

Un enclave duro de eliminar: reforma al financiamiento de las Fuerzas Armadas

Claudio Fuentes S.¹

Uno de los enclaves más difíciles de suprimir concierne a la actual estructura de financiamiento de las Fuerzas Armadas heredada de la dictadura. Recordemos que en las postrimerías del régimen, la Junta Militar (1989) aprobó una ley orgánica que estableció una serie de prerrogativas que aseguraban condiciones excepcionalísimas para las instituciones castrenses en materia de gasto militar. Además, en la dictadura se aseguró un financiamiento especial para la adquisición de material bélico a partir de la modificación de una ley creada en democracia, pero que luego fue reformada para establecer mayores garantías de recursos de exclusivo uso de las Fuerzas Armadas (Ley Reservada del Cobre, 1987). Además de aquella condición de privilegio, las condiciones institucionales establecían regulaciones de reserva y secreto con nulos controles civiles.

Hasta la fecha, no se ha logrado alterar esta situación de enclave (poco transparente y con falta de control civil). A ello se suma una cultura de autonomía militar donde es el estamento militar, y no la autoridad civil del sector de la Defensa, la que define las prioridades en materia de adquisiciones militares (Varas, 1988). Esto ciertamente resulta paradójico, por cuanto desde el mismo retorno de la democracia se han evidenciado diversos escándalos asociados al uso irregular de recursos de las Fuerzas Armadas. Está bien establecido que los escándalos de corrupción en países con alta institucionalización, como lo es Chile, debieran incentivar cambios regulatorios, tal como efectivamente ha ocurrido en la arena política.

¹ Claudio Fuentes. Profesor titular de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales. Este artículo se realizó en el marco del proyecto Fondecyt N° 1170025.

En este artículo explicaremos las condiciones institucionales del financiamiento de la Defensa Nacional al inicio de la democracia; luego revisaremos brevemente el contexto político de la última década, y a continuación analizaremos las propuestas legales que se han realizado para modificar el *statu quo*. Plantearemos que, a la falta de acuerdo político para avanzar en una reforma sustantiva de este campo, se suma una visión de las elites políticas —principalmente en la derecha política, aunque no solo allí— que implica mantener la situación de privilegio de las Fuerzas Armadas bajo el paradigma de la autonomía militar. Desde este punto de vista, el actual intento de reforma del Gobierno de Piñera (2018-2022) busca transformar la institucionalidad, pero manteniendo los privilegios y autonomía de los militares. La propuesta debilita los controles democráticos sobre la Defensa tanto por parte del Congreso Nacional, como del propio Ministerio de Defensa.

1 El marco institucional heredado de la dictadura

Varios autores han destacado los “enclaves autoritarios” (Garretón, 2003; Sjaavelis, 2009) heredados de la dictadura y que incluían quórums especiales, un sistema electoral binominal, senadores designados, senadores vitalicios, un Consejo de Seguridad Nacional con primacía de las Fuerzas Armadas en su composición y con atribuciones extensas, el hecho que el exdictador pudiese mantenerse al mando del Ejército, la posibilidad de que el exdictador continuara como senador vitalicio, y una serie de privilegios de las propias Fuerzas Armadas. Entre estos últimos se incluía un sistema de previsión y de salud diferenciado y que beneficiaba exclusivamente al personal militar y sus familias; un sistema de justicia militar de vasto alcance; y la existencia de privilegios en lo concerniente al financiamiento de las Fuerzas Armadas, entre otros.

En relación con este último punto, el régimen militar estableció dos cuerpos jurídicos que reglamentaron el financiamiento de la adquisición de armas y gastos generales de personal. En 1987 se modificó la norma conocida como Ley Reservada del Cobre (Ley 13.196), que establecía determinadas condiciones para las compras militares, las que veremos a continuación.² Respecto de los gastos generales, entre septiembre de 1989 y enero de 1990 la Junta Militar aprobó una reforma al esquema de financiamiento de las Fuerzas Armadas, la cual se materializó en la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, hasta hoy vigente (Ley 18.948, promulgada el 22 de febrero de 1990).

2 La Ley 13.196 tenía el carácter de reservado. En diciembre de 2016, el Congreso Nacional aprobó la Ley 20.977, originada en una moción parlamentaria, dejando sin efecto el carácter de reservado o secreto de la Ley del Cobre.

