculiaridades derivadas fundamentalmente de su condición más crítica para el conjunto de la sociedad y de su mayor permeabilidad a los factores políticos domésticos e internacionales. Así, hoy día existe un amplio consenso acerca del hecho que entre las funciones públicas de toda sociedad, la defensa está entre aquellas más relevantes y que ameritan del establecimiento de una política pública específica y con características particulares referidas a su muy peculiar naturaleza.

1.2 Naturaleza y contenidos de la política de defensa.

Como casi todo en las ciencias sociales, la política de defensa admite múltiples definiciones conceptuales. Sin embargo, existen tres elementos básicos que deben estar presentes en cualquier definición de la misma, y que resultan inherentes a su condición de política pública. En primer lugar, debe contener un conjunto de objetivos referentes a las necesidades estratégicas y militares derivadas del posicionamiento del Estado en el sistema internacional; en segundo lugar, debe contemplar la provisión de los medios y recursos, humanos y materiales para la implementación de los objetivos que constituyen su esencia. En tercer lugar, tal política debe establecer los mecanismos de control adecuados a su cumplimiento efectivo, tanto en lo que corresponde al nivel político, radicando en la cúspide la organización política de la defensa, cuanto en el ámbito de responsabilidades de las instituciones encargadas de su cumplimiento.

En esta perspectiva, es posible definir la política de defensa como aquella política pública que determina los objetivos estratégicos militares del Estado en el sistema internacional; provee los medios financieros y materiales para su cumplimiento, y establece un mecanismo de control de su eficacia y eficiencia³. La política de defensa es fundamentalmente una política pública; ello deriva del carácter igualmente público de la función de defensa; si bien es

² Este tema ha sido tratado, entre otros por Joaquín Blanco Ande en su trabajo **El Estado, la Nación, el Pueblo y la Patria**, San Martín, Madrid, 1991.

³ Definición de los autores.

cierto es posible encontrar ejemplos históricos de asignación privada de tal función, ellos constituyen una excepción a una constante en cuanto la provisión de protección externa a la sociedad es responsabilidad de la autoridad política.

La segunda característica fundamental de tal política es su carácter consensual. Ello significa que los principios que informan la política de defensa deben ser compartidos por todos los referentes políticos, de modo de asegurar que sus fundamentos no se verán alterados por las normales alternancias en el poder propias de los sistemas representativos. La lógica de esta característica descansa en dos consideraciones: en primer lugar, en la actualidad la preparación militar y la inversión en defensa implican necesariamente programas de largo plazo; la improvisación militar decayó definitivamente hacia mediados del siglo XVIII, en la medida que la tecnología y la necesidad de entrenamiento militar impedían la formación de ejércitos de tierra y mar sólo para campañas determinadas, licenciándoseles al final de éstas; por otra parte, la idea del ejército permanente surge ligada a los conceptos políticos propios de Absolutismo y tiene una directa proyección en el concepto de soberanía. El desarrollo tecnológico posterior de la defensa ha dado al concepto de permanencia mayor firmeza; en la actualidad es imposible improvisar en el ámbito de la defensa. La planificación militar requiere que los objetivos políticos primarios de la defensa -que son definidos por las autoridades políticas- tengan permanencia en el tiempo. Lo mismo es válido para los programas de adquisición de equipos militares; todos los proyectos significativos en este ámbito son extensos y requieren de programas de inversión que se mantengan en el tiempo y que en muchos casos exceden la duración de los gobiernos que los inician⁴.

El carácter consensual que debería tener la política de defensa se extiende a todos sus aspectos. Toda política de defensa refleja, en buena medida, los valores imperantes en la sociedad; de ello se sigue que la defensa, por su significación al conjunto de aquella, debería representar un área de no confrontación entre los diversos referentes políticos. Convencionalmente, la política de defensa se define en un punto de interacción entre la política

⁴ El caso chileno es muy aleccionador en esta materia, en cuanto ha existido una tendencia notoria de los gobiernos a iniciar programas de rearme militar hacia el fin de su mandato, de modo de dejar su financiamiento a las siguientes administraciones. Ejemplos en este sentido: los programas de adquisición de equipo aeronáutico de 1937-38 (gobierno de Alessandri); la construcción de dos destructores en Inglaterra en 1957 (administración de Ibáñez); orden de construcción de dos fragatas y dos submarinos en Inglaterra en 1969 (gobierno de Frei); las adquisiciones de equipo aeronáutico por parte de Allende en 1971-72 debieron ser también canceladas por el gobierno siguiente; con todo, esta vez el asunto fue casual.

internacional y la política doméstica de cada país, por lo que este proceso queda afectado por la ritualidad y las circunstancias propias de esa política doméstica⁵. En esta perspectiva, el logro de amplios consensos en relación a la defensa contribuye grandemente a reducir el nivel de contingencia en los debates respectivos. El grado de consenso necesario para una política de defensa exitosa ha sido motivo de cierta preocupación en los estudios comparados⁶. En términos generales, se dan amplios acuerdos respecto de las cuestiones más básicas de tal política; después de todo, ningún referente político puede buenamente estar en contra de la independencia y soberanía del país o de la mantención de su integridad territorial. Sin embargo, el asunto es más complejo cuando se trata de determinar los métodos de lograr tales objetivos generales; en este ámbito hay mucho espacio para la especulación y la influencia de la contingencia política. Lo mismo es válido respecto del efecto de la política contingente doméstica en la evaluación de la realidad política internacional; después de todo la política de defensa se sustenta, primariamente, en percepciones, las que inevitablemente estarán condicionadas, a su vez, por las percepciones que los referentes políticos tienen de su propia realidad⁷.

La tercera gran característica de la política de defensa es su condición de política que debe ser informada. El cumplimiento de toda función pública requiere de un alto nivel de legitimidad; esto es especialmente válido en el caso de la defensa por su naturaleza peculiar y por su manifestación eventual, no obstante, su ejercicio cotidiano. La defensa compite con las demás funciones públicas en la asignación de recursos, pero compite en cierto modo en condiciones desventajosas: a menos que la supervivencia nacional esté permanentemente amenazada, la satisfacción por parte del gobierno de las demás necesidades públicas podrá parecer como más prioritaria a la ciudadanía y a las autoridades políticas. Fluye de lo anterior que el cumplimiento de la función de defensa necesariamente requiere de un alto grado de información social que asegure su legitimidad. Ahora bien, tal nivel de información, sustento de su legitimidad, se contrapone al carácter eminentemente reservado de muchas de las actividades netamente militares

⁵ Ver a este respecto, **Defense Policy Making : A Comparative Analysis**, G.M. Dillon (ed), Leicester Univ. Press, 1988, capítulo introductorio.

⁶ Véase **The Defense Policies of Nations: A Comparative Study**, Douglas J. Murray & Paul R. Viotti (eds) The Johns Hopkins Univ. Press, 1994.

⁷ Esto fue muy evidente en la Francia de la preguerra. La clase política francesa estaba ampliamente disuadida de iniciar cualquier acción ofensiva contra la Alemania de Hitler por la existencia de la Línea Sigfrido y suponían, conforme a sus propias percepciones, que las autoridades políticas y militares en Berlín estarían igualmente disuadidas de invadir Francia por la existencia de la Línea Martiginot.

de la defensa y de algunas de sus manifestaciones políticas más fundamentales. Ante esta disyuntiva, muchos países han optado por reducir el ámbito secreto del cumplimiento de la función a lo mínimo necesario, valorando más la necesidad y el derecho que tienen los ciudadanos de conocer los términos en que se cumple el mandato que la sociedad ha dado a un conjunto de instituciones para organizar y ejecutar su defensa. Para los efectos de la inversión en defensa, esta última característica de la política respectiva es, posiblemente, la más significativa, en cuanto sirve de sustento al necesario apoyo que requieren las decisiones políticas implícitas en la asignación de recursos a ese fin.

1.3 La definición de la política de defensa.

La definición de la política de defensa es un proceso complejo y permanente en el tiempo, que está, además, acotado por una serie de factores políticos internacionales y domésticos, por antecedentes históricos y por consideraciones geográficas. Igualmente, tal proceso tiene la impronta de los individuos que ocupan los escalones superiores de la estructura decisional y de las burocracias en las cuales se generan muchas de las decisiones o, al menos, los elementos que confluyen a la adopción de aquellas.

Históricamente, por lo menos en Chile, la definición de la política de defensa (si es que se acepta que ha existido un embrión de tal política y con un carácter consuetudinario) ha girado en torno a la idea de amenaza. En esta óptica, la política respectiva ha de dar respuesta a las diversas amenazas que se perciban para la integridad territorial. Estas amenazas, en la aproximación indicada, provienen de una multiplicidad de factores inherentes a las relaciones en el entorno geográfico inmediato.

La utilización de la amenaza como antecedente de la política de defensa constituye la forma más básica, si así puede decirse, de articular aquella y, de hecho, antecede a la sistematización conceptual de las políticas públicas en general⁸. La limitación obvia de tal aproximación al tema radica precisamente en que la articulación de la política requiere de una amenaza; si esta no existe, o es muy difusa, no es posible definir una política de defensa. Este fenómeno fue apreciado tempranamente en algunos países pero la

⁸ Un buen ejemplo de esto lo constituye la reacción británica contra la amenaza emergente representada por el rearme alemán y la política exterior agresiva de Berlín entre 1936-1939; para un análisis detallado de los debates en el seno de la política doméstica británica acerca del rearme, véase por ej. Memorias de Churchill, Vol. I, *The Gathering Storm*, varias eds.

reacción conceptual fue mucho más tardía⁹. Es necesario tener presente que en el sistema internacional no siempre es fácil la determinación de las amenazas a la seguridad de un país; el carácter esencialmente fluido de las relaciones internacionales y la existencia paralela y, a veces alternativa, de relaciones de cooperación y de confrontación entre los Estados hacen difícil una apreciación adecuada de este problema. Por otra parte, no puede escapar al observador sagaz el hecho que el tema de la apreciación de la amenaza ofrece una amplia gama de posibilidades a la especulación política doméstica.

Alternativamente a la utilización de la amenaza como factor articulador de la política de defensa, está el concepto de necesidades estratégicas derivadas del posicionamiento del Estado en el sistema internacional. Mientras que la amenaza constituye una aproximación esencialmente negativa al tema, las necesidades estratégicas implican una aproximación positiva. Todo Estado ocupa una posición en el sistema internacional, cuyo nivel está determinado por una serie de factores. Al mismo tiempo, la posición que cada Estado ocupe genera para él ciertos requerimientos en los diversos ámbitos de interacción propios del sistema; entre estos se cuentan los de naturaleza estratégico-militar, que dependerán fundamentalmente de su ubicación en la ecuación de poder del sistema, de sus objetivos internacionales y de su ubicación geográfica. En esta perspectiva, los requerimientos de seguridad de las grandes potencias derivan de sus intereses globales, mientras que los de las potencias medianas están determinados por intereses locales, usualmente asociados a su entorno geográfico inmediato. Con todo, esta aseveración no es absoluta y además, es evolutiva; la globalización de la economía y de la política internacional ha cambiado la perspectiva de seguridad de muchas potencias medianas, disminuyendo la importancia del factor regional y proyectándolas a una óptica más global de su problemática de seguridad. Este fenómeno es particularmente perceptible en el caso de aquellos países que han buscado un modelo de desarrollo con creciente integración a la economía mundial, lo que inevitablemente los hace tener a la vez un mayor interés y una mayor participación en los asuntos internacionales.

Para las potencias medianas, la utilización del concepto de los requerimientos

⁹ Quizás si el ejemplo más ilustrativo, y casi jocoso, de la dificultad en la determinación de amenazas militares concretas fue el caso de Estados Unidos en los años 20. Alemania estaba destruida, Francia debilitada y ciertamente no podía ser un adversario, el Japón estaba bajo los gobiernos liberales del príncipe Fukodome y el militarismo no hacía aún su aparición; en esta disyuntiva la planificación militar estadounidense contemplaba, como la hipótesis de guerra más "realista", la posibilidad de una invasión al Sur de Estados Unidos montada por Gran Bretaña desde sus posesiones en las Indias Occidentales.

estratégicos da mayor flexibilidad a la política de defensa y a la vez la hace más eficiente. Sólo así es posible incorporar en tal política ciertas iniciativas que contribuyen grandemente al posicionamiento del país en el sistema internacional, que no están determinadas por "amenazas" y que, sin embargo, constituyen en sí mismas, o contribuyen a alcanzar, objetivos legítimos de seguridad de dichos países¹⁰. Ciertamente, la definición de la política de defensa conforme al criterio indicado es más compleja, en cuanto impone a las autoridades políticas y militares un esfuerzo mayor, especialmente en cuanto a efectuar análisis más sofisticado de la situación política y estratégica y, en un plano más general, a un óptimo nivel de integración entre política exterior y política de defensa, algo usualmente raro de encontrar en potencias medianas o menores.

Lo expresado en el párrafo anterior, de ninguna manera significa descartar la amenaza como elemento significativo en los procesos de definición de la política de defensa. Antes bien, la amenaza continúa siendo el factor individual más relevante para la determinación de la estructura de fuerzas, la planificación político-estratégica y la determinación de las políticas específicas de adquisiciones militares. Esto es particularmente aplicable al caso chileno, en cuanto la ecuación de seguridad del país está marcada por la posibilidad de un conflicto armado vecinal que, de producirse, muy posiblemente involucraría a los tres países, Argentina, Perú y Bolivia. En relación a esta misma materia es conveniente tener presente que esta hipótesis se sustenta en la dinámica de las relaciones internacionales en el Cono Sur y en el hecho que el objetivo político-estratégico nacional de los dos vecinos del Norte apunta a una alteración de la situación de status quo que actualmente impera en la frontera trinacional, sustentada en sólidos instrumentos jurídicos. En lo que dice relación con Argentina la hipótesis de conflicto se sustenta por una parte, en la larga frontera común y por otro lado, en la existencia de una suerte de competencia por la hegemonía política regional que se ha desarrollado con altibajos a partir por lo menos de los años 1850. Esta hipótesis no se afecta en sus aspectos básicos con motivo de los procesos de integración económica entre ambos países, incluyendo la asociación de Chile a Mercosur; antes bien, las posibilidades de conflictos de intereses se mantienen aunque bajo formas nuevas y probablemente de mayor finura política. Todo lo anterior apunta a la mantención de un aparato militar disuasivo significativo y cuya estructuración dice directa relación con

¹⁰ Para Chile constituye un legítimo interés de seguridad el ejercer un nivel de control adecuado sobre la zona marítima cercana al país. Una iniciativa de este tipo, que de hecho ya se ha materializado bajo la conceptualización teórica del "Mar Presencial", necesariamente debe ser parte de una Política de Defensa y, sin embargo, no constituye respuesta a ninguna "amenaza" en el sentido tradicional.

el tema de este estudio.

2. La Asignación de Recursos Públicos como Expresión de la Política de Defensa.

El gasto militar constituye lo que una sociedad está dispuesta a invertir en su protección. Toda asignación de recursos para los fines de la defensa es una cuestión que, finalmente, cae en el campo político y que está determinada, por eso al menos en parte, por factores de naturaleza política. Con todo, esta premisa no es igualmente perceptible en todos los casos; en algunos países, especialmente en las grandes potencias, los procesos de inversión en defensa son objeto de amplios y frecuentes debates, inmersos en su política internacional y doméstica contingente¹¹. En las potencias menores y en los estados pequeños, por el contrario, el tema de la inversión en la defensa está mucho menos afectado por ese tipo de análisis, estableciéndose una suerte de continuismo determinado por consideraciones históricas menores: el nivel de asignación de recursos y/o la estructura relativa de ella será igual a la asignación del año anterior, la que a su vez habrá estado determinada por la del año precedente y así sucesivamente, con poca o ninguna relación con las reales necesidades actuales y esperadas de defensa¹².

Hoy en día, toda forma de defensa es costosa; paralelamente, existen obvias limitaciones respecto de lo que cualquier Estado está dispuesto a gastar en su protección. En consecuencia, es necesario determinar el punto intermedio y óptimo que permita conciliar estas dos premisas. Esto apunta a la conveniencia de asignar los recursos de la defensa conforme a criterios permanentes, definidos en torno a objetivos de carácter igualmente estable. En otras palabras, a asignar dichos recursos como parte de una política específica que les de coherencia.

La seguridad externa es una de las varias funciones públicas de las cuales es responsable el Estado; por ello, las agencias de la defensa deben competir con los demás departamentos gubernamentales para la asignación de los recursos para el cumplimiento de sus respectivos fines. El resultado de este proceso revela lo que la sociedad está dispuesta a gastar en un ejercicio de priorización de las mismas. En esta óptica, el presupuesto de defensa de un país refleja la valorización relativa que esa sociedad tiene de esa función, en comparación con lo que desea invertir en educación, salud, vivienda, seguridad social, etc.

¹¹ Es el caso de Estados Unidos y los países de Europa Occidental. Actualmente esta misma tendencia comienza a manifestarse en los países de Europa Occidental, en cuanto reorientan sus prioridades de defensa. En relación a la forma como el tema es abordado en el sistema político norteamericano, véase por ejemplo **Affording Defense**, Jacques S. Gansler, The MIT Press, 1991.

¹² En relación a este tema véase el libro **Gasto Militar en América Latina Procesos de Decisiones y Actores Claves**, Francisco Rojas A. (ed) CINDE/FLACSO, 1994.

Es evidente en este análisis que, en cualquier sociedad, tales prioridades pueden cambiar, a veces con bastante frecuencia y por razones que no siempre se relacionan a cambios de largo plazo en condiciones objetivas. Modificar la planificación de la defensa y, consecuentemente, el gasto que se hace en ella, a raíz de tales cambios de corto plazo sería contrario a los criterios de eficiencia que demandan estabilidad y proyectos de largo plazo compatibles con la complejidad de la función a que están destinados. De ello se sigue la conveniencia, o aún la necesidad, de que tales procesos de inversión militar no sean el resultante de decisiones coyunturales y quizás efímeras, sino que se inscriban en planes de largo plazo, como parte de una política específica.

2.1 Política de inversión en defensa.

Una política de inversión en defensa, apoyada en las premisas indicadas en los párrafos anteriores, normalmente comprenderá dos aspectos básicos: la asignación general de recursos a este fin y la forma general de inversión de dichos recursos.

La asignación general de recursos para la defensa se debe derivar de las premisas básicas definidas en la política de defensa del país; en esta perspectiva, la asignación de recursos constituye una expresión funcional de la política de defensa general. La determinación de los objetivos del Estado en el ámbito internacional y los requerimientos estratégicos que emanen de éstos, o en una óptica reducida, las amenazas actuales o potenciales que afecten la seguridad de éste -ejercicio propio de la política de defensa- constituyen, o deben constituir, la fundamentación inmediata o más directa de la política de asignación de recursos públicos para tal fin. Con todo, es necesario matizar esta aseveración; los procesos definitorios del nivel de inversión en defensa, como todos los demás referentes a la política de defensa, están sometidos a las ritualidades y circunstancias de la política doméstica. En tal perspectiva están abiertos a cambios significativos en la actitud de la opinión pública y de las dirigencias políticas, así como a factores más coyunturales de la política contingente¹³. Los efectos de tal circunstancia se atenúan si respecto de la política de defensa y, por consiguiente, sobre sus derivados operacionales, existe consenso entre los referentes políticos, mas

¹³ Una situación conflictiva en las relaciones político-militares por ejemplo, puede afectar seriamente los debates y eventualmente la definición de los montos asignados al sector. En una perspectiva más limitada, la adquisición de un determinado sistema de armas puede generar una situación conflictiva en cuanto éste sea percibido por un sector del espectro político como "agresivo" y contrario a los postulados programáticos de política exterior sostenidos por este sector.

ello no elimina totalmente el fenómeno ni protege al proceso de las variaciones de la opinión pública respecto de este tema.

El segundo aspecto que debe ser considerado como parte de la política de defensa es la forma de asignación de recursos para esta función. A diferencia del caso anterior, no se trata aquí de la cantidad de recursos destinados a la función defensa, sino la manera como esos recursos van a ser usados. Sin embargo, al igual que el caso anterior, la evidencia histórica enseña que en los patrones específicos de inversión en defensa la costumbre también tiene un impacto significativo. A lo largo del tiempo, los países van desarrollando criterios de asignación específica de recursos para la defensa, fundados en una multiplicidad de factores, algunos de los cuales tienen poco o nada que ver con las reales necesidades de defensa del país. Cuestiones de política doméstica, variaciones en las relaciones político-militares, capacidad decisional de la estructura superior de la organización política de la defensa, entre otros, pueden dar una orientación determinada a la estructura específica de inversión en defensa. Esta orientación es difícil de alterar; de hecho es considerada como una limitación seria a los procesos decisionales de la política respectiva¹⁴. La misma naturaleza de los factores condicionantes conspira contra una modificación rápida de dichos esquemas, a menos que intervengan acontecimientos especiales que promuevan un cambio sustancial en la opinión pública y que éstos influyan en los niveles decisorios correspondientes.

Lo expresado, con todo, no invalida el hecho que la forma que adopta el proceso de inversión en defensa debe ser parte de la política respectiva. La misma naturaleza de esos procesos hace indispensable tal condición; algo semejante es válido respecto de la asignación general de recursos para la defensa. El hecho que ambos aspectos sean parte de una política pública específica genera, en primer lugar, la estabilidad que la asignación e inversión de recursos requiere en el campo de la defensa, como, por lo demás, lo requiere en cualquier otro ámbito de las políticas públicas y también de las inversiones en el sector privado. Esta es una cuestión fundamental. La incorporación en la política de defensa de las consideraciones económicas con las que ella debe operar, constituye una garantía de estabilidad de los programas respectivos y, a través de este medio, de estabilidad de la política misma. Esto es particularmente aplicable a la política de adquisiciones; la experiencia histórica enseña que la tendencia a la estabilidad de ella no constituye una condición necesariamente negativa, en cuanto, en general, dicha política representa la experiencia acumulada por la sociedad respecto

¹⁴ **Contemporary Strategy II**, John Baylis et al., Holmes & Meierm New York, 1987, capítulo I.

de su problemática de seguridad, aun a nivel subconsciente; en otras palabras, dichos criterios muchas veces son la expresión concreta de la cultura estratégica de una nación.

El segundo argumento que justifica la incorporación de los elementos económicos en la política de defensa, está constituido por la posibilidad que ello da de comprobar la eficacia y la eficiencia con que se realiza el proceso de inversión. Sabido es que toda política pública, por definición, debe contemplar mecanismos de control de su cumplimiento y de su eficacia; ello es particularmente aplicable a sus aspectos financieros, en cuanto es un deber fundamental del Estado el velar por la correcta inversión de los fondos públicos.

Ese es un tema complejo en el ámbito de la defensa, ya que se debe combinar la eficiencia con la reserva necesaria en muchos de los procesos de asignación de recursos. Es efectivo que la mayoría de los ministerios de defensa tienen oficinas de control de inversión y que, además, tales procesos, en mayor o menor medida, son sometidos a la fiscalización general aplicable a la utilización de fondos públicos¹⁵. Sin embargo, este tipo de control de gestión financiera tiende a concentrarse en los aspectos eminentemente contables y legales de la misma, en desmedro de la comprobación de la eficiencia del proceso en términos del valor del bien público generado.

