

¿ES POSIBLE DEROGAR LA LEY RESERVADA DEL COBRE? ALTERNATIVAS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LAS ADQUISICIONES MILITARES EN CHILE ¹

**Mario Marcel
Reinhard Engl**

I. INTRODUCCION

En octubre de 2009, el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet envió al Congreso Nacional un proyecto para derogar la ley N°13.196 --más conocida como “Ley Reservada del Cobre”. Con ello la Presidenta cumplía con un antiguo compromiso de la Concertación, expresado en sucesivas propuestas programáticas y que, en el curso de la actual administración, se había recogido al menos en dos compromisos políticos suscritos por autoridades de Gobierno.

Aunque fue finalmente el proyecto de ley sobre gobierno corporativo de CODELCO el que logró gatillar la iniciativa, al cierre de este documento (diciembre de 2009), el proyecto de derogación de la Ley Reservada del Cobre (LRC) aún no iniciaba su discusión legislativa y difícilmente lograría ser aprobado antes del término de la administración de la Presidenta Bachelet en marzo de 2010. A partir de entonces serán una nueva Administración y un nuevo Congreso los responsables de establecer la prioridad de esta reforma, revisar su contenido y, eventualmente, lograr su aprobación.

A lo largo de los 20 años transcurridos desde el retorno a la democracia decenas de autoridades, parlamentarios, dirigentes políticos y analistas, de todos los sectores, han reconocido la necesidad de reformar o derogar la LRC. Esta ha sido definida como un resabio de la dictadura, como un anacronismo institucional y como el principal tema pendiente en materia de transparencia fiscal en el país. Mientras muchas normas de excepción para las Fuerzas Armadas han sido removidas de la Constitución --como la inamovilidad de los comandantes en jefe y la composición del Consejo de Seguridad Nacional-- la LRC ha permanecido prácticamente intocada. En tales circunstancias, cabe preguntarse qué es lo que ha hecho tan difícil cambiar las cosas.

Los antecedentes recopilados en este estudio sugieren que la dificultad para modificar la LRC deriva de que ésta no es una norma aislada, sino que constituye el corazón de un sistema de administración de recursos de la Defensa Nacional, el que está caracterizado por numerosas excepciones no sólo a las normas generales de la administración financiera del sector público chileno, sino a principios universales de transparencia y eficiencia fiscal. Este sistema no tiene su origen en la dictadura, sino que ha tenido una evolución considerablemente más larga, la que se inicia al menos 80 años atrás.

Dado que estas excepciones se fundan en el carácter especial y único de las adquisiciones militares, originadas en sus implicancias en materia de seguridad y en las características

¹ Documento realizado en diciembre de 2009.

del mercado de equipamiento militar, el estudio argumenta que para poder derogar la LRC se requiere configurar un sistema alternativo de administración financiera de la Defensa Nacional que concilie de mejor manera los objetivos del sector con las exigencias de la democracia y los requerimientos de transparencia y eficiencia de la administración financiera pública.

De esta manera, el estudio se divide en tres partes fundamentales. El capítulo II pasa revista a las normas sobre administración financiera de la defensa nacional, consignadas en la Ley de Administración Financiera del Sector Público, la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, la Ley Reservada del Cobre y otras normas especiales. Este marco regulatorio se compara con el aplicable a la generalidad del sector público y con el código de mejores prácticas presupuestarias de la OCDE. El capítulo III revisa algunas experiencias internacionales, de América Latina y el mundo desarrollado, intentando identificar los factores de fondo que justifican una normativa especial para el sector de la defensa y las mejores prácticas que permiten conciliar las necesidades del sector con el desarrollo institucional, la estabilidad financiera y la transparencia fiscal. El capítulo IV propone las bases fundamentales sobre las que se debe construir un sistema de administración financiera para la Defensa Nacional.

El autor desea agradecer la colaboración de Alejandra Vega y Reinhard Engl, en la realización de este estudio, así como el apoyo de autoridades y asesores del Ministerio de Defensa. En cualquier caso, las opiniones vertidas en el informe son de exclusiva responsabilidad del autor.

II. LA LEY RESERVADA DEL COBRE Y LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN CHILE

II.1. Componentes del sistema de administración financiera de la defensa

El financiamiento de las adquisiciones de las Fuerzas Armadas en Chile está asociado a diversas normas, de distinto origen y de distinta data. Las más importantes son el presupuesto fiscal, considerado en la Ley de Presupuestos de la Nación y regulado por el D.L. N°1.263, Ley de Administración Financiera del Estado, y los recursos regulados por la Ley N°13.196 y sus modificaciones, también llamada “Ley Reservada del Cobre”.

El presupuesto del sector público incluye los recursos para solventar las funciones operativas y de apoyo de las FF.AA. Estos son incluidos dentro de la partida presupuestaria correspondiente al Ministerio de Defensa Nacional, son aprobados por el Congreso Nacional y son contabilizados en las cuentas públicas. No obstante, este presupuesto está sujeto a las limitaciones impuestas por la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas y su ejecución está regulada por numerosas normas de excepción, algunas incluidas en la propia Ley de Administración Financiera.

Los recursos de la Ley Reservada del Cobre corresponden al 10% de las ventas al exterior de CODELCO, los que son transferidos automáticamente a las FF.AA. por una vía extrapresupuestaria. En consecuencia, su utilización no requiere sanción del Congreso y se registra en una contabilidad paralela y secreta, que hasta el cambio del sistema de

contabilidad fiscal en el 2004 no era consolidada con el resto de la información financiera del Estado.

Además de las dos fuentes anteriores, las FF.AA. cuentan con tres mecanismos adicionales de administración financiera. Estos son el Fondo Rotativo de Abastecimiento (FORA), el presupuesto del Patrimonio de Afectación Fiscal (PAF) y el Presupuesto de Fondos Internos².

El FORA está destinado a la adquisición, almacenamiento, mantención, conservación y distribución de equipos y materiales de consumo, necesarios para la formación y reposición de los niveles de existencias y financiar cualquier otro gasto accesorio que origine el sistema de abastecimiento. El presupuesto FORA sólo tiene aprobación de carácter institucional.

Los fondos del PAF se relacionan con el sistema de bienestar del personal de las FF.AA. y están formados por asignaciones presupuestarias realizadas con ese propósito, por fondos especiales, descuentos de viviendas fiscales, ingresos por inversiones financieras y otros relacionados, todos los cuales tienen carácter extrapresupuestario.

Como puede desprenderse de lo anterior, la administración financiera de las FF.AA. está regulada por numerosas normas de excepción que inciden sobre la transparencia, flexibilidad y rendición de cuentas en la asignación y uso de los recursos.

II.2. La Ley Reservada del Cobre

II.2.a. Antecedentes históricos

Lo que actualmente se conoce como LRC es en realidad el resultado de un conjunto de normas que se fueron adecuando y fusionando con el pasar de los años y cuyo origen se remonta a la primera mitad del siglo XX.

La primera ley que destinó dinero fiscal para uso castrense fue la ley N°6.152 de 1938, (Ley de Arrendamiento de Magallanes o Ley de Tierras de Magallanes) que establecía el arrendamiento de terrenos fiscales en Magallanes, y disponía en su artículo 34 que el 90% de los fondos percibidos por el Fisco por esa vía se destinaran a la adquisición de material de guerra y "satisfacer las necesidades más urgentes" de las Fuerzas Armadas. La norma se complementó el mismo año 1938 con la ley N°6.159 (Ley de Cruceros) que autorizó al Presidente de la República a realizar adquisiciones, construcciones o fabricaciones de elementos necesarios para la Defensa Nacional. Ese mismo año, la Ley N°6.160, fijó un monto máximo para esos ingresos de US\$10 millones de la época, siendo ambas leyes reservadas.

² Patillo (2003) señala además el Fondo de Construcciones. Además se podrían incluir otros ingresos de ventas de activos y de intereses recibidos en el mercado de capitales por excedentes de caja en algunas partidas presupuestarias.

En 1942 la ley N°7.144³ creó el Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA)⁴, con el objeto de administrar, vigilar y controlar la inversión de los recursos entregados por las disposiciones recién citadas. Esta ley establece por primera vez una vinculación entre los ingresos del cobre y las FF.AA. Esta norma, en sus artículos N°6 y N°7, autorizaban a la Caja de Amortización de la Deuda Pública para poner a disposición del CONSUDENA los dólares provenientes de la diferencia de valorización que se producía por los retornos de divisas efectuados por las empresas de la Gran Minería del Cobre, sujetas a un tipo de cambio inferior al libre bancario.

Este arreglo se extendió hasta el 5 de mayo de 1955, con la publicación de la ley N°11.828, sobre "Nuevo Trato del Cobre", que en su artículo 12 obligaba a las compañías productoras de cobre a entregar sus divisas al Banco Central de Chile, situación que en la práctica significó terminar con la fuente de dólares que se ponía a disposición del CONSUDENA. Para reemplazar esta fuente de recursos extraordinarios para la defensa en 1958 se dictó la ley N°13.196, conocida actualmente como la Ley Reservada del Cobre. Esta ley disponía que el 7,5% de las ventas de la gran Minería fueran al CONSUDENA y que el 15% de las utilidades de la minería del cobre pasara a financiar en forma directa a las Fuerzas Armadas.

Esta norma, considerada la primera LRC propiamente tal, obtuvo el apoyo del Congreso a raíz del incidente con Argentina sobre el islote Snipe, en el canal Beagle. Por este hecho, se conoció también a esta norma como "Ley de las Fragatas". Esta ley se aprobó en un contexto en que se consideraba pertinente aplicar este impuesto a las ventas de cobre por parte de inversionistas extranjeros, dada la crítica a que gran parte de los retornos de la producción de ese recurso natural no quedaran en el país.

Con posterioridad a la promulgación de la LRC en 1958⁵ se dictaron otras normas que la adecuaron. Entre estas destacan el DL N°239 de 31 de diciembre de 1973, que dispuso la distribución de estos fondos entre las ramas de las FF.AA. en tres tercios; el DL N°984 del

³ Este cuerpo legal fija la composición del CONSUDENA y dispone sus funciones y atribuciones específicas, tales como la proposición de inversiones y el ejercicio de una fiscalización de todas las adquisiciones destinadas a la defensa nacional. La Contraloría General de la República ejerce fiscalización sobre este organismo asesor, en especial, mediante el uso de documentos administrativos contables actualizados relativos a los manejos de inversión y movimientos varios que las instituciones realicen con dichos fondos. Esta ley estableció varias fuentes de recursos, tanto en divisas como en moneda nacional, fundamentalmente provenientes de diferencias en tipos de cambio y de impuestos específicos.

⁴ Es presidido por el Ministro de Defensa y está integrado por los Ministros de Hacienda y Relaciones Exteriores, los Comandantes en Jefe de las instituciones armadas, los Subsecretarios de Guerra, Marina y Aviación, los jefes de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

⁵ De acuerdo a Polanco (2005), se propició la promulgación de la ley en el año 1958 por otras razones políticas, señalando que "....el Presidente Alessandri había tendido a priorizar el campo diplomático antes que el militar, favoreciendo el afianzamiento de las relaciones con Argentina y una propuesta de desarme. Ambas iniciativas fracasaron. Como "compensación", el Presidente se habría mostrado llano a sacar adelante la iniciativa de las leyes Reservada...".

11 de abril de 1975; el DL N°1.530 del 21 de julio de 1976; la ley N°18.445 del 17 de octubre de 1985 y la ley N°18.628 del 23 de junio de 1987.

Como resultado de las modificaciones señaladas se determina que a partir del 1º de enero de 1988 el 10% del ingreso en moneda extranjera por la venta al exterior de la producción de cobre y sus subproductos de CODELCO, y el 10% del valor de los aportes en cobre al exterior que efectúe la empresa, "deberán ser depositados en el Banco Central de Chile, en moneda dólar de los Estados Unidos de América, en la Tesorería General de la República"⁶, con el fin de que el CONSUDENA cumpla con las finales de la ley que lo creó.

Específicamente, las modificaciones de 1985 apuntaron a aumentar los ingresos de las FF.AA., en tanto que las de 1987 introdujeron modificaciones orientadas a fijar un mínimo a estos ingresos, dados por un ingreso mínimo garantizado de US\$180 millones anuales, indexados al índice de precios al por mayor de los Estados Unidos. Estas normas también incorporaron los subproductos del Cobre en la base de la transferencia. Para el cumplimiento del mínimo garantizado de US\$180 millones, se estableció que la diferencia debía ser completada por el Fisco, debiendo consignarse un ítem excedible en la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año.