Así, al restablecerse la democracia, las condiciones institucionales del financiamiento de las Fuerzas Armadas quedaron definidas a partir de las siguientes condiciones, que a la fecha no han cambiado:

- a) *Piso presupuestario para actividades generales.* Se estableció que para el gasto de las Fuerzas Armadas definido en la ley de presupuestos que anualmente se aprueba, se deberá considerar “un aporte en moneda nacional y extranjera no inferior al asignado en la ley de presupuestos aprobada y ejecutada para el año 1989, corregido el aporte en moneda nacional por el factor que resulte de dividir el valor del índice promedio de precios al consumidor del año en que rija la ley de presupuestos y el promedio del año 1989” (art. 96, Ley 18.948). Este piso solo se otorga a las Fuerzas Armadas, convirtiéndose en una excepcionalidad al presupuesto del conjunto del aparato público en Chile. No existe en el mundo democrático una situación similar a esta, la de asegurar por ley un presupuesto mínimo a un sector exclusivo del aparato público.
- b) *Ley reservada del cobre para adquisiciones militares.* Se estableció que el 10% del ingreso en moneda extranjera de la venta al exterior de la producción de cobre, incluyendo los subproductos de la empresa estatal Codelco (Corporación Nacional del Cobre), deberá ser transferido a una cuenta para ser utilizado en la adquisición de armamentos, lo que será supervigilado por el Consejo Superior de la Defensa Nacional.³
- c) *Piso de aportes de la ley reservada del cobre.* Se estableció un piso mínimo de aportes de Codelco de 180 millones de dólares, reajustado según la variación del Índice al por mayor de Estados Unidos. Si la empresa no cumpliera con ese piso de aporte, el saldo deberá ser proporcionado por el fisco. Tales aportes se harían en forma reservada, se mantendrían en cuentas secretas y la rendición se haría a través de decretos supremos exentos de toma de razón y refrendación (art. 1, Ley 13.196).
- d) *Piso para aportes de gastos reservados.* Se estableció que en el caso de los gastos reservados entregados a las Fuerzas Armadas, se establecerá un piso que no podrá ser inferior al del año 1989, también actualizado en relación al IPC (art. 98, Ley 18.948).
- e) *Rendición de aportes de gastos reservados en forma global y genérica.* Se indicó que deberá rendirse cuenta de los aportes reservados en forma global y reservada, mediante certificados de buena inversión, esto es, sin especificar una desagregación de tales montos ante la Contraloría (art. 98, Ley 18.948).

3 En febrero de 2010 se eliminó dicha institución y se la reemplazó por el Ministerio de Defensa Nacional.

2 Un nuevo contexto: las denuncias por corrupción en las Fuerzas Armadas

Desde el mismo retorno de la democracia se colocó en cuestión la probidad de las Fuerzas Armadas. En 1990 emergió el caso de los “pinocheques”, asociado a la compra irregular de armas por parte del Ejército a una empresa perteneciente a un hijo del general Pinochet. Aquel caso generó una comisión investigadora en la Cámara de Diputados, pero nunca obtuvo resultados, dadas las revueltas asociadas al Ejercicio de Enlace (1990) y el Boinazo (1993). En 1991 se conoció el caso de venta ilegal de armas a Croacia, por parte de funcionarios del Ejército y la Fuerza Aérea. En 1997 se descubrió el uso de *containers* militares para importar productos personales por parte de oficiales de la Fuerza Aérea. En el año 2004, en Estados Unidos se descubrió la existencia de más de un centenar de cuentas bancarias que el general Augusto Pinochet tenía en el banco Riggs desde el año 1994, donde se alcanzaba la suma de más de 27 millones de dólares, y que también se asociaban a corrupción dentro de las Fuerzas Armadas (Fuentes 2006).

No obstante lo anterior, los casos que mayor impacto han tenido en la opinión pública y en el sistema político han sido recientes hallazgos de casos de corrupción. En agosto de 2015, el diario electrónico *The Clinic* reveló la existencia de una seguidilla de irregularidades a partir de boletas falsas, que permitieron a una red de integrantes de las Fuerzas Armadas utilizar millonarios fondos derivados de la Ley Reservada del Cobre. En una investigación todavía en curso, se determinó que fondos declarados como destinados a la compra de materiales bélicos habían sido utilizados para fines personales: se estima que la cifra defraudada superaría los 6 mil millones de pesos (Weibel, 2006).⁴ Más recientemente, en julio de 2018, se abrió una nueva investigación por eventuales facturas duplicadas en la contabilidad del Ejército por más de 200 millones de pesos. En septiembre se iniciaba otra investigación por el supuesto fraude en pagos de pasajes, viáticos y equipaje a integrantes del Ejército. Finalmente, el Consejo de Defensa del Estado presentó una querrela por fraude al fisco respecto de licitaciones por tenidas de combate del Ejército efectuadas en 2010 por un monto cercano a los 600 millones de pesos.

3 Iniciativas legales para modificar el financiamiento de las Fuerzas Armadas

Señalamos que existen tres ámbitos principales asociados al financiamiento de las Fuerzas Armadas: los gastos generales, las adquisiciones de material

4 Véase, al respecto, “Caso ‘Milicogate’: Condenan a 12 años de cárcel a ex cabo por fraude al Fisco”, *La Tercera*, 31 de agosto, 2018.

bélico, y el uso de gastos reservados. Al observar estos tres segmentos, debemos analizar, en primer lugar, hasta qué punto esos recursos son objeto de una decisión política democrática y estratégica, o bien se reserva cierto nivel de gasto a condicionamientos externos que buscan asegurar a las Fuerzas Armadas un mínimo de recursos para su funcionamiento. La sola idea de que existan “pisos mínimos” implica reconocer una cierta desconfianza hacia el sistema político, al excluir un monto determinado del debate político que se da en el Congreso cuando se discuten las partidas presupuestarias. Además, estos pisos plantean que el gasto en Defensa quedará determinado no a partir de definiciones estratégicas asociadas al entorno presente y futuro, sino de un monto gastado en el pasado, distorsionando con ello el sentido que tiene la inversión en Defensa.