El control que se realiza en el ámbito de la política misma es de un carácter más genérico que el efectuado por los organismos contralores, pero es tanto o más significativo desde el punto de vista del interés nacional, habida consideración de la peculiar naturaleza y sensibilidad política del gasto militar. Además, es mucho más sutil. Aquí se trata de determinar qué tanta seguridad exterior se está obteniendo con los recursos asignados dada la forma como ellos se están invirtiendo. Es evidente que no existen fórmulas que nos den resultados únicos y que puedan incorporar todas las variables relevantes. Por ello, el control realizado en el ámbito político apunta fundamentalmente a la comprobación de la eficacia del aparato y la organización abocada a la función defensa respecto a los objetivos internacionales de la nación. De ello deriva -aunque por cierto no de una manera precisa- el grado de cumplimiento que, desde ese punto de vista, tiene el proceso de inversión de fondos.

¹⁵ En el Ministerio de Defensa británico existe el Procurement Executive, como entidad especializada encargada de la totalidad del ciclo de adquisiciones militares. En el Ministerio de Defensa francés tal función es cumplida por la Direction Ministeriel por l'Armement. Fuente: **Central Organizations of Defense**, Martin Edmonds (ed), Westvie Press, 1985.

Este control es de suyo complejo; al no existir fórmulas únicas aplicables, es inevitable un grado de subjetividad, que, por lo demás, es inherente a las relaciones internacionales. Además, en la medida que el agente ejecutor del gasto es fundamentalmente el gobierno, existe un amplio margen para la irrupción de factores políticos domésticos. En el nivel de la política, la materialización del control de eficiencia y eficacia de la inversión es compleja; las instituciones de fiscalización política, propias de los sistemas representativos, están orientadas a la determinación de responsabilidades políticas de individuos determinados, ante acontecimientos graves igualmente específicos y funcionan siempre ex post facto. Por ello son inaplicables en este caso, donde el control es por su naturaleza, siempre apriorístico y mucho más difuso. De esto se sigue que no hay fórmulas establecidas para controlar la eficiencia y la eficacia de la inversión en defensa y ello dependerá, en cada caso específico, de la naturaleza del sistema político, del grado de interés público que el tema genere, de la actitud de los partidos políticos u otros referentes interesados y de varios otros factores de menor magnitud. Lo significativo es, con todo, que efectivamente la política misma ha de ser capaz de determinar su propio grado de cumplimiento y la forma como se está efectivamente generando seguridad internacional para el país.

3. Significado Político de la Ley Reservada del Cobre.

3.1 Antecedentes generales.

El sistema de financiamiento de capital de las Fuerzas Armadas de nuestro país, tiene sus orígenes remotos en la ley N° 7.144, de febrero de 1942. Este cuerpo legal fue una respuesta a la preocupación surgida de la extensión de la Segunda Guerra Mundial hacia el Océano Pacífico el 7 de diciembre de 1941 y a los efectos potenciales de tal hecho para la seguridad de Chile. A fines de 1941, la capacidad de defensa militar de nuestro país estaba en uno de los niveles más bajos de su historia. Las dos décadas anteriores se caracterizaron por una considerable subinversión en defensa, motivada, durante los años 20, por la inestabilidad institucional de la República y la focalización de la atención del estamento militar en la política doméstica y, durante los años 30, por los efectos de la depresión de 1929 y por la denominada "reacción civilista" que permeó al estamento político chileno en esos años¹⁶.

¹⁶ La reacción civilista fue la respuesta del conjunto del estamento político chileno a las intervenciones militares de los años 20. Dicha actitud implicó un intento explícito de sacar al estamento militar de

En la situación descrita y ante el inminente peligro que significaba la expansión del conflicto hacia el Pacífico, el Ejecutivo presentó un proyecto de ley al Congreso, el que fue discutido y aprobado en un tiempo récord. En lo sustancial la ley 7.144, en primer lugar, determinó la provisión de fondos para la defensa gravando actividades económicas específicas, lo que resultaba concordante con las teorías entonces en aplicación en Chile y, en segundo lugar, creó un organismo de carácter permanente encargado de decidir el empleo de tales recursos, el Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA), al que, además, se le entregaron potestades especiales y de ejecución inmediata tendientes a determinar las más urgentes necesidades de la defensa nacional, habida consideración de la situación política internacional.

Hasta la dictación de la referida ley 7.144, la provisión de fondos para la adquisición de materiales militares se realizaba mediante leyes específicas que fijaban la cantidad de recursos financieros involucrados, la institución beneficiada y el tipo de armamento que debía ser adquirido. Aunque no existe hoy día evidencia concreta del grado de debate que tales iniciativas gubernamentales generaban en el Parlamento, es dable suponer que este se centraba más en los aspectos políticos contingentes relacionados con cada iniciativa, que en el mérito técnico o en su fundamentación estratégico-militar. En todo caso, debido a las situaciones ya anotadas, el número de leyes de adquisiciones militares es exiguo durante ese período.

Los efectos de la ley 7.144 fueron inmediatos, pero relativamente efímeros; la ruptura de relaciones diplomáticas con las potencias del Eje, a fines de 1942, aunque renuente, hizo al país elegible para recibir ayuda militar norteamericana en los términos de la Ley de Préstamos y Arriendos, vigente para los países aliados desde 1940. Por otra parte, los fondos recaudados por la ley 7.144 fueron pocos y resultaba, además, imposible adquirir equipo militar en el extranjero debido precisamente a la guerra.

En esta perspectiva, el significado mayor de la ley 7.144 fue de carácter didáctico. Desde luego el Consejo Superior de Defensa Nacional continuó su existencia al advertirse la conveniencia de contar con una entidad resolutive en la que se encontrasen presentes las autoridades máximas encargadas de la

la vida política nacional y limitarlo a sus funciones netamente castrenses, con medios materiales muy limitados, producto de un período de subinversión en defensa, al que contribuyó la crisis de 1929. Además, y como un intento de prevenir futuras intervenciones militares, se creó la denominada Milicia Republicana como cuerpo armado paralelo a las FFAA.

función defensa. Pero la lección de la guerra y de la ley fue más profunda: enseñó al estamento político las inconveniencias de la imprevisión en materia militar y, al mismo tiempo, demostró la conveniencia de contar una fuente de recursos independiente de la vicisitudes de la política fiscal y de las circunstancias propias de la política doméstica coyuntural.

La ley 7.144 fue parcialmente reemplazada por la N° 13.196 en 1958. Esta última, en lo sustancial, sustituyó el origen de los fondos por un impuesto del 15% a las utilidades de la Gran Minería del Cobre, los que debían ser entregados al Consejo Superior de Defensa Nacional cuya existencia continuaba. La ley 13.196 fue a su vez modificada a fines de 1973, disponiéndose un impuesto de 10% de la totalidad de lo recaudado por las ventas de cobre al exterior.

El sistema así contemplado funcionó hasta 1985. La ley 18.445, de fines de ese año, introdujo varias modificaciones nuevas al texto vigente de la ley 13.196. En lo fundamental, éstas apuntaron a aumentar los ingresos de las Fuerzas Armadas ¹⁷.

La denominada Ley Reservada del Cobre constituye una forma peculiar de financiamiento de capital para la defensa y ha tenido consecuencias diversas en distintos planos. Aquellas que se enmarcan en la esfera política son las que se analizan a continuación.

En primer lugar, y como la consecuencia más característica, y para algunos quizás la más positiva, el sistema ha dado estabilidad al financiamiento de capital para la defensa. Progresivamente, ello ha permitido a las Fuerzas Armadas establecer programas de adquisición de largo plazo independientes de las situaciones estratégicas, e incluso financieras, de corto plazo. La existencia de un monto mínimo asegurado a las instituciones, al margen de la situación política regional, especialmente luego de 1988 (momento en que convencionalmente llegó a su fin la carrera armamentista que se desarrollaba intermitentemente en el Cono Sur desde, por lo menos, 1968¹⁸), es parte importante de la explicación de la citada estabilidad.

¹⁷ Un análisis más detallado de este punto se hace en el capítulo siguiente.

¹⁸ En 1968, fue la adquisición de aviones de combate Mirage V por parte de Perú lo que detonó la carrera armamentista en el Cono Sur que, con altibajos financieros y políticos, se extendió hasta 1988. Quizás si el mejor trabajo sobre las variables financieras del mismo fue el presentado por el Capitán de Fragata de la Armada de Chile José Maldifassi P. al Primer Congreso Iberoamericano de Ciencia Política, Santiago de Chile, Septiembre de 1993.

En segundo lugar, y en estrecha relación con lo expresado en el párrafo anterior, el sistema de financiamiento de capital vigente ha sustraído el tema de la contingencia política. El hecho que los fondos para equipamiento no estén contemplados en el presupuesto fiscal anual evita un debate parlamentario sobre las adquisiciones, evitando que el presupuesto para inversión de la defensa se vea afectado por las vicisitudes y ritualidades de la política contingente. Desde ese ángulo, esto puede verse como altamente beneficioso para la defensa en su conjunto, especialmente en aquellos períodos de la historia reciente del país en los cuales se llegó a una ideologización extrema de la política.

El tercer efecto, tomado normalmente como positivo, del sistema ha sido el evitar confrontaciones y rivalidades entre las Fuerzas Armadas a propósito de las asignaciones presupuestarias. Este tipo de confrontaciones son frecuentes entre las fuerzas militares en muchos países del mundo; aún cuando en muchos casos tales rivalidades exceden con mucho lo meramente presupuestario y se extienden a cuestiones de fondo de la defensa, del posicionamiento internacional del país o de su doctrina militar, usualmente giran alrededor o se manifiestan en temas de financiamiento de capital. También existieron en Chile, aunque con bajo perfil, antes de 1940. Con todo, habida consideración de la historia política reciente, es posible que la ausencia de confrontación entre las Fuerzas Armadas haya sido una de las consecuencias más significativas de todo el sistema actual de financiamiento. En íntima asociación con lo anterior, se entiende que el sistema de la Ley Reservada limitó en muy buena medida la búsqueda y el establecimiento de canales informales de acceso de sectores del estamento castrense hacia el mundo político. Estas fueron frecuentes en los años 20 y 30 y generaron incertidumbre y confusión en las relaciones político-militares. A partir de 1942, este tipo de contactos, aunque no completamente eliminados, se vieron drásticamente reducidos y, en todo caso, su motivación principal no fue el financiamiento de capital, aunque sí otros aspectos financieros de la defensa¹⁹.

El sistema vigente ha generado igualmente consecuencias políticas negativas. La más significativa, sin duda, ha sido el generar un divorcio entre las reales necesidades de equipamiento militar del país y el monto de los recursos asignados para tal fin. Al establecerse el sistema de la ley 7.144 y posteriormente de la ley 13.196, se eliminó automáticamente cualquier otra fuente local de recursos para el equipamiento de la defensa. Los efectos de tal

¹⁹ Un ejemplo en este sentido fue el movimiento encabezado por el General Roberto Viaux Marambio en 1968, motivado en buena medida por reivindicaciones salariales y materiales.

situación en un principio no se hicieron notar; la vigencia de las leyes indicadas fue coincidente con los períodos de mayores transferencias de equipo militar norteamericano, primero bajo la Ley de Préstamos y Arriendos (hasta 1945), luego bajo diversas fórmulas jurídicas y a partir de 1953 (y en teoría hasta hoy día) en virtud de los términos del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y del Pacto de Asistencia Militar suscrito bilateralmente con Estados Unidos, bajo la égida del anterior instrumento. Sabido es que las transferencias militares norteamericanas obedecieron, fundamentalmente, a lo que Washington estimaba era necesario para el país, no tanto en virtud de sus necesidades reales de defensa, sino dentro de la estrategia de la seguridad hemisférica, cuyos términos estaban, por su parte, impuestos por la lógica de la Guerra Fría. Además, Chile fue el país relativamente más dependiente de la asistencia militar estadounidense en América del Sur, lo que hizo aún menos perceptible el fenómeno de la disociación del financiamiento de capital con las reales necesidades de la defensa. El problema, sin embargo, es real y subsiste hoy día.

La segunda consecuencia negativa del sistema de financiamiento actual ha sido hacer ineficiente la inversión. En lo sustancial el problema gira alrededor de la inexistencia de una competencia al interior del sistema para la obtención de recursos de capital; cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas sabe que, salvo circunstancias extraordinarias, que en todo caso no dicen relación con la eficiencia de la inversión, cuenta con una cantidad determinada cada año y que en términos generales no deberá dar cuenta a ninguna autoridad política de la eficiencia de esta en términos de su contribución a la defensa nacional o a la sapiencia de la decisión correspondiente, y que tampoco deberá enfrentar un cuestionamiento, o siquiera análisis, de aquella por parte de otros estamentos societales²⁰. Derivado de lo anterior es posible advertir importantes ineficiencias al interior del sistema; con todo, en sentido estricto esta consecuencia no emana directamente del método de financiamiento sino en grado relevante de la forma de distribución y administración de los recursos correspondientes.

La tercera consecuencia negativa del sistema dice relación con la renuncia que la clase política chilena en su conjunto ha hecho respecto de su responsabilidad en la provisión de recursos para la defensa y, a través de

²⁰ Posiblemente la única iniciativa en este sentido llevada a cabo en el país, fue el seminario realizado en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile en abril de 1994 en el que analizaron los diversos aspectos relacionados con la compra de aviones Mirage V en Bélgica, efectuada a comienzos de ese año por la Fuerza Aérea de Chile. En tal ocasión se plantearon consideraciones altamente críticas a la decisión técnica de la FACH y del Ministerio de la época. El evento fue ampliamente cubierto por la prensa nacional.

esto, de su distanciamiento para con la defensa en general. Es efectivo que para la mayoría de los autores contemporáneos, el divorcio entre el estamento político y la defensa fue consecuencia de la denominada "reacción civilística" de los años 30 que afectó, principalmente, a la relación entre los políticos y los militares en una perspectiva eminentemente sociológica²¹. Sin embargo, el hecho que merced de las leyes citadas el tema del financiamiento de capital de la defensa en su conjunto haya sido traspasado del Congreso a un cuerpo colegiado del Ejecutivo -el CONSUDENA- contribuyó a generar un alto nivel de irresponsabilidad política respecto al tema de la defensa en sentido amplio, más allá de la coyuntura de las relaciones entre los estamentos militar y político, cuyos efectos se mantienen vigentes hoy día.

Finalmente, y en estrecha relación con lo anotado en el párrafo precedente, el mecanismo de financiamiento de los sistemas de armas ha afectado el papel del Ministerio de Defensa Nacional dentro de la organización política de la defensa en Chile. En los sistemas comparados, los ministerios de defensa usualmente tienen un cometido relevante en la inversión de los recursos de capital puestos a su disposición por los Parlamentos; en muchos casos tal cometido es casi la razón de ser del ministerio. En el caso chileno ello no es así; el Ministerio de Defensa tiene un cometido significativo en la formulación y discusión del presupuesto fiscal anual, mas no tiene ninguna participación real en los procesos de resolución de la inversión en armamentos. Ello es consecuencia directa del hecho que la ley 7.144 creó un organismo colegiado especial para la administración de los recursos correspondientes, así como para la determinación de las necesidades de defensa del país y evitó entregar dichas responsabilidades derechamente al ministerio. En relación a esta materia, cabe hacer presente que el Ministerio de Defensa, desde su creación en 1932, nunca tuvo verdaderas responsabilidades ejecutivas o de dirección de la inversión. Antes bien, el ministerio fue creado como un ente de control y dirección burocrática rutinaria de las Fuerzas Armadas, pero desprovisto de una estructura o potestades claras en cuanto a cabeza de la organización política de la defensa y ejecutor político de la función de defensa²². Antes de 1942, el Ministerio de Defensa no tuvo injerencia real o formal en los procesos de inversión, en cuanto el sistema imperante, la asignación de fondos para una adquisición específica por una institución determinada, no le daba participación. Después de 1942, tampoco, en cuanto la responsabilidad de asignación de los recursos quedó radicada en el CONSUDENA, del cual el

²¹ A este respecto, véase por ejemplo. **Chile: Los militares y la Política**, Carlos Molina Johnson, Estado Mayor General del Ejército, Santiago, 1989.

²² Véase **Bases para una Política de Defensa Nacional**, E. Valdés, R. Durán y M. Navarro, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 1993.

ministerio es sólo un integrante más. Tal situación ha influido considerablemente en la posición de este organismo respecto de las Fuerzas Armadas; siempre ha sido una organización relativamente débil, carente de potestades claras respecto del cumplimiento de la función defensa, las que han sido entregadas por la legislación a organismos colegiados, como es el caso del mismo CONSUDENA, o del Consejo Superior de Seguridad Nacional. CONSUSENA, creado en 1960, por el decreto con fuerza de ley 181. La situación del ministerio ha perdurado hasta hoy día y se vio particularmente comprometida durante el gobierno militar, en el cual aquel, aunque teóricamente el superior jerárquico de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas, estaba, sin embargo, subordinado a éstos en su calidad de autoridades políticas supremas del Estado.

3.2 Política exterior y política de defensa.

Los Estados se posicionan y actúan en el sistema internacional a través de diversos mecanismos; los más tradicionales e importantes son la política exterior y la de defensa²³. En lo sustancial, la política exterior está orientada al logro de los objetivos políticos y, en forma creciente, a los económicos y financieros del país, y a la promoción de sus valores ante la comunidad internacional. Pero, habida consideración de la naturaleza relativamente anárquica del sistema internacional y de la posibilidad que la búsqueda de tales objetivos genere conflictos de intereses con otros integrantes de la comunidad internacional, la política de defensa, en su concepción amplia, ha de identificar y satisfacer las necesidades de carácter estratégico-militar derivadas del posicionamiento del Estado en el sistema y, específicamente, del cumplimiento de los objetivos de su política exterior²⁴.

En esta óptica, la política exterior y la política de defensa son, si así cabe expresarse, dos caras de la misma medalla, en cuanto ambas constituyen la forma como el Estado se proyecta en sus objetivos a la comunidad internacional. Desde luego, en el estado actual de desarrollo de las relaciones internacionales, la política exterior y la estructura gubernamental que la ejecuta, tiene mayor importancia jerárquica que la de la defensa. Fluye de lo anterior que a pesar de su condición básica para la sociedad, la defensa, en su

²³ La coordinación entre los medios y los fines de la defensa constituye una cuestión fundamental en el cumplimiento de la función respectiva. No se concibe actualmente un cumplimiento eficaz de la función de defensa por parte del Estado, si ésta no se estructurara en torno a una política pública; para más detalle sobre este punto, véase Baylis et al, cit., capítulo I.

²⁴ Respecto al carácter anárquico del sistema internacional, véase *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Hedley Bull, Columbia Univ. Press, New York, 1995, 2ª edición.

manifestación concreta, está relativamente subordinada a los objetivos de la política exterior. Sin embargo, y en forma casi paradójica, lo contrario también es cierto: la política exterior debe tomar en cuenta la función de defensa en la definición de sus objetivos y la forma como proyecta los intereses del país en el sistema internacional. Si no lo hace, puede comprometer seriamente los intereses del país y resultar a la postre dañina para ellos. Toda la política exterior de Hitler entre 1933 y 1938 se caracterizó por una dicotomía total entre sus métodos y objetivos y la capacidad real del Estado alemán para apoyarla militarmente, si hubiese sido necesario²⁵; tal como ocurrieron las cosas, no lo fue, pero eso no afecta la validez del ejemplo.

La coordinación entre ambas políticas se debe manifestar, primeramente, en la comunidad de objetivos; esto parece de perogrullo, después de todo ambas han de apoyar los intereses del mismo país. En la práctica, sin embargo, no siempre tal relación es muy fluida. Las dos políticas son desarrolladas por burocracias estatales distintas, con métodos propios y a veces excluyentes, con objetivos inmediatos de igual modo diferentes y en ocasiones contrapuestos y con una mentalidad igualmente diversa. La fricción entre las organizaciones burocráticas encargadas de materializar una y otra función son bien conocidas y existen en casi todos países del mundo, aún en aquellos con estructuras maduras y bien desarrolladas y con objetivos de política exterior bien dibujados y políticamente consensuados.

El segundo aspecto básico en la coordinación de ambas políticas radica en el hecho que ambas han de estar conscientes de la existencia, los objetivos específicos, los métodos y el valor de la otra. El logro de esto es, al igual que en caso de la comunidad de objetivos, una cuestión eminentemente subjetiva determinada por las diferencias intrínsecas entre ambas burocracias.

La cooperación efectiva entre ambas políticas incide de modo significativo en una de las cuestiones básicas de la política de defensa cual es su credibilidad, centrada en torno a la existencia real de voluntad de empleo eventual del instrumento militar y al hecho que tal voluntad sea efectivamente conocida y aceptada por los demás países relevantes. Si no existe coordinación entre ambas políticas y esto es conocido por aquellos, la credibilidad de la política

²⁵ Al momento de la reocupación militar del Rhin en 1936, las fuerzas armadas alemanas eran aproximadamente 1/3 de las de Francia, el único país que pudo haberse opuesto de inmediato a la iniciativa de Hitler. La reocupación del Rhin, con todo el efecto emocional que tenía para la nación alemana, tuvo una fuerte oposición en el Estado Mayor de la Wehrmacht, donde se advirtió la naturaleza extremadamente riesgosa de la operación. Con todo, la iniciativa fue un éxito ante la pasividad de la clase militar y la élite política francesa. Lo mismo fue en buena medida válido para la crisis de los sudetes, casi dos años después y que llevó directamente al acuerdo de Munich.

de defensa sufrirá y, con ella, la capacidad negociadora del país en el sistema internacional. Sabido es que las relaciones internacionales se basan en buena medida en percepciones, las que se sustentan en apreciaciones eminentemente subjetivas. En esta óptica, la existencia de señales negativas respecto al valor que un Estado da a su capacidad de defensa en su actuar internacional puede inducir a los potenciales rivales a suponer que, dadas las circunstancias, carecerá de la voluntad de empleo de esta, ya sea directamente, o indirectamente, al carecer su liderazgo político de la capacidad efectiva de tomar decisiones oportunas al respecto.

Existe otro aspecto inherente a la relación entre política exterior y defensa que resulta relevante para las cuestiones presupuestarias. Es el tema de las adquisiciones militares.

La definición de una política de adquisiciones militares es uno de los temas más complejos de la política de defensa. Ello, en cuanto en este campo se mezclan factores tecnológicos, financieros y políticos -tanto domésticos como internacionales- en una combinación nada de fácil. Es esta, igualmente, un área históricamente compleja para las potencias medianas, cuyas estructuras decisionales en la materia frecuentemente han sido débiles y con poca capacidad de evaluación²⁶.