La LRC de este modo regula los traspasos de recursos a las FF.AA. destinados a la adquisición de equipamiento militar, específicamente armas e insumos para su funcionamiento, estableciendo para ello un mecanismo extrapresupuestario, preasignado entre las tres ramas de las FF.AA. y con un monto mínimo garantizado por el Fisco.⁷ La LRC también establece los pasos que se deben seguir para realizar el gasto de esos recursos.

II.2.b. Principales características de la LRC⁸

Pese al carácter secreto de la LRC diversos estudios se han referido a aspectos de su contenido. En particular la ley señala que el 10% de los ingresos en moneda extranjera por la venta al exterior de la producción de cobre y sus subproductos, de CODELCO y el 10% del valor de los aportes en cobre al exterior que la empresa estatal efectúe, deberán ser depositados por el Banco Central de Chile en dólares, en la Tesorería General de la República, con el objeto de que el Consejo Superior de Defensa Nacional cumpla con las finalidades que dispone la ley N°7.144. Además en la normativa se indica que anualmente deberá practicarse una liquidación final del rendimiento de esta ley y, si la cantidad total del rendimiento del 10% fuera inferior a US\$180 millones, la diferencia deberá ser completada por el Fisco, debiendo consignarse un ítem excedible en la Ley de

⁶ Los depósitos en en la Tesorería General de la República debiesen ir a cuentas especiales denominadas "Cuentas de Reserva, ley N°13.196", cuyo destino es la adquisición de equipamiento para las FF.AA.

⁷ Las otras fuentes de financiamiento son la ley de Presupuestos y en menor medida algunos fondos que contemplan recursos para gastos de operación como sueldos y bienes de consumo y servicios para mantenimiento.

⁸ Información obtenida de: "Análisis de las normas que determinan el gasto militar chileno". Gonzalo Polanco Z. Tesis presentada al Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al grado académico de Magister en Ciencias Políticas. Junio 2005.

Presupuestos de la Nación de cada año. Dicha suma deberá ser reajustada año tras año, a contar del 1º de enero de 1987, de acuerdo a la variación que haya experimentado el índice de precios al por mayor de los Estados Unidos de Norteamérica, del año anterior al del respectivo reajuste.⁹

Las entregas de fondos que deben realizarse en cumplimiento a lo establecido en el Decreto Ley se harán en forma reservada y se mantendrán en cuentas secretas, contabilizándose en forma también reservada, y su inversión, ya sea en compras al contado o en operaciones a crédito, pago de cuotas al contado o servicio de los créditos, se dispondrá mediante Decretos Supremos reservados, exentos de toma de razón y refrendación.

La exención del trámite de toma de razón es una fuerte limitante a la posibilidad de ejercer un control público respecto del manejo de estos fondos y es también excepcional por cuanto en términos generales los pagos efectuados con cargo a ítems excedibles deben pasar por el señalado trámite.

Las cantidades en dólares que resulten de la aplicación de la ley se depositarán a medida que se produzcan, y la Tesorería General de la República las ingresará por terceras partes en cuentas especiales denominadas "Cuentas de Reserva", que corresponderán al Ejército, Armada y Fuerza Aérea de Chile, respectivamente. Las Instituciones titulares de cada una de las "Cuentas de Reserva" sólo podrán girar en ellas de acuerdo a las autorizaciones que decreta el Consejo Superior de Defensa Nacional para dar cumplimiento a las obligaciones en moneda extranjera que impone la ley N°7.144, destinadas a la satisfacción de todos los requerimientos que tengan por objeto adquirir y mantener los materiales y elementos que conforman el potencial bélico de las Instituciones Armadas.

Dados los antecedentes revisados por Polanco (2005) se señala que el papel del CONSUDENA en la práctica es bastante limitado. La fiscalización y control que corresponde a la Contraloría General de la República se lleva a cabo en forma reservada, de acuerdo con los procedimientos y modalidades que determina el Contralor General, los que afectarán a todos los servicios, organismos, instituciones o sociedades del Estado en que éste tenga participación y que intervengan en la materia.

Sin perjuicio de la referida fiscalización, la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO) ejerce especialmente las atribuciones que le confiere el Decreto Ley N°1.349 de 1976, para los efectos de esta ley, y suministrará al Consejo Superior de Defensa Nacional los antecedentes que requiera. Los recursos establecidos en esta ley no se incluirán en la contabilidad general de la Nación.

En este último aspecto, la LRC regula los trámites administrativos para la utilización de dichos recursos, señalando los organismos responsables de formular, autorizar y fiscalizar el uso de estos fondos. Asimismo, se indican los rubros y elementos adquiribles por las FF.AA. tanto en Chile como en el extranjero.

⁹ Con cargo al ítem indicado, el Fisco podrá otorgar anticipos, que la Tesorería General de la República descontará de los recursos posteriores que perciba.

La ley establece que la entrega de fondos a las FF.AA. se efectúa por tercios en forma reservada, manteniéndose sus saldos en cuentas secretas. Su utilización se autoriza por Decreto Supremo reservado exentos de toma de razón y refrendación, y si en algún periodo las ventas y aportes aludidos no logran los montos mínimos establecidos, el Ministerio de Hacienda debe completar los saldos faltantes con cargo al presupuesto de la nación. Finalmente, el 10% de los tercios señalados, es puesto por las instituciones a disposición del CONSUDENA para proyectos conjuntos.

En el caso de los mayores excedentes que se han registrado en los años recientes, por el mayor valor del cobre, éstos quedan a disposición del Ministerio de Defensa, para ser distribuidos sobre la base de proyectos elaborados por las FF.AA. de acuerdo a sus respectivos planes de desarrollo.

El Ministerio de Defensa asume que los fondos consignados en las distintas cuentas de reserva pueden ser destinados indistintamente a solventar proyectos de inversión de cualquiera de las instituciones, en la medida que dichos proyectos tengan el respaldo coordinado de los Comandantes en Jefe. Lo anterior refleja un esfuerzo por aplicar ciertos criterios orientados a la priorización de los proyectos bajo una mirada conjunta.¹⁰

De esta manera, la LRC constituye una ley de gran importancia dentro del sistema de financiamiento de las FF.AA., ya que permite asegurar la asignación anual de fondos conducentes a la adquisición y mantención de su potencial bélico.

II.2.c. Descomponiendo la LRC

La Ley Reservada del Cobre significa varias cosas al mismo tiempo, en el sentido de constituir un determinante o una restricción, tanto por el lado de los ingresos, como por el lado de los gastos.

Entre las principales características de la Ley Reservada del Cobre está el que ésta representa una afectación de ingresos, es decir, por medio de esta norma se encuentra predeterminado el destino de los recursos (10%) provenientes de la venta al exterior de cobre y sus subproductos por parte de CODELCO. Directamente relacionado a esto, está la rigidez o limitación que se impone al determinar que las compras militares estén “indexadas” a la disponibilidad de recursos provenientes del precio internacional del cobre, variable sujeta a los vaivenes del mercado, implicando este hecho un alto grado de incertidumbre, registrándose una alta volatilidad en la evolución del rendimiento de la ley del cobre a través de los años.¹¹

Por otro lado, la Ley Reservada del Cobre es un gasto extrapresupuestario para el fisco, es decir, no se ve reflejado en los recursos asignados a través del Presupuesto del sector público y por lo tanto no es sometido a la opinión, revisión ni escrutinio de parte del Congreso ni se contabiliza por lo tanto, en el resultado presupuestario.

¹⁰ Ravinet D. J., Presentación de la separata de la actualización del Libro de la Defensa Nacional de Chile.

¹¹ Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Octubre de 2006.

La LRC también establece una división permanente e invariable en partes iguales de gasto para las tres ramas de las FF.AA., independiente de las reales necesidades, las dimensiones o rol de cada una en la estrategia de conducción de la Defensa Nacional.

II.2.d. Reformas recientes

Cuarta cuenta

Como ya se ha comentado, la LRC establece una distribución de sus recursos en tres tercios correspondientes a cada una de las tres ramas de las FF.AA. Cada uno de estos tercios requiere aprobación del CONSUDENA para su aplicación, la que se perfecciona mediante decretos reservados del Ministerio de Defensa, que deben ser suscritos también por el Ministro de Hacienda.

Como producto del rol del CONSUDENA este ha establecido acuerdos para destinar una fracción de la cuota que la LRC asigna a cada rama de las FF.AA. a proyectos conjuntos. Hasta 2003 esta fracción alcanzaba a un 15% de los ingresos de la LRC, los que se administraban por el CONSUDENA en una cuenta separada, la que se ha dado en llamar "cuarta cuenta". En 2003, un acuerdo del CONSUDENA cambió la asignación de recursos a la cuarta cuenta para incluir todos los ingresos en exceso del piso de recursos garantizado por la ley a cada rama de las FF.AA.

Los recursos de la cuarta cuenta son asignados a proyectos presentados por las FF.AA. sobre la base de una programación de largo plazo, sin una distribución preestablecida. Esto ha fortalecido un enfoque más estratégico en la conducción de la Defensa Nacional y ha incentivado el trabajo conjunto de las tres ramas de las FF.AA.

Información

La información sobre la contabilización de los ingresos y gastos provenientes de la Ley Reservada del Cobre no era reportada en las cuentas fiscales hasta el cambio de sistema de contabilidad fiscal realizado en el año 2004, momento a partir del cual se publican estadísticas fiscales que se construyen siguiendo las pautas del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional de 2001. Un objetivo central de este cambio fue ampliar la cobertura de las cuentas del gobierno central en consonancia con la aplicación de la regla de política fiscal de superávit estructural, la que definía las metas de política a nivel del gobierno central. Para este efecto era necesario entregar información sobre las operaciones tanto presupuestarias como extrapresupuestarias del gobierno central, donde el componente más importante de éstas últimas correspondía a la LRC.

Para poder cumplir este propósito en 2003 se aprobó una norma legal para autorizar la publicación de información sobre los flujos de ingresos y gastos de la LRC. Esta norma fue luego ampliada en 2006 por la Ley N°20.128 sobre Responsabilidad Fiscal, la que establece que *"...Con todo, para efectos de consolidar la información sobre las Estadísticas de las Finanzas Públicas que publique la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el Consejo Superior de Defensa Nacional proporcionará a dicha Dirección, información trimestral que contenga los ingresos y egresos comprendidos en el período, para las cuentas definidas en el artículo 3° de la ley señalada en el inciso anterior, así como aquella correspondiente al monto de la deuda vigente. Esta información deberá proporcionarse*

dentro de los quince días siguientes al término del respectivo trimestre, con la apertura que se determine por decreto supremo conjunto de los Ministerios de Hacienda y de Defensa Nacional....".

Sujeción a la política fiscal

Al incorporarse la LRC a la conducción global de la política fiscal, las decisiones de inversión de estos recursos pasaron también a enmarcarse en criterios de largo plazo. La aplicación de los principios del balance estructural llevó a que los compromisos anuales de gasto de la LRC se ajustaran a las disponibilidades de fondos de largo plazo de la misma ley, donde estas últimas se determinan ajustando las disponibilidades efectivas por el diferencial entre el precio efectivo del cobre y el precio del cobre de largo plazo, determinado anualmente por un panel de expertos convocados por el Ministerio de Hacienda. De acuerdo a ese monto las tres ramas de las FF.AA. más el CONSUDENA programan las adquisiciones con un horizonte de 4 a 5 años.

En buena medida la aplicación de los principios del balance estructural fueron posibles por la creación de la cuarta cuenta de la LRC. En efecto, al capturar esta cuenta todos los ingresos por encima del piso de financiamiento para cada rama de las FF.AA., es posible regular el uso de los recursos sobre la base de un criterio de largo plazo.

Asignación de recursos y programación de adquisiciones

Las adquisiciones de material bélico de la defensa nacional no pueden ser producto de la improvisación o de las holguras temporales de recursos, sino de una planificación de largo plazo, expresada en proyectos concretos, debidamente evaluados. Estos son criterios que se han ido reforzando en los últimos años a través de metodologías más rigurosas de toma de decisiones.

Es así como las tres ramas de las FF.AA. elaboran en la actualidad planes de desarrollo de largo plazo (12 años), en base a los cuales se preparan programas operativos de cuatro años. En principio, las adquisiciones deben enmarcarse en estos planes operativos y expresarse en proyectos que son evaluados por el CONSUDENA. Para institucionalizar esta metodología, el Ministerio de Defensa estableció la obligación de que las propuestas de uso de recursos al CONSUDENA deban estar respaldadas por una evaluación de los proyectos respectivos.

