

Comentarios al proyecto que elimina la ley del Cobre y establece un nuevo mecanismo de financiamiento para capacidades estratégicas de la Defensa Nacional (Boletín 7678-02).

Claudio Fuentes S.
Profesor titular
Escuela de Ciencia Política, Universidad Diego Portales

Agradezco la oportunidad de exponer por segunda vez sobre este proyecto, pues ya en el año 2012 se me invitó a presentar en la respectiva comisión de la Cámara.

No cabe duda que se trata de un proyecto de suma relevancia y no tengo dudas del consenso social y político que existe hoy para eliminar la Ley del Cobre. A los objetivos originales del proyecto de incrementar la transparencia del sistema de financiamiento del sector y la calidad de la gestión presupuestaria, el ministro Alberto Espina ha señalado el objetivo asociado a un estándar democrático del financiamiento de las FF.AA.

Entonces, la pregunta central no se refiere a si es pertinente modificar el actual esquema de financiamiento de las FF.AA. sino **qué modelo de financiamiento se definirá.**

La propuesta, aprobada por la Cámara y con las indicaciones que incorpora el Ejecutivo considera los siguientes componentes:

- Se mantiene la estructura de financiamiento de las actividades generales de las FF.AA por la vía del presupuesto anual con el piso mínimo establecido en el año 1989 y sujeto de actualización según IPC.
- Se establece un Fondo Plurianual para el financiamiento de la adquisición de material bélico, estableciendo un mecanismo para su

asignación y un piso mínimo tal como la actual Ley del Cobre lo establece.

- Se propone un Fondo de Contigencia para casos excepcionales. Debemos hacer notar que las indicaciones del Gobierno duplican la contribución inicial que el Estado daría por una vez al Fondo, en relación a la propuesta aprobada en la Cámara.
- Se establece un mecanismo más estricto de control de los gastos reservados de las FF.AA. a través de la Contraloría General de la República.

Por razones de tiempo, me centraré en algunos de los aspectos críticos o donde advierto problemas, donde el Poder Legislativo debiera poner atención. En mi exposición sostendré que el el proyecto presenta los siguientes problemas: (1) **no es armónico con la actual normativa en Defensa**, debilitando el rol que debiera cumplir el Ministerio de Defensa en el tema; (2) **mantiene privilegios para las FF.AA. que son innecesarios en un estado democrático**, como son los pisos mínimos, (3) **no resuelve adecuadamente la tutela técnica-civil respecto de las adquisiciones**, y (4) presenta una serie de ambigüedades conceptuales que requieren ser resueltas.

1. Falta de armonía entre el proyecto y actual normativa de la Defensa

La propuesta presenta contradicciones evidentes con la actual normativa que regula al sector Defensa. Daré dos ejemplos:

- a) Nuevo procedimiento para determinar financiamiento de actividades generales que duplica actual normativa

Por ejemplo, el proyecto aprobado por la Cámara establece en el artículo 94 que “para el financiamiento de las actividades generales, los comandantes en

jefe de las respectivas instituciones propondrán al ministerio de defensa nacional sus necesidades presupuestarias...”.

Sin embargo, la actual normativa orgánica del Ministerio de Defensa **establece un procedimiento de elaboración del presupuesto distinto**. La ley 20.424 indica en su artículo 21, letra g) que le corresponderá a la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas “formular y evaluar, en coordinación con el Subsecretario de Defensa, el anteproyecto de presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional, incluyendo los anteproyectos de presupuesto de las instituciones armadas propuestos por sus comandantes en jefe”. Por su parte, le corresponde a la Subsecretaría de Defensa (art. 15 “ñ) concurrir a la formulación del anteproyecto de presupuesto del Ministerio de Defensa y a la evaluación del mismo”.

Las indicaciones recientes del Ejecutivo no se hacen cargo de este aspecto. El tema no es menor pues lo que corresponde es que la elaboración presupuestaria sea coordinada desde las autoridades del Ministerio y, específicamente, desde las subsecretarías respectivas.

Propuesta: Modificar el Art. 94 del proyecto haciendo referencia a la citada ley para hacerla consistente en términos del procedimiento para la elaboración del presupuesto general del sector de la Defensa.

b) El proyecto no considera requerimientos presupuestarios del EMC

En la misma línea, el proyecto en el mismo artículo 94, establece que el Ministerio “oír la opinión del Jefe del Estado Mayor Conjunto sobre las necesidades presupuestarias presentadas por los respectivos comandantes en jefe”. Al respecto, ni el proyecto en discusión ni las indicaciones del Ejecutivo establecen que el jefe del EMC pueda tener o realizar requerimientos presupuestarios específicos para la labor conjunta. En el actual

proyecto, solo podría participar opinando sobre el presupuesto de las respectivas ramas, lo que deja al Jefe de EMC en una posición disminuida en relación a los Comandantes en Jefe de las FFAA dado que dependerá financieramente de éstos últimos.