La adquisición militar es, en parte importante, una cuestión política, en la que inciden factores políticos domésticos y elementos de política internacional. Al margen de las consideraciones políticas domésticas, que pueden incidir fuertemente en la decisión inicial de adquirir un determinado sistema de armas, el tema está enraizado en criterios de política internacional. Las ventas de equipo militar constituyen una de las formas más directas y eficaces de influencia de un Estado sobre otros, la que se manifiesta tanto en su perspectiva objetiva (al incidir directamente sobre la capacidad de defensa del Estado adquiriente) cuanto en una perspectiva subjetiva, más sutil, pero igualmente fuerte, centrada en la eventual percepción de dependencia que se genera respecto del proveedor²⁷.

Fluye de lo anterior la relación existente entre política exterior y de defensa y

²⁶ Véase **Política de Defensa: El Caso de la Adquisición de Sistemas de Armas**, E. Meneses y M. Navarro, Centro de Estudios Públicos, Documento de Trabajo N° 127, 1988.

²⁷ Es de la situación que se produjo en Chile respecto de Estados Unidos a propósito del Pacto de Asistencia Militar durante los años 50 y 60, en los cuales tendió a existir una identificación de intereses estratégicos con los de Estados Unidos. Chile fue el país más dependiente del PAM, lo que hizo inevitable tal alineamiento.

el tema de las adquisiciones militares. Se trata, en lo fundamental, de compatibilizar el efecto de influencia externa -negativa y positiva- de los procesos de adquisición de nuevos sistemas de armas y la política exterior general del Estado. Ello implica, en primer lugar, utilizar el valor político de las compras militares en beneficio de la política exterior; es esta una poderosa arma y constituye una manera efectiva de generar un acercamiento político significativo en el plano internacional. Tal utilización requiere, sin embargo, sutileza y una muy estrecha colaboración entre las burocracias decisionales en el ámbito de la defensa y de las relaciones exteriores²⁸.

La segunda manifestación del efecto político de las adquisiciones militares radica en la adecuada selección de proveedores. Esto implica a su vez dos criterios básicos: en primer lugar, la mantención de fuentes diversificadas de aprovisionamiento. El universo de las transferencias de armamentos, precisamente por su extrema relevancia política, está a su vez expuesto a cambios súbitos en la actitud oficial de los proveedores y al surgimiento de embargos imprevistos. Este último aspecto, que parecía reservado a la época de los Estados parias, se manifiesta actualmente de un modo menos violento, enraizado en el tema de la no proliferación de armamentos convencionales sofisticados y de la existencia de "estados villanos" en el sistema internacional, o al menos de Estados que no dan garantías suficientes de su comportamiento internacional, lo que amerita cautela por parte de los potenciales proveedores²⁹.

3.3 Política de defensa, política exterior y las adquisiciones militares chilenas.

En términos generales, en Chile no ha existido una coordinación real entre la política exterior y los que consuetudinariamente puede ser tenido como un embrión o manifestación primaria de política de defensa. Es cierto que en las cuestiones básicas de la política exterior es posible encontrar concordancia con los objetivos primarios de la defensa, en términos de mantener la soberanía de la República y defender su integridad territorial, mas esta no se

²⁸ En el caso de Chile, ello se manifestó muy claramente en el programa naval de 1911 -tendido como el más exitoso programa de inversión en defensa, al menos antes de 1973- en el cual hubo una estrecha colaboración entre las élites políticas, los círculos financieros y la Armada. Contribuyó a lo anterior una considerable identificación personal entre todas las élites involucradas.

²⁹ En el caso de los submarinos tipo "HMS Upholder", actualmente en venta en Gran Bretaña, el gobierno inglés ha mencionado específicamente el factor de garantía política entre las condiciones de venta. Los medios de prensa han especulado que tal limitación afectaría a uno o algunos de los potenciales adquirentes, mencionándose fuertemente Sudáfrica. En términos más generales, la actual menor tolerancia al uso de la fuerza en el sistema internacional ha perfilado al elemento político en el tema de las ventas militares.

extendió hacia sus aspectos operativos, excepto en casos de crisis internacionales o, al menos, de situaciones estratégicas complejas³⁰.

Este divorcio entre la política exterior y la de defensa ha tenido dos consecuencias significativas, las cuales tienen directa relación con el tema de las adquisiciones de sistemas de armas. En primer lugar, significó un "aislamiento" del estamento militar en las decisiones de "gran estrategia" que afectaron el posicionamiento del país en el sistema internacional, incluyendo aquellas decisiones referentes a la adquisición de sistemas de armas. De hecho, debido a una combinación de factores, las decisiones más significativas tomadas después de 1945 y hasta 1973 en temas de defensa estuvieron directa o indirectamente relacionadas con el equipamiento militar, y en ellas el estamento militar no tuvo ninguna participación significativa al nivel indicado³¹.

En segundo lugar, y esto es conceptualmente más significativo, al no existir una coordinación entre política de defensa y política exterior, el estamento político perdió de vista, en relación a las adquisiciones militares, el horizonte estratégico que sirve de sustento a todo proceso de compra de sistemas de armas, cual es su contribución directa o indirecta a los requerimientos estratégicos del país. Acotando lo expresado, el financiamiento de capital de la defensa se vio privado de su justificación más relevante, que es precisamente el ser el antecedente directo de la forma cómo la política de defensa sustenta, o debe sustentar, a la política exterior del país. Lo anterior se vio agravado, durante los años 50 y 60 por el ya aludido concurso del Pacto de Asistencia Militar, que contribuyó la mayor parte del equipo bélico de las Fuerzas Armadas, pero que tenía poco o nada que ver con las reales necesidades de defensa del país, respondiendo más a las estimaciones estadounidenses sobre el cometido que debía jugar Chile en los más amplios parámetros de la seguridad hemisférica.

³⁰ Los casos clásicos, siempre aludidos por los autores, son la actitud chilena durante la Segunda Guerra Mundial y el incidente del Islote Snype. Durante la guerra, el país mostró gran consecuencia entre su posición al lado de las democracias y las actitudes concretas que tomó en apoyo a la causa de los Aliados, incluyendo medidas de tipo militar destinadas a proteger el litoral y los embarques de cobre y nitrato hacia los Estados Unidos. Incidente del Islote Snype, todos los referentes políticos apoyaron la actitud del Ejecutivo y se produjo, de facto, una integración plena entre las medidas diplomáticas y militares adoptadas, aunque estas últimas resultasen más bien simbólicas habida consideración de la gran superioridad técnica y numérica argentina en la Zona Austral al tiempo de la crisis.

³¹ Esta aseveración se refiere específicamente a la negociación del Pacto de Asistencia Militar con Estados Unidos, que fue llevada a cabo por el Ministerio de Relaciones Exteriores y luego ratificada por el Congreso, con poca o ninguna participación real del Estamento Militar.

Por otra parte, el divorcio entre política exterior y de defensa en Chile debe ser conjugado con el ya referido fenómeno relativo a la suerte de abandono efectuado por la clase política, respecto de sus responsabilidades en la provisión de fondos para la función defensa, lo que es reforzado con la dictación de la ley 13.196. Ello ha dado como resultado que importantes sectores políticos tiendan a perder de vista la contribución de la defensa al posicionamiento general del país en el sistema internacional, con la consiguiente posible pérdida de voluntad de empleo del instrumento militar en la consecución de los intereses del país³².

La falta de coordinación entre política exterior y política de defensa continúa siendo una característica del sistema chileno; no obstante, el fenómeno ha sido reconocido, debidamente aquilatado y estudiado³³. En mérito de lo anterior, se han efectuado algunos progresos en torno a su mayor y mejor coordinación, como el nombramiento de enlaces ministeriales, pero es evidente que el problema subsiste y su solución requerirá de más tiempo y de una buena dosis de voluntad política. Mientras tanto, y para los efectos de este estudio, esta situación debe ser tenida en cuenta en la medida que afecta los procesos decisionales de adquisiciones de sistemas de armas, los que a su vez están estrechamente ligados al tema del financiamiento de capital para la defensa.

4. Algunas Consideraciones Funcionales en la Adquisición de Sistemas de Armas.

Como quiera que el financiamiento para equipamiento bélico de las instituciones de la defensa se origine, un correcto proceso de selección de éste es consustancial al objeto del presente estudio. En este proceso de selección inciden, por supuesto, variables económicas, de corto y largo plazo, pero también con mucha fuerza, aquellas de carácter estratégico y de política internacional, y la estructura institucional de toma de decisiones existente. En los párrafos que siguen se desarrollarán básicamente estas últimas, entendiendo que las primeras, es decir los aspectos económicos del problema, son materia del capítulo siguiente.

³² Esta es por cierto una aseveración muy general dado que la clase política chilena ha demostrado un alto nivel de patriotismo a través de la historia. Con todo, el largo período de paz y la seducción de la modernidad en el plano de la seguridad internacional (la que, por lo demás, es hoy una buena medida infundada) parecen haber afectado en alguna medida la actitud política hacia los parámetros intrínsecos de la función de defensa.

³³ Esto se manifiesta, entre otros aspectos, en la inclusión del tema en los programas políticos que se agitaron para las elecciones generales de 1989, especialmente en el Programa de la Concertación de Partidos por la Democracia; además, el asunto ha sido objeto de trabajos académicos, destacando el realizado por el investigador de FLACSO-Chile Claudio Fuentes.

4.1 Factores organizacionales.

En la ejecución de todo presupuesto de defensa, especialmente en su variable de inversión, el tipo de programa de defensa que se haya definido es fundamental. Estos programas pueden ser definidos por las fuerzas militares mismas, por el Ministerio de Defensa, o la organización que haga sus veces como cabeza de la organización política de la defensa, por el Congreso o por una combinación de algunos o de todos estos actores. Los sistemas comparados ofrecen amplios antecedentes sobre esta materia; en Estados Unidos, el tipo de inversión es definido finalmente por el Congreso³⁴; en los países europeos, la tendencia es hacia una definición por parte del Ministerio de Defensa³⁵, mientras que en muchas potencias medianas y países pequeños esta responsabilidad está entregada fundamentalmente a las fuerzas militares o a éstas y al Ministerio de Defensa, dependiendo fundamentalmente de la capacidad decisional que tenga este último.

En Chile, los programas de inversión en defensa y las políticas de adquisiciones son definidas primariamente por cada una de las Fuerzas Armadas con participación variable del Ministerio de Defensa. Esta ha sido una constante que data del siglo XIX. Son las propias instituciones las que deciden sus políticas de adquisiciones y la forma de materializarla, con las limitaciones impuestas por la situación internacional y la provisión de recursos. La participación del Ministerio de Defensa, y antes de 1932 de los Ministerios de Guerra y Marina, en la definición de tales políticas ha sido variable, principalmente formal y se ha expresado, en muchos casos, por vías fundamentalmente informales. Ello es consecuencia de la estructura del ministerio, que desde un principio ha estado orientada más a la administración burocrática rutinaria de las instituciones armadas que a la adopción de decisiones político-estratégicas inherentes a la función de defensa³⁶.

Como consecuencia de lo expresado, las instituciones han desarrollado políticas de adquisición independientes, con resultados diversos. Algunos programas han sido altamente exitosos; tal es el caso del programa naval de 1911, que aunque interrumpido por la Gran Guerra, efectivamente proporcionó al país una considerable capacidad naval en un momento crucial. Otros, por el contrario, constituyeron un fracaso notorio; tal fue la

³⁴ Véase Gansler, op. cit., especialmente capítulos 1 a 4.

³⁵ A este respecto véase Edmonds, op. cit.

³⁶ Ver Valdés, Durán, Navarro, op. cit., especialmente capítulo III.

situación con el programa de adquisición de equipo aeronáutico en 1937-39. En general, las políticas de adquisiciones desarrolladas por las Fuerzas Armadas han demostrado las bondades y limitaciones propias de los procesos de adquisiciones de las potencias medianas³⁷. Por otra parte, las definiciones individuales de política por parte de ellas, se vieron considerablemente limitadas durante los años 50 y 60 por la vigencia del Pacto de Asistencia Militar que estableció un caudal único de aprovisionamiento en cual las instituciones tenían poca participación.

Actualmente, las Fuerzas Armadas continúan definiendo sus políticas de adquisición. Luego de la declinación paulatina del Pacto, y su colapso definitivo con la denominada "enmienda Kennedy", retomaron sus prácticas usuales y las han continuado hasta hoy día. A mayor abundamiento, el sistema de distribución por tercios previsto en el texto actual de la Ley del Cobre refuerza esta situación en cuanto da a las instituciones la independencia financiera inherente a la definición individual de políticas de adquisición.

³⁷ E. Meneses y M. Navarro, op. cit., especialmente los ejemplos referidos a las bondades y limitaciones de los programas de adquisiciones militares chilenas en una perspectiva histórica.

4.2 Factores estratégicos globales y regionales, y determinación de requerimientos tecnológicos para las Fuerzas Armadas.

Posiblemente el más relevante factor que incide, o que potencialmente puede incidir, en la determinación de la inversión de capital en defensa en Chile es el conjunto de variables político-estratégicas y estratégico-militares que conforman la ecuación de seguridad internacional actual y proyectada del país.

La inversión en defensa es, o debe ser, la manifestación concreta de la respuesta que una sociedad otorga a su problemática de seguridad internacional. Luego, el nivel de inversión debe corresponder a sus requerimientos concretos en términos de equipamiento militar, determinados por su condición y objetivos de seguridad exterior. Deriva de lo expresado que, para los efectos de este estudio, la identificación de las necesidades de inversión de Chile en el espacio de planificación relevante depende de los objetivos de seguridad que surgen del posicionamiento internacional de la República y por las variables político-estratégicas que inciden en la condición de seguridad del país.

Las variables político-estratégicas que configuran la condición de seguridad de Chile, y acotan sus objetivos de seguridad internacional, admiten una clasificación descendente: de especificidad global, hemisférica y vecinal, las que actúan en forma convergente sobre aquella condición.

a) Seguridad internacional global.

El término de la Guerra Fría ha traído un impacto considerable sobre la seguridad internacional, cuyos efectos se extienden tanto a las grandes potencias cuanto a las medianas, como el caso de Chile, y a los actores de menor significación de la comunidad mundial. Ningún Estado puede sustraerse a los efectos del cambio en los esquemas de seguridad mundial; una de las características de la modernidad en el plano internacional es la interdependencia, la que se manifiesta con singular fuerza en los temas de seguridad. Es, por ello, pertinente analizar las características principales de los esquemas actuales de seguridad mundial y su evolución previsible.

- Uso de la fuerza como instrumento de política internacional.

La fuerza continúa siendo un instrumento válido y recurrente de la política internacional. Luego de una considerable retórica y

fundadas esperanzas que, tras el término de la Guerra Fría, las disputas internacionales se canalizarían por medios diplomáticos, la evidencia ha demostrado que esta expectativa no se cumplió; antes bien, la fuerza o la amenaza de su utilización han estado presentes en varios conflictos internacionales importantes, así como en disputas políticas domésticas con efectos internacionales. Sin embargo, es necesario destacar que existe en la comunidad mundial una menor tolerancia al uso de la fuerza en conflictos internacionales y una revalorización del ideal de la paz, pero sus manifestaciones son selectivas y están determinadas, en muchos casos, por los intereses nacionales que se ven afectados en conflictos específicos, así como por cuestiones procedimentales complejas³⁸.

- Unipolaridad relativa.

El colapso de la Unión Soviética dejó a Estados Unidos como la única superpotencia mundial. Sin embargo, es necesario matizar su condición, en cuanto su capacidad de maniobra internacional, incrementada enormemente luego del término de la Guerra Fría, encuentra aún limitaciones naturales importantes tanto de carácter político cuanto estratégico (así como en todas las demás formas de relación internacional), las que se expresan de modo distinto en las diversas áreas geográficas. El carácter relativo de la condición de superpotencia de Estados Unidos es de gran significación en la estructura de seguridad internacional contemporánea en cuanto da origen a sistemas de seguridad regionales, en los cuales su influencia es variable. Por otra parte, la experiencia histórica sugiere que los períodos de unipolaridad en la seguridad internacional son escasos y de corta duración en la medida que el sistema internacional, como cualquier otro sistema social, genera sus propios balances y contrapesos³⁹.

- Mayor perfil estratégico de las potencias medianas.

En los períodos de transición en la seguridad internacional, como el

³⁸ El caso de la ex Yugoslavia y las limitaciones y conflictos de intereses y de procedimiento advertidos entre la OTAN, la Unión Europea Occidental y los diversos actores nacionales involucrados es muy aleccionador.

³⁹ Un ejemplo, entre muchos, es la situación que se generó en Europa después de 1870. Ante el surgimiento del Imperio Alemán, la tendencia al equilibrio se manifestó con la creación de la Entente, entre Gran Bretaña y Francia, lo que significó un cambio en sus políticas exteriores posiblemente sin parangón en los anteriores 800 años.

actual, los actores intermedios adquieren una mayor valoración política. Actualmente, ello se manifiesta en un mayor perfil estratégico de las potencias medianas así como en un incremento, en algunos casos notable, de su capacidad de maniobra internacional. Este fenómeno, naturalmente, no se aplica de igual modo a todas las potencias intermedias ni sus efectos son iguales en todos los casos, pero desde luego apunta a la existencia de actores regionales claves en sus respectivos sistemas de seguridad. Asociado a lo anterior se advierte una tendencia al surgimiento de potencias regionales emergentes, con objetivos políticos deliberadamente hegemónicos, lo que contribuye todavía más a la formación de esquemas de seguridad regionales que interactúan con los esquemas más globales de seguridad mundial.

- Inestabilidad regional.

En estrecha relación con lo anterior es posible identificar una tendencia hacia la inestabilidad regional sistemática en las regiones periféricas. Este fenómeno, esperable en tiempos de transición, no se manifiesta con igual intensidad en todas las regiones, pero sus consecuencias en muchos casos, exceden lo meramente local y se inscriben en los parámetros más amplios de la seguridad mundial. En algunas regiones, la tendencia a la inestabilidad sistemática se manifiesta de un modo muy sutil y bajo formas sofisticadas de políticas de poder, lo que complica grandemente la problemática estratégica y política de los actores locales.

- Incertidumbre e impredecibilidad.

Quizás si lo que mejor caracteriza al esquema de seguridad internacional actual es su condición de incertidumbre. A la estabilidad relativa que generaba la Guerra Fría en los grandes parámetros de seguridad, ha seguido un período de desconcierto y reacomodo. Como todo proceso de transición, el actual tiene estructuras fluidas y relativamente frágiles. Unido a lo anterior se aprecia una tendencia a la impredecibilidad en el actuar de muchos actores relevantes, producto de una compleja interacción entre sus élites políticas y la naturaleza del sistema internacional⁴⁰. Ello apunta a la generación potencial de crisis de alta volatibilidad y de

⁴⁰ Quizás el ejemplo actual más dramático lo constituyen las elecciones en Israel y su efecto en la situación de seguridad de la región.

súbito desarrollo en algunas zonas periféricas para las cuales los actores locales están, en muchos casos, mal preparados.

La percepción de incertidumbre e impredecibilidad, cuyos efectos no son por cierto iguales en todas partes, ha hecho que los Estados más afectados, o más previsores, tomen precauciones: quizás si una de las manifestaciones más concretas de esto ha sido el aumento, en algunos casos muy sorprendente, del gasto militar en algunas regiones (por ejemplo, los países nórdicos entre 1991-94). A lo anterior debe sumarse la tendencia hacia la generación de carreras armamentistas en áreas tensionales (entre otras el Sudeste Asiático) las que se ven facilitadas por la mayor independencia y movilidad política de las potencias regionales y su mayor injerencia en los esquemas locales de seguridad.

b) Seguridad hemisférica y regional.

La condición de transición que se advierte en los esquemas globales de seguridad internacional se manifiesta igualmente en los esquemas de seguridad hemisférica y regional del Cono Sur. En esta dinámica es posible advertir los siguientes factores que configuran la situación de seguridad en el hemisferio.

- Colapso real del esquema formal de seguridad hemisférica.

El término de la Guerra Fría ha socavado las bases del esquema formal de seguridad hemisférica vigente desde 1947, bajo la forma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). En efecto, tal instrumento estuvo inequívocamente orientado a repeler una eventual agresión soviética sobre el continente americano; para tal fin, la forma de asociación para la defensa allí establecida tomó la forma de una alianza militar tradicional, con ciertos elementos de seguridad colectiva⁴¹. El TIAR nunca fue puesto a prueba realmente en su objeto primario, en cuanto los conflictos propios de la Guerra Fría habidos en el hemisferio (como los de Centroamérica) fueron abordados por instrumentos políticos distintos, que daban mayor participación a los actores locales. Por otra parte, el contenido de seguridad colectiva propio del TIAR fracasó en los casos en que se intentó utilizarlo, principalmente por la baja credibilidad y

⁴¹ Véase a este respecto **Unequal Alliance: The Inter-American Military System 1938-1978**, John Child, Westview Press/Boulder, 1983.

aceptación política que el Tratado generó en los actores regionales; el caso del conflicto Falklands es una buena prueba en este sentido.

Actualmente, terminada la Guerra Fría, es evidente que la poca base de sustentación que le quedaba al TIAR ha colapsado en cuanto alianza y ha terminado su valor como potencial instrumento de seguridad colectiva.

- Conflictividad latente.

América del Sur es una de las regiones menos militarizadas del mundo, con presupuestos de defensa comparativamente más bajos que en el caso de cualquier otra zona del planeta. De igual modo, es una de las zonas de menor conflictividad militar. No obstante, existe en la región una conflictividad política y estratégica potencialmente más alta que la que los hechos indicados al comienzo del presente párrafo indicarían, aún cuando esta siga siendo más baja que la de la mayoría de las otras zonas del mundo. En este contexto se advierte la existencia de formas residuales y sofisticadas de políticas de poder en su acepción tradicional, esto es el uso deliberado y consciente de los instrumentos de poder internacional en beneficio de algunos actores y en desmedro de otros. En este mismo sentido, existe cierta tendencia actual a la reanudación de las competencias armamentistas que afectaron la región en los 60 y 70, aún cuando, por otra parte, se tiende igualmente al establecimiento de Medidas de Confianza Mutua entre los principales actores regionales⁴².

- Dicotomía entre procesos de integración económica y concertación política y desarrollo en materias de seguridad.

Quizás si el aspecto más interesante de la actual situación de seguridad regional sea la dicotomía que se advierte entre los vigorosos procesos de integración y concertación política regional y la ausencia de un proceso igualmente activo y enérgico en materias de seguridad⁴³. Todo proceso de desbalance entre temas político-económicos y materias de seguridad es complejo en cuanto produce

⁴² La conferencia de la OEA sobre medidas de confianza mutua realizada en Santiago en noviembre de 1995 constituye un hito en este sentido.

⁴³ Véase a este respecto **América del Sur: La Necesidad de un Equilibrio Estratégico**, M. Navarro en "La Situación Estratégica Latinoamericana: Crisis y Oportunidades", A. Toro y A. Varas (Eds.), FLACSO/Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1992.

una tendencia hacia la inestabilidad. Las iniciativas de integración producen nuevas formas de conflicto de intereses y no siempre eliminan aquellas de cuño más tradicional. Por otra parte, la evidencia histórica sugiere que la integración económica ha sido usualmente la resultante de la cooperación de seguridad y no al revés⁴⁴. En el caso de América del Sur y, de hecho, en todo el hemisferio, los procesos de integración han antecedido, con mucho, a las iniciativas de seguridad cuyo desarrollo está aún a nivel casi embrionario y centrado en cuestiones que aunque significativas, parecen, sin embargo, secundarias a la situación de seguridad, como es el caso de las Medidas de Confianza Mutua, en cuanto no apuntan a las cuestiones de fondo de la ecuación de seguridad hemisférica.