Esta evaluación de proyectos también se aplica a las inversiones que se financien con recursos presupuestarios. Es así como la Ley sobre Responsabilidad Riscal introdujo una disposición estableciendo que: *"...los estudios y proyectos de inversión de las Fuerzas Armadas serán evaluados e informados por el Ministerio de Defensa Nacional, sobre la base de una metodología que se determinará por decreto conjunto de los Ministerios de Hacienda y de Defensa Nacional....."*

Por su parte, las adquisiciones de material bélico normalmente involucran desembolsos que se distribuyen a lo largo de varios años, ya sea por la gradual entrega del material o por pagos diferidos a los proveedores. Esto obliga a operar en la práctica con presupuestos plurianuales, que deben enmarcarse dentro de los límites impuestos por la política de superávit estructural.

II.3. El presupuesto de la Defensa Nacional en la Constitución y la Ley Orgánica de las FF.AA.

II.3.a. Constitución

La Constitución Política de la República indica en el inciso cuarto de su artículo 1º que *“...es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional...”*.

El artículo 101 señala que las FF.AA. existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional y se establece que las Fuerzas Armadas y Carabineros como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes.

Por su parte, en el artículo 105 de la Constitución se señala que *“...los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, se efectuarán por decreto supremo, en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente, la que determinará las normas básicas respectivas, así como las normas básicas referidas a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto de las Fuerzas Armadas y Carabineros...”*.

De esta manera, la Constitución eleva al rango de ley orgánica constitucional las normas que regulan el presupuesto de las FF.AA., estableciendo con ello una primera distinción respecto del resto del sector público.

En lo que se refiere a la discusión de la Ley de Presupuestos del Sector Público la Constitución señala que el Congreso Nacional sólo está facultado para reducir los gastos propuestos por el Ejecutivo, con excepción de aquellos establecidos por leyes permanentes. En virtud de esta norma, el Congreso no puede reducir el presupuesto de gastos de las FF.AA. por debajo del mínimo establecido por la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas (LOC) N°18.948, de febrero de 1990.

Asimismo, la Constitución contempla algunas normas que permiten otorgar un tratamiento de excepción a la gestión financiera de las FF.AA., por ejemplo, exceptuándola de la prohibición de la afectación de impuestos. La LRC en buena medida se ampara en estas excepciones así como en las normas transitorias que permitieron la continuidad de leyes preexistentes.

II.3.b. Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (LOFFAA)

De acuerdo al artículo 1º de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, éstas se definen como instituciones dependientes del Ministerio de la Defensa Nacional e integradas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Señala que la consecución de los fines de las FF.AA. *“...es permanente y descansa en un adecuado nivel de alistamiento del personal y del material y en el cumplimiento del juramento del servicio a la patria y defensa de sus valores fundamentales...”*

Entre los aspectos relativos a objetivos y funcionamiento que se detallan en la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas están los referidos al presupuesto y su administración financiera.

En particular, en el artículo 93 de esta ley se establece que el Presupuesto de las Fuerzas Armadas está integrado por los recursos económicos que disponga la Ley de Presupuestos de la Nación como aporte fiscal e ingresos propios en moneda nacional o extranjera y por todos aquéllos otros recursos provenientes de otras leyes vigentes.

De acuerdo al artículo 94 de la LOFFAA, la Ley de Presupuestos del Sector Público debe consultar anualmente los recursos para el desarrollo de las actividades de las FF.AA. Con tal objeto, los Comandantes en Jefe de las respectivas instituciones propondrán al Ministerio de Defensa Nacional sus necesidades presupuestarias, dentro del plazo y de acuerdo con las modalidades establecidas para el Sector Público.

Por su parte, de acuerdo al artículo 95 de dicha ley, el presupuesto, la contabilidad y la administración de fondos de cada una de las instituciones de las FF.AA. se ajustarán a la normativa que rige para la Administración Financiera del Estado, sin perjuicio de las excepciones legales vigentes. Con todo, los traspasos de los subtítulos respectivos, de un mismo capítulo se realizan por decreto supremo propuesto por los respectivos Comandantes en Jefe por intermedio del Ministro de Defensa Nacional.

Por su parte, se señala en la ley que, sin perjuicio de los recursos que correspondan para gastos en personal, que se reajustan periódicamente conforme a las normas que regulan estas materias, la Ley de Presupuestos debe asignar como mínimo para los demás gastos de las Fuerzas Armadas, un aporte en moneda nacional y extranjera no inferior al asignado en la Ley de Presupuestos para el año 1989 (piso), corregido por la evolución del índice promedio de precios al consumidor del año en que rija la Ley de Presupuestos y el promedio del año 1989.¹² Se señala además que las disposiciones contenidas en la ley N°13.196 (Ley Reservada del Cobre) y sus modificaciones, mantienen su vigencia.¹³

Respecto de gastos reservados, se señala en el artículo 98 que éstos también deben ser indexados de acuerdo a la inflación del índice de precios al consumidor y se establece que serán fijados para cada institución de las Fuerzas Armadas por decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa Nacional y suscrito, además, por el Ministro de Hacienda, teniendo la única obligación de rendir cuenta en forma global y reservada, mediante Certificados de Buena Inversión. Asimismo, según se establece en el artículo 99 de la citada ley cuando se trate de gastos efectuados en materia de uso bélico o en sus repuestos, deberá rendirse cuenta en forma reservada.

Como lo establece el artículo 100 de la LOFFAA la información del movimiento financiero y presupuestario que se proporcione a los organismos correspondientes se ajustará a las normas establecidas en la Ley de Administración Financiera del Estado. La documentación respectiva será mantenida en cada institución donde podrá ser revisada por los

¹² Art. 96.

¹³ Art. 97.

organismos pertinentes y por la Contraloría General de la República, según corresponda. Otro punto que se señala es que los actos, contratos o convenciones relativos a la adquisición, administración y enajenación de los bienes o servicios correspondientes a los fondos rotativos de abastecimiento de las FF.AA., están exentos de todo impuesto, tributo o derecho, ya sean fiscales, aduaneros o municipales.¹⁴

Según lo determina en el artículo 102 de la mencionada ley, debe rendirse cuenta en forma reservada de los gastos netamente militares calificados como tales en la Ley de Presupuestos, a proposición de los Comandantes en Jefe de cada Institución, que se efectúen dentro de sus respectivos Presupuestos de Gastos.

Por otra parte, entre otras facultades que le otorga la ley (artículo 47) a las autoridades de las FF.AA., se señala que cada Comandante en Jefe puede proponer al Ministro de Defensa Nacional el Presupuesto Institucional; autorizar las reparaciones, transformaciones y modificaciones del material que forme parte o se encuentre afecto al servicio de cada institución; aprobar la adquisición, el retiro del servicio y la enajenación del armamento, sistemas de armas, unidades navales o material de guerra, conforme a los criterios técnicos institucionales; determinar las necesidades de recursos humanos y materiales para formular al Ministro de Defensa Nacional las propuestas que permitan cumplir los objetivos que señala el artículo 90 de la Constitución Política de la República; celebrar, en representación del Fisco y en conformidad a la ley, los actos, contratos y convenciones para la adquisición, uso y enajenación de bienes inmuebles de las Instituciones, como asimismo contratar los servicios necesarios, incluso sobre la base de honorarios, para el cumplimiento de la correspondiente misión institucional. Lo dispuesto anteriormente es sin perjuicio de las facultades de representar al Fisco que otras disposiciones legales confieran a distintas autoridades institucionales para celebrar aquellos actos, contratos o convenciones que en ellas se establecen; ordenar la inversión de los fondos que se destinen por ley a su Institución y de los recursos que se obtengan con motivo de las enajenaciones y ventas. Estos últimos recursos constituirán ingresos propios de la institución y no ingresarán a rentas generales de la Nación.

De esta manera, la Ley Orgánica de las FF.AA. contiene buena parte de las normas que consagran un régimen de administración financiera de excepción donde, pese a las declaraciones genéricas allí contenidas, se contemplan tratamientos alternativos relacionados con la formulación presupuestaria, se excluye operaciones financieras de la Ley de Presupuestos, se limita las decisiones presupuestarias estableciendo pisos para los gastos operacionales y los gastos reservados y se establecen procedimientos diferentes para la ejecución del presupuesto.

En relación a gastos previsionales, en el artículo 64 de la Ley Orgánica de las FF.AA. se establece que el Fisco efectuará anualmente un aporte suficiente para cubrir el pago de los beneficios previsionales y de seguridad social que establece la ley, el que se consultará en el Presupuesto de la Nación y se pagará mensualmente por duodécimos anticipados. Sin perjuicio de lo anterior, concurrirá al pago de las pensiones iniciales que se otorguen

¹⁴ Art. 101.

en un porcentaje no inferior al 75% de ellas y a la totalidad de todo reajuste o aumento de ellas que se disponga.

II.4. La administración financiera de la Defensa Nacional en perspectiva

La anterior revisión de las normas que rigen la administración financiera de la Defensa Nacional indica que esta está sujeta a una serie de excepciones que la distinguen del resto del sector público en Chile. Para poner estas excepciones en perspectiva, el cuadro 1 compara las normas sobre gestión financiera de las FF.AA. con las normas aplicables al resto del sector público y los estándares sobre mejores prácticas en gestión presupuestaria establecidas por la OCDE, que constituye el referente que desde 2001 ha guiado las principales reformas en la materia en Chile.

Como puede apreciarse en el cuadro 1, el país ha dado pasos importantes para adoptar las normas sobre gestión y transparencia presupuestaria propuestas por los países más desarrollados del mundo. No obstante y pese a algunas importantes reformas promovidas durante la administración del Presidente Lagos, las instituciones de la Defensa Nacional continúan sujetas a normas de excepción que se apartan significativamente de las mejores prácticas en gestión financiera adoptadas por el país. Esta situación se ha visto reflejada en las evaluaciones sobre gestión financiera públicas en Chile realizadas en los últimos años por la propia OCDE, el FMI, el Banco Mundial y el BID.

Cuadro 1: Análisis comparativo de las principales normas presupuestarias aplicables a las instituciones de la Defensa, en relación a normas generales del sector público y Código de Buenas Prácticas de la OCDE