Sin embargo, al EMC le corresponden entre otras funciones “f) planificar, preparar, disponer y apoyar el entrenamiento conjunto de las Fuerzas Armadas”, g) “servir de órgano de asesoría y trabajo para la planificación y coordinación de las actividades de los medios chilenos que participen en misiones de paz”; y (i) “elaborar y proponer al ministro proyectos de adquisición e inversión conjuntos” (Ley 20.424). Se desprende de las citadas funciones que en efecto tiene requerimientos presupuestarios específicos atinentes a la labor conjunta. Sin embargo, al no contar con la posibilidad de solicitar recursos propios, el Jefe de EMC pasa a depender de los recursos asignados a las respectivas ramas, cuestión que es inadecuado.

Propuesta: Establecer que el Jefe del EMC plantee al Ministerio sus necesidades presupuestarias para cumplir adecuadamente la labor que le es propia en aspectos asociados a lo conjunto.

2. Se mantienen privilegios heredados de la dictadura

El proyecto aprobado por la Cámara define dos pisos mínimos, uno para los gastos generales de las FF.AA. y otro para la adquisición de material bélico. **Las Indicaciones del actual gobierno mantienen aquellos pisos.**

El primero se refiere a los gastos generales de las FF.AA. que anualmente se aprueban en el Congreso. Aquí se establece un piso mínimo que no podrá ser “inferior al asignado en la Ley de Presupuestos aprobada y ejecutada para el año 1989” corregido por el IPC (artículo 96).

Ni en la propuesta de la Cámara ni en las indicaciones que ahora hizo el Ejecutivo existe justificación para este piso mínimo. En este caso se mantiene el piso establecido por la dictadura militar, y que refleja una profunda desconfianza hacia la labor del Congreso Nacional en la aprobación de los recursos generales y hacia las fuerzas democráticas que asumirían el poder en 1990, cuestión que no se cumplió pues los nuevos gobiernos asumieron la Defensa como política de Estado. Pero además, este piso mínimo es totalmente arbitrario y carente de justificación. La razón de colocar el año 1989 como criterio es simplemente porque fue una decisión de la dictadura al dejar el poder.

El segundo piso mínimo se aplica en lo que la propuesta del Ejecutivo denomina un Fondo Plurianual para las capacidades Estratégicas de la Defensa y que es para la adquisición de materiales. En este caso, las Indicaciones del Ejecutivo proponen que “el aporte que la ley de presupuestos del sector público para cada año efectúe al Fondo Plurianual para las capacidades estratégicas de la Defensa no podrá ser inferior al 70% del monto promedio de los gastos en operación y sostenimiento e inversiones en material bélico, en el período comprendido entre los entre los años 2010 y 2017” (Artículo 101).

El piso mínimo para el Fondo Plurianual también es arbitrario dado que no se sustenta en ningún análisis político-estratégico de necesidades para el sector. Lo único que sabemos es que en el período 2004-2017 se dieron los mayores rendimientos históricos para la ley del Cobre. ¿Por qué no elegir un período anterior? ¿Por qué no elegir los últimos 20 años de rendimiento de la ley del Cobre? Se optó por elegir justamente el período donde el rendimiento de la ley del cobre fue siempre superior a U\$700 millones anuales.

Las definiciones de los montos debiesen estrictamente responder a la Estrategia de Defensa Nacional y a las posibilidades que el Estado tiene para

financiar a los diversos sectores. Resultaría paradójico que el único sector con este privilegio sea el sector de la Defensa y más paradójico si no se asocia a la Estrategia de Defensa Nacional. En caso de escasez de recursos fiscales, lo que sucedería es que simplemente aquel piso se convertiría en techo; y las FF.AA. terminarían generando necesidades de compras precisamente para ese Techo, lo que es carente de toda lógica.

Propuesta: eliminar los pisos mínimos propuestos en los artículos 96 y 101

3. Debilidad en los mecanismos institucionales de toma de decisiones

La eliminación de la ley del Cobre conlleva una propuesta de crear dos fondos: Un Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa, y Un Fondo de Contingencia Estratégico.

a) Fondo Plurianual.

