

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

#1827

# MIRADA POLITICA

SEPTIEMBRE  
2018

PRESUPUESTO

DE LAS FUERZAS ARMADAS



Foto: flickr.com/ejercitodechile



Foto: redimin.cl

## I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, nuestras Fuerzas Armadas se financian a través de dos fuentes: la Ley de Presupuestos y la “Ley Reservada del Cobre” (en adelante Ley del Cobre). La primera financia funciones operativas y los gastos en personal, y la segunda otorga fondos en la adquisición de armas y pertrechos<sup>1</sup>.

Los orígenes de la Ley del Cobre se remontan al año 1938, con la ley N°6.152, conocida como “Ley de los Cruceros”, la que destinaba una fracción de los ingresos obtenidos por el arrendamiento de terrenos fiscales en Magallanes “a la adquisición de material de guerra y a satisfacer las necesidades más urgentes del Ejército, la Armada y la Aviación”. Posteriormente fue la ley N°7.144, de 1942, que creó el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA), organismo que se encuen-

tra derogado, y que en la práctica, excluyó al Congreso de las decisiones sobre la compra de material bélico<sup>2</sup>.

En este mismo sentido, la Ley Reservada, en sus inicios, gravó las utilidades de las empresas que constituían la Gran Minería del Cobre, entregando esos fondos al CONSUDENA para financiar exclusivamente las adquisiciones de guerra. Dicha ley fue modificada en el gobierno militar, gravando con un impuesto del 10% a Codelco y, además, consagrando la división de los recursos por tercios para cada Fuerza Armada<sup>3</sup>.

Hoy en día existe un consenso en que este sistema tiene ciertas deficiencias, desde la adquisición en material bélico hasta la eficiencia de la asignación de los recursos, ya que no tiene sentido vincular las decisiones a la cantidad exportada del cobre y al precio internacional de este material.

<sup>1</sup> JARUFE, JUAN PABLO. “Algunas consideraciones en torno al financiamiento militar de la defensa nacional: Ley reservada del Cobre y realidad de otros países.”, Biblioteca del Congreso Nacional. 30/04/2015.

<sup>2</sup> Proyecto de ley que “Establece nuevo mecanismo de financiamiento, de las capacidades estratégicas de la defensa nacional.”, Boletín N°7678-02.

Disponible en: <https://bit.ly/2x3B3eg>

<sup>3</sup> Ibíd.



Foto: t13.cl

## II. INTENTOS DE MODIFICACIÓN<sup>4</sup>

En el año 2006, se conformó un Grupo de Trabajo, en el cual se diseñó un nuevo sistema de financiamiento de las Fuerzas Armadas, a través de la Ley de Presupuestos, junto con la creación de un fondo especial, estableciéndose pisos y techos presupuestarios con el correspondiente reajuste. Esta propuesta fue desechada el año 2008.

El año 2009, en la primera administración Bachelet, se propuso derogar la Ley del Cobre, reemplazándola por un fondo para costear los gastos en reposición de material militar. Dicha propuesta establecía el carácter excepcional del fi-

nanciamiento al sector de la defensa en el gasto público, e incorporaba los gastos de pertrechos en la Ley de Presupuestos para la Defensa Nacional; así como una planificación y presupuesto cuatrienal; además de un sistema de planificación del desarrollo de la defensa a 12 años, debiendo actualizarse cada 4 años; y un fondo especial, el cual estaba dirigido a responder ante crisis internacionales o desastres naturales.

Tal como se mencionó anteriormente, todas estas propuestas fracasaron o no prosperaron.

<sup>4</sup> JARUFE.

### III. PROYECTO DE LEY MÁS RECIENTE

Debido a los intentos fallidos para reformular el Sistema de Financiamiento de las Fuerzas Armadas, el Presidente Sebastián Piñera, en su primera administración, el año 2011, envió al Congreso el Proyecto de ley que Establece un Nuevo Mecanismo de Financiamiento de las Capacidades Estratégicas de la Defensa Nacional.

Este proyecto tiene por objeto derogar la Ley del Cobre e instaurar una nueva modalidad presupuestaria para las adquisiciones militares, corrigiendo una serie de deficiencias, como por ejemplo, la exclusión del Congreso Nacional en la discusión presupuestaria, la distribución de los recursos provenientes de la Ley del Cobre, su ineficiencia, y la distorsión en la planificación estratégica de mediano y largo plazo de las ramas castrenses producto de la disociación entre los proyectos de compra de equipamiento, y sus gastos de operación y sostenimiento.