Aspectos de transparencia de acuerdo a las buenas prácticas de la OCDE	Sector público en general (LAFE)	Fuerzas Armadas	
		Ley de Presupuestos	Ley Reservada del Cobre
<ul style="list-style-type: none"> El presupuesto debe ser detallado y comprensivo, e incluir todos los aspectos de ingresos y gastos gubernamentales. El borrador del documento presupuestario del gobierno, o presupuesto preliminar, debe entregarse al Parlamento con antelación. El presupuesto, y los documentos en que se sustenta y apoya, deben incluir comentarios detallados sobre cada programa de ingreso y gasto. Cuando así lo ameriten los resultados de la política pública, los programas de gasto deben incluir información de desempeño no financiero, incluyendo metas de desempeño. El presupuesto debe incorporar una perspectiva de mediano plazo durante por lo menos los dos años subsiguientes al siguiente año fiscal. La propuesta actual de presupuesto debe cotejarse con pronósticos incluidos en reportes financieros anteriores para el mismo periodo, y deben explicarse todas las desviaciones significativas. Debe presentarse información que compare el ingreso y el gasto ejercidos durante el año anterior y las estimaciones actualizadas del año en curso para cada programa. Cuando haya reformas al marco legal que autoricen ingresos o gastos determinados, dichos montos deben incluirse en el presupuesto para fines informativos. El gasto debe ser presentado en términos brutos. Los ingresos asignados para algún fin específico y el cobro al usuario por bienes o servicios del gobierno deben ser claramente contabilizados por separado. El gasto debe clasificarse por unidad administrativa (secretaría, ministerio o dependencia). También debe presentarse información complementaria que clasifique el gasto en categorías económicas y funcionales. Los supuestos y proyecciones económicas que sustenten el presupuesto deben concordar con lo establecido en las Mejores Prácticas. El presupuesto debe incluir información exhaustiva de los activos y pasivos financieros del gobierno, de sus activos no financieros, las obligaciones asociadas al pago de pensiones de los empleados del gobierno y pasivos contingentes, de conformidad con lo establecido en las Mejores Prácticas. 	<ul style="list-style-type: none"> El sistema presupuestario está constituido por un programa financiero de mediano plazo y por presupuestos anuales coordinados entre sí. El proyecto de presupuesto se debe entregar al Congreso Nacional con dos meses de anticipación al plazo legal para su despacho. La documentación presupuestaria entregada al Congreso incluye antecedentes estratégicos de las instituciones, indicadores y metas de desempeño, evaluaciones de programas. Cada programa de gasto es acompañado de información de gestión, expresada en indicadores, metas, programas de mejoramiento de gestión y evaluaciones. El Informe de Finanzas Públicas que anualmente acompaña el presupuesto, contiene una proyección financiera para los tres años siguientes al del presupuesto propuesto. El Informe de Finanzas Públicas contiene una comparación del presupuesto anterior y las proyecciones vigentes por subtítulo presupuestario. Un Informe a medio año incluye comparaciones entre lo presupuestado y efectivamente ejecutado en el año anterior. Información presupuestaria contiene información histórica de ejecución presupuestaria y comparaciones con el presupuesto y ejecución del año anterior. En general el presupuesto se ejecuta dentro de los límites fijados por la Ley de Presupuestos y no hay legislación complementaria. La LAFE establece que el presupuesto debe registrar todos los ingresos y los gastos de las instituciones del gobierno central, lo que se hace en términos brutos. La información se presenta clasificada por institución y objeto del gasto. Los informes de avance agregan la clasificación funcional. Los supuestos y proyecciones macroeconómicas se difunden junto con el presupuesto, pudiéndose contrastar con las proyecciones del Banco Central, presentadas al Congreso inmediatamente antes del inicio de la discusión presupuestaria. Desde 2006 se agrega la obligación de calcular el balance estructural. El Informe de Finanzas Públicas incluye información de tallada sobre activos y pasivos financieros, pasivos contingentes y gastos tributarios. Anualmente se elabora y presenta al congreso con informe detallado. De la LAFE se desprenden, entre otros aspectos, los siguientes que tienen que ver con el presupuesto del Sector Público: <ul style="list-style-type: none"> -Art. 11: "El presupuesto del Sector Público consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos". -Art. 3: "El presupuesto, la contabilidad y la administración de fondos estarán regidos por normas comunes que aseguren la coordinación y la unidad de la gestión financiera del Estado. Asimismo, el sistema de administración financiera deberá estar orientado por las directrices del sistema de planificación del Sector Público y constituirá la expresión financiera de los planes y programas del Estado". -Art. 4: " Todos los ingresos que perciba el Estado deberán reflejarse en un presupuesto que se denominará del Sector Público, sin perjuicio de mantener su carácter regional, sectorial o institucional. Además, todos los gastos del Estado deberán estar contemplados en el presupuesto del Sector Público. No obstante, los ingresos que recaude el Estado por vía tributaria, sólo podrán ser asignados presupuestariamente de acuerdo a las prioridades determinadas en el mismo presupuesto". 	<ul style="list-style-type: none"> Sólo una parte de los ingresos y gastos de las FFAA está incluida en el presupuesto. 	<ul style="list-style-type: none"> No existe un presupuesto formal para la LRC.
		<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto de las FFAA forma parte de la Ley de Presupuestos del sector público y se entrega con la misma antelación que éste. Partida presupuestaria de Defensa incluye sólo información institucional y financiera sobre los programas de gasto. Presupuesto de las FFAA no incluyen información sobre desempeño. Las FFAA realizan proyecciones financieras de mediano plazo para usos internos, no son conocidas por el Congreso. En documentación presupuestaria se compara presupuesto y ejecución, pero por limitaciones legales a la desagregación de información el Ministerio de Hacienda no cuenta información para hacer explicación detallada de las diferencias. Se aplican normas del sector público, con desagregación igual a la de la ley. Mayor desagregación estuvo prohibida hasta 2006. FORA se presenta en términos netos (hasta 2006). PAF no se incluye en el presupuesto. Reserva sobre planes operativos limita análisis de supuestos y proyecciones. Ausencia de La ley hace referencia a los aspectos presupuestarios de las FFAA. En el Art. 93 se señala que el Presupuesto de las FFAA está integrado por recursos económicos que disponga la Ley de Presupuestos de la Nación como aporte fiscal e ingresos propios en moneda nacional o extranjera y por todos aquéllos otros recursos provenientes de otras leyes. A su vez, la Ley de Presupuestos de la Nación, de acuerdo al Art. 94, debe consultar anualmente los recursos para el desarrollo de las actividades de las FFAA. Con tal objeto, los Comandantes en Jefe de las respectivas instituciones proponen al Ministerio de Defensa Nacional sus necesidades presupuestarias, dentro del plazo y de acuerdo con las modalidades establecidas para el Sector Público. Con todo, el gasto que demande la ejecución de actividades provenientes de situaciones de excepción o extraordinarias, tales como actos electorales, conflictos externos o internos u otras no contempladas en la Ley de Presupuestos, será íntegramente financiado con aportes fiscales adicionales. De acuerdo al art. 96 sin perjuicio de los recursos que correspondan para gastos en personal, que se reajustarán periódicamente conforme a las normas que regulan estas materias, la Ley de Presupuestos debe asignar como mínimo para los demás gastos de las Fuerzas Armadas, un aporte en moneda nacional y extranjera no inferior al asignado en la Ley de Presupuestos ejecutada el año 1989, reajustado por IPC y se señala lo mismo para los gastos reservados, los cuales tendrán la sola obligación de rendir cuenta en forma global y reservada, mediante Certificados de Buena Inversión. (art. 98) (piso). 	<ul style="list-style-type: none"> Recursos de la LRC son programados y administrados fuera del presupuesto, sin información ni menos aprobación del Congreso. Administración de recursos de la LRC no son conocidos por el Congreso. LRC no cuenta con indicadores no financieros, ni siquiera al interior de la administración. La LRC tiene programación plurianual de adquisiciones que se enmarcan en planes de desarrollo de largo plazo de las FFAA. Al no existir un presupuesto formal no se pueden hacer comparaciones con lo ejecutado. No forma parte del sector público e información es reservada. Recursos se dividen en tres tercios (hasta 2004), pero se difunde sólo agregada, en un solo subtítulo. Supuestos, proyecciones y ejecución son reservados

III. EXCEPCIONALIDAD DEL SECTOR DE LA DEFENSA, FUNDAMENTOS Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

III.1. ¿Por qué es distinto el sector de la defensa?

Chile no es el único país que cuenta con normas de excepción para el tratamiento presupuestario del sector de la defensa. Más bien ocurre lo contrario: todos los países contemplan un tratamiento especial del sector ya sea en la formulación, ejecución, información o evaluación de la gestión financiera de este sector.

En principio, la principal razón que explica esta situación parece ser la reserva de información que pueda comprometer la seguridad externa del país. Sin embargo, como hemos visto, las normas de excepción vigentes en Chile se extienden mucho más allá de un problema de información, para abarcar los procesos institucionales de aprobación del presupuesto, las adquisiciones y la unidad de la caja pública.

Junto con la posibilidad de que a través de algunos de los procesos contemplados en la formulación, aprobación, ejecución y evaluación y seguimiento del presupuesto pueda filtrarse información reservada, en las normas vigentes en Chile se observa también la intención de sustraer la discusión presupuestaria de defensa del debate político, así como de adaptarse a ciertas características del mercado de material bélico.

En el primero de estos aspectos, cabe destacar que la defensa es, probablemente, la actividad pública que más estrictamente responde a la definición de un bien público, esto es, bienes producidos por el estado cuyo consumo por parte de un individuo no excluye el consumo de dicho bien por parte de otros individuos en la sociedad. En particular, el tipo de bien público que produce la defensa es de la categoría de bienes asociados al control del entorno, expresándose su consumo en la forma de seguridad frente a una amenaza externa. Como es bien sabido, los bienes públicos generan a su vez problemas de “free riding”, esto es, que los individuos aspiren a consumir el bien sin pagar su costo, esperando que otros lo hagan.

De esta manera, la reticencia a incluir todos los recursos de las instituciones de la Defensa en la Ley de Presupuestos y someterlos a la consideración del Congreso tiene como fundamento el temor a que las autoridades políticas y los parlamentarios les resten recursos presupuestarios, debilitando la seguridad del país.

La creación de la LRC como un mecanismo extrapresupuestario y la fijación de pisos financieros a la LRC y el presupuesto operacional de las FF.AA. son una expresión de este temor. El grado de fundamento de dicho temor, sin embargo, no es obvio considerando que la LRC ha estado en operación durante 80 años y el piso de gastos operacionales, anclado en el año 1989, ha sido largamente excedido.

Por otra parte, también se ha argumentado que una serie de normas de excepción en materia de adquisiciones de material y equipamiento de las FF.AA. tienen que ver con ciertas características del mercado bélico, como la estructuración de éstas en programas plurianuales y entregas parciales por los proveedores, la negociación directa con estos últimos, y el uso del crédito de proveedores.

No obstante, lo que no resulta evidente es hasta donde estos arreglos son intrínsecos al mercado de material bélico y hasta dónde estos son el producto de la adaptación de los proveedores a los procedimientos de excepción que existen en muchos países.

Para poder responder a estas dudas, la sección siguiente analiza los sistemas de administración financiera de la defensa vigentes en países de América Latina y en países desarrollados.

III. 2. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

III.2.a. Gasto en defensa

A continuación se presentan datos sobre el gasto militar de algunos países seleccionados. Los datos provienen de dos fuentes: Government Finance Statistic Yearbook of 2006 del FMI, así como de la base de datos sobre gasto militar en línea del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Debido a la diferencia en la metodología de estas dos fuentes al procesar los datos, estos varían significativamente, sobre todo en el caso chileno cuyo gasto es de 1,3 % del PIB según el FMI, y de 3,8% del PIB según el SIPRI.

El gasto militar según la fuente SIPRI está basado en la definición de la OTAN. SIPRI incluye todos gastos corrientes y gastos de capital en: (a) las Fuerzas Armadas, incluyendo fuerzas de paz; (b) ministerios de defensa y otras agencias gubernamentales involucradas en proyectos de defensa; (c) fuerzas paramilitares cuando se estima que estén equipando y entrenando para operaciones militares; (d) actividades militares especiales. Tales gastos deberían incluir: (a) personal militar y civil, incluyendo pensiones y servicios sociales del personal militar; (b) operaciones y mantenimiento; (c) adquisiciones; (d) investigación y desarrollo militar; (e) ayuda militar (en los gastos militares del país donante). Defensa civil y gastos corrientes para actividades militares previas, tales como beneficios para veteranos, desmovilizaciones, conversiones y destrucciones de armas están excluidos (SIPRI 2005, p. 373).

Según la práctica del SIPRI en recopilar la información, la cobertura de los datos oficiales sobre el gasto militar que publican los países varía significativamente entre países y entre los períodos para el mismo país. En muchos países, los datos oficiales cubren sólo una parte del gasto militar actual. Ítems importantes pueden estar escondidos detrás de posiciones no-militares del presupuesto o incluso pueden estar financiados fuera del presupuesto. Una variedad de estos mecanismos extrapresupuestarios se aplican en la práctica¹⁵. Además, en algunos países el gasto actual puede diferir del gasto presupuestado (SIPRI 2005, p. 376).

¹⁵ Para mayor información respecto a gastos “off-budget” véase Hendrickson, D., Ball, N. (2002) Off-Budget Military Expenditure and Revenue: Issues and Policy Perspectives for Donors; CSDG Occasional Papers No.1, King’s College London.

Cuadro 2

Gasto en Defensa en porcentaje del PIB según SIPRI

País		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Alemania	%	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4
Argentina	%	1,3	1,4	1,2	1,2	1,1	1,0
Brasil	%	1,7	1,9	2,1	1,6	1,5	1,6
Chile	%	3,7	3,7	3,8	3,4	3,8	3,8
Colombia	%	3,4	3,8	3,6	3,9	3,8	3,7
España	%	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1
Francia	%	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	2,5
Holanda	%	1,6	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5
México	%	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Perú	%	1,7	1,9	1,4	1,4	1,3	1,4

Fuente: Stockholm International Peace Research Institute, Military Expenditure

Online Database: www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html

Notas:

El gasto de México no incluye pensiones militares.

El gasto de Chile incluye gastos de CODELCO.

El gasto de Colombia incluye entre 2002-2004 una asignación de 2.6 billones de pesos de un impuesto de guerra.

El gasto de defensa según la definición del FMI incluye lo siguiente: (a) defensa militar (administración de asuntos de defensa; operaciones terrestres, por mar, aire y espaciales); (b) defensa civil; (c) ayuda militar extranjera; (d) investigación y desarrollo en defensa; y (e) varios de defensa (lo que no está clasificado en otra parte)¹⁶. La revisión de datos muestra un panorama bastante incompleto, sobre todo para los países de la región latinoamericana. El cuadro 3 presenta los gastos explícitamente clasificados bajo la categoría “Defensa” en “Government Finance Statistics 2006 y 2003” del Fondo Monetario Internacional (FMI).

¹⁶ Para más detalle véase: “Fondo Monetario Internacional: Government Finance Statistics Manual 2001”, p. 76 s.s.