- Tendencia hacia el establecimiento de sistemas paralelos de seguridad hemisférica y regional.

En la prospectiva de seguridad hemisférica se aprecia una tendencia hacia el establecimiento de un esquema formal de seguridad hemisférica, que puede o no estar fundado en la Organización de Estados Americanos, y sistemas más o menos formales de seguridad subregional, siguiendo las ecuaciones regionales naturales de seguridad⁴⁵. Esta tendencia es, por cierto, concordante con la tendencia mundial a la generación de sistemas regionales con especificaciones propias en Europa, Asia, el Medio Oriente y zonas del Pacífico. Cabe hacer notar que estos esquemas regionales o subregionales tienden a establecer sistemas distintos de seguridad; así, mientras en Europa el sistema se orienta hacia un esquema de seguridad colectiva propiamente tal, en el subsistema del Golfo de Siam el esquema parece evolucionar hacia un sistema clásico de equilibrio de poder con algunas características de seguridad cooperativa. La tendencia en América del Sur parece orientada al establecimiento de subsistemas estructurados bajo esquemas de seguridad cooperativa, con elementos tradicionales de balances estratégicos, lo que permite compatibilizar políticas tradicionales en la zona con los nuevos desarrollos políticos locales. Para los efectos de la seguridad exterior de Chile, el subsistema potencial más

⁴⁴ En Europa, el tema de la integración política y económica fue posterior al de la integración para la defensa, que comenzó inmediatamente después del término de la Segunda Guerra Mundial.

⁴⁵ Tesis de uno de los autores, sostenida en **Equilibrios Estratégicos en el Cono Sur: Una Perspectiva Chilena**, trabajo presentado en el seminario "Medidas de Confianza Mutua, Balance Estratégico y Verificación en el Hemisferio Occidental", Ciudad de México, 1995.

relevante es el correspondiente al Cono Sur que integraría a Ecuador, Perú, Chile, Argentina y Brasil, además de Bolivia, Paraguay y Uruguay; aún cuando este sistema de seguridad sobrepasa a lo que geográficamente se entiende por Cono Sur, responde a la dinámica histórica de relaciones de seguridad regional y a los esquemas de balances de poder desarrollados en la región.

Existe otra cuestión relativa a la seguridad regional que resulta sumamente relevante para el tema de la inversión de defensa en Chile. Se trata de la tendencia al establecimiento o al mantenimiento de equilibrios estratégicos en el Cono Sur, dentro de la perspectiva del proceso de integración regional y especialmente del MERCOSUR.

- Equilibrios estratégicos⁴⁶.

Los equilibrios estratégicos o balances de poder han sido definidos de diferentes maneras por diversos autores. Para los efectos de este trabajo, tal equilibrio debe ser tenido como la distribución paritaria, pero rara vez simétrica, de todos los factores de poder entre dos o más Estados en una región determinada. Desde mediados del siglo XIX es posible encontrar una tendencia clara al establecimiento de balances de poder en Sudamérica, especialmente en el Cono Sur, teniendo Chile un protagonismo especial en dichas iniciativas.

Originalmente, el concepto de balance, en la forma como fue entendido por las élites políticas locales se estructuraba simplemente en la mantención de la existencia de otros Estados, de modo de generar un contrapeso a la existencia de los demás; por ejemplo, la aproximación chilena a la generación de balances con el Perú fue apoyar la existencia del Ecuador de modo de contrapesar la ecuación en la vertiente occidental de la Cordillera de los Andes. De igual modo, la mantención de una condición de equilibrio entre Brasil y Argentina pasó por el establecimiento de Uruguay y la mantención del Paraguay. En este mismo orden de ideas, y dentro de su política de balances, Chile se opuso al desmembramiento de Paraguay como resultado de la Guerra de la Triple Alianza. Hacia finales del siglo, sin embargo, y conforme se desarrollaban y aplicaban conceptos políticos más sofisticados en el Cono Sur, el concepto mismo de balance de poder evolucionó a estados más puramente estratégicos y

46 Ibid.

militares. Los equilibrios estratégicos se estructuraron en torno a la idea de paridad en armamentos, lo que contribuyó en buena medida al desarrollo de competencias armamentistas en la región. La idea de equilibrio, especialmente en su variable militar, se mantuvo durante el presente siglo, de algún modo subsiste hoy día y tiende a fortalecerse. Todas las competencias armamentistas de los años 70 y 80, fueron manifestaciones modernas de la tendencia a los equilibrios en las relaciones de seguridad regional. Hacia fines de los 60, la ecuación de balance de poder en la región era identificada por numerosos autores como la denominada "Doble X superpuesta" del Cono Sur, figura que representaba la existencia real o presuntiva de relaciones de cooperación de seguridad entre Chile y Brasil y entre Ecuador y Chile, así como relaciones de confrontación entre Brasil y Argentina y entre Chile y Argentina y relaciones de cooperación entre Argentina y Perú. En esta ecuación, el país pivotal era Argentina, en cuanto constituía el eje central en el que confluían las relaciones de cooperación y confrontación de la región.

En la actualidad, tal concepción ha cambiado sustancialmente. El desarrollo paulatino de esquemas de cooperación e integración económica entre Brasil y Argentina que han culminado en el establecimiento del MERCOSUR, han eliminado el elemento confrontacional entre ambos países lo que a su vez ha alterado el esquema de balance regional, desplazando el elemento pivotal hacia Chile. Cabe hacer presente que en la teoría de los balances de poder, el país pivote no necesariamente debe mantener relaciones deliberadas de confrontación en el sistema; antes bien, lo más probable es que sea un país de status quo, pero cuya ubicación geográfica hace de él el Estado pivote del sistema. Tal condición requiere sí que exista una condición actual o implícita de equilibrio estratégico en la región y que este sea inherente al sistema de seguridad local. En tal caso, este Estado tiene responsabilidades especiales para con la estabilidad del sistema, en cuanto sustenta el balance de los demás Estados que lo integran.

Es pertinente aclarar que, contrariamente a lo que estiman algunos autores, bajo ciertas circunstancias los balances de fuerza contribuyen a la estabilidad, especialmente cuando se manifiestan en conjunto con otras iniciativas de seguridad, como, por ejemplo, un desarrollado esquema de medidas de confianza mutua. En esta óptica, es altamente probable que el futuro esquema de seguridad regional del Cono Sur se sustente efectivamente en un sistema de

equilibrio expreso o tácito, y que a Chile le corresponda un cometido de alta responsabilidad en él.

Un último aspecto que debe ser conjugado en la situación estratégica regional está determinado por el cambio en las percepciones tradicionales de amenaza en el Cono Sur, especialmente por la asociación de Chile al MERCOSUR que está pronta a ocurrir. Es efectivamente posible que exista un cierto desdibujamiento de algunas amenazas tradicionales, especialmente en lo que dice relación con Argentina⁴⁷. Sin embargo, el caso de Perú y Bolivia es más complejo en la medida que el objetivo nacional, aunque no necesariamente escrito, de ambos países incide en la mantención de la integridad territorial de Chile. Este fenómeno nuevo de integración, con todo, no debe incidir sustancialmente en la definición de los niveles de inversión en cuanto éstos están, o deberían estar, fundados en las necesidades estratégicas de largo plazo derivadas del posicionamiento del país en el sistema internacional, de modo concordante con la fundamentación de la política de defensa.

Habida consideración de todo lo expresado, es pertinente determinar cómo incide la situación estratégica regional y mundial en el futuro de la inversión en equipamiento militar en Chile. Los antecedentes sintetizados sugieren que no es posible, ni prudente, bajar los niveles actuales de inversión en defensa, pero tampoco existen bases para afirmar que deba subir. El fundamento básico de lo anterior es el carácter incierto de la situación de seguridad internacional general: si bien es cierto que Chile no está ubicado en una región de gran conflictividad actual o potencial, no es menos cierto que el desarrollo de la situación general de seguridad mundial tiene efectos sobre todos los actores del sistema internacional. Sólo ello explica que países como, por ejemplo, los países nórdicos hayan aumentado sus niveles de inversión, al menos momentáneamente. La situación de seguridad internacional global sugiere, entonces, cautela en este tema, y esa cautela significa en el caso específico de Chile, mantener los actuales niveles de inversión.

La segunda consideración estratégica está definida por la situación hemisférica y regional. En este ámbito, cabe asumir, en primer

⁴⁷ Ello por las considerables rebajas presupuestarias en defensa ocurridas en Argentina, todo lo cual ha dado origen a una polémica en Buenos Aires respecto de la relación de seguridad con Chile.

término, el carácter igualmente incierto de la situación de seguridad hemisférica, luego del colapso real del esquema vigente proporcionado por el citado Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. No está aún clara la naturaleza específica del nuevo esquema hemisférico, lo que debe ser conjugado con el carácter incierto de los más amplios parámetros de la seguridad mundial. En una perspectiva más local, es necesario tener presente el desarrollo de los esquemas de integración económica ya aludidos, especialmente el MERCOSUR, y la ausencia de esquemas igualmente activos en materias de seguridad. En este mismo orden de ideas, la tendencia apunta al establecimiento de esquemas de seguridad cooperativos en la región, pero sustentados en equilibrios estratégicos funcionales, en los cuales Chile tendrá inevitablemente un cometido preponderante y pivotal.

Así, en la medida que no se decante claramente la situación de seguridad hemisférica y regional, la prudencia política impide cualquier iniciativa de reducción de la inversión en defensa. A lo anterior es necesario agregar el factor político doméstico, en cuanto actualmente es éste un elemento significativo en la definición del tema y es un antecedente importante en la exitosa culminación de la transición.

CAPÍTULO 2: CONSIDERACIONES ECONÓMICAS

1. El Sistema Actual de Financiamiento.

1.1 La Ley Reservada del Cobre: antecedentes.

La que hoy se conoce como la "ley del cobre" tiene sus orígenes inmediatos en el año 1958, cuando se publica la ley reservada N° 13.196 que dispone la entrega de recursos a las Fuerzas Armadas con el fin expreso de financiar sus inversiones en bienes que vayan a incrementar el potencial bélico de la nación; bienes que requerían ser adquiridos en el extranjero, por lo que el aporte de la ley a esas instituciones ha sido expresado siempre en dólares de los Estados Unidos. En su versión primera, esta ley grabó con una tasa de impuesto de 15% las utilidades sujetas a tributación de las empresas de la Gran Minería del Cobre, disponiendo la entrega de los recursos resultantes al Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA). En esta ley inicial se introdujo ya una rigidez que se mantiene hasta nuestros días: existía un nivel mínimo de recursos que las instituciones armadas recibirían, independiente de la recaudación obtenida con el impuesto antes indicado; ese mínimo llegaba en total a ocho y medio millones de dólares.

La cantidad resultante de las disposiciones de la ley era puesta por el CONSUDENA a disposición de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, lo que se tradujo, en la práctica, aunque lo más probable es que sin interpretar realmente el espíritu de la ley, en la repartición por tercios de la cifra que resultaba.

El procedimiento descrito funcionó hasta fines de 1973. La muy precaria situación en que se encontraba el equipamiento de las Fuerzas Armadas a comienzos de la década de los setenta es un hecho históricamente reconocido y que no requiere un análisis aquí, no obstante es determinante para explicarse los cambios ocurridos posteriormente. En diciembre de aquel año, el recientemente iniciado gobierno militar dispone modificaciones relevantes a la "ley del cobre", las principales de las cuales fueron los siguientes:

- La base sobre la que se aplicaría el impuesto pasa a ser el ingreso total por ventas al exterior de cobre de Codelco;
- La tasa de impuesto se reduce de 15% a 10%;
- Se coloca un mínimo global de 90 millones de dólares a la cantidad a

repartir entre las Fuerzas Armadas, y

- Se dispone la entrega de los fondos directamente, y por partes iguales, a las Fuerzas Armadas, las que, a su vez, aportarían 3,3 millones de dólares cada una al CONSUDENA para financiar proyectos que fuesen de interés de las tres.

Con estas normas, que recoge el decreto ley 1.530 de 1976 al establecer el texto definitivo de la ley, la asignación de fondos a las instituciones de la defensa nacional para equipamiento bélico funciona hasta 1985.

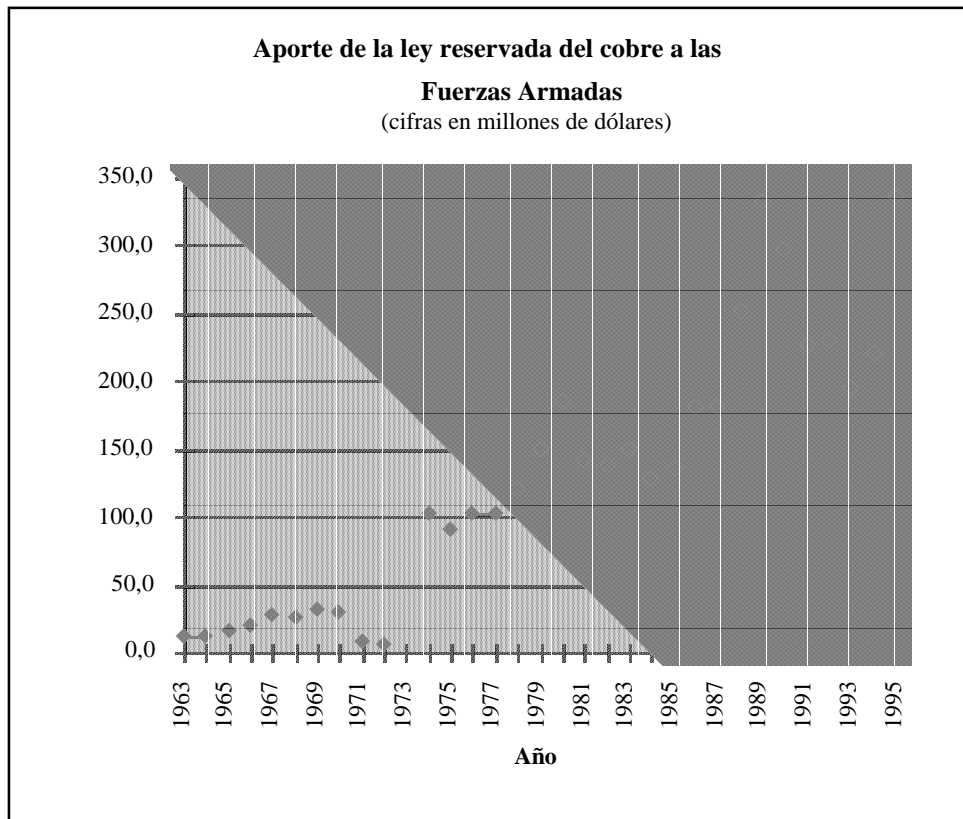
En ese lapso se producen, sin embargo, hechos internacionales de enorme importancia para nuestro país y que inciden directamente sobre los requerimientos de las instituciones armadas: un aumento significativo de la tensión con Perú y hacia fines de la década con Argentina. Este último evento puso al país al borde de una guerra, evitada en parte por las intensas gestiones diplomáticas llevadas a cabo, pero muy principalmente por la capacidad disuasiva que habían logrado construir las Fuerzas Armadas en un entorno que, por lo demás, fue especialmente complejo dada la vigencia en esos años de lo que se conoció como "la enmienda Kennedy"⁴⁸, que impedía, dada la existencia del gobierno militar, la venta de armamento a nuestro país por parte de los Estados Unidos. La posición adoptada por este país, presionó también, en alguna medida, sobre la conducta de otros, lo que virtualmente cerró los mercados tradicionales a los que las Fuerzas Armadas chilenas acudían. Los efectos de tal medida fueron muchos y muy variados, pero en lo que aquí interesa, su impacto más nítido fue sobre el costo de adquisición de sistemas de armas.

En octubre de 1985, y con vigencia desde enero de 1986, se vuelve a modificar la ley 13.196. Los cambios esta vez, recogidos por la ley N° 18.445 y destinados básicamente a aumentar los ingresos de las Fuerzas Armadas, incorporan los subproductos del cobre en la base de cálculo del impuesto, elevan el mínimo percibible global a 180 millones de dólares y establecen el reajuste anual de ese mínimo según la variación que experimentase el Índice de Precios al por Mayor de los Estados Unidos⁴⁹

⁴⁸ La "enmienda Kennedy" comenzó a operar en 1976 y fue levantada en 1991.

⁴⁹ Dado que esta ley tiene carácter de reservada, los antecedentes disponibles sobre su texto actual son sólo parciales. Algunas indicaciones sobre su contenido se encuentran en el trabajo de Carlos Villar: "Gasto Militar, Tema de Reflexión", publicado en el Memorial del Ejército en julio de 1992.

El gráfico siguiente muestra los ingresos efectivamente percibidos por las Fuerzas Armadas como fruto de la aplicación de la "ley del cobre".



Fuente: Carlos Villar: Gasto Militar, Tema de Reflexión; Memorial del Ejército, julio 1992.

Codelco: Memorias Anuales

Los recursos traspasados a las Fuerzas Armadas por esta ley en los poco más de 20 años transcurridos desde su primera modificación significativa, sobrepasan los 3.500 millones de dólares. Ellos, sin embargo, explican buena parte de la capacidad disuasiva de las instituciones armadas hoy en día, al haber posibilitado la compra y mantención de los cada vez más costosos sistemas de armas modernos.

Desde la óptica de las Fuerzas Armadas, posiblemente las dos mayores ventajas de la "ley del cobre" son su objetividad, entendida como la ausencia de juicios valóricos en la determinación del ingreso que la ley les genera, lo que se traduce en la estabilidad de él, y el destino específico a que obliga de los fondos. Si bien la primera de esas ventajas es suficientemente clara, puede ser útil una breve aclaración de la segunda. La mayor flexibilidad relativa que

tiene el presupuesto fiscal normal, genera una duda razonable en mucha gente respecto a la prioridad que el equipamiento habría tenido frente a innumerables otras falencias existentes y de impacto más directo en las personas.

Dado que los montos normalmente involucrados en la adquisición de sistemas de armas son desde cualquier punto de vista considerables, aún cuando el mercado natural de nuestras Fuerzas Armadas son las bajas que realizan las naciones desarrolladas, estas adquisiciones implican normalmente la obtención de crédito de los proveedores. Existe, así, una deuda acumulada por los institutos armados que en los próximos 5 o 6 años compromete una fracción importante del ingreso asegurado por la ley a cada uno de ellos.⁵⁰ Esto también ha significado que, en promedio, no menos del 40% de lo cancelado por equipos sea interés por el uso del crédito.

1.2 La distorsión económica generada por el impuesto a Codelco.

En términos generales se puede afirmar que todos los impuestos que no son de suma fija, es decir que no son independientes del contexto real del agente sujeto del impuesto, son distorsionadores, ya que se aplican sobre variables que, en algún grado, permiten al individuo o a la organización, alterando sus decisiones, modificar sus obligaciones tributarias. Estos impuestos distorsionadores son ineficientes en el sentido que generan un deterioro del bienestar de la comunidad que, al menos en teoría, es evitable. La magnitud de la pérdida neta de eficiencia en un mercado particular debida a un impuesto, está directamente relacionada con la magnitud de la tasa del impuesto y con las características de la oferta y demanda del bien sujeto a impuesto, específicamente con la elasticidad de esas funciones, y es diferente para el corto o largo plazo. Sin embargo, existen otras características de la oferta que también inciden en el tamaño de la distorsión provocada por un impuesto. Para el caso que nos preocupa, especial mención cabe a la propiedad, es decir a si las empresas de la industria son privadas o estatales, y, en este último caso, a las políticas de distribución de las utilidades generadas en la operación.

Evidentemente, un impuesto de la magnitud del aquí discutido, que alcanza a 10% del ingreso total generado por las exportaciones de cobre y subproductos de Codelco, tiene potencialmente impactos notables sobre el mercado al cual es aplicado. No obstante, por la magnitud relativa de esta empresa estatal en

⁵⁰ Actualmente existe deuda hasta el año 2005. Los montos exactos y el perfil de pagos no pudieron ser obtenidos.

la producción mundial de cobre⁵¹, no es demasiado lejano a la realidad sostener que ella, como empresa, enfrenta una demanda que casi es perfectamente elástica o, en otras palabras, no tiene influencia sobre el mercado. En tal circunstancia, el peso completo del impuesto recae sobre la empresa y nada de él sobre los consumidores. Esto, si bien desplaza la incidencia del impuesto desde los consumidores a la empresa, no modifica, necesariamente, la magnitud de la distorsión asociada a él. Pero sí hace diferencia que la empresa involucrada sea estatal y que, como política explícita, sus utilidades operacionales sean entregadas completas al fisco.

En términos generales, la presencia del impuesto debería afectar el costo y la disponibilidad de recursos para la operación de la empresa y para su desarrollo, al afectar la rentabilidad de los nuevos proyectos de inversión. Respecto a este último aspecto, es evidente que, al menos hipotéticamente, puede ocurrir que un impuesto como el que pesa sobre Codelco deje fuera de opción a aquellos proyectos cuya evaluación económica arroje rentabilidades que se encuentren en el margen. El que esto aparentemente no haya ocurrido hasta ahora, no constituye base alguna para sostener que no pueda ocurrir en el futuro, más aún en una industria que desde hace años debe luchar con las reducciones en las leyes del mineral y las alzas de costos derivadas de éste y otros factores.

Lo dicho hasta aquí es básicamente lo mismo que sería aplicable a una empresa privada cualquiera; la diferencia surge, no obstante, en lo relativo a la disponibilidad de recursos internos para inversión. En efecto, Codelco tributa en primera categoría la tasa general de 15% sobre la renta imponible, más un impuesto a la renta adicional de 40% definido en el artículo N°2 del decreto ley N° 2.398. Pero ha sido, y seguirá siendo política declarada de esta empresa, entregar todos sus excedentes al fisco, por lo que el impuesto de 10% sobre sus exportaciones de cobre y subproductos, deja de ser, desde este punto de vista, una variable relevante para su administración. Si el impuesto en comento se eliminase, las utilidades de la Corporación crecerían en una magnitud equivalente, pero esas mayores utilidades operacionales se irían de todas formas a las arcas fiscales, en parte como mayores impuestos a las utilidades y en parte como mayores aportes. El financiamiento de la empresa para su inversión proviene de fondos que no constituyen utilidad operacional. Entre ellos, depreciación, mejoramiento en el manejo de inventarios y cuentas por cobrar, provisiones de largo plazo. También

⁵¹ La producción de cobre de Codelco representa cerca del 15% de la generada en los países occidentales. Sus reservas actuales (unos 9.000 millones de toneladas métricas, con una ley de 0,9%) equivalen a 70 años de operación y representan el 20% de las reservas conocidas del mundo.

existen, aunque en bajo nivel, créditos de la banca internacional.