Una segunda dimensión relacionada con el financiamiento de las Fuerzas Armadas tiene que ver, por una parte, con el control civil respecto de la autoridad encargada de tomar la decisión última sobre lo que se gastará en el sector; y por otra, con la supervisión de tales recursos. Lo que aquí nos interesa evaluar es hasta qué punto los modelos institucionales de toma de decisión consideran a las Fuerzas Armadas como entes dependientes de la autoridad política, o bien como entidades autónomas —con capacidad propia ya no solo de proponer, sino de determinar el presupuesto que necesitan—. El control civil se asocia con la capacidad institucional de definir los presupuestos para el sector y supervisar que las inversiones realizadas se ajusten a lo comprometido.

Finalmente, una tercera dimensión relevante tiene que ver con la rendición de cuentas. Debemos aquí distinguir entre publicidad y rendición de cuentas. Una cosa es que todas las acciones de una entidad pública requieran ser publicitadas, lo cual es la norma para el Estado. Reconocemos, al respecto, que en temas vinculados a la Defensa y las relaciones exteriores existen ciertos ámbitos de reserva necesarios de cautelar. Sin embargo, reserva no significa que la autoridad no deba rendir cuentas respecto de sus gastos o que no existan mecanismos de supervigilancia, control y sanciones de las acciones de las autoridades públicas. Por lo mismo, lo que nos interesa observar es si en las iniciativas legales propuestas se establecen estándares adecuados de rendición de cuentas de las autoridades militares.

A continuación se realiza una comparación entre los proyectos de ley presentados por los gobiernos de Michelle Bachelet (2006-2010), y de Sebastián Piñera en su primer periodo (2010-2014) y en el actual (2018-2022). Resulta muy relevante realizar esta comparación, la cual —a nuestro juicio— ilustra el modo en que diferentes perspectivas políticas han intentado resolver el tema del enclave del financiamiento de las Fuerzas Armadas. Además, se trata de

las propuestas más relevantes que se han presentado desde el retorno de la democracia hasta la fecha.

La primera propuesta de ley fue realizada por el Gobierno de Bachelet el 15 de septiembre de 2009, a seis meses del fin de su primer mandato. Este proyecto no fue discutido en el Congreso Nacional y se lo consideró más bien como una señal política al final de su primer gobierno.

El segundo proyecto fue presentado durante el gobierno del presidente Piñera en mayo de 2011, por el entonces ministro de Defensa Andrés Allamand. Después de un intenso debate y algunas modificaciones, fue aprobado por la Cámara de Diputados el 13 de junio de 2012. Después pasó al Senado, y durante el resto de la administración de Piñera y el segundo gobierno de Bachelet, no fue discutido ni tampoco se le dio urgencia. Lo anterior refleja, por una parte, la baja prioridad que había alcanzado el tema —incluso pese a la seguidilla de escándalos por corrupción en las Fuerzas Armadas desde el año 2015 a la fecha— y las discrepancias políticas en relación a cómo financiarlas y qué modelo adoptar.

Una vez asumido el segundo gobierno de Piñera, el 7 de agosto de 2018, el Ejecutivo reactivó el proyecto introduciendo indicaciones a lo aprobado por la Cámara de Diputados (“propuesta Piñera 2018” en la tabla 1). Es decir, sobre el articulado aprobado en la Cámara de Diputados en 2012, el Ejecutivo decidió introducir algunas indicaciones que variaron significativamente el proyecto en discusión.

Finalmente, consideraremos un cuarto momento, la última aprobación que realizó la Comisión de Defensa del Senado el 9 de octubre de 2018. Vale hacer notar que dicha comisión tiene una composición de dos senadores de Chile Vamos (Víctor Pérez y Kenneth Pugh), un senador independiente (Carlos Bianchi), y dos senadores de la oposición (Pedro Araya y Álvaro Elizalde).

Tabla 1. Comparación entre actual marco normativo (1990) y proyectos de ley presentados al Congreso (2009-2018)

Ámbito	Dimensión	1990	2009 Propuesta de Bachelet	2012 Propuesta de Piñera I	2018 Propuesta de Piñera II	2018 Propuesta aprobada por la Comisión de Defensa
Presupuesto general	Piso mínimo	Sí	No	Sí	Sí	Sí
	Plurianualidad	No	Sí	No	No	No
Adquisiciones Material bélico	Fondo especial	Sí	No	Sí	Sí	Sí
	Piso	Sí	No	Sí	Sí	Sí
	Plurianualidad	No	Sí	Sí	Sí	Sí
	Control civil	No	Sí	Sí, débil	No	Sí, débil
	Fondo contingencia	No	Sí	Sí	Sí	Sí
	Control civil	No	Sí, débil	Sí, débil	Sí, débil	Sí, débil
Gastos reservados	Rendición cuentas	No	Sí	No	Sí, débil	Sí, débil

Fuente: Elaborado por el autor a partir de análisis de proyectos de ley respectivos.