Cuadro 3

Gasto en Defensa en porcentaje del PIB según el FMI

País		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Alemania	%	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
Argentina	%	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	n.d.
Brasil	%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Chile	%	1,7	1,7	1,7	1,3	1,4	1,3
Colombia	%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
España	%	1,2	n.d.	n.d.	1,1	1,1	n.d.
Francia	%	2,4	2,4	n.d.	2,2	2,2	n.d.
Holanda	%	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	n.d.
México	%	0,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Perú	%	1,7	1,4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Fondo Monetario Internacional: Government Financial Statistics Yearbook 2006 y World Economic Outlook Database 2007.

Dado la diferencia en la definición del gasto militar, la fuente del FMI muestra datos significativamente menores para la mayoría de los países que los datos proveniente del SIPRI. Excepciones son los datos de España, México y Perú que parecen casi idénticos a los datos del FMI. El caso chileno aparece distinto, dependiendo de la fuente que uno toma de referencia. Mientras el gasto militar chileno parece muy alto según el método del SIPRI, la tabla elaborada según la fuente del FMI posiciona a Chile en un lugar intermedio. Probablemente la principal causa de estas diferencias corresponde al gasto en pensiones de las FFAA y la policía, que en Chile es bastante alto.

III.2.b. Administración financiera de defensa de los países latinoamericanos¹⁷

Existen dos fuentes recientes de información sobre sistemas de administración financiera de la defensa en países de la región latinoamericana. Estas corresponden a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Red de Seguridad y Defensa en América Latina (RESDAL). RESDAL ofrece estudios de caso de varios países de la región; FLACSO publicó dos estudios valiosos: "Gobernabilidad del Sector Seguridad en América Latina" (2006), y "Reporte del Sector Seguridad de América Latina y el Caribe" (2007). Este último está basado en un análisis de 20 casos nacionales.

¹⁷ Basado en FLACSO (2006), Gobernabilidad del sector seguridad en América Latina; y FLACSO (2007), Reporte del Sector Seguridad de América Latina y el Caribe.

Entre los 13 países analizados en la encuesta de FLACSO realizada en 2006¹⁸, sólo Chile, El Salvador y Guatemala presentan algún tipo de restricción legal que establece límites máximos o mínimos al presupuesto de las Fuerzas Armadas. Con la excepción de Colombia en todos los países estudiados las propias Fuerzas Armadas definen sus necesidades presupuestarias.

Según el estudio que realizó FLACSO un año después (FLACSO 2007, p. 34) los países que presentan una restricción legal son Guatemala, Chile y Perú. En el caso de Guatemala no existe un mínimo sino un máximo de presupuesto garantizado. En el caso chileno se hace referencia a la Ley Reservada de Cobre, en tanto que en Perú se cita el caso del fondo para las Fuerzas Armadas que se genera a través de la venta de gas de Camisea.

Según el informe FLACSO 2006 (p. 41), la forma de asignar los recursos para las Fuerzas Armadas se puede clasificar en las siguientes categorías:

- Existen leyes que determinan la asignación presupuestaria a un mínimo o máximo por lo que su discusión de acuerdo a criterios de política no es necesaria. Este es el caso de Chile, El Salvador y Guatemala.
- Existen leyes que predefinen la distribución presupuestaria y por lo tanto no es posible la discusión sobre la redistribución del presupuesto según criterios políticos.
- Las propias Fuerzas Armadas definen autónomamente sus necesidades presupuestarias, lo cual ocurre en la mayoría de los países (12 países, menos Colombia) que participaron en la encuesta de FLACSO.

El estudio que FLACSO realizó en 2007 (FLACSO 2007, p. 32) destaca que:

- En algunos países de la región persisten presupuestos diseñados, en una parte importante o en su totalidad, por las ramas de las Fuerzas Armadas, con escasa injerencia de los ministerios y del propio Parlamento;
- En varios casos, las asignaciones presupuestarias de la Defensa son definidas como práctica rutinaria de acuerdo con las asignaciones realizadas en el último año (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, el Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua y Uruguay);
- No existen políticas de asignación que vayan más allá de un año presupuestario, como tampoco se observan definiciones estratégicas a nivel ministerial de mediano y largo plazo. Estas últimas definiciones generalmente son asumidas por las propias Fuerzas Armadas, que realizan proyecciones de un corte temporal mayor, al estar vinculadas a la compra y renovación de material bélico.

El cuadro 4 resume los hallazgos del estudio de FLACSO (2007, p. 34). Como se puede desprender de estos antecedentes, tanto la estructura legal como las características propias del ciclo presupuestario dan un excesivo papel a las Fuerzas Armadas y poco

¹⁸ FLACSO (2006), Gobernabilidad del sector seguridad en América Latina, FLACSO: Santiago.

espacio a la discusión en el Congreso. Además, de acuerdo a los resultados de la encuesta de FLACSO, se encontró que en la mayoría de los casos los presupuestos no incorporan todos los gastos involucrados en el sector y la clasificación de los gastos es muy general. Esto impide un análisis detallado de programas y objetivos alcanzados por el gasto en defensa del presupuesto. El cuadro 5 entrega un resumen de los gastos incluidos:

Cuadro 4

Instancias de control presupuestario en América Latina

País	Gasto definido por ley	Gasto definido de acuerdo con último año	Existencia de unidad de evaluación en M. de Defensa	Existencia de unidad de auditoría en M. de Defensa	Publicación del presupuesto en M. de Defensa
El Salvador		X		x	
Guatemala	X		x		
México				x	x
Argentina			x		
Brasil			x		
Chile	X	X			
Uruguay		X		x	
Paraguay			x		
Bolivia		X	x		
Colombia			x		x
Ecuador			x	x	
Perú	X				

Fuente: FLACSO 2007.

Como se puede desprender del cuadro 5, los recursos para adquisiciones de armamentos no están incluidos en el presupuesto discutido en el Congreso, o sólo una pequeña parte. Su financiamiento se lleva a cabo mayoritariamente con recursos fuera del presupuesto como endeudamiento público, fondos provenientes de privatización o fondos específicos para el sector de defensa.

En el caso de Perú, por ejemplo, las adquisiciones se financian con los recursos del denominado Fondo de Defensa. Este fondo extra-presupuestal se financia mayoritariamente con recursos proveniente de la venta de gas de Camisea (Robles 2005, p. 1). Eso permite una suerte de planificación de las adquisiciones de manera plurianual en virtud que dichos recursos son depositados en una cuenta y no regresan al tesoro público al fin del ejercicio fiscal anual. Por otro lado, el Congreso de la República no interviene en dicha planificación. No se discute sobre el tema, solo se le informa a la representación nacional en sesión secreta. El control se lleva a cabo posteriormente a través de la contraloría general de la República. La planificación de las adquisiciones es manejada por el ejecutivo, específicamente por el Comando Conjunto (Robles 2007).

De esta manera, aunque la información muchas veces sea pública y se encuentre en páginas web, no existe un verdadero mecanismo de *accountability* ni por parte del

legislativo ni de la sociedad civil. Esta falta de transparencia en el proceso presupuestario de defensa en los países de América Latina coincide con los hallazgos de Robles (2003, p. 7) en cuanto a que *“históricamente el presupuesto de defensa en Latinoamérica en [...] ha sido dejado en manos de los militares y en los técnicos del ministerio de economía. Resulta entonces que el presupuesto de defensa se convierte en una especie de caja negra donde los civiles prefieren no investigar a pesar que la mayoría de los desencuentros en las relaciones civiles-militares se vinculan a temas de corrupción generados por la poca transparencia en cuanto a los gastos estatales y a las rendiciones de cuentas por parte de los militares”*.

En la mayoría de los países, el Congreso cuenta con comisiones de defensa o comités de defensa. Su labor es mayoritariamente de control respecto de las entidades militares y del ejecutivo encargadas de la defensa, el análisis y la aprobación del presupuesto y de leyes para el sector (cuadro 6).

Aunque entre los 13 países analizados sólo el congreso ecuatoriano no tiene una comisión de defensa especial para analizar leyes del sector, la encuesta de FLACSO reveló que en la gran mayoría de los países las comisiones existentes no cuentan con un grupo de asesores especializados. Aunque no se trata de un problema exclusivo de las comisiones de defensa, ello afecta la calidad del trabajo que se desempeña en tales instituciones (cuadro 7).

Cuadro 5

Gastos incluidos en el presupuesto de defensa, según clasificación económica del gasto

Perú	Argentina	Colombia
1. Personal y obligaciones sociales	1. Gastos de consumo	1. Gastos de personal
2. Obligaciones previsionales	2. Remuneraciones	2. Gastos generales
3. Bienes y servicios	3. Otros gastos de consumo	3. Transferencias
4. Otros gastos corrientes	4. Rentas de la propiedad	4. Gastos de Comercialización y Producción
5. Inversiones	4. Prestaciones de la seguridad social	5. Gastos de Inversión
7. Otros gastos de capital	5. impuestos directos	
8. Intereses y cargos de la deuda	6. Transferencias corrientes	
9. Amortización de la deuda	7. Inversión real directa	
	8. Transferencias de capital	
	9. Inversión financiera	
Total 2005: 3.554.48 millones soles	Total 2003: 4.378.313 miles de pesos	Total 2005: 11.454.604 millones de pesos

Fuente: Recopilación de datos de diversas fuentes por los autores.

Cuadro 6

Participación del Congreso en el Presupuesto de la Defensa

	Comisiones de Defensa	Comisiones cuentan con Asesorías	Iniciativa legislativa en temas de defensa	Atribuciones en política de Defensa
Brasil	x	X	X	
Bolivia	x			x
Colombia	x		X	x
México	x			
Chile	x			
Uruguay	x			x
Argentina	x	X	X	
Ecuador				
El Salvador	x		X	
Guatemala	x	X	X	
Costa Rica	x	X	X	
Nicaragua	x		X	
Perú	x	X	X	

Fuente: Encuesta FLACSO 2006.

Cuadro 7

Comisiones de Defensa y staff permanente en los congresos de América Latina

País	Comisiones parlamentarias		
	Específicas de Defensa	Responsable de la defensa entre varias competencias	Staff permanente en el Parlamento
El Salvador	X	No	No
Guatemala	X	No	s/i
México	X	No	No
Argentina	X	No	X
Brasil	No	x	X
Chile	X	No	No
Uruguay	X	No	No
Paraguay	No	x	s/i
Bolivia	No	x	X
Colombia	No	x	No
Ecuador	No	x	No
Perú	No	x	X

Fuente: FLACSO 2007.

En general, las labores de los congresos se restringen a la aprobación de aspectos formales y sólo unos pocos también aprueban el presupuesto sectorial. Estas circunstancias profundizan aún más la autonomía institucional de las Fuerzas Armadas en la región. El informe de FLACSO (2007, p. 32) menciona que *“en algunos países de la región persisten presupuestos diseñados [...] por las ramas de las fuerzas armadas, con escasa injerencia de los ministerios y del propio Parlamento. La carencia de preparación de civiles en materia de Defensa y la ausencia de profesionales de este tipo expertos en temas militares al interior de los ministerios del ramo de gran parte de la región agudiza esta situación. Tales carencias generan un negativo escenario, donde son las fuerzas armadas las que terminan ‘negociando’ partidas presupuestarias directamente con las autoridades de los ministerios de Hacienda o Economía, según el caso”*.

III.2.c. Administración financiera de defensa en países desarrollados¹⁹

Un estudio del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) analiza las capacidades y poderes del Parlamento de los países de la OTAN respecto del presupuesto de defensa.

Algunos comités permanentes de defensa tienen la capacidad de legislar, es decir, adoptar o incluso redactar nuevas leyes o proponer modificaciones para la legislación existente (ej. Canadá, Bélgica, Alemania, Italia, Luxemburgo, Noruega, Polonia y Turquía); mientras que en otros países, los comités de defensa sólo están autorizados a examinar acciones del Ejecutivo y las asignaciones presupuestarias, sin el poder de legislar (ej. Hungría, Reino Unido).

En algunos países, el comité parlamentario de defensa debe presentar un informe anual sobre las actividades en defensa al parlamento. Luego el informe puede estar sometido a votación e incluso a un voto de confianza.

Los exámenes del parlamento comprenden un análisis sobre si los fondos dispuestos son suficientes para los proyectos propuestos y si las prioridades son coherentes dentro de las Fuerzas Armadas. La determinación de las asignaciones presupuestarias para Defensa son resueltas por el gabinete en base a una propuesta del ministro de finanzas y posteriormente aprobadas por el parlamento como parte del presupuesto general. La composición detallada del presupuesto de defensa es una cuestión que queda para análisis de los comités permanentes de defensa.

El cuadro 8 analiza en detalle las facultades del parlamento en el análisis y aprobación del presupuesto de defensa y la forma en que éstas son ejercidas en tres países que pueden servir de referente para Chile.

¹⁹ Basado en Van Eekelen (2002); y Van Eekelen (2005).