Así, lo pertinente para nuestro análisis es que la presencia de este impuesto, en el contexto actual en que se desenvuelve Codelco, y que es el que continuará en el mediano plazo, no hace diferencia respecto a los recursos disponibles por la empresa ni en sus costos de producción e inversión relevantes y, por lo mismo, no afecta sus decisiones de producción, respecto a las instalaciones hoy en operación, de contratación de trabajadores, ni de inversión. Al ser estas decisiones las mismas con o sin impuesto, la distorsión potencialmente asociada a él desaparece.

Lo anterior, sin embargo, no es necesariamente válido para la planificación estratégica de largo plazo de la empresa, ya que la presencia del impuesto puede incidir en la posibilidad de participación de Codelco en proyectos con otras empresas de la industria. Este tema, por supuesto, no tendría relevancia en tanto la empresa permaneciese como totalmente estatal y fuese esa la vía de desarrollo escogida; pero sí podría llegar a tenerla en otros casos y, específicamente, para la viabilidad política de asociaciones más generalizadas de producción de cobre con empresas privadas, al quedar las ventas de estas sociedades fuera del ámbito de aplicación de la ley 13.196⁵². De alguna forma aparece aquí un conflicto de intereses entre la necesaria modernización de la Corporación del Cobre, y el financiamiento del equipamiento de las instituciones armadas. Por una parte, la administración de la empresa, buscando aumentar la productividad y la eficiencia de la Corporación, ve en la asociación con privados una clara ventaja estratégica, mientras para las Fuerzas Armadas la esencia misma de tal proceso reviste un peligro cierto de disminución de sus ingresos para equipamiento.

El desarrollo eficiente de Codelco requiere de una flexibilidad de acción que la presencia del actual impuesto a beneficio de las instituciones armadas limita severamente. Aquí es donde está la más importante de las distorsiones que impone la ley reservada del cobre.

Un ámbito distinto de análisis es abandonar la visión de la empresa como unidad y adentrarse en las motivaciones de los distintos grupos que la integran. Nuevamente allí se vería que la reacción al impuesto no es trivial ni simétrica a todos. Esto sale de la esfera de este trabajo, por lo que no se profundizará; existe, en todo caso, una amplia literatura que se ha desarrollado en organización industrial a este respecto.

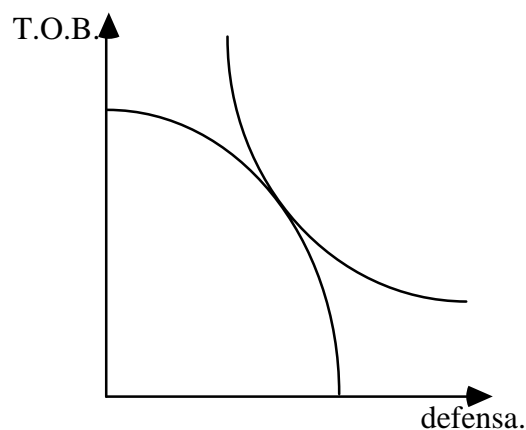
⁵² Un ejemplo concreto de un asociación con estas características es El Abra, donde Codelco mantiene el 49% de la propiedad.

En síntesis, este impuesto, aplicado a beneficio de las Fuerzas Armadas, aún cuando parece tener un impacto no significativo sobre la operación de la empresa estatal, afecta sus decisiones de largo plazo y el ámbito de acciones viables respecto a la Corporación del Cobre, por parte, quizás más que de sus propios ejecutivos, de la autoridad política nacional. Existe, por eso, una distorsión en buena medida no cuantificable, pero potencialmente relevante que sugiere la búsqueda de opciones más neutrales al impuesto establecido por la ley 13.196.

1.3 ¿Es el monto de recursos recaudados suficiente?

Al situar la discusión en la esfera de las Fuerzas Armadas, dos son los problemas que inmediatamente aparecen. El primero implica determinar, o por lo menos intentar un juicio fundado respecto a si el monto global de fondos entregados es el "adecuado"; el segundo, si tales fondos son eficientemente distribuidos entre las partes. Esta sección se centrará en lo primero, dejando el otro tema para la siguiente.

En términos generales, la generación de una combinación económicamente eficiente de todos los bienes requiere de un análisis conjunto de las posibilidades de producirlos con las preferencias de la sociedad por los distintos bienes. En el gráfico que sigue se ejemplifica el problema situado en un mundo de dos bienes: defensa y todos los otros bienes. Las posibilidades de generarlos se representan en la curva de posibilidades de producción y las preferencias de la comunidad por esos bienes, en la curva de indiferencia.



La cantidad óptima de defensa viene dada por la que determina el punto de tangencia entre las dos curvas. En ese punto se cumple que el beneficio

marginal para la sociedad de esta última unidad del bien es igual al costo marginal que le impone. Para decidir, entonces, si se debe gastar más, o menos, en defensa se debería evaluar el aporte marginal neto que esos gastos adicionales hacen a la protección de la comunidad. Si tal aporte es positivo, el gasto en defensa debería aumentar; si es negativo, disminuir. El análisis anterior tiene, sin embargo, limitada aplicabilidad práctica básicamente por dos razones: la imposibilidad de medir la preferencia efectiva de la comunidad por el bien público defensa y, conectado con eso, la dificultad de cuantificar la protección adicional que otorga un aumento en el gasto militar.

El problema se complica aún más cuando al situarse en un contexto amplio, en que se decide respecto a muchos bienes públicos al mismo tiempo. La decisión de cuanto se gasta en cada uno deriva, de nuevo, de un análisis de la urgencia relativa de las demandas por cada uno de ellos y de sus costos relativos de producción. Lo anterior significa que no es posible determinar en forma aislada el nivel de producción eficiente de un bien público, sino que ello es resultado de un proceso de optimización general que tiene como restricción la cantidad de recursos públicos disponibles. Pero también significa que el problema de objetividad destacado en el caso del gasto en defensa, se repetirá para muchos otros, obligando, finalmente, a la autoridad a la introducción de juicios valóricos sin los cuales el problema planteado quedaría indeterminado.

El bien público defensa tiene dos dimensiones fundamentales: la disuasión y la defensa propiamente tal, cuando aquella ha fallado. El aspecto más relevante para la decisión pública que es habitual está centrado en el primero de estos elementos, siendo precisamente éste, la disuasión, el más difícil de evaluar. Las diferentes apreciaciones que respecto a la capacidad disuasiva adicional que provean distintas configuraciones de gasto y respecto al nivel mismo de disuasión requerido, hacen, también, que el nivel considerado adecuado para este gasto quede sujeto a una elevada varianza, siendo en la realidad actual ineludible, como se dijo, la introducción de juicios valóricos por parte de la autoridad política para lograr una decisión.

Los antecedentes anteriores dan una guía para aproximarse a lo que realmente implica generar una respuesta respecto a lo apropiado que pueda ser un cierto nivel de gasto militar, respuesta que en general está fuera del contexto de este trabajo, y que de la discusión previa es claro además que no es única. No obstante, sí es válido, circunscribiéndose al monto que deriva del impuesto a Codelco, revisar en qué medida éste podría satisfacer alguno de los criterios señalados. En realidad, esto resulta un ejercicio sencillo dado que las variables centrales en el proceso de definición de ese monto no tienen

correlación alguna con ningún aspecto de la defensa nacional ni con sus instituciones.

Los determinantes del ingreso que obtienen las Fuerzas Armadas para su equipamiento bélico son, dada una tasa de impuesto fijada por la ley, el precio del cobre en los mercados internacionales y la cantidad de ese mineral (y de sus subproductos) que Codelco venda en ellos. Es obvio así que la restricción presupuestaria intertemporal que enfrentan estas instituciones para inversión en equipamiento, no tiene relación de ningún tipo con los elementos que debiesen determinar el nivel apropiado de su gasto y, por lo mismo, que la situación que hoy existe es necesariamente ineficiente, aunque es imposible con los antecedentes disponibles poder hacer un juicio fundado sobre el signo que debiese tener el cambio en ese ingreso para acercarlo a su nivel óptimo. La definición de ese monto, o de un rango dentro del cual él se pueda moverse, que puede resultar ser mayor o menor que el actual, es la conclusión de una apreciación político-estratégica de mediano y largo plazo que corresponde hacer a las Fuerzas Armadas y a la autoridad política del país.

Es evidente que partiendo de una cifra arbitraria, los cálculos que sobre ella se realicen darán resultados igualmente infundados. Esto es lo que ocurre con la última modificación a la ley 13.196, realizada en 1985, que introdujo, además de lo ya señalado en páginas anteriores, una cláusula de reajustabilidad del aporte mínimo que reciben las Fuerzas Armadas basada en la variación anual del Índice de Precios al por Mayor de los Estados Unidos. Es nítido que la elección de este índice es arbitraria y no tiene conexión efectiva con la evolución de los precios de los productos que integran la "canasta" relevante al objeto de la ley, por lo que sólo suma una distorsión adicional que es totalmente equivocado interpretar como un procedimiento válido de mantención del valor real de los recursos recibidos⁵³. La aplicación de este reajuste desde 1987, año en que debía iniciarse, significa que, si realmente se aplicó, el monto mínimo a repartir a comienzos de 1996 sería cercano a los 200 millones de dólares.

1.4 La asignación de los recursos entre las Fuerzas Armadas.

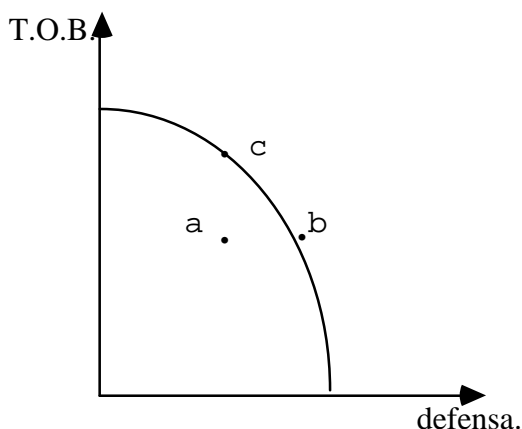
El monto recaudado por la aplicación del impuesto a Codelco, se reparte por

⁵³ Cuando se eligió el IPM de los Estados Unidos como índice de actualización del piso de la ley, aparentemente no se tuvo presente que él podía experimentar variaciones anuales negativas, lo que, en el lapso de aplicación de esa cláusula ha ocurrido, seguramente complicado adicionalmente su uso, al poner en conflicto la letra con el espíritu de la ley reservada del cobre.

tercios entre las Fuerzas Armadas. Este sistema se hizo aún más estricto al suprimirse los aportes que éstas debían hacer al CONSUDENA durante el período comprendido entre 1988 y 1994, según fue dispuesto por los integrantes de ese Consejo en 1986⁵⁴.

La distribución de los recursos por partes iguales, si bien atractiva por su simplicidad, y con posibles aspectos positivos desde algún punto de vista, adolece, no obstante, de un problema central: ella no está relacionada en ninguna forma con los requerimientos derivados de la planificación de la defensa nacional, primero, y de las instituciones, después. El resultado es, por eso, una asignación ineficiente de recursos que reduce el valor social del producto generado por las instituciones de la defensa nacional.

Para un mundo de dos bienes, defensa y todos los otros bienes, lo dicho implica una asignación como la del punto A del gráfico que sigue. Un movimiento hacia la frontera, a B o C, por ejemplo, es decir un mejoramiento en la asignación de los recursos, permitiría producir más de todo, sin tener que sacrificar producción actual.



El desperdicio de recursos que este proceso involucra tiene dos niveles. En primer lugar al entregar una proporción fija por institución impide que se financien los proyectos según su contribución adicional al sistema global de defensa del país. Esto significa que el desarrollo relativo de las instituciones armadas no depende tanto de su importancia para la nación como de la restricción presupuestaria rígida de que cada una dispone. En segundo lugar, como cada institución recibe por disposición legal un tercio de lo recaudado por el impuesto, ella lo gastará de todas maneras, siendo el criterio de

⁵⁴ La referencia a este hecho se encuentra en una nota al cuadro N° 5 del anexo del trabajo de Carlos Villar: "Gasto Militar, Tema de Reflexión", Memorial del Ejército, julio de 1992.

selección y de corte más probable, en ese caso, la cantidad de recursos disponibles y las presiones de los grupos de interés internos a la institución, más que la calidad de los proyectos.

2. Fuente Alternativa de Financiamiento.

Dadas las ineficiencias que presenta financiar las adquisiciones de equipos bélicos e infraestructura de las Fuerzas Armadas con un impuesto a las exportaciones de Codelco, tanto para ésta como para aquellas; ineficiencias que tienen su expresión más fuerte en la virtual inconsistencia entre las nuevas líneas de desarrollo estratégico de la industria estatal del cobre y la existencia del mencionado impuesto, y entre la planificación de las instituciones armadas y los recursos que reciben, resulta natural la búsqueda de opciones a él.

La idea central en la que debe fundamentarse cualquier propuesta de una nueva fuente de financiamiento para el equipamiento bélico de las Fuerzas Armadas, es que ella no puede producir distorsiones adicionales sobre la asignación de recursos de la economía nacional y debe propender a generar una cantidad de recursos que esté relacionada con la planificación estratégica global e institucional. El primer paso en este proceso, sin embargo, es estimar los efectos fiscales de la eliminación de la "ley del cobre", objetivo que tiene la sección siguiente.

2.1 Efecto sobre los ingresos fiscales de la eliminación de la Ley Reservada.

Para nuestros fines aquí, se puede asumir que el aporte anual promedio de Codelco a las Fuerzas Armadas es de unos 250 millones de dólares, valor que corresponde al rendimiento medio de esta ley en lo que va de la presente década. Esta es, por lo tanto, la cifra en que se incrementarían las utilidades antes de impuestos de la Corporación si fuese derogada la ley 13.196. De esa cantidad, un 55%, es decir 138 millones de dólares, correspondería a mayor ingreso tributario del fisco. El resto, por la política antes mencionada de Codelco de traspaso de todos sus excedentes al Estado, llegaría también a las arcas fiscales, pero como transferencia.

El punto central que interesa destacar es que la supresión del impuesto que soporta Codelco por sus ventas al exterior de cobre y sus subproductos, implica entonces un aumento en semejante magnitud de los ingresos recibidos por el fisco. Aún cuando ellos llegan desde dos orígenes distintos (impuestos y transferencias), pasan a formar parte de las rentas generales de la nación, momento en que se torna irrelevante para el uso posterior la fuente de los fondos.

2.2 Fuente de fondos alternativa.

Al postular opciones al actual impuesto al ingreso por exportaciones de Codelco, resulta central poder identificar con precisión el monto de recursos que sería necesario transferir a las instituciones armadas, o el rango dentro del cual este monto podría encontrarse. Como antes se dijo, la determinación de esa cifra resulta de un análisis en que las variables principales son los requerimientos que se deducen del plan de guerra de las Fuerzas Armadas y los costos de oportunidad de tales recursos. Como la parte medular de esa información no es, ni puede ser, pública,⁵⁵ no tiene sentido intentar juicios sobre ese monto, por lo que la única hipótesis de trabajo que se puede plantear, y que es tan buena como cualquier otra, es que el monto anual de fondos a entregar en el mediano plazo es igual al promedio de lo entregado durante los noventa, esto es unos 250 millones de dólares. Surge aquí, sin embargo, una distinción necesaria; de esa cantidad sólo una parte está asegurada en la ley actual y, de hecho, en la operación con estos fondos las instituciones armadas no son autorizadas a comprometer ingresos probables, sino solamente aquellos que forman el piso o ingreso seguro. Actualmente, por la aplicación de la cláusula de reajustabilidad incorporada en la ley, el ingreso mínimo de cada institución es del orden de 70 millones de dólares, por lo que el piso citado es, en global, cercano a los 210 millones de dólares.

La estabilidad en el tiempo de los recursos que perciben las Fuerzas Armadas, estabilidad que en realidad es más nominal que real, es uno de los valores centrales que hoy se le otorga a la actual legislación. La base implícita tras este resguardo que buscó el legislador, ya incluso en la primera versión de la ley, es la percepción, en algunos círculos, que el proceso político de asignación de recursos está especialmente centrado en un horizonte de corto y quizás mediano plazo, mientras la problemática propia de la defensa tiene un horizonte esencialmente de largo plazo. Esto, sumado a la imposibilidad de predecir eventos que están potencialmente distantes en el futuro, es probablemente la explicación principal a la aprehensión de los uniformados y de grupos afines a ellos, que el gasto militar sería reducido notoriamente en un proceso abierto y libre de discusión política.

Lo anterior, por supuesto, no tiene por qué ser efectivo. Es perfectamente posible que en un proceso realmente informado, en que las Fuerzas Armadas

⁵⁵ En realidad, los antecedentes que se requerirían para poder definir adecuadamente el nivel de recursos que debería entregarse a las Fuerzas Armadas con el objeto de financiar su equipamiento bélico, son en buena medida secretos y manejados sólo por esas instituciones.

se preocupasen de entregar la información relevante a los actores civiles en este proceso, el gasto militar no sufriese reducciones, o para el caso, tampoco aumentos, arbitrarios. No obstante, la magnitud de la reforma que se propone en este documento, no permite además correr el riesgo implícito en la verificación respecto a cual de las dos hipótesis anteriores es la verdadera. Un mínimo estable debe existir por un tiempo razonable más. En el presente el único mínimo que podría ser aceptable para las partes involucradas es el que resulta de la mantención parcial del statu quo, es decir la entrega de aproximadamente 210 millones de dólares para ser repartidos entre las tres instituciones.

Sobre ese mínimo, será el balance entre las demandas y las disponibilidades del sector público lo que determine cuanto más pueda ser asignado a defensa, o, puesto en otras palabras, el resultado del análisis de cuánto más es requerido para defensa con mayor urgencia que para otros fines. Aquí se ha postulado en forma arbitraria, y sólo con fines expositivos, que este adicional sería de 40 millones de dólares. Se tendría así un ingreso mínimo (US\$ 210 millones) y un ingreso meta, que se ha fijado en alrededor de 250 millones de dólares.

El financiamiento de la inversión en equipamiento de las Fuerzas Armadas, en los montos antes indicados, que son válidos para el corto y mediano plazo, alrededor de unos seis años, debiese provenir de los ingresos generales de la nación. Estos, al eliminar el impuesto a Codelco aumentan aproximadamente en la misma magnitud, por lo que tal mecanismo de financiamiento no genera, en promedio, presiones adicionales sobre el presupuesto fiscal.

No obstante, la eliminación de la ley del cobre debiese producirse conjuntamente con un compromiso de la autoridad política de entregar a las instituciones armadas, al menos, la cifra que hoy corresponde al piso de la actual ley durante el plazo que tome llegar a definir el nivel de inversión compatible con los planes estratégicos de la defensa nacional y avanzar en los procesos de tecnificación de la toma de decisiones como se propone en este estudio; período que se ha supuesto igual a seis años.

En el largo plazo, los niveles de inversión que podría requerir la defensa del país son imposibles de estimar, así como también lo son los recursos con los cuales la sociedad contará para hacer frente a ello. Sin embargo, siempre será cierto que este sector opera con horizontes temporales que no son menores de cinco o seis años. Se requiere, por lo mismo, dar estabilidad a los planes, independizándolos de la evolución coyuntural de la economía nacional.

Para lograr ese objetivo se propone la creación de un **Fondo de Inversión en Defensa**, el cual operaría, en términos simples, como una cuenta de ahorro que en un horizonte infinito nunca se gasta y que ayuda a separar el flujo de gastos permanentes del ingreso del período. El fondo sólo se podría usar para la adquisición de sistemas de armas, quedando la especificidad del uso de estos recursos protegida por la ley que lo crearía. Para formar este fondo se propone que el fisco deposite recursos cuando la tasa de crecimiento de sus ingresos tributarios supere la tasa de aumento de su gasto corriente permanente; en otras palabras, parte del ahorro anual del Estado iría a integrar el fondo. El depósito sería calculado como una fracción de esos ingresos adicionales por impuestos, estando tal fracción condicionada a la situación esperada en el ámbito de defensa y al nivel de recursos del fondo. Por otra parte, el fisco giraría fondos, y aportaría con eso recursos al financiamiento de las adquisiciones de equipamiento militar, en el caso contrario.

En base a lo anterior, el fondo se integraría como:

$$AF = \Upsilon (\hat{t} - \hat{g}) \quad ; \text{ para todo } \hat{t} \geq \hat{g}$$

sujeto a que $F \leq \Theta$

donde:

AF : aporte fiscal al fondo.

\hat{t} = tasa de variación de los ingresos tributarios.

\hat{g} = tasa de variación del gasto corriente permanente del fisco.

F = monto acumulado en el fondo.

Θ = nivel máximo fijado al fondo.

Por su parte,

$$\Upsilon = f [(F - \Theta)_i; \sum_{i+j} E_i (F - \Theta); \emptyset]$$

es decir, el parámetro \forall depende de la relación actual entre el nivel efectivo y el máximo del fondo, de la relación esperada entre esas variables, y de otros elementos asociados a los determinantes del nivel del gasto en equipamiento previsto.

El fondo de inversión propuesto debiese, como se aprecia del desarrollo previo, tener un tamaño máximo, por ejemplo, el equivalente a dos años de inversión en las Fuerzas Armadas, o a cualquier otro lapso que se considere prudente, pero lo que es claro es que no puede acumular recursos en forma ilimitada. No ocurre lo mismo en el sentido inverso, es decir el fondo podría agotarse sin que ello represente una amenaza a los niveles de inversión que las instituciones armadas tengan programado si las expectativas de crecimiento de la economía nacional permiten esperar la recaudación de los recursos futuros requeridos.

La mecánica de funcionamiento que se ha descrito es válida, sin embargo, en un contexto algo distinto del actual. Específicamente, parte de la base que los niveles de autoridad pertinentes ya han acordado cuál es el gasto en equipamiento que satisface eficientemente los escenarios estratégicos probables que el país podría enfrentar en un futuro predeterminado. Tal decisión no ocurrirá en el corto plazo, pero sí se puede esperar que en el mediano plazo un acuerdo en este sentido se haya alcanzado. ¿Cómo se une entonces el funcionamiento de corto plazo del fondo propuesto con su operación de mediano y largo plazo? Una posibilidad, por supuesto no la única, es que el fisco comience a generar el fondo aportando durante, por ejemplo los próximos seis años, la diferencial entre el aporte mínimo asegurado a las instituciones y el que se ha llamado "aporte meta", es decir la diferencia entre el mínimo y el efectivo recibido en promedio por éstas en el pasado reciente.

La reforma planteada, cuyo objetivo final es hacer más eficiente la asignación de recursos a las instituciones de la defensa nacional, requiere, por supuesto, un avance gradual en la calidad de los procesos de toma de decisiones en el sector. Es completamente evidente que, referidos a la inversión en equipamiento bélico, la repartición de los recursos entre las instituciones no puede continuar como es hoy en día. Es cierto también que no es posible un proceso de competencia instantánea entre las instituciones por los fondos para inversión, pero en el largo plazo tal competencia debiese existir, siendo financiados sólo los proyectos que son más "rentables" para la defensa nacional. En el período de transición entre lo actual y el ideal futuro, una parte de los recursos tendrán que seguirse repartiendo por igual a las tres

instituciones. Una posibilidad es entregar a ellas un aporte fijo igual al nivel anual de pagos de la deuda más alta hoy vigente. La diferencia entre este aporte fijo y el aporte total (por ejemplo, 250 millones de dólares) debiese ser concursable, siendo la base fundamental de tal concurso la evaluación de los proyectos institucionales desde una óptica conjunta.