Ya describimos la situación al año 1990, que ha perdurado hasta el día de hoy y que, en síntesis, considera un sistema de presupuesto general con pisos mínimos establecidos por la ley orgánica, y un fondo especial derivado de las ventas realizadas por Codelco, también con un piso mínimo. Además, en relación con los gastos reservados, dijimos que las autoridades uniformadas solo deben rendir sus gastos en términos generales, a través de certificados de buena inversión.

La propuesta de Bachelet de 2009 buscaba modificar la estructura del financiamiento de la Defensa. Primero, se eliminaban los pisos mínimos del presupuesto general y en su reemplazo se establecía un sistema de presupuestos plurianuales de carácter cuatrienal. Dentro del presupuesto general se incluía la compra de materiales bélicos con la misma lógica de cuatrianualidad. Las definiciones de las compras se realizarían, entonces, por las autoridades del ministerio de Defensa. Debemos recordar que, en enero de 2010, se aprobaría el proyecto de ley que modernizó el Ministerio de Defensa Nacional y que especificó que le correspondía al subsecretario de Defensa proponer al ministro las orientaciones para las adquisiciones de armas en el sector. En otros términos, se planteaba la eliminación de la Ley del Cobre y, en su reemplazo, asegurar el financiamiento de las Fuerzas Armadas a partir de planificaciones cuatrianuales que serían sometidas al Congreso para su revisión anual en for-

ma de proyecciones del sector. Se indica que le correspondería a la Contraloría establecer mecanismos de fiscalización y control respecto de la compra de armas.

En relación con los gastos reservados, se establecía el principio de que dichos gastos deberían registrarse por la Ley 19.863, aplicándose el mismo estándar que el vigente en el caso de otras autoridades del Estado; esto es, se eliminaba la rendición a través de certificados de buena inversión y se reemplazaba por un informe que debía hacerse llegar a la misma Contraloría, considerando la desagregación por rubros para ilustrar el contenido fundamental de dichos gastos.

Además, la propuesta de Bachelet consideraba la creación de un fondo de contingencia destinado a la reposición de material militar, derivado de circunstancias como situaciones de guerra o desastres naturales. Se establecería un reglamento de funcionamiento del fondo, el cual estaría en el Servicio de Tesorería. Se financiaría a partir de los fondos disponibles de la misma Ley del Cobre que sería eliminada, y de los aportes que estableciera la ley. No se especifican mecanismos de control desde la autoridad política respecto de la pertinencia de estas compras.

El primer gobierno de Piñera decidió enviar un nuevo proyecto de ley en mayo de 2011. De acuerdo con lo indicado en el Mensaje Presidencial, se orientaba a cumplir dos objetivos fundamentales: mejorar la transparencia del sistema de financiamiento del sector, y optimizar la calidad de la gestión presupuestaria. Se indica en el texto que existía un déficit de información del propio Congreso sobre los resultados de los gastos en Defensa —en particular en lo referido a la Ley Reservada del Cobre—, por lo que se proponía un mecanismo de gestión más eficiente, transparente y acorde con las demandas a las que debe responder Chile por el hecho de ser miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El modelo propuesto consideraba, en primer lugar, mantener el piso mínimo presupuestario para las Fuerzas Armadas y eliminar la Ley Reservada del Cobre. En su reemplazo se proponían dos fondos: uno plurianual para la adquisición de material bélico con pisos mínimos, y un segundo para contingencias.

Para determinar la necesidad de compras, se establecía un nuevo mecanismo denominado Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa, que sería elaborada por el Ministerio de Defensa Nacional, previa opinión de la Junta de Comandantes en Jefe, y oídas las opiniones de las comisiones de Defensa del Senado y de la Cámara de Diputados. Dicha Estrategia proyectaría a doce años las necesidades de inversión y desarrollo del material bélico e infraestructura asociada. Cada año el Congreso Nacional tendría a vista la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa, debiendo aprobar en forma cuatrienal los recursos

asociados al fondo de las capacidades estratégicas. Se establecía asimismo un piso para este fondo plurianual, el cual no podía ser inferior al 70% del monto promedio de la inversión en material bélico realizado según la Ley del Cobre entre los años 2001 y 2010.