Cuadro 8

Poder del Parlamento respecto al Presupuesto de Defensa

Control del Presupuesto	Alemania	España	Francia
Tiene acceso a todos los documentos del presupuesto de defensa	Comité	Comité	Comité
Tiene el derecho de modificar y asignar fondos del presupuesto de defensa	-	-	Comité y Plenario
Controla programas del presupuesto de defensa	Comité	Comité	Comité y Plenario
Controla proyectos del presupuesto de defensa	Comité	Comité	Comité y Plenario
Controla ítems del presupuesto de defensa	Comité	Comité	Comité y Plenario
Tiene el derecho de aprobar o rechazar cualquier propuesta adicional del presupuesto de defensa.	Comité	Comité y Plenario	Comité y Plenario

Fuente: Van Eekelen 2002.

Para asegurar el financiamiento para adquisiciones de largo plazo, muchos países de la OTAN establecen acuerdos políticos para estabilizar el gasto de defensa para el período comprendido hasta las próximas elecciones parlamentarias.

Respecto del examen a las adquisiciones de armamento, el parlamento está involucrado particularmente en casos de compra desde el extranjero. En Francia y el Reino Unido, la decisión de equipamiento está normalmente en la esfera del gobierno y provoca poca discusión parlamentaria. Allá, el énfasis del debate está más bien en el presupuesto de las Fuerzas Armadas antes que en temas individuales de adquisiciones (cuadro 9).

Cuadro 9

Poder del Parlamento respecto a Adquisiciones de Armamento

Control de Adquisiciones	Alemania	España	Francia
El Ministro de Defensa debe presentar al comité información detallada sobre decisiones de adquisiciones que sobrepasen EUR / USD	Comité 25 MM	Ninguno	Ninguno
El Comité/Parlamento decide todos los contratos que excedan..... EUR/USD	Comité 25 MM	Ninguno	Ninguno
El Comité / Parlamento está involucrado en especificar la necesidad de equipo nuevo	Comité	Ninguno	Comité y Plenario
El Comité / Parlamento está involucrado en comparar y elegir un fabricante y producto	-	Ninguno	Ninguno
El Comité / Parlamento está involucrado en asesorar ofertas para compensaciones y "off-set"	-	Ninguno	Ninguno

Fuente: Van Eekelen 2002.

III.4. Balance de las experiencias

Comparando las características de los sistemas de administración financiera de la defensa en América Latina y en países desarrollados se pueden observar tres áreas importantes de diferencias: (a) la injerencia de la legislatura y las autoridades civiles en la asignación de recursos; (b) el grado de información y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos, y (c) el nivel de planificación y programación de los procesos de adquisiciones.

En América Latina, la capacidad real de los ministerios de Defensa, las autoridades políticas y la legislatura en incidir en la formulación, definición, monitoreo y evaluación del gasto de las FF.AA parece ser aun limitado. Esto se debe a varias razones, entre ellas la existencia de "escudos legales" que establecen mínimos presupuestarios y afectaciones de impuestos para las Fuerzas Armadas como en el caso de Chile, Guatemala y Perú; la ausencia de capacidad técnica dentro de los ministerios y la falta de conducción civil para adecuar la institucionalidad ministerial, y la herencia de las doctrinas de la seguridad nacional, que aíslan a la defensa de las autoridades políticas y de la sociedad civil.

En varios países las asignaciones presupuestarias de la Defensa son definidas como práctica rutinaria de acuerdo con las asignaciones que se realizaron en el último año (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Uruguay), en tanto que en otros una parte sustancial del gasto en defensa no pasa por el presupuesto y está sujeto a los vaivenes de los ingresos provenientes de materias primas (Chile, Perú).

En contraste, en países como España, Francia, Holanda, Gran Bretaña o Alemania, el gasto en defensa está integrado plenamente al presupuesto nacional. En los países de la OTAN la influencia y el poder de las Fuerzas Armadas en los procesos decisivos es compartido con otros actores como los ministerios de defensa y el parlamento, concentrándose el rol de las FF.AA. en la elaboración de planes a largo plazo, programas operativos, conducción técnica de los procesos de adquisiciones y mantención de la capacidad operativa de sus fuerzas.

Esta distribución de responsabilidades, sin embargo, no necesariamente se traduce en una incapacidad del Estado de defender sus intereses vitales ni de cumplir con sus compromisos internacionales como fuerzas de paz. La mayor transparencia genera mayores grados de confianza entre autoridades civiles y militares, entre el congreso y el ejecutivo.

El dilema entre secreto y rendición de cuentas, muchas veces se justifica con la necesidad de proteger la seguridad del país y la vinculada demanda de un alto nivel de secreto. En todas las sociedades los temas relacionados al sector militar son delicados. Sin embargo, se debe distinguir entre confidencialidad o reserva y falta de transparencia o auditoría pública. La experiencia de los países de la OTAN demuestra que es posible retener un alto grado de confidencialidad en áreas sensibles sin así poner en peligro o abandonar los principios de rendición de cuentas.

Sin embargo, el dilema entre secreto y rendición de cuentas no es sólo un problema político; también puede incidir sobre la eficacia operativa del sector de la defensa. Cuando la asignación y la administración de los recursos para la defensa se conducen a espaldas de las instituciones democráticas es probable que se deteriore la confianza, la disposición de la administración civil para asignar recursos adicionales y que la eficiencia en el uso de los recursos también se deteriore.

En Estados Unidos y Europa occidental, los problemas de la defensa y sus necesidades de recursos son conocidos y debatidos públicamente, lo que genera mayor conciencia ciudadana sobre la importancia de esta función. En un estudio realizado por Eichenberg y Stoll (2003) para Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Alemania y Suecia se muestra que el apoyo al gasto militar por parte de la población tiene un positivo y fiable impacto en el cambio del gasto de defensa.

Por otra parte, la existencia de fondos extrapresupuestarios, cuyo monto y utilización son desconocidos por el mundo civil, muchas veces genera una noción equivocada de abundancia, de acuerdo a la cual dichos fondos pueden cubrir cualquier necesidad emergente del sector.

Por último, la experiencia de muchos países latinoamericanos indica que la existencia de mecanismos protegidos de escrutinio externo, genera el riesgo de decisiones equivocadas de compra así como de corrupción. Al respecto, los sofisticados arreglos institucionales y procesos técnicos que rodean el proceso de adquisiciones en países de la OTAN es indicativo no sólo de un celo por la transparencia, sino de una preocupación por contrarrestar estratégicamente el poder e influencia de los proveedores.

No obstante estas diferencias, en la experiencia de países latinoamericanos y desarrollados en la administración financiera del sector de la defensa también pueden encontrarse elementos en común. El primero de ellos tiene que ver con el antecedente recién citado de la complejidad del mercado de armas y equipamiento militar. Esta complejidad está relacionada con el grado de especificidad que tienen dichos equipos y los requerimientos de los países, lo que hace que los procesos de adquisición sean extremadamente detallados, prolongados y que exista un limitado grado de competencia.

La cuestión fundamental en los procesos de adquisiciones es, en consecuencia, en qué medida estos son conducidos por la demanda o condicionados por la oferta. La programación de largo plazo, el desarrollo de una inteligencia de mercado, la especialización del personal responsable, el escrutinio estricto de cada proceso y la autonomía financiera respecto de los oferentes son esenciales para volcar la balanza en favor de la demanda.

El segundo tiene que ver con la confidencialidad en el uso de los recursos de la defensa. En los países desarrollados esta confidencialidad está concentrada en lo que es estrictamente necesario, esto es, las hipótesis de conflicto sobre las que se sustentan los planes de la defensa y las especificaciones técnicas del equipamiento requerido. En los países latinoamericanos, la confidencialidad se extiende a un ámbito considerablemente más extendido, traduciéndose en muchos casos en secreto y opacidad.

El tercer elemento corresponde a la importancia de la planificación de largo plazo. Esta se sustenta en la existencia de hipótesis de conflicto que requieren una adecuación de la capacidad operativa de las FF.AA., en que esta adecuación es un proceso necesariamente lento por el hecho de requerir el desarrollo de nuevas capacidades, apoyadas por el equipamiento correspondiente, en lo complejo y prolongado de los procesos de adquisiciones y en la existencia de un alto costo de oportunidad del gasto en defensa.

Es precisamente sobre estos tres elementos –planificación de largo plazo, confidencialidad de la información estratégica y complejidad de los procesos de adquisiciones— que se justifica la excepcionalidad del sector de la defensa. Estos elementos deben ser en consecuencia considerados en cualquier reforma del sistema de administración financiera del sector.

IV. ANTECEDENTES PARA UNA REFORMA AL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA DEFENSA NACIONAL DE CHILE

IV.1. Objetivos y principios

La gestión financiera pública tiene esencialmente dos funciones. Por un lado, ésta involucra movilizar los recursos públicos para el logro de un conjunto de objetivos de política, como reducir la pobreza, elevar el crecimiento, consolidar el estado de derecho o asegurar la integridad territorial. Por otro, dado que los recursos públicos provienen de los aportes de los contribuyentes y tienen un impacto sobre la actividad económica del país, éstos deben ser manejados con transparencia y responsabilidad macroeconómica. Un buen sistema de administración financiera no es el que impone una función sobre la otra, sino el que permite armonizar ambas funciones.

Sobre la base de estos principios, puede deducirse que un buen sistema de administración financiera debe ser capaz de cumplir cuatro requisitos:

- Eficacia macroeconómica, esto es, permitir el logro de los objetivos de la política fiscal macro.
- Eficiencia en la asignación de recursos, reflejando con ello las preferencias de la comunidad, expresadas a través del sistema de representación política.
- Eficiencia en el uso de los recursos, asegurando que los recursos asignados permitan lograr los resultados esperados de las políticas y programas públicos al menor costo posible.
- Transparencia, tanto en la generación como la aplicación de los recursos públicos.

Los principios anteriores son tan aplicables al sector de la defensa como a cualquier otro. Esto significa que el presupuesto de la defensa debe insertarse dentro del marco global de la política fiscal macroeconómica, que los marcos de recursos sectoriales y su distribución entre diversos programas debe ser eficiente, que los recursos deben permitir alcanzar los objetivos de la política de defensa a un mínimo costo, y que la gestión del presupuesto sectorial debe estar sujeta a los controles y auditorías necesarias para asegurar que los fondos han sido administrados con propiedad, de acuerdo a las normas aplicables al sector público.

En su versión más tradicional, vigente hasta la llegada de la administración del Presidente Lagos, la administración financiera de los recursos de la defensa no cumplía con ninguno de estos requisitos: la existencia de fondos extrapresupuestarios como la LRC, determinaba que una parte importante de los recursos sectoriales no se ajustaba a la política fiscal y tenía un comportamiento pro-cíclico; la existencia de pisos de gastos en el presupuesto operacional, la LRC y los gastos reservados introducía importantes rigideces en la asignación de recursos y la división de los fondos de la LRC en tres tercios imponía una distribución artificial y rígida de los recursos; las fluctuaciones cíclicas de la LRC alternaba períodos de abundancia y escasez en la disponibilidad de fondos para equipamiento y distorsionaba los procesos de adquisiciones, los cuales además estaban protegidos del escrutinio externo, y, por último, gran parte de las operaciones financieras

del sector estaban resguardadas por el secreto –al punto que ni siquiera se conocían los flujos de ingreso y gasto de la LRC— y para muchas de ellas existían incluso restricciones a la inspección de la Contraloría General de la República.

Como se reporta en la sección II de este informe, desde 2000 se introdujeron reformas que modificaron significativamente esta situación. Algunas de estas reformas tuvieron una expresión legislativa (como la publicación de información de la LRC y la eliminación de las normas que impedían la desagregación de información presupuestaria), otras se gestaron como acuerdos formales del CONSUDENA (como la creación de la cuarta cuenta de la LRC), en tanto que un tercer grupo fue producto de acuerdos internos del gobierno (como la aplicación de los principios del balance estructural a la LRC).

Estas reformas, sin embargo, no han sido suficientes para alcanzar los objetivos arriba señalados. Algunas de ellas son reformas sólo parciales, otras dependen de acuerdos internos que pueden modificarse en cualquier momento y algunos problemas del sistema vigente aún no han sido abordados. Por esta razón, la Presidenta Bachelet se ha comprometido a reemplazar la LRC por otro mecanismo de financiamiento de largo plazo de las adquisiciones de las FF.AA. que sea más compatible con los principios de una buena administración financiera en democracia.