En el período de transición es absolutamente central comenzar el desarrollo de las capacidades técnicas necesarias, a nivel institucional y ministerial, para hacer del proceso de asignación de recursos a proyectos, uno que realmente maximice el valor de la defensa nacional que tales recursos contribuyen a producir. La sección siguiente desarrolla los elementos principales de lo que constituye un método técnico de asignar los recursos entre las instituciones.

3. Métodos de Asignación Institucional de Recursos.

En las páginas que siguen interesa, en primer lugar, describir brevemente el método básico de análisis que actualmente existe, o se supone que existe, al interior de las instituciones para la asignación de recursos a las distintas ideas de inversión, para luego desarrollar una propuesta, que lo modifica en términos de ámbito y naturaleza.

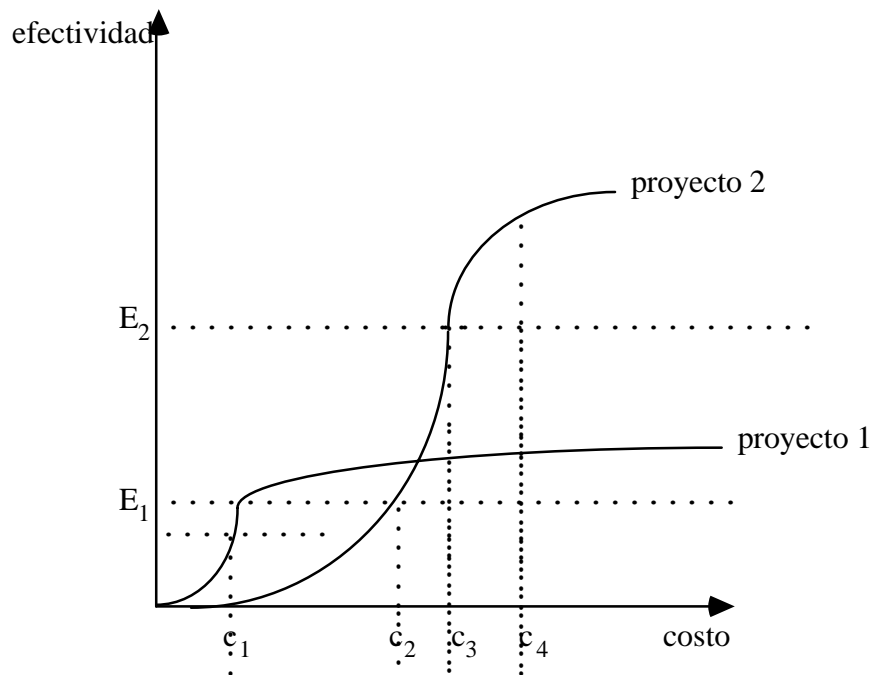
3.1 La evaluación institucional de proyectos.

En general, la apreciación respecto a la bondad de una asignación determinada de recursos implica la evaluación de los beneficios y costos que ella involucra para quien la ejecuta y, en algunos casos, también para el resto de la comunidad. Sin embargo, en muchos tipos de proyectos, cuando ellos se estudian en una perspectiva restringida a la tarea específica para la que están diseñados, la cuantificación y expresión en unidades monetarias de las variables que determinan esos beneficios y costos no es factible, por lo que el uso de métodos alternativos se torna esencial. Este es precisamente el caso de muchos de los proyectos relacionados con el equipamiento militar, los cuales si bien tienen costos que normalmente son medibles, implican beneficios que, en general, no es posible cuantificar. El método que los economistas han creado para evaluar proyectos con estas características es el denominado de "costo-eficacia".

La esencia del análisis de costo-eficacia es la de encontrar la alternativa que satisface un cierto criterio de eficacia al mínimo costo factible. Los problemas que este análisis ha enfrentado en la práctica son muchos, pero posiblemente los más relevantes han sido la subestimación de costos, especialmente de

aquellos ligados a la operación, en este caso del sistema de armas, y la determinación adecuada de la eficacia. La medición de esta última, que luego debe ser comparada con una "escala de efectividad", debe necesariamente reflejar los aspectos vitales del problema, compensando, en muchas ocasiones, completo realismo con facilidad y oportunidad de medición. Inevitablemente el equipo evaluador del proyecto deberá mantener constantes durante el estudio una serie de elementos de la realidad para lograr conclusiones definitivas a un costo razonable, siendo parte central de su éxito la capacidad para identificar las variables fundamentales del problema que se busca resolver.

Una aplicación simplificada del criterio de costo-eficacia se ilustra en el gráfico siguiente. En él se estudian dos alternativas (proyectos 1 y 2) para lograr un objetivo determinado.

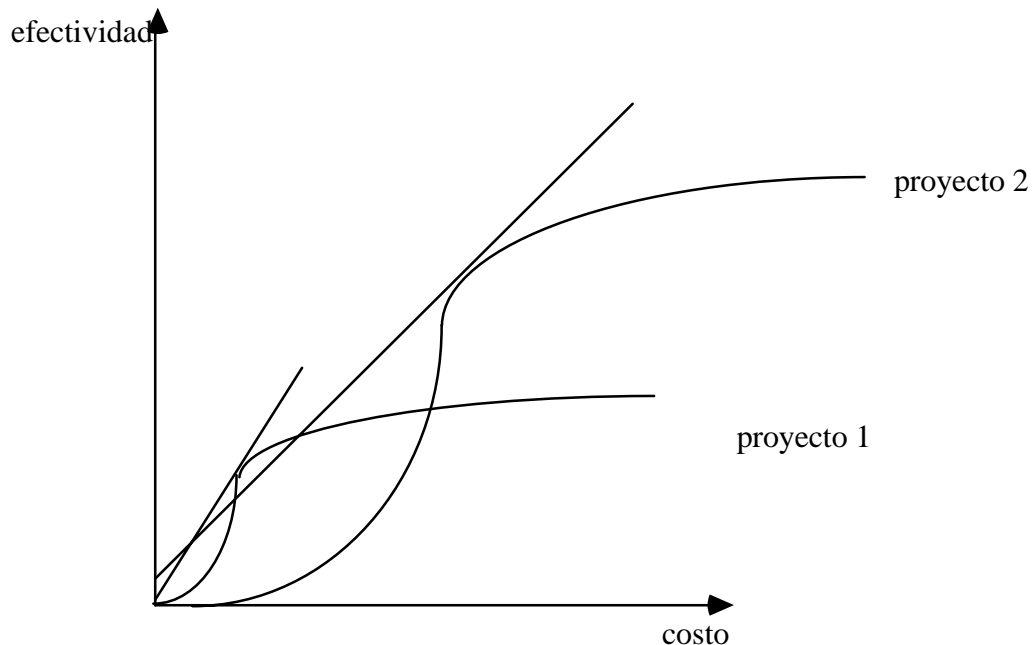


Tal como están planteadas ambas opciones en el gráfico, es claro que no es posible decidir entre ellas. Falta la definición del objetivo que se busca con los proyectos en estudio. Así, si bien el proyecto 1 alcanza sólo un nivel moderado de efectividad, por ejemplo en E_1 , lo hace a un costo sustancialmente menor que el proyecto 2; si ese nivel de efectividad es suficiente, la elección lógica es la opción 1, ya que es la de costo menor. Si se requiere, en cambio, una efectividad mínima como E_3 , la selección obvia es el proyecto 2. Ahora bien, si C_3 es un costo válido de enfrentar, aparece como

muy fuerte el argumento por gastar C4, ya que con él se logra un aumento considerable de efectividad con un bajo costo marginal.

El punto que interesa destacar, en todo caso, es que normalmente no es posible escoger entre un grupo de opciones solamente sobre la base de los datos de costo y efectividad como se presentan en el gráfico anterior. Habitualmente, deberá definirse o un nivel mínimo aceptable de efectividad, minimizando el costo para lograrla, o un costo máximo para el cual la efectividad deberá ser llevada a su más alto nivel posible dada esa restricción.

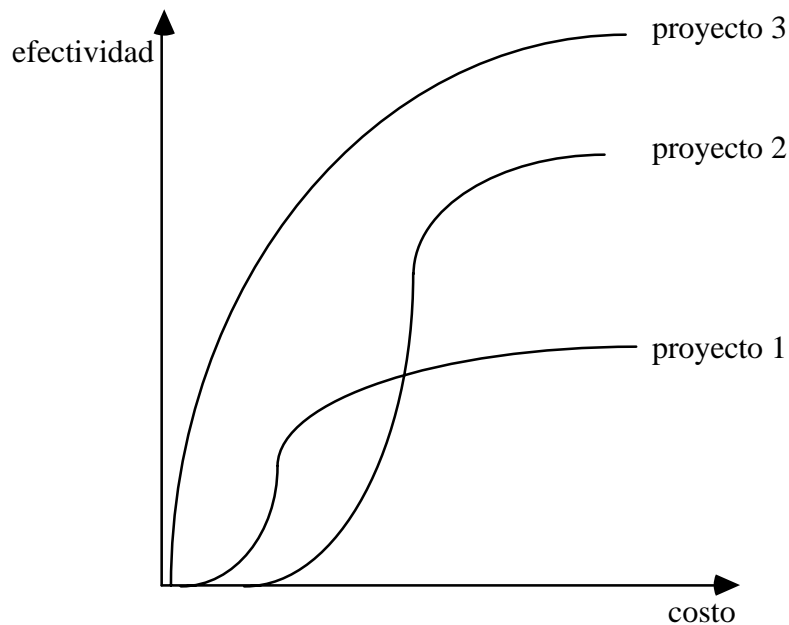
Un criterio que a primera vista puede parecer como una alternativa al anterior, porque aparentemente no fija ni costo ni efectividad, es el de maximizar la razón de efectividad a costo, ya que lo que normalmente se desea es aumentar la primera reduciendo los costos asociados. Sin embargo, el uso de este criterio tiene serios inconvenientes, como se puede observar en el gráfico que sigue. Dado que la razón efectividad-costo para cada alternativa no es más que la pendiente de una línea trazada desde el origen a un punto de la curva correspondiente a esa alternativa, la forma de las curvas que hemos dibujado implicarían la selección inmediata del proyecto 1. No obstante, si E3 es el nivel mínimo de efectividad requerido, la elección recaería en el proyecto 2.



El aspecto del problema que se destaca de este gráfico es que, a no ser que la decisión pueda ser completamente independiente de los niveles absolutos de

costos y efectividad, un criterio como el descrito no es útil.

En las situaciones graficadas no existe ninguna alternativa dominante en todas las circunstancias. La existencia de esta dominancia, aún cuando rara, podría ocurrir. El proyecto 3 de la figura siguiente domina a los otros dos proyectos para todos los niveles de inversión y efectividad.



Una complicación adicional que enfrenta el tipo de análisis que se ha descrito es que él se desenvuelve en un contexto de cambios aleatorios en las variables de estado del problema, lo que obliga a la consideración de modelos probabilísticos de donde surgen distribuciones de probabilidad para la efectividad y los costos.

El método de costo-eficacia, de cuya naturaleza se ha dado la intuición en los párrafos precedentes, es el que existe en aplicación actualmente en las Fuerzas Armadas. Su nivel de desarrollo no es, sin embargo, homogéneo entre ellas, destacándose la Armada como la institución que más ha avanzado en la aplicación de esta técnica a sus decisiones de inversión. El Estado Mayor de la Defensa Nacional elaboró, en los primeros años de la década de los ochenta, en conjunto con las instituciones armadas, un manual de evaluación de proyectos de defensa, sin embargo ese manual ha tenido poca influencia en la situación particular de cada institución. Una de las razones que explica esto es que no existe ninguna forma de análisis conjunto de proyectos, por lo que el estado de desarrollo de la técnica queda a la voluntad y posibilidades de cada una de las instituciones.

Pero incluso si se asumiera que todas las instituciones han implementado con la misma energía y eficacia los procedimientos de evaluación de proyectos de inversión, ¿es el resultado esperable de tal proceso un óptimo? Claramente no, y ello porque, en el mejor de los casos, se podría sostener que se ha logrado una "optimización" en la asignación de recursos intrainstitucional, pero como esa asignación no considera ni evalúa las interrelaciones con el resto del sistema de defensa, su resultado no maximiza el valor del bien público defensa. En realidad, no considera justamente que la defensa es un sistema.

3.2 Asignación de recursos de inversión a nivel defensa.

La diferencia básica entre el enfoque anterior y el que se describirá ahora radica en la visión sistémica que involucra, y que se refleja en la consideración de la defensa nacional como un conjunto interdependiente, dentro del cual no es posible decidir la configuración de una institución sin tomar en cuenta los efectos que tal estructura tiene sobre las otras y de éstas sobre la primera. Así, la elección de un sistema de armas entre varias opciones nos obliga a estudiar, finalmente, su aporte al sistema de defensa nacional más que a una institución en particular.

Dado que un análisis como el indicado está afectado por una enorme gama de variables, no todas activas en todos los contextos, la primera decisión que debe hacerse es respecto al nivel de análisis que se efectuará. Este nivel va desde estudiar como diferentes configuraciones de fuerzas permiten la obtención de un objetivo militar específico, hasta analizar los efectos sobre la política nacional y las relaciones internacionales que tales configuraciones podrían tener.

El propósito esencial de realizar evaluaciones de las capacidades de distintas configuraciones de fuerzas militares (por ejemplo, distintas combinaciones de fuerzas de tierra y aire) es el de determinar la efectividad de esas combinaciones en la implementación de la política de seguridad del país. Evidentemente, la solución óptima implica, normalmente, una configuración de fuerzas diversificada, siendo la sustitución completa de una institución por otra alejada de toda realidad. No obstante, en el espacio que se abre entre la óptica institucional descrita en el punto anterior y la de fuerzas equilibradas en función a un objetivo nacional que es común, existe un amplio campo donde la evaluación de los costos y beneficios de las distintas opciones debe ser realizado, y, como antes dijimos, puede serlo a distintos niveles. En lo que sigue se distinguirá tres de esos niveles: de tarea, de

situación y de política nacional. Ellos corresponden también a tres niveles o jerarquía de decisiones.

- i) *Análisis de distintas fuerzas para lograr la misma tarea:* a este nivel se busca definir la efectividad de diferentes combinaciones de fuerzas o sistemas de armas para la consecución de un conjunto de misiones específicas. En su forma más simple, el estudio procederá definiendo primero la lista de tareas y, a partir de ellas, los objetivos militares asociados con su cumplimiento. Se podrá así llenar una matriz que relacionará combinaciones de armamentos con objetivos, de acuerdo a una medida del esfuerzo necesario para obtener un cierto nivel de daño. Estos antecedentes serán luego comparados con los costos involucrados, lo que posibilitará la comparación igual efectividad-distinto costo, o distinta efectividad-igual costo.

	Combinación de Fuerzas					
Misión 1	1	2	3	4	...	n
Objetivo 1						
Objetivo 2						
Objetivo 3						
.						
.						
Objetivo n						

Una consideración adicional que haría el análisis anterior más adecuado es, por ejemplo, la introducción de medidas de distancia geográfica. Esto implica distinguir entre objetivos que están a diferentes profundidades en el territorio adversario, lo que condiciona los sistemas de armas más eficientes para cada caso. La matriz anterior se dividiría, así, en varias matrices, cada una para las misiones que están dentro de un rango de profundidad geográfica estratégicamente equivalente. También podrá ser útil definir los objetivos según su secuencia temporal, lo que daría origen a conjuntos de objetivos para distintos instantes del tiempo y evoluciones del conflicto.

El aspecto central que se quiere destacar, en todo caso, es que en el marco de la estructura lógica del análisis de costo-eficacia, se pueden diseñar métodos que permitan estudiar posibles ventajas y limitaciones de distintas configuraciones de fuerzas en el logro de misiones específicas. No obstante, un análisis de este tipo sufre de una limitación relevante que no se puede olvidar: él no considera el impacto que pueda

tener en la situación general del conflicto el cumplimiento de las misiones definidas, ni el efecto sobre la capacidad de un sistema de armas de la situación, o entorno, en que el conflicto se desarrolla.

Por lo anterior, la capacidad de los sistemas de armas o, más en general, de las combinaciones de fuerzas para lograr misiones específicas, no es un criterio suficiente para llegar a una apreciación respecto a la utilidad de esas fuerzas para la seguridad nacional. Esto nos lleva al segundo nivel de análisis.

- ii) *Análisis de distintas fuerzas en la misma situación:* al avanzar hacia este nivel el analista deberá hacer explícito el contexto en el cual las operaciones militares ocurrirán. Tal contexto incluye, en primer lugar, por supuesto, el objetivo de las operaciones militares en sí, pero además también incluye las condicionantes políticas, económicas y estratégicas a las que éstas puedan estar sujetas.

En el primer nivel de análisis, que se sintetizan en los párrafos precedentes, la relación entre un objetivo militar específico y la política nacional podía perfectamente ser olvidada; ello, sin embargo, no es así en este caso, donde se analizan un conjunto de esos objetivos y tareas y el impacto de ellos sobre el desarrollo del conflicto. Por esta misma razón, el análisis al nivel situacional requiere un enfoque distinto al utilizado a nivel de tarea. La simple eficacia militar estática no es ya suficiente; diferentes escenarios con sus probabilidades asociadas, serán característicos de este nivel de trabajo, donde se evaluarán los efectos sobre el desarrollo general del conflicto de distintas estructuras de fuerzas.

Las operaciones militares involucradas en cada escenario militar específico normalmente incluirán el uso de fuerzas combinadas, por lo que las interrelaciones críticas entre ellas y, con eso, la estructura de fuerzas deberá ser analizada con cierto grado de detalle.

La mayor cantidad de antecedentes que el estudio a este nivel involucra, que amplía el ámbito en que él se desenvuelve, implica también que la validez de las conclusiones depende críticamente del conjunto de elementos que se ha asumido caracterizan la situación que rodea al conflicto. En la determinación de tales elementos, la introducción de juicios y apreciaciones con distinto grado de fundamento es totalmente inevitable, ya que conlleva una definición respecto al tipo de conflicto militar que se puede esperar y a la forma en que se puede o debe

responder ante él. En otras palabras, puede sostenerse que el problema conceptual crítico para el analista en este segundo nivel es una definición adecuada de situación y la identificación, dentro de esa situación, de los factores centrales para realizar una comparación útil de distintas configuraciones de fuerzas.

La tabla siguiente presenta, a vía de ejemplo, un listado de criterios básicos posibles de usar en un análisis situacional. Evidentemente, esta lista no es exhaustiva, sino sólo tiene por objetivo dar una imagen más clara del tipo de estudio que se realiza en el nivel en comento.

CRITERIO		Combinación de fuerzas				
		1	2	...	...n	
1	Potencial destructivo	¿Cuán bien puede la fuerza diseñada destruir los blancos?				
2	Capacidad de Respuesta	¿Cuán rápido puede la fuerza diseñada estar lista para acciones militares?				
3	Movilización	¿Cuán rápido puede la fuerza desplazarse hacia los teatros de operaciones?				
4	Movilidad	¿Cuán rápido puede la fuerza moverse en el teatro de operaciones?				
5	Soporte	¿Cuán efectivamente puede la fuerza ser apoyada y mantenida?				
6	Sobrevivencia	¿Cuán vulnerable es la fuerza a acciones de los adversarios?				
7	Flexibilidad	¿Cuántas posiciones o capacidades distintas puede utilizar la fuerza?				
8	Capacidad de Control	¿Cuán factible es el control de la fuerza a los requerimientos del mando?				
9	Complementariedad	¿Cuán bien se complementa esta fuerza con las otras relevantes?				

Nota: Nivel 1: Corresponde al primer criterio.
 Nivel 2: Corresponde a los criterios 1 a 9.

El modelo que procesará los criterios anteriores deberá ser esencialmente dinámico y flexible para acomodar condiciones cambiantes y escenarios alternativos. Especialmente relevante es, en este tipo de estudio, el análisis de sensibilidad de los resultados frente a cambios en algunos de los parámetros principales del problema.

En síntesis, a nivel de situación se estudiarán las capacidades de distintas configuraciones de fuerzas, incluyéndose, por tanto, criterios que no era factible incorporar al nivel de tarea. El análisis ahora

implicará un mayor grado de complejidad y de incertidumbre, pero permitirá comparaciones más amplias respecto a fuerzas alternativas. Su limitación, sin embargo, es la situación para el cual está definido. El tercer nivel de análisis, por ello, lo extiende a la consideración de muchas situaciones.

- iii) *Análisis de distintas fuerzas para implementar la política nacional:* el objetivo final de la estructura militar es servir como elemento de apoyo a los objetivos permanentes de una nación. La configuración, por eso, de la defensa está últimamente determinada por la capacidad de distintas alternativas de satisfacer eficientemente esos objetivos, más que por la capacidad de enfrentar exitosamente situaciones dadas. Esto significa que en este nivel de análisis, los juicios de los actores principales del proceso de toma de decisiones son centrales.

Aún cuando el criterio de fondo que se tiene en cuenta al definir una estructura militar es la capacidad de ella de enfrentar distintas situaciones de conflicto probables, consideraciones conectadas a la política nacional serán también factores relevantes en esa definición y contribuirán sin duda a la forma definitiva de esa fuerza en un grado no menor. La tabla que sigue extiende los criterios hacia este último nivel de análisis.

CRITERIO			Combinación de fuerzas			
			1	2	....	...n
1	Potencial destructivo	¿Cuán bien puede la fuerza diseñada destruir los blancos?				
2	Capacidad de Respuesta	¿Cuán rápido puede la fuerza diseñada estar lista para acciones militares?				
3	Movilización	¿Cuán rápido puede la fuerza desplazarse hacia los teatros de operaciones?				
4	Movilidad	¿Cuán rápido puede la fuerza moverse en el teatro de operaciones?				
5	Soporte	¿Cuán efectivamente puede la fuerza ser apoyada y mantenida?				
6	Sobrevivencia	¿Cuán vulnerable es la fuerza a acciones de los adversarios?				
7	Flexibilidad	¿Cuántas posiciones o capacidades distintas puede utilizar la fuerza?				
8	Capacidad de Control	¿Cuán factible es el control de la fuerza a los requerimientos del mando?				
9	Complementariedad	¿Cuán bien se complementa esta fuerza con las otras relevantes?				

1 0	Versatibilidad	¿Cuán efectiva es la fuerza en una variedad de situaciones y crisis militares y político-militares?				
1 1	Capacidad de Disuasión	¿Cuánto contribuye la fuerza a nuestra capacidad de disuasión?				
1 2	Expandibilidad	¿Cuán rápido pueden capacidades adicionales ser movilizadas para integrar la fuerza?				
1 3	Aceptación Nacional	¿Cuál es el grado de aceptación interno de la fuerza?				
1 4	Aceptación Internacional	¿Cuál es el grado de aceptación de la fuerza por otros países relevantes?				