Además, siguiendo la idea de Bachelet, se establecía un fondo de contingencia para situaciones de reemplazo de material bélico en situaciones de guerra externa o cuando dicho material se viese severamente dañado por situaciones de catástrofe natural. Sin embargo, se agregaba que dicho fondo podría utilizarse “cuando surja una oportunidad ventajosa para anticipar la compra en el mercado de material bélico capaz de lograr las capacidades estratégicas de defensa” (art. 102 de la propuesta), monto que debía reponerse en los años siguientes. Tampoco aquí se especificaban mecanismos de control civil respecto de la oportunidad de estas adquisiciones, quedando a criterio de quienes elaboraran el reglamento respectivo.

El proyecto presentaba una serie de contradicciones, que hicimos ver ante la Comisión del Senado que debatió el tema.⁵ Entre ellas, destacamos que el proyecto no era coherente ni armónico con la ley del Ministerio de Defensa que fue aprobada el año 2010. Por ejemplo, el proyecto establecía un nuevo mecanismo para determinar los recursos destinados al desarrollo de las actividades generales de las Fuerzas Armadas. Indica el proyecto en el propuesto artículo 94 que “los comandantes en jefe de las respectivas instituciones propondrán al Ministerio de Defensa Nacional sus necesidades presupuestarias”. Sin embargo, la Ley del Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa (Ley 20.424) ya establece un procedimiento de elaboración del presupuesto, al indicar en el artículo 21, letra g) que le corresponderá a la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas “formular y evaluar, en coordinación con el subsecretario de Defensa, el anteproyecto de presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional, incluyendo los anteproyectos de presupuesto de las instituciones armadas propuestos por sus comandantes en jefe”.

Asimismo, el Ejecutivo optó por definir a través de este proyecto un nuevo documento de la Defensa denominado Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSyD), lo que agrega una nueva orientación no definida en la actual normativa nacional. Pero el marco jurídico vigente ya establece un mecanismo para cumplir con el mismo objetivo. En la actualidad le corresponde a la Subsecretaría de Defensa (art. 15, Ley 20.424): en su letra (a) “sugerir al ministro, la política de Defensa Nacional y la política militar y encargarse de su actualización y explicitación periódica”, en su letra (b) “efectuar el análisis político y estratégico para la elaboración y actualización de los riesgos y amenazas”, en

5 Presentación realizada por el autor ante Comisión del Senado el 9 de octubre de 2012. Reproduzco aquí algunos de los comentarios que realicé en dicha ocasión.

su letra (k) “proponer al ministro las orientaciones para las adquisiciones de las Fuerzas Armadas, incluyendo aquellas para sistemas de armas y otros equipos” y en la letra (l) “proponer al ministro el texto de los informes al Congreso Nacional sobre los proyectos de adquisiciones e inversión en sistemas de armas aprobados”.

Otro ejemplo de la falta de armonía entre el proyecto y la normativa vigente del Ministerio de Defensa es que, en el mismo artículo 94, establecía que el Ministerio “oír la opinión del Jefe del Estado Mayor Conjunto (EMC) sobre las necesidades presupuestarias presentadas por los respectivos comandantes en jefe”. Al respecto, ni en la Ley 20.424 ni en el proyecto en discusión se establece que el jefe del EMC pueda tener o realizar requerimientos presupuestarios específicos para la labor conjunta. En el actual proyecto, solo podría participar opinando sobre el presupuesto de las respectivas ramas, lo que deja al jefe de EMC en una posición disminuida en relación con los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, dado que dependerá financieramente de ellos.

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

El proyecto, además de debilitar el rol del Ministerio de Defensa, hacía lo propio con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Congreso Nacional. En efecto, ya dijimos que el financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa sería establecido a partir de la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSyD), elaborada por el Ministerio de Defensa Nacional, “previa opinión de la Junta de Comandantes en Jefe y de las comisiones de Defensa Nacional y de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados” (art. 99).

Pese a que el Decreto Supremo de la ENSyD es firmado por el ministro de Relaciones Exteriores y el de Hacienda, la injerencia de estos ministerios en la elaboración de tal estrategia es nula. Pero, además, la propuesta menoscababa el rol del legislativo en la definición de dicha estrategia, dado que el Ejecutivo recabaría la “opinión” de las Comisiones de Defensa y Hacienda de ambas cámaras. Una vez “escuchadas” ambas comisiones, es muy poco lo que podrá hacer el Legislativo, por cuanto ya las definiciones sustantivas estarán tomadas en la citada Estrategia Nacional. Como muchas de estas inversiones son

superiores a cuatro años, la aprobación de un presupuesto del quinto año muy probablemente tendría que ratificar los aspectos sustantivos de decisiones aprobadas en ella. Dicho de otro modo, el Congreso terminaría aprobando un presupuesto predefinido con anterioridad y donde las respectivas comisiones de Defensa y Hacienda serían simplemente “escuchadas” en la versión original de la aprobación de la propuesta.

Otro aspecto que hemos criticado se refiere a la existencia de “oportunidades de mercado” para el fondo de contingencia, que abría demasiado las opciones de uso de este fondo, dado que sabemos que, dado el ciclo de vida de los sistemas de armamentos en el primer mundo, muy probablemente se enfrentará en forma continua este tipo de “oportunidades ventajosas”.