Las indicaciones del actual gobierno proponen establecer un “mecanismo técnico”, colegiado, encargado de la rendición de cuentas de los recursos e integrado por tres miembros: Un representante del Ministerio de Defensa designado por el Ministro de Defensa, un representante del Ministerio de Hacienda, y un representante del Presidente de la República.

Además, le correspondería al Ministerio de Defensa desarrollar un programa cuatrianual de inversiones en material bélico que deberá ser informado a la Dirección de Presupuestos.

Primero, llama la atención la composición de este “mecanismo técnico” cuya designación es de exclusiva confianza de tres actores políticos—dos ministros y el propio Presidente de la República. **Las indicaciones no especifican ninguna característica de las designaciones que permitan asegurar su carácter técnico.** Al menos debiesen establecerse ciertos requisitos profesionales, que sean designaciones civiles para evitar conflictos

de interés con las ramas, y como mínimo con cierta trayectoria y expertise en asuntos económicos. **Otro aspecto crucial en estas designaciones se asocian con evitar cualquier conflicto de interés e influencia que puedan ser objetos de presiones de la industria armamentística, que sabemos que es muy común.** Se requieren establecer inhabilidades e incompatibilidades antes y después del ejercicio del cargo de modo de garantizar la ausencia de conflictos de interés.

Pero además, dicho comité asesor técnico no puede funcionar en las nubes; se requiere anclar en una institución que le de soporte y apoyo para el proceso de tomar decisiones. Lo natural debiese ser un anclaje en el Ministerio de Defensa que es donde se cuenta con la información. Una opción razonable es que se trate de una instancia colegiada de apoyo civil, de alta capacidad técnica asesora del Ministerio de Defensa a través de la Subsecretaría de Defensa.

Segundo, en relación al desarrollo de un plan cuatrianual, **la propuesta del gobierno no dice nada respecto de qué autoridad específica dentro del Ministerio le corresponderá elaborar los programas cuatrianuales** ni el vínculo entre estos programas y la Estrategia Nacional de Defensa. De acuerdo a la actual normativa le corresponde a la Subsecretaría de Defensa (art. 15, letra m): “Evaluar los proyectos de adquisición e inversión presentados por los organismos del sector defensa...”. Lo anterior implica modificar la ley 20.424 para incorporar esta función de definición de programas cuatrianuales que serán fundamentales para el desarrollo de la fuerza y que sean coherentes con la Estrategia de Defensa Nacional.

Propuesta: Incorporar requisitos técnicos para el comité técnico a cargo del Fondo Plurianual.
--

Propuesta: Especificar las instancias dentro del Ministerio de Defensa encargadas de proponer programas cuatrianuales de inversiones en material técnico, señalando específicamente a la Subsecretaría de Defensa y vinculándolo con la Estrategia de Defensa Nacional.

b) Fondo de Contingencia Estratégica

La indicación propuesta por el Ejecutivo mantiene el Fondo de Contingencia original, aunque con algunas modificaciones en relación a lo aprobado por la Cámara. El Fondo de Contingencia Estratégica, destinado a financiar material bélico e infraestructura asociada para casos de guerra o situaciones de crisis internacional o a consecuencia de severos daños en dicho material producto de catástrofes. Le corresponde al Presidente de la República declarar aquellas situaciones mediante decreto supremo.

Pero además, se establece que el Fondo no sólo se usará en caso de crisis o guerra sino que también “cuando surja una oportunidad para anticipar la compra en el mercado de materia bélico capaz de lograr las capacidades estratégicas de defensa definidas en la planificación del desarrollo de la fuerza” (Art 102). En este caso, se devolverían los fondos en las partidas presupuestarias siguientes.

Aquí, vuelvo a reiterar mi comentario que hice al proyecto original. Me parece que la justificación de **oportunidades de mercado** abre demasiado las opciones de uso de este fondo dado que sabemos que, dado el ciclo de vida de los sistemas de armamentos en el primer mundo, muy probablemente se enfrentarán en forma continua este tipo de “oportunidades ventajosas”. Aceptar este criterio parece poco recomendable pues provocará constantes presiones para reemplazar material bélico basado en criterios de mercado y no en relación a las necesidades estratégicas específicas del sector. Como en el

mercado mundial de armas siempre hay “oportunidades de mercado”, se generará un incentivo para utilizar el fondo en este tipo de contingencias y no en lo referido a situaciones de catástrofe nacional, que es el objetivo primordial del mismo.