Nota: El nivel tres involucra los 14 criterios anteriores.

Al pasar desde los niveles más estrechos de análisis, en que se estudia cómo distintos sistemas de armas pueden lograr un cierto objetivo militar, hacia evaluaciones más amplias, en que participan un número creciente de variables y objetivos múltiples, se avanza también desde los métodos más limitados de evaluación costo-eficacia hacia el análisis de costo-beneficio. Este es el método analítico pertinente a este tercer nivel, donde se define, finalmente, la configuración de las fuerzas que integran la defensa nacional.

En la definición de esa configuración participarán normalmente las Fuerzas Armadas, a través de sus especialistas en análisis de sistemas y de sus autoridades superiores, y el poder político nacional representado por el Ministerio de Defensa y en algún grado también el Poder Legislativo.

La estructura final de las fuerzas militares es el resultado, por eso, de un proceso de consensos entre los diferentes actores sociales y es este consenso el único garante de la estabilidad de largo plazo de la defensa nacional. El objetivo básico de la propuesta que se hace en este documento, es que ese consenso se alcance con un mayor grado de tecnificación de las decisiones respecto a la situación actual y, por ello, que contenga un menor ingrediente subjetivo, aún cuando estamos conscientes que tal fenómeno, en una determinada extensión, no sólo es inevitable, sino que necesario.

Mas en ese entorno, el mensaje principal que contiene este capítulo es que la aplicación de análisis de sistemas a las decisiones de adquisición de material de guerra y, con ello, a la configuración de la estructura de la defensa nacional, es consustancial al logro de eficiencia y a la maximización del valor de este bien público.

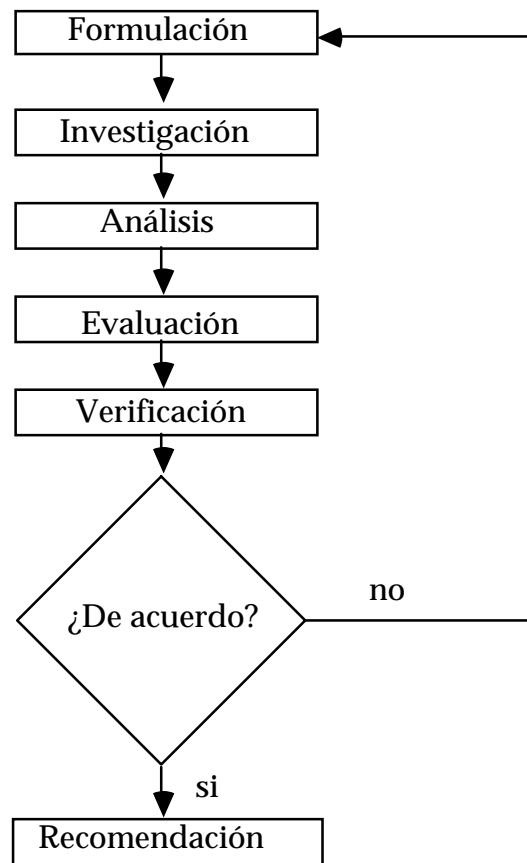
La evaluación de opciones es un imperativo para el correcto uso de los recursos de todo tipo que la sociedad entrega a las Fuerzas Armadas y ella debe ser requisito previo de toda asignación.

4. El Proceso de Análisis.

El camino que conduce desde el descubrimiento de un problema hasta el planteamiento de una o varias soluciones, tiene una secuencia lógica clara y en el adecuado desarrollo que cada una de sus etapas, está uno de los elementos más importantes para el resultado. La característica más significativa del proceso analítico propuesto, que se ha destacado en la discusión anterior, es que él mira al problema en forma integral y evalúa las diferentes alternativas considerando los impactos de ellas sobre ese total. Corresponde, por lo mismo, a lo que se conoce como análisis de sistemas. Las etapas implícitas normalmente en él son las siguientes:

- Formulación: limita el problema, define objetivos, define materias básicas.
- Investigación: búsqueda de datos, modelos, relaciones y posibles acciones que podrían llegar a solucionar nuestro problema.
- Evaluación: construcción de modelos para predecir las consecuencias de las acciones y comparar las alternativas en términos de sus consecuencias.
- Análisis: uso de toda la información relevante para comparar las alternativas.
- Verificación: probar las conclusiones vía experimentación, obviamente no siempre posible.

En forma de un flujograma, el proceso analítico descrito sería:



La fase de **formulación** implica la identificación de los aspectos centrales que serán objeto de estudio, del contexto en el cual estos deberán ser resueltos, de los objetivos que se tiene, de las variables relevantes al problema y de las relaciones entre ellas. Como puede apreciarse de la descripción anterior, no es exagerado sostener que la fase de formulación es, probablemente, la más importante del proceso, ya que condiciona todo lo que sigue. Asimismo, ella tiene un fuerte componente subjetivo; se debe decidir, por ejemplo, que tipo de evidencia será significativa para el nivel de decisión que será usuario del estudio. Normalmente, la tendencia es aceptar la definición que la autoridad respectiva hace de lo que se quiere lograr, sin cuestionar realmente si ella es correcta. No podrá nunca destacarse suficientemente que este es un error grave, que lleva, con mucha probabilidad, al fracaso. Parte básica del trabajo del analista es ayudar a clarificar qué es lo que debería buscar quién tiene la responsabilidad en la toma de decisiones.

La fase de **investigación** se preocupa de encontrar las alternativas y los datos sobre los cuales se fundará el análisis. Buscará nuevas opciones de solución y nuevas maneras o variables contra las cuales compararlas. Evidentemente, en esta etapa serán de enorme importancia las investigaciones que apoyan y desarrollan los

diferentes aspectos del problema bajo estudio, entre ellos los análisis de ingeniería, de costos de inversión y de operación, legales, etc.

La etapa de **evaluación** construye el o los modelos que permiten escoger entre las alternativas factibles. Las características del modelo a utilizar, y la complejidad de él, dependen del nivel de análisis en que se encuentre. En el tercer nivel, los modelos son complejos, no siendo siempre todas las variables sujetos de posible cuantificación. De hecho, cabe destacar que para importantes problemas a este nivel, la construcción de modelos cuantitativos que consideren todos los aspectos relevantes al problema, no es viable. En realidad, la función de todo modelo, cualquiera sea su nivel de formalización matemática, es organizar el pensamiento respecto a un hecho. Lo que importa, por eso, no es si el modelo usado fue altamente matematizado o si fue más bien una estructura lógica abstracta, sino si se hizo el esfuerzo de comparar todas las alternativas posibles en una manera sistemática.

La fase de **análisis** integra toda la información relevante al nivel del tomador de decisiones. Como es evidente, el que un estudio haya sido bien realizado en las etapas previas, no significa que esté completo. Los resultados de un modelo no necesariamente incluirán adecuadamente todas las variables que son importantes para quién toma decisiones, por lo que normalmente nuevos enfoques complementarán los anteriores.

Finalmente, la etapa de **verificación** intentará, cuando el tipo de problema así lo permite, comprobar empíricamente lo que los modelos dan como resultados óptimos. En la gran mayoría de las cuestiones que podrían ser objeto de estudio dado el ámbito de este trabajo, tal verificación simplemente no es factible.

5. **El Sistema de Planificación, Programación y Presupuestación (SPPP).**

Lógicamente, el desarrollo de métodos de toma de decisiones más eficientes en el campo de las inversiones en equipamiento militar, impone tanto modificaciones en las estructuras organizativas actuales como en una vasta gama de otros procesos de administración hoy vigentes. En relación a esto último, la evaluación de proyectos en la defensa nacional debe entenderse sólo como una parte de un completo sistema de planificación intra e interinstitucional que es necesario implementar en el mediano plazo. Un conjunto de procesos que conforman un sistema con tales características es el conocido como "**Sistema de Planificación, Programación y Presupuestación**", utilizado por primera vez en los Estados Unidos a comienzos de la década de los sesenta y que brevemente se describe en los párrafos siguientes.

En su versión moderna, las ideas básicas que dieron origen al SPPP fueron propuestas por primera vez por David Novick del Departamento de Análisis de Costo de la Corporación RAND, y luego implementadas en el Ministerio de Defensa de los Estados Unidos por Charles Hitch en 1961, cuando él deja la Corporación RAND para trabajar junto a Robert McNamara, que asumió ese año como Ministro de Defensa. En 1965, el entonces Presidente L. Johnson ordenó que este nuevo sistema de administración fuese puesto en aplicación en todos los departamentos y agencias federales.

El sistema de planificación, programación y presupuestación puede definirse como un conjunto de reglas, procedimientos y técnicas que tienen como propósito específico mejorar la planificación de alto nivel, en este caso, en el Ministerio de Defensa. Su producto es un presupuesto multianual que describe los programas y/o las actividades mayores de la organización y asigna a cada una todos los costos que involucran. El sistema permite, por lo tanto, a quien toma decisiones ver las implicancias futuras de las acciones presentes y evaluar el progreso de la organización hacia sus objetivos de largo plazo.

Así, las características principales que distinguen al SPPP se pueden resumir en las tres siguientes:

- Es un sistema presupuestario que indica los gastos planeados para un período relativamente largo, relacionando estos gastos con los objetivos de seguridad nacional que con ellos se pretende conseguir;
- Es un sistema de información que permite a la administración llevar un control oportuno de gastos y avances de programas, e
- Implica el uso de un análisis sistémico en todos los niveles de la organización para evaluar alternativas de acción.

Aún cuando la secuencia de sus fases es descrita en el orden planificación, programación y presupuestación, existe bastante superposición entre ellas y especialmente entre las dos últimas. Cada una de ellas tiene, sin embargo, características que la distinguen de las otras y que forman su esencia.

En la práctica en el Ministerio de Defensa de los Estados Unidos, el con más experiencia en este tema en el mundo, la etapa de planificación, que cubre un lapso que va hasta tan lejos como 30 años, articula los elementos de política nacional, de estrategia militar y los requerimientos de recursos que satisfacen los objetivos de la seguridad nacional. En esta etapa existe una descripción detallada de las

prioridades nacionales, de los objetivos de defensa y de los requerimientos militares básicos asociados; su nivel de ejecución, por lo mismo, corresponde a los más altos niveles del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas. Dos documentos principales derivan de este trabajo: la Estrategia Militar Nacional, que integra amenaza, estrategia, objetivos militares y recursos, y lleva la rúbrica del Comandante de la Junta de Comandantes en Jefe; en su confección participan las instituciones de la defensa, los departamentos relevantes del ministerio y los comandantes de áreas. Este análisis conlleva una apreciación comprensiva de las amenazas a los intereses y objetivos del país en el mundo y concluye con recomendaciones sobre la estrategia militar para la consecución de los objetivos. Después de una discusión que se prolonga por cerca de cuatro meses entre los más altos integrantes de los distintos organismos de la defensa, la fase de planificación culmina con la emisión de la Guía de Planificación de la Defensa por parte del ministro. Esta Guía contiene un análisis de las amenazas, lineamientos de política, de estrategia y de planificación de fuerzas, entre otros.

La etapa de programación, bajo el espíritu de la Guía de Planificación de la Defensa, se centra en el desarrollo de los objetivos y programas para cada uno de los servicios y en el traslado de esos objetivos en propuestas para asignación de recursos. Se incluye aquí una lista completa de proyectos y actividades necesarias para ejecutar los planes. A lo largo de toda la fase de programación especial atención es dedicada a las consideraciones presupuestarias y de costo, tal que los planes tengan una probabilidad importante de pasar con éxito el posterior escrutinio del Ejecutivo y del Legislativo.

Por último, en la etapa de presupuestación los planes para los dos primeros años son transformados en cifras monetarias para su análisis por la Administración y el Congreso. Después de su revisión por el Presidente, el proyecto de presupuesto es enviado al Congreso para la autorización y asignación de los fondos respectivos.

CAPÍTULO 3: ESTRUCTURA ORGÁNICA Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS

1. El Sistema de Seguridad Nacional.

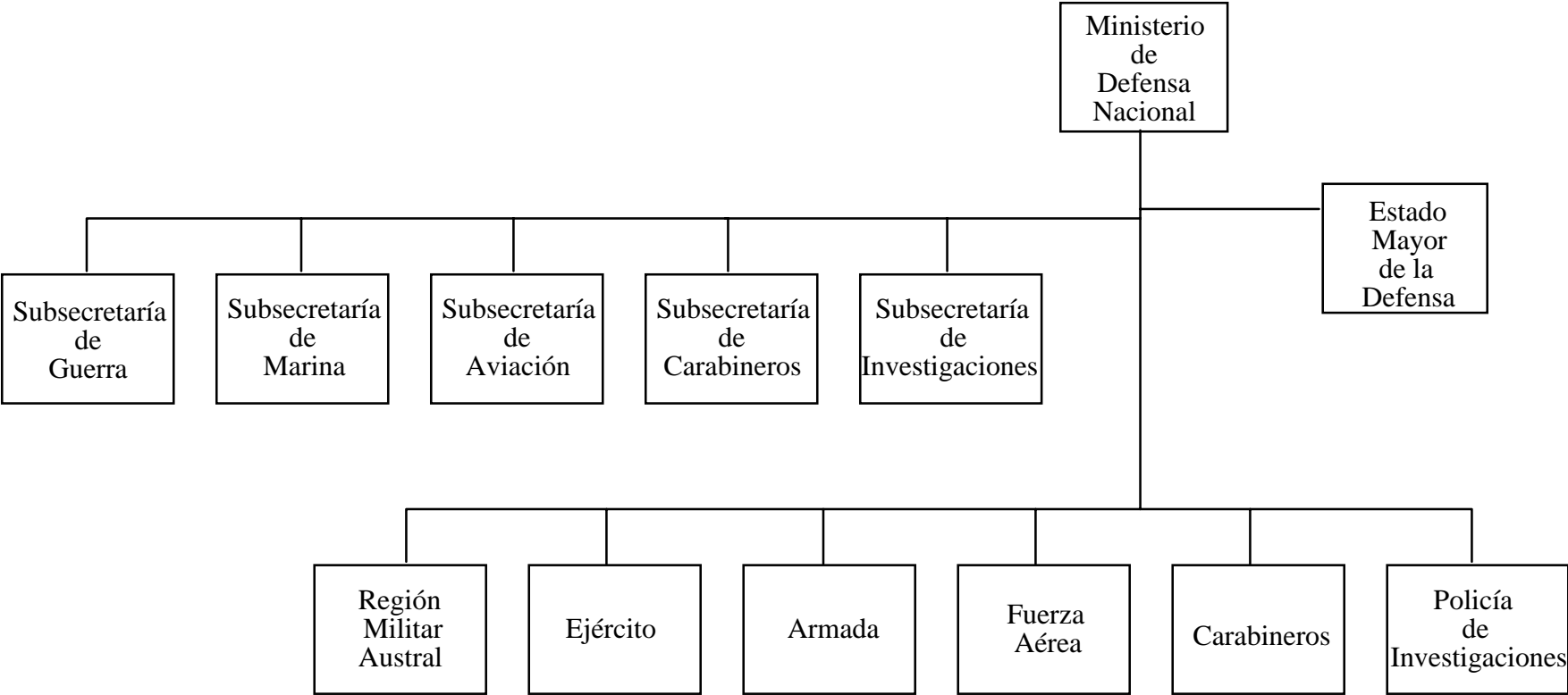
El sistema de seguridad nacional gira en torno al Ministerio de Defensa, pero está compuesto por un conjunto importante de otros organismos de distinto nivel. Revisar brevemente las características principales de estos organismos es el objetivo de las líneas que siguen. El punto de partida es, por supuesto, el ministerio.

El Ministerio de Defensa tiene bajo su línea de mando directa a las Fuerzas Armadas y también, en la actualidad, a las de Orden y Seguridad Pública, y en calidad de asesores, por un lado, a las cinco subsecretarías, que apoyan la labor del ministro en las materias administrativas de las respectivas instituciones, y por el otro, al Estado Mayor de la Defensa Nacional. Este último es, o debería ser, realmente el organismo de trabajo del ministro en todos los aspectos claves de la evolución de la defensa nacional. Como su nombre lo indica, es un organismo conjunto, integrado por personal de las tres ramas de la Fuerzas Armadas y cuya jefatura y subjefatura, ocupadas por Oficiales Generales, son rotativas entre ellas cada dos años en forma alternada, siguiendo el orden de antigüedad: Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

Dado que el interés aquí es en la asignación de recursos y en los organismos relevantes a ella actual o potencialmente, no se hará mayor mención de las subsecretarías. No obstante, el Estado Mayor de la Defensa Nacional sí tiene una relevancia especial en este contexto. Este se organiza a través de Direcciones y Departamentos, con presencia tanto de profesionales civiles como de uniformados, teniendo los primeros, a diferencia de los segundos, normalmente largos períodos de permanencia, lo que contribuye a la estabilidad de las labores de asesoría.

En la orgánica del sistema decisional de la defensa nacional resalta un hecho que interesa particularmente destacar: no existe ninguna instancia en la línea de autoridad que reúna a las tres instituciones de las Fuerzas Armadas y al ministerio. Este punto es de gran importancia, ya que es resultado, y realimenta, los enfoques parciales al fenómeno de la defensa referidos en los capítulos anteriores.

ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL



Completan el sistema de seguridad nacional un conjunto de organismos de asesoría presidencial y ministerial. Los de asesoría presidencial, que según la información pública están hoy vigentes, son el Consejo de Seguridad Nacional (CONSENA) y el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA). Por su parte, los organismos de asesoría ministerial son la Junta de Comandantes en Jefe (J.CC.J.) y el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA).

a) Organismos asesores del Presidente de la República.

- El Consejo de Seguridad Nacional (CONSENA).

El CONSENA fue creado por la Constitución Política de 1980 y es un organismo autónomo, con rango constitucional, cuya función esencial es preocuparse de aquellos aspectos que afecten la seguridad nacional.

El CONSENA es presidido por el Presidente de la República y lo integran además los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, el General Director de Carabineros y el Contralor General de la República, todos ellos con derecho a voz y voto, y con derecho sólo a voz participan los Ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Economía y Hacienda. El cargo de secretario del Consejo recae en el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

De la conformación del consejo es claro el equilibrio que buscó el constituyente al diseñarlo. Con derechos totales existen cuatro miembros civiles y cuatro uniformados. Respecto a los primeros, corresponden a los directivos de los más importantes órganos civiles del Estado. Los segundos, encuentran en este organismo una instancia para hacer considerar la opinión de las Fuerzas Armadas y Carabineros en materias que afecten la seguridad nacional, instancia lógica en la medida que estas instituciones han sido definidas por la Constitución Política como no deliberantes y obedientes a la autoridad política.

Por su parte, los ministros de Estado participan sólo con derecho a voz, ya que en tanto colaboradores directos del Presidente, su voto sería normalmente el mismo de este último, con lo cual el desequilibrio en el Consejo sería evidente, desequilibrio que atenta justamente contra el sentido y la finalidad que motivaron la creación del CONSENA.

- El Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA).

El CONSUSENA fue creado mediante el D.F.L. (G) N°181 de 1960. Es presidido por el Presidente de la República e integrado además por los ministros del Interior, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Economía y Hacienda; por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por el Director de Fronteras y Límites y por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Actúa como secretario del consejo, el secretario del Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA).

La función general del CONSUSENA es también asesorar al Presidente en materias de seguridad nacional. Existe, por lo tanto, superposición de funciones entre ambos Consejos. Los dos son asesores del Presidente de la República en problemas de seguridad nacional. Aparece así una doble asesoría, lo que, junto a la inactividad en que estos organismos han permanecido, ha inducido a muchos a creer equivocadamente que el Consejo de Seguridad Nacional (CONSENA) sustituyó al Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA), provocando su disolución. Ello, sin embargo, no ha sucedido, ya que la ley que dio origen a este último no ha sido ni expresa ni tácitamente derogada por medida alguna. Para que esto último hubiese ocurrido, la nueva ley, en este caso la Constitución Política, tendría que contener disposiciones contradictorias y no posibles de conciliar con la ley antigua. Como no ha ocurrido así, actualmente ambos consejos coexisten en forma paralela.

Sin pronunciarse sobre la lógica de mantener estos dos organismos, en parte superpuestos, parece, en todo caso, de la mayor conveniencia, para que sean verdaderamente instancias eficaces de asesoría a las más altas autoridades políticas del país, que su funcionamiento se transforme en un suceso habitual, quitándole a sus reuniones el carácter de acontecimiento nacional que hoy tienen.

b) Organismos de asesoría ministerial.

- Junta de Comandantes en Jefe (J.CC.J)

Establecida en 1960 por el D.F.L. (G) N°181, se pensó como el más importante organismo asesor del Ministro de Defensa Nacional en materias comunes a las tres ramas de las Fuerzas Armadas.

Además de los Comandantes en Jefe Institucionales, la integra con derecho a voz el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Sus funciones, entre otras, son:

1. Estudiar y proponer la política militar y las medidas que en materia de seguridad nacional competen a las Fuerzas Armadas.
2. Proponer el establecimiento de comandos conjuntos en aquellas zonas donde lo exija la seguridad nacional, y
3. Estudiar y proponer la estandarización del material de guerra de empleo común en las Fuerzas Armadas.

Durante las últimas dos décadas y media, la Junta de Comandantes en Jefe no ha sido un organismo activo, en buena medida por las particulares circunstancias políticas vividas por el país en parte de ese período. Su rol potencial, sin embargo, es importante en la conducción estratégica de las Fuerzas Armadas.

- El Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA).

Como se indicaba en el capítulo primero, el CONSUDENA fue creado mediante la ley N° 7.144 de 1942 y reglamentado mediante un decreto supremo que data de marzo de 1958. Sus integrantes son el Ministro de Defensa Nacional, que lo preside, los Ministros de Relaciones Exteriores y de Hacienda; los Comandantes en Jefe Institucionales, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, los Jefes de los Estados Mayores Institucionales y los Subsecretarios de Guerra, Marina y Aviación.

Entre las funciones más importantes que se le dieron al Consejo, están:

1. Estudiar y establecer las necesidades de las Fuerzas Armadas y proponer las adquisiciones e innovaciones necesarias para satisfacerlas.
2. Autorizar las adquisiciones e inversiones en comento, y
3. Fiscalizar el cumplimiento de los planes de adquisiciones y de inversión que se haya resuelto ejecutar.

De estas tres, ha sido realmente la última la que ha podido cumplir plenamente. La segunda la ha ejercido más que nada como un acto formal, y la primera ha estado simplemente fuera de sus atribuciones reales.

Sin embargo, de los cuatro consejos asesores reseñados, el CONSUDENA es el potencialmente más importante para el proceso de asignación de recursos en las Fuerzas Armadas. Aún cuando es efectivo que el rol que en la actualidad desempeña lo ubica en un relativo segundo plano, cualquier modernización global al proceso de toma de decisiones sobre distribución de recursos al interior de las instituciones de la defensa nacional, debe pasar por una modificación en las capacidades efectivas de este Consejo.