El proyecto establecía además dos pisos mínimos, uno para los gastos generales de las Fuerzas Armadas y otro para la adquisición de material bélico. El primero no podrá ser “inferior al asignado en la Ley de Presupuestos aprobada y ejecutada para el año 1989” corregido por el IPC (art. 96). El segundo piso, para la adquisición de materiales, no podría ser “inferior al 70% del monto promedio de los gastos en operación y sostenimiento e inversiones en material bélico, entre los años 2006 y 2010” (art. 101). Ya indicamos que la existencia de estos pisos mínimos no solo señalaba una profunda desconfianza hacia la labor del Congreso Nacional, sino que también establecía un piso mínimo totalmente arbitrario y no sustentado en ningún análisis político estratégico previo que debiese ser la guía para la determinación del gasto en Defensa. Es arbitrario tanto situar un piso mínimo en el año 1989, como promediar cinco años donde se aportaron los mayores recursos hacia las Fuerzas Armadas por parte de Codelco.

Finalmente, el proyecto no alteraba la falta de controles respecto de los gastos reservados, indicando en el propuesto artículo 106 del proyecto que los gastos reservados serían fijados anualmente por cada institución de las Fuerzas Armadas por decreto supremo, expedido a través de los ministerios de Defensa y de Hacienda. Serían reservados, estarían exentos de toma de razón y solo se rendirían mediante certificados de buena inversión.

En el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018) no se discutió legislativamente el tema. Ni el Gobierno decidió retomar el proyecto que había enviado en la primera administración, ni tampoco modificar lo que había sido aprobado por la Cámara de Diputados.

Cinco meses después de asumido Sebastián Piñera en su segundo mandato, el ministro de Defensa, Alberto Espina, envió indicaciones al proyecto aprobado por la Cámara y que se encontraba sin ser discutido en la comisión de Defensa del Senado. Esta nueva iniciativa presenta algunos elementos de continuidad en relación con los fundamentos presentados en su primera pro-

puesta: primero, mantener la estructura del presupuesto anual con el piso mínimo establecido en el año 1989 y sujeto de actualización según IPC; segundo, mantener un fondo plurianual para el financiamiento de la adquisición de material bélico, estableciendo un mecanismo para su asignación y conservando la figura del piso mínimo; tercero, propone también un fondo de Contingencia para casos excepcionales, manteniendo la noción de “oportunidades de mercado” que se planteaba en el primer gobierno.

En relación con las diferencias con el proyecto original, reproduzco a continuación algunos de los comentarios que realizamos en la Comisión de Defensa del Senado y que destacaron los elementos centrales del proyecto.⁶ En primer lugar, las indicaciones del actual Gobierno sugerían, a diferencia de la anterior propuesta, establecer un “mecanismo técnico”, colegiado, encargado de la rendición de cuentas de los recursos e integrado por tres miembros: un representante del Ministerio de Defensa designado por el ministro de Defensa, un representante del Ministerio de Hacienda, y un representante del Presidente de la República. El modelo establece que le correspondería al Ministerio de Defensa desarrollar un programa cuatrianual de inversiones en material bélico, que debería ser informado a la Dirección de Presupuestos. Llama la atención la composición de este “mecanismo técnico”, cuya designación es de exclusiva confianza de tres actores políticos: dos ministros y el propio Presidente de la República. Las indicaciones no especificaban ninguna característica de las designaciones que permitiesen asegurar su carácter técnico. Otro aspecto crucial en estas designaciones se asocia con evitar cualquier conflicto de interés e influencia que puedan ser objetos de presiones de la industria armamentística —algo que, según sabemos, es muy común—, lo que tampoco se contemplaba en el proyecto. Pero, además, dicho comité asesor técnico no está asociado a ninguna institucionalidad (Presidencia, Ministerio de Defensa, u otro ente). Lo natural debiese ser un anclaje en el Ministerio de Defensa, la entidad que cuenta con la información necesaria en las materias señaladas.

La propuesta del Gobierno tampoco decía nada respecto de a qué autoridad específica dentro del Ministerio le corresponderá elaborar los programas cuatrianuales —centrales a las definiciones de compras militares— ni sobre el vínculo entre estos programas y la Estrategia Nacional de Defensa. Ya indicábamos que, de acuerdo con la actual normativa, le corresponde a la Subsecretaría de Defensa: “Evaluar los proyectos de adquisición e inversión presentados por los organismos del sector defensa...” (Ley 20.424, art. 15, letra m).