Propuesta: eliminar la justificación asociada a razones de mercado que se indica en el proyecto.

Otra consideración sobre el Fondo de Contingencia. Conviene advertir que en la propuesta aprobada por la Cámara de Diputados en 2012 el Fondo de Contingencia se constituía por cuatro fuentes: los saldos de libre disposición de la Ley del Cobre, una contribución a cargo fiscal de un monto equivalente por una vez del fondo plurianual, los intereses propios de este Fondo, y otros aportes que establezca la ley.

En la versión del Ejecutivo, se consideran tres fuentes: “un aporte único y especial equivalente al doble de lo señalado en el inciso primero del artículo 101”, los intereses que genere este fondo, y los demás aportes que establece la ley. Con esto se duplica lo propuesto en su oportunidad por la Cámara de Diputados.

Propuesta: eliminar la propuesta del Ejecutivo que duplica el aporte por una vez del Fondo de Contingencia Estratégico.

4. Congreso Nacional queda en una posición disminuida

Dado que se están estableciendo nuevos mecanismos para el financiamiento de la Defensa, y dado que en años recientes hemos enfrentado severos problemas de corrupción en las Fuerzas Armadas, conviene analizar qué rol cumpliría el Congreso Nacional y otros órganos del Estado en el control, fiscalización y evaluación de programas de adquisiciones.

En el caso del Congreso Nacional, se mantiene su rol de aprobación de los gastos generales previstos en la Ley de Presupuestos. La limitación del Congreso aquí es lo concerniente al establecimiento de pisos mínimos presupuestarios para las FF.AA. cuestión única en el aparato del Estado y que es una manifestación de desconfianza precisamente hacia el Poder Legislativo.

Además, en el artículo 104 propuesto señala que el Ministro de Defensa deberá “**informar**” una vez al año, en sesión conjunta y secreta a las comisiones de Defensa de ambas cámaras, sobre la forma en que se están materializando las capacidades estratégicas de defensa definidas en la planificación del desarrollo de la fuerza.

En relación al Fondo Plurianual, y previo al proceso de discusión presupuestaria, “el ministerio de Defensa **deberá presentar** ante las comisiones técnicas de cada Cámara, la actualización del programa de inversiones (cuatrianuales)” (Art 102). Más adelante indica la propuesta que “La ley de presupuestos de cada año deberá contener la proyección del aporte anual que se deba efectuar conforme al número 2 del artículo 100 correspondiente al cuarto año del programa cuatrianual de inversiones, para su **aprobación** por el Congreso Nacional”.

Al respecto existen varias inquietudes:

1. El Congreso Nacional participa una vez que el programa cuatrianual está sancionado por el Ministerio de Defensa. Es decir, no participa del proceso para la definición de éste. Quizás le correspondería al Congreso Nacional participar a través de sus comisiones de Defensa de la elaboración y aprobación de la Estrategia de Defensa Nacional.
2. La idea con los programas plurianuales es que se apruebe una vez cada cuatro años, y que se someta al Congreso la proyección anual para su aprobación. ¿Qué sucede si el Congreso decide no aprobar

aquella proyección en un año definido? ¿Existirá un margen para revisar dichas proyecciones anuales o son montos que no pueden ser modificados? No queda claro del fraseo el rol que cumple el Congreso en los años intermedios.

Pero además, y tal como lo indicaba el Informe de la Comisión Engel, se requiere fortalecer las capacidades de control de las Comisiones de Defensa de la Cámara y el Senado estableciendo una asesoría técnica adecuada para poder responder a los informes que desde el Ministerio de Defensa anualmente se hagan. Hoy sabemos de las grandes debilidades institucionales de asesoría técnica de los propios parlamentarios.

En relación al control, se establece que la fiscalización y control que corresponda a la Contraloría General de la República se hará de forma reservada (Art 105).

Por razones de seguridad, los decretos asociados a las inversiones del Fondo Plurianual tendrán carácter de reservado, y serán exentos de trámite de toma de razón. La Contraloría podrá ordenar una auditoría y remitir antecedentes ante el Consejo de Defensa del Estado. El Ministro de Defensa deberá informar a la Cámara de Diputados de las observaciones realizadas por la Contraloría a esos decretos (Art 100).