Las posibles alternativas para materializar el objetivo del gobierno deben evaluarse en base a dos criterios. El primero es un criterio de consistencia: las reformas que se hagan a la LRC o el mecanismo que la reemplace debe ser coherente con el resto del sistema de administración financiera del sector de la defensa. El segundo criterio es el de efectividad: las reformas que se propongan deben contribuir no sólo a elevar la calidad y transparencia de la administración financiera pública, sino que deben contribuir a lograr los objetivos del sector de la defensa nacional. Para ello, la experiencia internacional relevada en el capítulo anterior indica que las reformas que se propongan deben tomar en cuenta (a) la importancia de la planificación de largo plazo; (b) la sensibilidad de la información estratégica, y (c) la complejidad de los procesos de adquisiciones.

IV.2. Hacia una reforma efectiva

El principal desafío en relación a la LRC no es el de simplemente derogar la ley, sino definir un mecanismo de financiamiento de las adquisiciones militares que lo reemplace. Este mecanismo debe ser parte de un sistema más amplio de administración financiera de la Defensa Nacional. Dado que el sistema vigente se extiende más allá de la LRC para incluir normas de la Ley Orgánica de las FF.AA. y excepciones en la Ley de Administración Financiera del Estado, lo que se requiere es una reforma de particular complejidad. Esta complejidad no es producto de un afán de comprehensividad, sino del reconocimiento de las realidades institucionales y políticas que explican la tardanza en acometer esta tarea.

El principal objetivo de una reforma debe ser, en consecuencia, definir las características del nuevo mecanismo de financiamiento e identificar los cambios que su creación podría involucrar para los demás componentes del sistema de administración financiera de la Defensa Nacional. Ello demanda identificar las similitudes y diferencias de las

transacciones que se realizan con recursos de la LRC y aquellas que están integradas al presupuesto regular de las FF.AA.

Las adquisiciones de equipamiento de las FF.AA. se asemejan a la inversión pública en el sentido de que su ejecución puede extenderse más allá del período presupuestario. Para este efecto, la LAFE establece que los compromisos de los proyectos de inversión pueden extenderse más allá del año presupuestario, debiendo registrarse en cada período los desembolsos que correspondan al estado de avance de las obras. De esta manera, aunque la LAFE dispone como criterio general que las asignaciones de gasto determinan el monto máximo de recursos que se pueden comprometer en el año fiscal, ésta hace una excepción para las inversiones públicas, introduciendo una perspectiva plurianual.

No obstante, las adquisiciones de las FF.AA. tienen características que extienden su horizonte más allá del considerado en las demás inversiones públicas. Por un lado, las adquisiciones de equipamiento de las FF.AA. deberían responder a planes de desarrollo de la fuerza que surgen, a su vez, de una visión estratégica de la defensa. Por otro lado, los procesos técnicos de adquisiciones tienden a extenderse tanto por las limitaciones de la oferta para responder a las necesidades precisas de cada país como por la preparación que los procesos de adquisiciones requieren, en parte, por la misma razón. Por último, las adquisiciones de material bélico contienen información estratégica para el país y que, en consecuencia demanda reserva.

En virtud de lo anterior, para reemplazar la LRC se debe pasar de una lógica plurianual en la identificación de proyectos específicos de inversión (como ocurre en general con la inversión pública) a un verdadero presupuesto plurianual de adquisiciones. En particular, tomando en cuenta la experiencia internacional y los avances desarrollados en los últimos años en Chile, esto podría tomar la forma de una ley plurianual de inversiones. Esta ley podría ser elaborada cada cuatro años sobre la base de planes de desarrollo de la fuerza de largo plazo (12 años) y ser aprobada por el Congreso Nacional resguardado reserva de sus fundamentos en lo que sea necesario.

Al aprobarse el presupuesto de adquisiciones por medio de una ley permanente, el presupuesto anual debería limitarse a incorporar la anualidad respectiva, quedando ésta regida por la norma constitucional que establece que el Congreso Nacional no puede reducir las asignaciones presupuestarias que correspondan a la aplicación de leyes permanentes. De este modo se terminaría con el manejo extrapresupuestario de las adquisiciones de las FF.AA., pero estas no estarían sujetas a la incertidumbre de una discusión anual. El Congreso Nacional, por su parte, tendría la oportunidad de discutir y votar el presupuesto de adquisiciones cada cuatro años, con información completa sobre los planes de largo plazo que lo justifican.

Bajo el esquema propuesto, la perspectiva de largo plazo en las adquisiciones de la defensa ya no estaría ligada a la existencia de un piso de gastos sino a un presupuesto cuatrienal cuya vinculación a los planes de desarrollo de largo plazo sería obligatoria y verificable por el propio Congreso. Cada presupuesto cuatrienal podría ir modificando los énfasis y prioridades respecto de sus precedentes y con ello los volúmenes y distribución de recursos, de un modo que con los actuales arreglos en torno a la LRC no es posible.

La creación del presupuesto cuatrienal de inversiones tiene tres implicancias concretas para el sistema de administración financiera de la defensa. En primer lugar, al estar éste sujeto a normas especiales, sería necesario que los fondos correspondientes estuvieran diferenciados del resto de las asignaciones presupuestarias. Para ello el presupuesto de la Defensa Nacional debería distinguir tres programas: de operaciones, adquisiciones y apoyo. Como parte de esta diferenciación podría aprovecharse de eliminar los subsidios cruzados que actualmente existen entre las FF.AA., los organismos de bienestar y las empresas del sector.

En segundo lugar, es importante que la estructura del presupuesto cuatrienal permita una identificación clara de las asignaciones que deben ser trasladadas al presupuesto anual. Del mismo modo, el presupuesto cuatrienal debería contener una clasificación del gasto que le permita al Congreso tener control de lo que se aprueba, sin revelar con ello información estratégica para el país. En virtud de lo anterior, el presupuesto cuatrienal debería presentarse y aprobarse con una desagregación por programas y anualidades.

Por último, la ejecución del presupuesto cuatrienal debe estar sujeta a normas que aseguren la eficiencia y transparencia de las adquisiciones, así como la efectividad del gasto. Con este objetivo el desembolso de los recursos debe efectuarse en base a proyectos, estos proyectos deben ser evaluados de acuerdo a metodologías preestablecidas, los proyectos debe ser autorizados mediante una identificación presupuestaria de carácter reservado, ser validados y supervisados en su ejecución por un comité de adquisiciones que reemplace al actual CONSUDENA, y cada rama de las FF.AA. debe estar sujeta a un sistema de control de gestión que contemple instrumentos de monitoreo y evaluación sobre su desempeño.

La creación de un presupuesto plurianual de inversiones para la defensa, cuyas anualidades deben incorporarse obligatoriamente a la ley anual de presupuestos, sin duda es un elemento de rigidez fiscal. Para evaluar la magnitud de esta rigidez, se puede evaluar la magnitud de las actuales rigideces del presupuesto de defensa y el de otros ministerios. En particular, el cuadro 10 presenta un ejercicio realizado para el presupuesto del año 2007, en el cual se calcula el porcentaje de gastos rígidos dentro del gasto total de cada partida, considerando en el caso de Salud, además de las leyes permanentes, cierta rigidez impuesta por los compromisos asumidos por el plan AUGE y en el caso de Defensa además de otras leyes permanentes se considera como rígido el gasto asociado a la Ley Reservada del Cobre y al piso de la Ley Orgánica Constitucional. Las dos columnas del extremo derecho señalan el porcentaje que se observaría de rigidez del gasto en la situación actual de Defensa (con el piso de la LOC y con la LRC) y la que se obtiene después de una reforma como la propuesta.

Cuadro 10
Gastos totales y gastos rígidos por partida
Consolidado presupuesto partidas desde la 5 a la 23
Miles de pesos 2007

	Total gastos	Gasto rígidos Situación actual	Gasto rígidos Con reforma en Defensa	Gasto rígidos Situación actual (b) / (a) en (%)	Gasto rígidos Con reforma en Defensa (c) / (a) en (%)
	(a)	(b)	(c)		
Partida 5 Ministerio del Interior	951.425.614	46.126.781	46.126.781	4,8	4,8
Partida 6 Ministerio de Relaciones Exteriores	35.873.895	10.343.691	10.343.691	28,8	28,8
Partida 7 Ministerio de Economía	658.941.051	33.947.600	33.947.600	5,2	5,2
Partida 8 Ministerio de Hacienda	211.542.273	87.819.200	87.819.200	41,5	41,5
Partida 9 Ministerio de Educación	2.868.436.236	1.758.322.215	1.758.322.215	61,3	61,3
Partida 10 Ministerio de Justicia	423.819.027	178.863.584	178.863.584	42,2	42,2
Partida 11 Ministerio de Defensa (1)	1.443.690.992	1.144.603.709	1.208.181.505	79,3	83,7
Partida 12 Ministerio de Obras Públicas	1.059.931.684	35.944.356	35.944.356	3,4	3,4
Partida 13 Ministerio de Agricultura	261.972.518	33.400.170	33.400.170	12,7	12,7
Partida 14 Ministerio de Bienes Nacionales	13.853.896	3.193.540	3.193.540	23,1	23,1
Partida 15 Ministerio del Trabajo y Previsión Social	4.571.710.814	4.313.383.105	4.313.383.105	94,3	94,3
Partida 16 Ministerio de Salud (2)	3.679.280.752	1.979.295.965	1.979.295.965	53,8	53,8
Partida 17 Ministerio de Minería	22.435.960	5.767.664	5.767.664	25,7	25,7
Partida 18 Ministerio de Vivienda	640.528.333	22.420.772	22.420.772	3,5	3,5
Partida 19 Ministerio de Transporte y Telecomunic.	86.232.286	38.751.955	38.751.955	44,9	44,9
Partida 20 Ministerio Secretaría General de Gobierno	59.310.011	4.556.667	4.556.667	7,7	7,7
Partida 21 Ministerio de Planificación	224.582.799	24.691.543	24.691.543	11,0	11,0
Partida 22 Presidencia	24.674.636	2.639.740	2.639.740	10,7	10,7
Partida 23 Ministerio Público	80.998.440	22.269.796	22.269.796	27,5	27,5
Total partidas 5 a la 23	17.319.241.217	9.746.342.053	9.809.919.849	56,3	56,6
Partida 50 Tesoro Público	2.664.764.015	819.663.237	819.663.237	30,8	30,8

(1) Se comparan la situación actual (con LRC y con piso proveniente de LOC)

respecto de la situación que se obtendría con proyecto de ley que elimina piso de LOC y reemplaza la LRC por un nuevo piso para adquisiciones.

(2) Se ha agregado al gasto en leyes permanentes el correspondiente a un 50% de los recursos extras destinados el año 2007 al Plan AUGÉ.

Fuente: Elaboración propia en base a DIPRES.

Del cuadro 10 se puede deducir que el grado de rigidez del sector Defensa se mantiene en un nivel por sobre Salud y Educación y bajo Trabajo, tanto en la situación actual como en la situación después de la reforma. De esta manera, la reforma en cuestión, en la medida que sea acompañada por la eliminación de otros pisos institucionales, permitiría elevar marginalmente la flexibilidad del gasto en defensa, ubicándose el sector en un nivel intermedio de rigidez entre los ministerios del trabajo, educación y salud.

De esta manera, el reemplazo de la LRC por un presupuesto cuatrienal de adquisiciones permitiría responder adecuadamente a los requisitos de consistencia y efectividad propuestos más arriba. Ello demandaría, sin embargo, algunas modificaciones y normas complementarias a las regulaciones que hasta ahora se han aplicado al presupuesto regular de defensa.

De este modo, el nuevo sistema de administración financiera de la defensa quedaría integrado por dos componentes:

- Un presupuesto plurianual de inversiones.
- Presupuestos anuales, debidamente coordinados entre sí, y divididos en tres programas (operación, adquisiciones y apoyo).

De acuerdo a las normas constitucionales citadas en la primera parte de este estudio, este sistema debería estar regulado por la Ley Orgánica Constitucional de las FF.AA., perfeccionado por normas complementarias en la LAFE y otras leyes especiales que rigen para las FF.AA.

El cuadro 11 resume el conjunto de propuestas anteriores más algunas normas complementarias identificando para cada concepto el instrumento propuesto y el vehículo legal para normarlo.

Cabe destacar que bajo esta propuesta, los pisos de gasto que actualmente existen para los gastos en adquisiciones, gastos operacionales y gastos reservados pierden toda justificación desde el punto de vista de la gestión financiera del sector y sólo podrían sustentarse como expresión de desconfianza hacia las instituciones democráticas y sus actores. Dados los avances de la democracia representativa en Chile y a la responsabilidad con que se han ejercido las funciones de estado por las autoridades de gobierno y el Congreso Nacional en los últimos 20 años, aún en momentos de turbulencia política, creemos que la derogación de todos los pisos presupuestarios debe ser un complemento necesario de una reforma como la aquí propuesta.