En la actual propuesta se mantenía la falta de armonía entre el proyecto y la actual estructura de toma de decisiones del Ministerio de Defensa, no

6 Presentación realizada por el autor ante la Comisión de Defensa del Senado el 16 de agosto de 2018. Reproducimos aquí algunos de los comentarios que realicé al proyecto.

considerándose el rol de las subsecretarías de Defensa y de las Fuerzas Armadas, como tampoco el del Estado Mayor Conjunto. Por ejemplo, el proyecto, en el artículo 94, señalaba que el Ministerio “oír la opinión del Jefe del Estado Mayor Conjunto sobre las necesidades presupuestarias presentadas por los respectivos comandantes en jefe”. Al respecto, ni el proyecto en discusión ni las indicaciones del Ejecutivo establecen que el jefe del EMC pueda tener o realizar requerimientos presupuestarios específicos para la labor conjunta. En el actual proyecto, solo podría participar opinando sobre el presupuesto de las respectivas ramas, lo que deja al jefe del Estado Mayor Conjunto en una posición disminuida en relación con los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, dado que dependerá financieramente de estos últimos. Sin embargo, ya dijimos que la actual normativa explicita que el EMC puede realizar requerimientos propios.

En relación con los pisos mínimos, una variación en la propuesta del Ejecutivo se vincula con el Fondo Plurianual para las capacidades Estratégicas de la Defensa. En este caso, las Indicaciones del Ejecutivo proponen que “el aporte que la ley de presupuestos del sector público para cada año efectúe al Fondo Plurianual para las capacidades estratégicas de la Defensa no podrá ser inferior al 70% del monto promedio de los gastos en operación y sostenimiento e inversiones en material bélico, en el periodo comprendido entre los años 2010 y 2017” (art. 101). Aquí, entonces, se cambió el criterio de asignación, pasando del promedio de 2001-2010 al periodo 2010-2017. Este cambio seguramente se debe al mayor rendimiento que tuvo la Ley del Cobre para el segundo periodo, elevando el piso mínimo.

Otro de los aspectos que se reitera es el rol disminuido del control democrático del Congreso Nacional respecto del sector. En este caso, se mantiene su rol de aprobación de los gastos generales previstos en la Ley de Presupuestos. La limitación del Congreso se da en lo concerniente al establecimiento de pisos mínimos presupuestarios para las Fuerzas Armadas, cuestión única en el aparato del Estado y que constituye una manifestación de desconfianza precisamente hacia el Poder Legislativo. Además, en el artículo 104 propuesto se señala que el ministro de Defensa deberá “informar” una vez al año, en sesión conjunta y secreta, a las comisiones de Defensa de ambas cámaras, sobre la forma en que se están materializando las capacidades estratégicas de defensa definidas en la planificación del desarrollo de las Fuerzas Armadas. En relación al Fondo Plurianual, y previo al proceso de discusión presupuestaria, “el Ministerio de Defensa deberá presentar ante las comisiones técnicas de cada Cámara, la actualización del programa de inversiones (cuatrianuales)” (art. 102). Más adelante indica la propuesta que “la ley de presupuestos de cada año deberá contener la proyección del aporte anual que se deba efectuar conforme

al número 2 del artículo 100 correspondiente al cuarto año del programa cuatrianual de inversiones, para su aprobación por el Congreso Nacional”.

De este modo, en este nuevo esquema propuesto por el Ejecutivo, el Congreso Nacional participa una vez que el programa cuatrianual está sancionado por el Ministerio de Defensa. Es decir, no participa del proceso para la definición de dicho programa. Quizás le correspondería al Congreso Nacional participar a través de sus comisiones de Defensa en la elaboración y aprobación de la Estrategia de Defensa Nacional. Pero además, y tal como lo indicaba el Informe de la Comisión Engel (2015), se requiere fortalecer las capacidades de control de las Comisiones de Defensa de la Cámara y del Senado, estableciendo una asesoría técnica adecuada para poder responder a los informes que desde el Ministerio de Defensa anualmente se hagan. Hoy sabemos de las grandes debilidades institucionales de asesoría técnica de los propios parlamentarios.

Además, se propone un proceso de transición en la transferencia de fondos. Se dispone que los actuales fondos serán transferidos desde la Ley del Cobre a beneficio fiscal, y un proceso de transferencias desde Codelco que se mantendría por doce años, con reducciones graduales de 2,5% anual en los últimos tres años de la vigencia de esta transición, en relación al 10% de transferencia que realiza la minera.

Finalmente, en lo que concierne a los gastos reservados, se establece en el artículo 106 que ellos “serán fijados anualmente para cada institución de las Fuerzas Armadas” por decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Hacienda, serán reservados y estarán exentos de toma de razón. Se rendirá cuenta de ellos en forma global y reservada mediante certificados de buena inversión. Pero luego se indica que se rinde cuenta en forma anual, secreta y desagregada directamente al Contralor General de la República, considerando una desagregación por rubros generales. De esta forma, existe una contradicción en la propuesta entre la rendición por certificados de buena inversión (que son genéricos) y la exigencia de establecer rendiciones por rubros y en forma desagregada. Tampoco el proyecto especifica el nivel de desagregación exigido, quedando muy ambiguo su fraseo. Además, llama la atención que el Ministerio de Defensa, en la persona del ministro, no sea informado, dado que la rendición es directa de las Fuerzas Armadas al Contralor General. Tampoco es informado el Congreso Nacional a través de las comisiones de Defensa. Si se trata de gastos reservados, perfectamente podría generarse un mecanismo de rendición que involucre más actores institucionales y que considere la reserva.