En general, prima en la normativa una noción de seguridad nacional donde toda compra es reservada. Aunque efectivamente hay elementos que son sensibles y estratégicos, en el mercado internacional de las armas por los niveles de transparencia que dicho mercado tiene, parece obsoleto tener una política tan estricta de reserva. Los ámbitos específicos de la reserva debiesen justificarse ante las autoridades.

5. Conceptualización de capacidades estratégicas de la defensa

De las indicaciones del gobierno, no queda suficientemente definido qué se entenderá por las capacidades estratégicas de la defensa. En el propuesto Artículo 99 se habla de crear un fondo para financiar capacidades estratégicas **“que financiará la inversión en material bélico e infraestructura asociada, y sus gastos de sostenimiento”**. Esta definición es demasiado amplia y podría prestarse para abusos toda vez que un “gasto de sostenimiento” podría implicar aspectos que van más allá de lo estrictamente relacionado con equipos bélicos e incluir personal u otras erogaciones. Las compras debiesen quedar reducidas exclusivamente a la provisión y mantención de los sistemas de armas, sin extender abusivamente el concepto de mantención a gastos en personal u otros no directamente o indirectamente relacionados.

Propuesta: restringir el concepto de capacidades estratégicas de la defensa estrictamente a lo relativo al material bélico e infraestructura asociada.

6. Gastos reservados

En relación a los gastos reservados, se establece en el artículo 106 que ellos “serán fijados anualmente para cada institución de las FFAA” por decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Hacienda, serán reservados y estarán exentos de toma de razón. Se rendirá cuenta de ellos en forma global y reservada mediante certificados de buena inversión. Pero luego se indica que se rinde cuenta en forma anual, secreta y desagregada directamente al Contralor General de la República considerando una desagregación por rubros generales.

Primero, existe una contradicción en la propuesta entre la rendición por Certificados de Buena Inversión (que son genéricos) y la exigencia de establecer rendiciones por rubros y en forma desagregada.

Segundo, el proyecto no especifica el nivel de desagregación exigida, quedando muy ambiguo su fraseo.

Tercero, llama la atención que el Ministerio de Defensa en la persona del ministro no es informada dado que la rendición es directa de las FF.AA. al Contralor General. Tampoco es informado el Congreso Nacional a través de las comisiones de Defensa. Si se trata de gastos reservados, perfectamente podría generarse un mecanismo de rendición que involucre más actores institucionales y que considere la reserva.

7. Evaluación del conjunto de los gastos de Defensa.

Llama la atención que ni en la versión original ni en la propuesta que ahora realiza el ejecutivo se limiten a abordar dos cuestiones: el financiamiento de los gastos permanentes de la Defensa y las adquisiciones de material bélico.

Lo anterior deja fuera un importante componente de los gastos del sector Defensa y que requieren una discusión y es lo que se refiere a los gastos previsionales regulados por la misma Ley Orgánica que se propone modificar (Ley 18.948 Orgánica de las Fuerzas Armadas). Considerando las cifras del Libro de la Defensa Nacional (2010), el gasto en previsión de representar el 31,5% del Gasto militar en 1996, para el año 2008 alcanzaba al 41%, representando el 0,71 PIB del gasto (MUS\$ 1.196,3). La presión fiscal que experimentará en las próximas décadas el gasto fiscal en previsión y salud para las Fuerzas Armadas demandan una urgente reforma que atienda esta dimensión. Por lo demás, en términos del presupuesto nacional el gasto en previsión constituye una erogación muchísimo más significativa que incluso el gasto en adquisiciones militares.

Considero que este Congreso debiese avanzar en una discusión integral del financiamiento de la Defensa incluyendo los aportes fiscales en gastos

operacionales, de adquisiciones, gastos previsionales y aporte a la industria militar. Eventuales cambios en la carrera militar de las FF.AA. también tendrán un impacto significativo en la previsión castrense. Cuando cerca o poco más de la mitad del aporte fiscal actual de la Defensa atiende a la previsión y salud de los militares, parece sorprendente que no se proponga una discusión integral del gasto en defensa.

En definitiva, considero que a esta Comisión le correspondería discutir los fundamentos del proyecto, perfeccionar las atribuciones que el propio legislativo le correspondería en el proceso de toma de decisiones presupuestarias, compatibilizar este proyecto con la normativa vigente de la Defensa, e incorporar aspectos asociados al financiamiento de la Defensa que forman parte del esfuerzo fiscal integral que la sociedad chilena realiza para financiar la Defensa.

Agradezco la oportunidad exponer mis puntos de vista frente a la Comisión,

Muchas gracias.

Santiago, 16 de Agosto, 2018.