Cuadro 11

Síntesis de propuestas para estructurar un sistema de administración financiera de la Defensa

CONCEPTO	INSTRUMENTO	VEHICULO
Disciplina fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Sujeción a reglas fiscales del conjunto del sector público • Eliminación de pagos diferidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación a Ley de Presupuestos, LAFE • Aplicar prohibición en LAFE
Eficiencia en asignación de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación parlamentaria • Inserción en planes de largo plazo • Evaluación de proyectos de inversión 	<ul style="list-style-type: none"> • Derogación LRC, traspaso a LP, aplicación LAFE • Planes largo plazo en LOC • Normativa sectorial especial en LOC
Eficiencia en uso de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de pisos de gasto • Estabilidad del gasto • Reducir costos financieros • Separación de gestión de actividades de apoyo y gestión de empresas de defensa • Desarrollo de sistema de control de gestión de FFAA 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación piso gasto operación y GR en LOC • Regla de BE; presupuesto cuatrienal de inversiones en LOC • Aplicar prohibición gastos diferidos en LAFE • Separación de presupuestos de operación, equipamiento y apoyo en LOC; reformar gobierno corporativo empresas defensa • Obligatoriedad sistema control de gestión en LOC
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • Integración a ley de presupuestos • Aprobación parlamentaria • Registro de gastos e ingresos brutos • Auditoría interna y externa 	<ul style="list-style-type: none"> • Derogación LRC • Incorporación a Ley de Presupuestos, LAFE • Eliminación excepciones para FORA • Aplicar ley transparencia en trámite; revisar excepciones en LOC, leyes especiales
Planificación de largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de desarrollo de fuerza como marco de programación operativa y presupuestación • Presupuesto plurianual de inversiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Planes 12 años en LOC • Presupuesto cuatrienal de inversiones en LOC
Complejidad de adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación técnica de proyectos de inversión • Revisar evaluación de inversiones para modificaciones significativas de plazos y costos • Crear comité técnico de adquisiciones • Eliminar pagos diferidos • Auditoría de adquisiciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Normativa sectorial especial en LOC • Crear CTA en LOC • Aplicar prohibición en LAFE • Normativa sectorial especial en LOC

Fuente: elaboración propia, en base a antecedentes en el texto.

BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ, D. Y CRUZ, E. (2006). “Calidad, Eficiencia, Transparencia en el Presupuesto de Defensa: El caso de Chile”. Documentos RESDAL. Julio 2006.
- ÁLVAREZ VELOSO, D. “Chile: Evaluación del funcionamiento de la Comisión de Defensa del Parlamento”. En: <http://www.resdal.org/sem-parlamento-alvarez.html>.
- ARAYA, M.Y SEGUEL, E. (2001).”El Sistema Presupuestario del Ejército de Chile”. Pontificia Universidad Católica de Chile Magíster en Ciencia Política Mención Estudios de Defensa. Estudios de Defensa Documentos de Trabajo N° 1. Octubre de 2001.
- ANEPE, Columna de Opinión. En: http://www.anepe.cl/3_foro/Articulos/columna_julio23htm.htm.
- ARMADA DE CHILE LIBRO “P”. Tomo N° 1 7 - 31/ 25 (1990). “Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas”. Aprobada por Ley N°18.948 de 22.Feb.1990.
- BALL, N. (2002), “Managing the military budgeting process – Integrating the Defense sector into government-wide processes”; Paper prepared for the Workshop on the Military Budgeting Process. Accra, February 25-26, 2002.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (1960). Decreto con Fuerza de Ley N° 181 Fecha de Publicación: 05.04.1960 y Fecha de Promulgación: 23.03.1960.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2006). Decreto N° 95. Aprueba reglamento de la Ley N° 18.928 sobre adquisiciones de bienes corporales e incorporeales muebles y servicios de las Fuerzas Armadas. Fecha de publicación: 22.07.2006 y fecha de promulgación: 16.01.2006.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2006a). Ley N° 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal. Fecha de Publicación: 30.09.2006 y fecha de Promulgación: 22.09.2006.
- BRITISH MINISTRY OF DEFENCE (2007), “Financial Management Policy Manual, Issue 3”. January 2007, London: British Ministry of Defense.
- CAMARA DE DIPUTADOS (2006). “Discurso del Presidente de la Comisión de Defensa en lanzamiento de libro”. En <http://www.camara.cl/diario/noticia.asp?vid=24278>.
- CARROW (2007), Entrevista con el Coronel Richard Carrow en la Embajada Británica, 26 Octubre 2007, Santiago.
- CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (2006). “Compras militares, Ley del cobre y transparencia”. Carta de Opinión. N° 10. 10 de Octubre 2006. En: <http://www.cee-chile.org/cartasopinon/carta10.htm>.
- CHILE COMPRA (2005). Ley de Compras Públicas N°19.886. “Descripción de la ley 19.886 de compras públicas y del sistema electrónico de compras públicas”. 11/04/05. En: <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-66587.html>.

- CHILE COMPRA (2006). Columna Legal. Reglamento sobre adquisiciones de las Fuerzas Armadas: “Un paso más en la constitución de un Marco Regulatorio de Compras Públicas”. 2006. En: <http://foros.chilecompra.cl/mail/informativo/1/n44/Detalles/legal.htm>.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE. En:
- http://www.senado.cl/prontus_senado/antialone.html?page=http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20050516/pags/20050516221649.html
- DECRETO LEY ORGANICO DE ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO Nº1.263. Santiago, 21 de noviembre de 1975.
- DIPRES (2005). Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2006. Presentado por Mario Marcel Cullell Director de Presupuestos a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional. Septiembre 2005
- DUTCH MINISTRY OF DEFENCE (2005). Defence Materiel Process, Den Haag: Ministry of Finance.
- EICHENBERG, R., STOLL, R.(2003). “Democratic Control of the Defense Budget in the United States and Western Europe”, in: The Journal of Conflict Resolution Vol. 47, No. 4, pp.399-422, Sage Publications.
- FLACSO (2006). “Gobernabilidad del sector seguridad en América Latina”, Santiago, FLACSO.
- FLACSO (2007). “Reporte del Sector Seguridad de América Latina y el Caribe”, Santiago, FLACSO.
- FLACSO (2007a). “Reporte del Sector Seguridad de América Latina y el Caribe, Informe Nacional: Perú”; Santiago, FLACSO.
- FLACSO (2007b). “Reporte del Sector Seguridad de América Latina y el Caribe, Informe Nacional: Argentina”; Santiago, FLACSO.
- FLACSO (2007c). Reporte del Sector Seguridad de América Latina y el Caribe, Informe Nacional: Colombia; Santiago, FLACSO.
- FMI (2006). Government Finance Statistics Yearbook 2006, Washington: IMF.
- FMI (2003). Government Finance Statistics Yearbook 2003, Washington: IMF.
- FMI (2001). Government Finance Statistics – Manual, Washington: IMF.
- FMI (2001). “Código Revisado de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal”. Actualizado el 28 de febrero de 2001.
- FOLLIETTI, G., TIBILETTI, L. (2004), “Parlamento y defensa en América latina – El papel de comisiones”, Vol. 1: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay; Buenos Aires: SER.
- GUAJARDO, J.C. Artículo “Ley Reservada del Cobre: La Opinión de CESCO”. En:

- <http://www.cesco.cl/index.php?nombre=Categorias&accion=Leer&area=5&seccion=3&id=25>.
- GUILLAUME (2007), Entrevista con el Capitán de Navío Denis Guillaume en la Embajada de Francia, 24 Septiembre 2007, Santiago.
- HENDRICKSON, D., BALL, N. (2002). Off-Budget Military Expenditure and Revenue: Issues and Policy Perspectives for Donors; CSDG Occasional Papers #1, King's College London.
- HOBKIRK, M. (1983). "The politics of Defense Budgeting - A study of Organisation and Resource Allocation in the United Kingdom and the United States. Washington: National Defense University Press.
- HOOIMEIJER (2007). Entrevista con el Teniente Coronel Jos Hooimeijer en la Embajada del Reino de los Países Bajos, 11 Octubre 2007, Santiago.
- INSTITUTO LIBERTAD (2004). "Inversión de Recursos en la Defensa Nacional". Comisión de Defensa, Instituto Libertad. 25/11/2004. En: http://www.institutolibertad.cl/Ley_cobre_25_11_04.pdf
- ILPES (2006). Presentación sobre Migración hacia el MEFP 2001 de las Cuentas Fiscales Chilenas. II Curso Internacional Políticas Macroeconómicas y Finanzas Públicas. Santiago de Chile Noviembre 2006.
- LAHERA, E. (2007). "La política pública de gasto militar". Revista Mensaje. Foro Julio 2007.
- LEY DE BASES SOBRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SUMINISTRO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS. Ley Nº 19.886. 30 de julio de 2003
- MENESES, E. "La Política de Adquisición de armamentos en Chile: historia de una crisis anunciada". Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. En: <http://www.dii.uchile.cl/~revista/ArticulosVol3-N1/06-E%20Meneses.pdf>.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2003), "Libro de la defensa nacional de Chile 2002". Parte VI. "Recursos Económicos para la Defensa". 2003.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE (2006). "Sistema de evaluación de proyectos de inversiones en defensa". Separata de actualización del Libro de la Defensa Nacional Marzo 2006.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE (2006). "Informe Técnico", Mesa de Trabajo para el Análisis y Estudio de la Ley Nº 13.196 "Reservada del Cobre". Documento Reservado. Diciembre 2006.
- OCDE (2001). Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria. Versión en español. Mayo 2001.
- PALOMINO, F. (2004). "Economía de la defensa nacional: una aproximación al caso peruano", Serie Democracia, N.º 10. Lima: Comisión Andina de Juristas; citado en:

- ROBLES, J. (2006). "Asignación de Recursos para la Defensa Nacional: El caso del presupuesto 2003-2005"; Buenos Aires: RESDAL
- PATILLO G. (2001). "El proceso de asignación de recursos a las Fuerzas Armadas: revisión y propuestas de cambios". Artículo Octubre 2001.
 - PATILLO G (2001 b). "Evolución y estructura del gasto de las Fuerzas Armadas de Chile 1970 – 1990". Departamento Economía, Universidad de Santiago.
 - PATILLO G. (2003). "Asignación de recursos a las Fuerzas Armadas en Chile, situación actual y propuesta". Centro de Estudios Públicos. Estudios Públicos, Nº 89 (verano 2003).
 - PÉREZ (2007). Entrevista con el Capitán de Navío Antonio Pérez en la Embajada de España, 24 Septiembre 2007, Santiago.
 - PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE (2005). "Análisis de las normas que determinan el gasto militar chileno". Por: Gonzalo Polanco Z. Tesis presentada al Instituto de Ciencia Política para optar al grado académico de magister en ciencias políticas. Junio 2005. Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política.
 - PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE (2007). "Análisis del Sistema de Asignación de Recursos para la Defensa de Chile y Proposición de una Metodología". Facultad de historia, geografía y ciencia política, Instituto de Ciencia Política. Marco Antonio Maturana M. Tesis presentada para obtener el grado de Magíster en Ciencia Política Mención Estudios de Defensa. Enero 2007
 - RAZA, S. (2005). "Proyecto de fuerza para una era de transformación"; Documento de estudio elaborado para el curso de Planificación de Defensa y Manejo de sus Recursos. Washington D. C.: National Defense University, Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa.
 - RESDAL (2004). "Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa – El caso de Argentina", papeles de investigación; Buenos Aires: RESDAL.
 - RESDAL (2005). "Transparencia del presupuesto de defensa – El caso de Colombia, papeles de investigación"; Buenos Aires: RESDAL.
 - RESDAL (2007). "Atlas comparativo de la Defensa en América Latina 2007", Buenos Aires: RESDAL.
 - ROBLES, J. (2003). "Metodología de análisis para la asignación de recursos de la defensa: presupuestos y adquisiciones, papeles de investigación"; Buenos Aires: RESDAL.
 - ROBLES, J. (2006). "Asignación de recursos para la Defensa Nacional: El caso del presupuesto 2003-2005"; Buenos Aires: RESDAL.
 - ROBLES, J. (2007). Memo interno, no publicado.
 - SIPRI (2005). "Statistical Yearbook 2005", Stockholm: SIPRI.

- SIPRI (2007). SIPRI Online Database on Military Expenditure. En: http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html.
- VAN EEKELEN, W. (2002). “Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension”; Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Occasional Paper – No. 2, Ginebra: DCAF.
- VAN EEKELEN, W. (2005). “The Parliamentary Dimension of Defence Procurement - Requirements, Production, Cooperation and Acquisition”; Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Occasional Paper – No.5, Ginebra: DCAF.