El CONSENA y el CONSUSENA, en cambio, están primeramente vinculados al desarrollo de la política de defensa y la Junta de Comandantes en Jefe ocupa un lugar intermedio en el que tiene injerencia sobre la política y sobre el nivel general de la problemática financiera.

2. Una Nueva Estructura Decisional.

Tal como se determina en el segundo capítulo de este estudio, la cuestión central que debe abordarse en el futuro próximo respecto a la inversión para la defensa en Chile, es la generación de un proceso decisional moderno y racional que optimice la utilización de los recursos disponibles, cualquiera sea su origen. Esto apunta a la creación en el seno del Ministerio de Defensa de una estructura orgánica especializada en la asignación de recursos de capital y de un procedimiento funcional que involucre tanto al nivel político como a las Fuerzas Armadas.

La asignación de recursos para la defensa es uno de los cometidos básicos que la doctrina comparada asigna a los ministerios o a las entidades que hagan sus veces dentro de la organización política de la defensa. En Europa, donde prima la idea que los recursos asignados por los parlamentos son distribuidos por los ministerios, la tendencia desde hace años ha sido a la creación de entes especializados al interior de cada organismo ministerial para asumir el proceso de decisión, aunque esta, en definitiva, quede reservada a las máximas autoridades políticas del ministerio o aún del país⁵⁶.

El Ministerio de Defensa de Chile no ha tenido nunca un cometido similar. Antes de la dictación de la ley 7.144, los fondos destinados a la adquisición de sistemas de armas, asignados a cada fuerza por leyes especiales, eran entregados directamente a la institución favorecida, con poca o ninguna intervención ministerial. Con la creación del CONSUDENA, en la referida ley, las potestades de asignación de recursos recayeron en éste y no en el ministerio. Con las modificaciones

⁵⁶ Ver Edmonds. op. cit.

introducidas por la ley 13.196 y sus modificaciones posteriores, la labor del CONSUDENA pasó a ser eminentemente formal y ciertamente el ministerio, como tal, careció de toda injerencia, como no sea las potestades del ministro, pero que las tiene básicamente en su calidad de presidente del aludido Consejo, y no como autoridad superior del ministerio.

En esta perspectiva, se propone la creación de una estructura especializada en evaluación de proyectos ubicada en el seno del Estado Mayor de la Defensa Nacional y, paralelamente, de un procedimiento de evaluación que involucre a este ente y a los más altos niveles decisionales en el ámbito de la defensa, los que se encuentran, en nuestra opinión, en el CONSUDENA.

Respecto a la organización cuya creación se propone, ella debe estar ubicada dentro de la estructura orgánica del Estado Mayor de la Defensa Nacional, con una jerarquía equivalente a las actuales Direcciones de este organismo. Correspondería, entonces, a lo que se podría denominar una "**Dirección de Análisis de Inversiones**". Sus funciones principales serían:

1. Desarrollar los criterios comunes de evaluación de proyectos en las Fuerzas Armadas;
2. Recibir y analizar las evaluaciones institucionales, recomendando las modificaciones necesarias;
3. Evaluar los proyectos institucionales desde el ámbito del interés nacional, y
4. Presentar tales evaluaciones al CONSUDENA para la decisión de las más altas autoridades de la defensa.

Habida consideración de sus funciones, esta Dirección debe estar dotada con especialistas civiles en economía de defensa, análisis de sistemas y política internacional, y especialistas militares en tecnología y evaluación de proyectos. Desde el punto de vista burocrático, ella genera ciertos requerimientos en cuanto a la dotación de personal que ha de conformarlo. Desde luego, y tal como se expresó, debe incorporar oficiales de las Fuerzas Armadas y, al mismo tiempo, especialistas civiles, en cuanto su misión implica necesariamente un punto de interacción civil-militar. En lo que dice relación con el personal militar, este tendrá una labor de asesoría en el plano tecnológico y económico; fluye de esto que los oficiales que integren este organismo han de ser, en un porcentaje, Oficiales de Estado Mayor de los grados de Mayor o Teniente Coronel, así como sus equivalentes en la Armada y en la Fuerza Aérea. Estos deberán integrarse con un cierto número de oficiales Ingenieros Politécnicos, quienes tendrán la

responsabilidad de la asesoría en los aspectos tecnológicos inherentes a los procesos de adquisición de sistemas de armas y de colaborar con los profesionales civiles en la evaluación de los proyectos. En relación al personal militar es conveniente, además, tener en cuenta que, inevitablemente, los oficiales de las Fuerzas Armadas asignados a esta organización, estarán en sus puestos por períodos que normalmente no excederán de tres años, habida consideración de los planes de destinación de las instituciones militares.

Dado lo anterior, la continuidad en el funcionamiento de la organización propuesta estará dada por los especialistas civiles, quienes deberían desarrollar una carrera en ella. Lo anterior implica, por cierto, el establecimiento de posibilidades de perfeccionamiento, de modo de generar incentivos de permanencia en el área y en el tiempo. Con todo, el tema de los especialistas en esta área no puede ser visto de una manera independiente del de la creación de una burocracia civil de carácter permanente en el seno del Ministerio de Defensa. Una de las cuestiones más críticas en el funcionamiento de toda organización política de la defensa es, precisamente, la capacidad de dicha organización de tomar decisiones en su nivel, lo que pasa por generar una burocracia especializada y con una carrera profesional dentro del mismo ministerio.

La creación de una burocracia funcionaria civil especializada es una cuestión compleja, especialmente en las potencias medianas o en los países pequeños cuya problemática estratégica tradicionalmente ha sido simple, y ha estado normalmente entregada a la responsabilidad de los mandos militares. Una cuestión clave en este aspecto es, evidentemente, la selección del personal, que más allá de las idoneidades profesionales indispensables, requiere de una cierta vocación por esta área del quehacer público en particular; esto ya es algo complejo. Más difícil, sin embargo, es la capacitación en cuanto implica usualmente la generación de un cuerpo de conocimientos multidisciplinarios, pero al mismo tiempo de alta especialización. La solución adoptada en los sistemas comparados es una combinación de preparación en el interior de la misma organización política de la defensa, fundamentalmente a través de sus institutos superiores de capacitación, y en forma complementaria, la utilización de los recursos de los centros académicos externos, fundamentalmente universidades. Esta solución genera una interesante interacción al interior del sistema en términos de proporcionar a la burocracia civil una visión amplia y multidisciplinaria de la temática de la defensa.

En el caso chileno, el problema de la creación de una burocracia especializada es una cuestión crucial que ha sido reconocida tanto por las autoridades del sector cuanto por la comunidad académica. Afortunadamente, el tamaño de dicha burocracia no es grande, pero, por otra parte, la actual burocracia civil del

Ministerio de Defensa, dedicada a las labores administrativas rutinarias que después de todo constituyen la labor primaria e histórica del ministerio, no está en condiciones de ser reorientada, habida consideración de la alta especialización que requerirá la nueva burocracia civil en un ministerio reformado. Esto obliga a la capacitación de profesionales civiles en las diversas áreas temáticas en los ámbitos político-estratégicos, financieros y tecnológicos propios de un Ministerio de Defensa fuertemente activo en la planificación y ejecución de la defensa nacional.

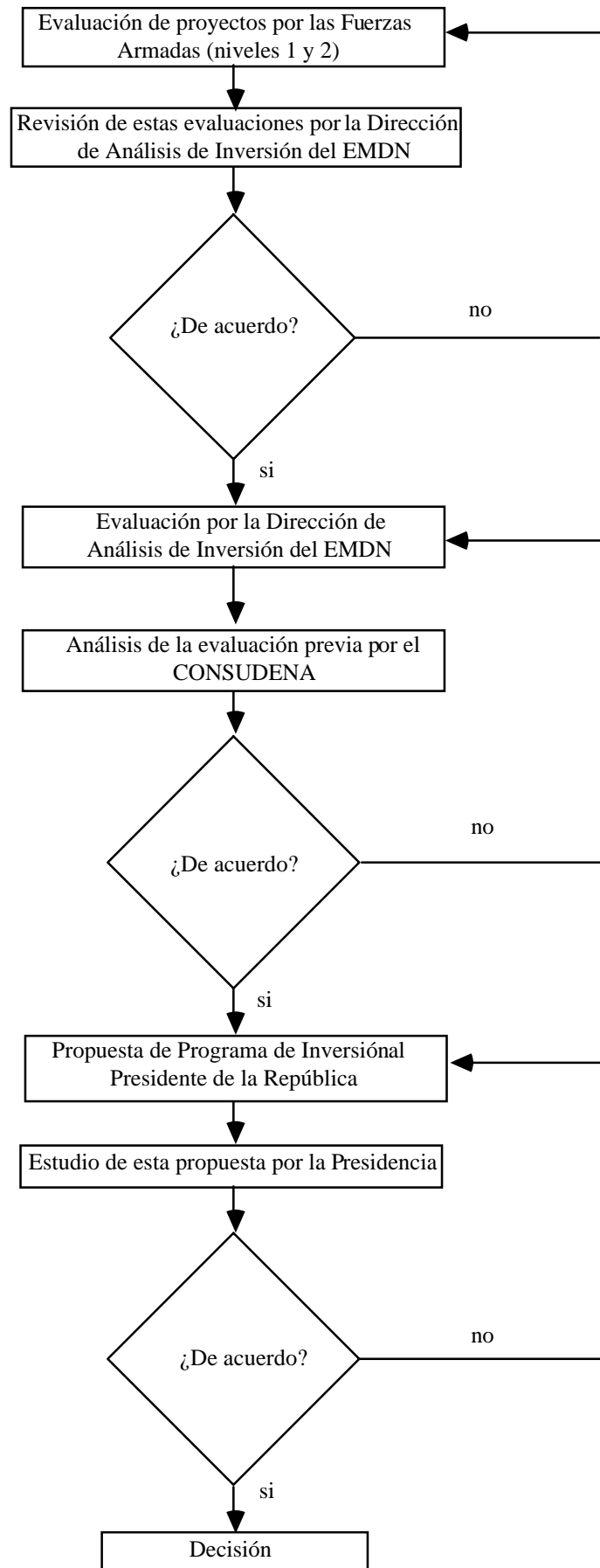
La creación de este equipo es, como se ha expresado, una cuestión importante en el proceso de modernización ministerial, mas en la asignación de recursos es absolutamente fundamental, en cuanto instrumento de un adecuado proceso decisional en el seno del Ministerio de Defensa, dependiendo en realidad de él la implementación efectiva de lo propuesto en este estudio.

Como se dijo, el objetivo básico de la "Dirección de Análisis de Inversiones" es realizar la evaluación de tercer nivel descrita en el capítulo segundo, que corresponde precisamente a la consideración de factores globales en la configuración de las distintas Fuerzas Armadas, estando dentro de estos factores claramente elementos de política nacional e internacional. Efectuada la evaluación a este nivel de los proyectos enviados por las instituciones, sus antecedentes serían elevados a consideración del CONSUDENA.

El Consejo no resolvería per se, sino serviría como instancia de debate y compatibilización entre las autoridades políticas y los altos mandos de las Fuerzas Armadas. El Consejo podría devolver al Estado Mayor de la Defensa algunos proyectos con el objeto de especificar mejor la evaluación, efectuado lo cual estos volverían al CONSUDENA. Con todos los antecedentes, el Consejo, en el procedimiento propuesto, recomendaría programas específicos de inversión al Presidente de la República, a través del Ministro de Defensa Nacional.

El flujo decisional referido puede resumirse en el siguiente esquema:

FLUJO DECISIONAL



La creación del organismo propuesto en el seno del Estado Mayor de la Defensa Nacional radicaría en el ministerio mayores potestades en la asignación de los recursos de capital y le permitiría asumir con plenitud uno de los roles básicos de todo ministerio. Sin embargo, es preciso hacer presente que en toda organización política, las potestades de que dispone deben ser armónicas y concordantes entre sí. Esto es plenamente aplicable a los ministerios en general, y particularmente al de defensa. En los sistemas comparados, los ministerios no sólo asignan los recursos de la defensa, especialmente aquellos destinados a la inversión de capital; también tienen todas las atribuciones de definición e implementación de la política de defensa y otras potestades anexas. Así, una adecuada dotación de potestades al Ministerio de Defensa en Chile implicaría, además, darle otras capacidades relativas a la política de defensa, de modo de equilibrarlas con las potestades relativas a la asignación de recursos para equipamiento. En relación a los cometidos ministeriales, es necesario tener presente que de conformidad a lo previsto en el artículo 19 de la ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, corresponde a los ministerios, entre otros cometidos, proponer y evaluar las políticas y planes de su sector así como asignar recursos y fiscalizar las actividades de su sector. De tal modo, la dotación de una capacidad efectiva de asignación de recursos de capital pondría al Ministerio de Defensa en plena concordancia con la norma citada.

3. Modificaciones Legales Requeridas.

La implementación del esquema propuesto de asignación de recursos para inversión en equipamiento implicaría sustanciales reformas a la legislación existente en esta materia. Desde luego sería necesario derogar la ley 13.196 y sus modificaciones posteriores, así como dictar la legislación de reemplazo donde se establecería la nueva modalidad de obtención de los recursos. Esta nueva legislación podría incluso tener el carácter de ley orgánica constitucional, lo que la armonizaría con la ley 18.894, orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas y al mismo tiempo, y debido a los especiales quórum requeridos por este tipo de leyes, apuntaría a la estabilidad indispensable en la asignación de recursos de capital. Con todo, no escapa a este estudio la circunstancia que las materias que deben ser reguladas por leyes orgánicas constitucionales, por su especial naturaleza, son aludidas individualmente por la Carta Fundamental, por lo que si se aceptare esta sugerencia, ello implicaría un proceso de reforma constitucional.

Una ley posterior debería crear la nueva organización encargada de evaluar los proyectos, así como el procedimiento que debería seguirse en estos casos. Este nuevo cuerpo normativo implicaría además modificaciones a la legislación que

regula actualmente al Consejo Superior de Seguridad Nacional en cuanto, de alguna manera, el procedimiento propuesto asigna nuevas funciones y responsabilidades a dicho cuerpo. Además, la promulgación de la legislación indicada, cualquiera fuera su rango constitucional, haría necesario efectuar modificaciones significativas en el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Ministerio de Defensa y en aquel del Estado Mayor de la Defensa Nacional, de modo de compatibilizarlos con las modificaciones legales correspondientes.

Los cambios legales pertinentes, con todo, traen aparejada la necesidad de consensos amplios en esta materia, habida consideración de su carácter integrante de la política de defensa. Es importante destacar que no se estima necesario efectuar un eventual proceso de reforma más profunda del Ministerio de Defensa de modo coetáneo con las modificaciones financieras propuestas; antes bien, la lógica y la dinámica de los procesos decisionales al interior del ministerio, sugieren realizar tal iniciativa de modo paulatino, siendo la creación del organismo especial propuesto una primera etapa funcional.

4. Roles del Ejecutivo y Legislativo.

En una perspectiva más amplia, es necesario definir cuáles son los cometidos que corresponden al Ejecutivo y muy especialmente al Legislativo en la asignación de recursos de capital físico para la defensa. Este es un tema crucial, en la medida que el estamento político, en general, no tiene internalizado, si así cabe expresarse, tal cometido, por la razones aludidas en el capítulo primero.

Desde luego, el Ejecutivo es responsable directo del cumplimiento de la función de defensa. Para tal efecto, la Organización Política de la Defensa contiene una estructura orgánica y decisional que comprende a las instituciones militares, al Ministerio de Defensa y a los organismos dependientes de éste, que contribuyen al cumplimiento de tal función. Esta estructura está ubicada en el Poder Ejecutivo. Por otro lado, corresponde al Ejecutivo la definición de las políticas públicas correspondientes al cumplimiento de la función de defensa, especialmente a la política de defensa propiamente tal y a las políticas específicas que permiten implementar aquella, entre las que se encuentran la política de asignación de recursos para inversión.

La función de defensa es, como se ha expresado, un cometido cuya responsabilidad recae primariamente en el Ejecutivo, en cuanto encargado del cumplimiento de las funciones públicas básicas. Esta situación es aplicable en la especie al caso chileno, donde toda la estructura política de la defensa, incluyendo por cierto a las Fuerzas Armadas, está en el Ejecutivo. En los sistemas

representativos, la responsabilidad del Ejecutivo respecto de la función de defensa se complementa con el Poder Legislativo en cuanto corresponde a éste la determinación y la sanción legal de los recursos que se pondrán a disposición del Ejecutivo para el cumplimiento de esta función.

El tema de la participación del Legislativo es determinante en el caso de nuestro país. Es evidente que en el esquema propuesto de determinación y asignación de los fondos de capital para la defensa, corresponderá al Legislativo, y en términos más amplios al estamento político, un rol fundamental, en cuanto si bien es cierto los recursos estarán protegidos de los avatares de la política contingente, tal protección descansará más que nada en un acuerdo formal en el sentido de no modificar la legislación y respetar la formación del Fondo de Inversión en Defensa en los términos referidos en el capítulo anterior. El involucramiento del Legislativo en este proceso debería pasar, primeramente, por un debate a fondo sobre los grandes parámetros de la política de defensa, cuya materialización puede hacerse a través de estudios específicos realizados por las Comisiones de Defensa del Senado y de la Cámara Baja, con sus equipos asesores, para pasar luego a un debate más amplio en sala.

Tal como se expresara en el capítulo primero, una de las consecuencias de la ley del cobre ha sido sustraer de las responsabilidades e intereses de la clase política el tema del financiamiento de la defensa, por lo que se hace necesario crear nuevamente este compromiso, siendo la mejor forma los debates en el Parlamento.

Por otra parte, con el esquema propuesto es dable esperar una mayor fiscalización de la inversión por parte del Legislativo, dado que inevitablemente involucrará más a este Poder del Estado en la provisión de recursos para la función de defensa. Una mayor fiscalización por parte del Legislativo implicará, con todo, una necesidad de asesoría especializada de alto nivel en todos los campos propios de la inversión en defensa, incluyendo el político y el estratégico, lo que, por lo demás, es común en los sistemas comparados.

Esta fiscalización se debería dar primeramente en el ámbito formal que corresponde a la Cámara de Diputados, de conformidad a lo previsto en el artículo 48 N° 1 de la Constitución, que establece como facultad exclusiva de la Cámara Baja la fiscalización de los actos del gobierno. Lo mismo es válido respecto de las acusaciones constitucionales que la Corporación puede efectuar en primera instancia respecto de los ministros y de los mandos superiores de las Fuerzas Armadas.

Es posible, sin embargo, que dado el mayor nivel de involucramiento del Legislativo en el tema de la asignación de recursos de capital para la defensa, se

genere una tendencia a una fiscalización de carácter menos formal, orientada a estudiar la eficiencia de la inversión, no ya dentro de la búsqueda de responsabilidades políticas-personales o de la realización de actos específicos de gobierno, sino en una óptica más amplia inmersa en los parámetros generales de la política de defensa y del cumplimiento de esta función por parte del Estado en su conjunto. Cabe hacer presente, no obstante, que en la actualidad, las potestades del Poder Legislativo en esta materia están limitadas, en cuanto la iniciativa legislativa correspondiente es actualmente del Presidente de la República en los términos establecidos en el artículo 62 de la Constitución Política. No se propone acá, ciertamente, una reforma constitucional en orden a generar una suerte de iniciativa compartida en el tema de los recursos de capital de la defensa, pero se advierte la conveniencia de involucrar más al Poder Legislativo en cuanto ámbito de generación de los consensos políticos básicos que son necesarios para el funcionamiento del esquema propuesto. En este mismo sentido, es conveniente tener presente que, aún cuando el sistema de financiamiento alternativo sugerido está orientado a dar a los presupuestos de inversión un alto nivel de estabilidad, debido a la naturaleza del mismo, es necesaria e indispensable una mayor actividad parlamentaria en este ámbito, la que contribuiría específicamente al objetivo de estabilidad perseguido. Esta premisa se basa en el hecho que, conforme a la experiencia práctica acumulada en numerosos seminarios y otros eventos académicos realizados en el país desde fines de los años 80, se advierte que el mayor involucramiento de los políticos en estos temas genera consensos crecientes acerca de la problemática político-estratégica que debe servir de fundamento a la inversión de capital en Chile.

La cuestión clave en este tema es una aproximación subjetiva; se trata fundamentalmente que la clase política chilena asuma plenamente su rol en cuanto analizar en profundidad y asignar los recursos para el cumplimiento de esta función estatal, que mantiene plena vigencia y que la mantendrá por el futuro previsible.

BIBLIOGRAFÍA

Baylis, J.: *Contemporary Strategy II*, et al. Holmes & Meierm, New York, 1987, capítulo 1.

Blanco Ande, J.: *El Estado, la Nación, el Pueblo y la Patria*, San Martín, Madrid, 1991.

Bull, H.: *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Columbia Univ. Press, New York, 1994, 2ª edición.

Codelco, *Memorias Anuales*.

Child, J.: *Unequal Alliance: The Inter-American Military System 1938 - 1978*, Westview Press/Boulder, 1983.

Dillon G.M.: *Defense Policy Making: A Comparative Analysis*, (ed) Leicester Univ. Press, 1988, capítulo introductorio.

Edmonds, M.: *Central Organizations of Defense*, (ed) Westvie Press, 1985.

Gansler, J.S.: *Affording Defense*, The MIT Press, 1991.

Laubadere, A.: *Traite Elementaire de Droit Administratif*, Librairie Généralé de Droit et de Jurisprudance, París, 1966.

Meneses, E. y Navarro, M.: *Política de Defensa: El Caso de la Adquisición de Sistemas de Armas*, Centro de Estudios Públicos, Documento de Trabajo N° 127, 1988.

Molina J., C.: *Chile: Los Militares y la Política*, Estado Mayor General del Ejército, Santiago, 1989.

Murray, D.J. & Viotti, Paul R.: *The Defense Policies of Nations: A Comparative Study*, (eds) The Johns Hopkins Univ. Press, 1994.

Navarro, M.: *América del Sur: La Necesidad de un Equilibrio Estratégico*, en "La Situación Estratégica Latinoamericana: Crisis y Oportunidades", Toro, A. y Varas, A. (eds), FLACSO/Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1992.

Pattillo, G.: *El Gasto Militar de Chile en la Década de los Ochenta: Un Análisis Introductorio*, Editorial Atena, 1991.

Pyhrr, P.: Presupuesto Base Cero, Editorial Limusa, 2º reimpresión, 1980.

Quade, E.S. y Boucher, W.I.: System Analysis and Policy Planing, Applications in Defense, American Elsevier Publishing Company, 3º edición, 1970.

Rojas A., F.: Gasto Militar en América Latina Procesos de Decisiones y Actores Claves, (ed) CINDE/FLACSO, 1994.

Stiglitz, J.: La Economía del Sector Público, Antoni Bosch, editor, 1º reimpresión, 1992.

Valdés, E.; Durán, R. y Navarro M.: Bases para una Política de Defensa Nacional, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 1993.

Villar, C.: Gasto Militar, Tema de Reflexión, Memorial del Ejército, julio de 1992.

White, E. y Hendrix, V.: Defense Requirements and Resource Allocation, National Defense University, Washington, D.C., 1982.