El 5 de octubre de 2018, la Comisión de Defensa del Senado aprobó el proyecto del Gobierno con los votos de los dos senadores de Chile Vamos y

del presidente de la Comisión, senador independiente Carlos Bianchi. La única modificación sustantiva en relación con lo que se venía discutiendo se refiere a que se establecieron algunos criterios del “órgano técnico” a cargo de la administración del Fondo Plurianual, incluyendo que solo podrían ser civiles y que se regirían en materia de probidad de acuerdo con los estándares de leyes recientemente aprobadas. El resto se aprobó tal cual lo venía sugiriendo el Gobierno. El proyecto deberá pasar a discusión a la Comisión de Hacienda del Senado, y luego a tercer trámite en la Cámara de Diputados.

4 Conclusiones

En un Estado democrático en forma, la autoridad política civil del Poder Ejecutivo debiese tener la capacidad de definir y supervigilar el modo en que se financiarán las instituciones armadas. Además, le debiese corresponder al Poder Legislativo el debatir y aprobar tales financiamientos. En el caso de Chile, hasta la fecha ni las autoridades civiles han generado las capacidades para definir las necesidades de la Defensa —por cuanto son las Fuerzas Armadas las que establecen sus requisitos y los proponen al poder político— ni el Congreso Nacional puede determinar el presupuesto de la Defensa en su plenitud. Los pisos mínimos establecidos en la dictadura para gastos generales y la Ley del Cobre limitaron seriamente la capacidad del soberano de definir cuánto y en qué se gasta en Defensa. Además, tampoco existía un control adecuado de otros gastos (gastos reservados), que estaban exentos de todo escrutinio democrático.

La propuesta que en la actualidad se debate en el Congreso está muy lejos de cumplir con el test democrático, toda vez que mantiene espacios de protección del presupuesto de las Fuerzas Armadas que quedarían fuera del escrutinio democrático (pisos mínimos) y se reemplaza el modelo de Ley Reservada del Cobre por dos fondos que tampoco dan garantías en términos del control y rendición de cuentas. El proyecto en discusión debilitaría la capacidad del Ministerio de Defensa de decidir sobre las compras, limitaría la capacidad del Congreso de incidir en la determinación del gasto y establecería, nuevamente, un sistema basado en la fijación del gasto militar a partir de ciertas determinaciones pasadas (el presupuesto del año 1989 para los gastos generales, el promedio de compras 2010-2017 para el Fondo plurianual). Así, además de afectar la soberanía democrática, las determinaciones del financiamiento de la Defensa no se sujetarían a la evaluación del entorno estratégico presente y futuro del país.

Llama la atención, además, que todas las discusiones presupuestarias realizadas hasta ahora se limiten a abordar tres cuestiones bastante específicas: el financiamiento de los gastos permanentes de la Defensa, las adquisiciones de material bélico y los gastos reservados.

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

Resulta, entonces, muy llamativo que los actores políticos eludan una discusión integral del financiamiento de la Defensa, incluyendo los aportes fiscales en gastos operacionales, de adquisiciones, gastos previsionales y aporte a la industria militar. Eventuales cambios en la carrera militar de las Fuerzas Armadas también tendrán un impacto significativo en la previsión castrense. Cuando cerca o poco más de la mitad del aporte fiscal actual de la Defensa atiende a la previsión y salud de los militares, parece sorprendente que no se proponga una discusión integral del gasto en Defensa.

Desarmar algunos de los enclaves autoritarios resultó altamente complejo y requirió de incentivos políticos en la centro-izquierda y en la derecha política, los cuales se materializaron en el acuerdo político de agosto de 2005, que reformó la Constitución (Fuentes, 2013). Sin embargo, otros enclaves como el que analizamos aquí han perdurado intactos desde el año 1990. El intento de cambiarlos ha sido tardío (después de 19 años de acabada la dictadura), las propuestas han sido extraordinariamente parciales, y los proyectos de reforma hasta la fecha no hacen más que reafirmar la autonomía militar respecto de la autoridad política democrática. Pese a que los militares actualmente no constituyen una seria amenaza al sistema democrático, los actores políticos parecen optar por mantener a las Fuerzas Armadas en una situación de privilegio.

Referencias

- Fuentes, C. (2006). *La transición de los militares*. Santiago: LOM ediciones.
- Fuentes, C. (2013). *El pacto*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Garretón, M. A. (2003). *Incomplete democracy*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Siavelis, P. 2009. Enclaves de la transición y democracia chilena. *Revista de Ciencia Política*, 29(1), 3-21. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2009000100001>
- Varas, A. (coord.). (1988). *La autonomía militar en América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Weibel, M. 2006. *Traición a la patria*. Santiago: Aguilar.