Este proyecto se tramitó hasta el año 2013, y se encuentra actualmente en Segundo Trámite Constitucional en el Senado, pero con el cambio de administración se paralizó su tramitación hasta el presente año.

El Presidente Piñera, en agosto de este año, envió una indicación sustitutiva al proyecto de ley, la cual no cambia la estructura del proyecto, pero sí modifica el sistema de financiamiento, quedando de la siguiente manera:

1. Se reemplaza la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa, por la Política de Defensa y Política Militar, la cual se materializará a través de la Planificación del Desarrollo de la Fuerza, de acuerdo al Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional.
2. Se sustituye el Presupuesto Plurianual por un Fondo Plurianual de Capacidades Estratégicas de la Defensa, el cual financiará la inversión en material bélico e infraestructura asociada, y sus gastos de sostenimiento, que se hará en base a un programa de financiamiento de inversiones a 4 años, el cual permitirá financiar la Planificación del Desarrollo de la Fuerza. Este fondo será administrado por un Órgano Técnico Colegiado, que además deberá rendir cuenta de dichos recursos. Siempre se discutirá en el Congreso el año cuatro, con el fin de mantener el horizonte estable de 4 años.

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*



Foto: t13.cl

**3.** Se establece que el aporte que la Ley de Presupuestos del Sector Público al Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa no podrá ser inferior al 70 por ciento del monto promedio de los gastos efectuados en operación y sostenimiento e inversiones en material bélico, en el período comprendido entre los años 2010 y 2017. Previo a dicho proceso, año a año, el Ministerio de defensa Nacional deberá, ante las comisiones técnicas del Congreso, la actualización del programa de inversiones del programa cuatrienal.

**4.** Se mantiene el Fondo de Contingencia Estratégico para financiar el material bélico e infraestructura asociada y sus gastos de sostenimiento para enfrentar situaciones de guerra externa o crisis internacional que afecte la seguridad exterior de la República; o para financiar el material bélico e infraestructura asociado severamente

dañado o destruido; y, también, se mantiene la situación de anticipar compras por oportunidades del mercado. El cambio que se produce con la indicación es que se limitan los recursos asignados a dicho fondo, que será el doble de la asignación mínima.

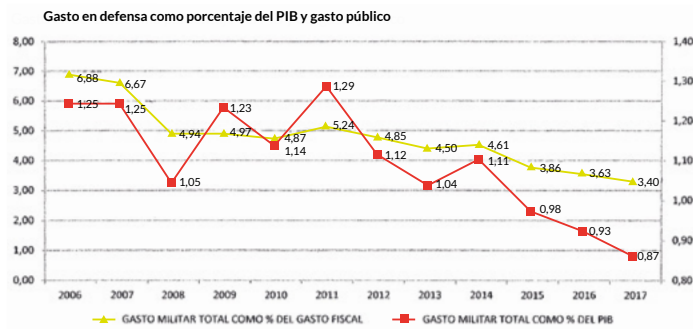
**5.** Los remanentes de las cuentas de la Ley Reservada del Cobre, serán incorporados al Fondo de Estabilización Social, anteriormente se iban al Fondo de Contingencia Estratégico.

**6.** Se deroga la Ley Reservada del Cobre, para efectos del financiamiento de las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas. Los cuáles serán traspasados al Tesoro Público, y subsistirá el impuesto del 10 por ciento durante 8 años, y en los 4 años siguientes se reducirá el porcentaje en un 2,5 por ciento anual.

## IV. COMENTARIOS

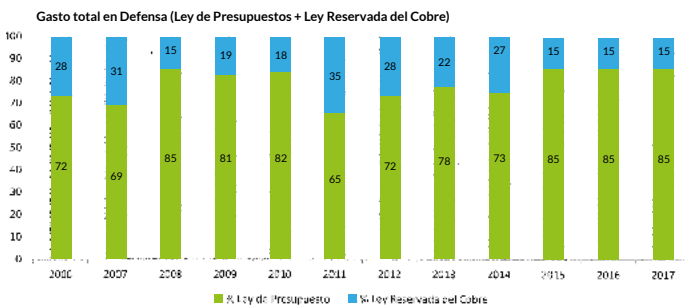
En la actualidad nos encontramos frente a un sistema anacrónico en la forma en que se financian las Fuerzas Armadas, el cual se ha aplicado históricamente a través de la captación de recursos especiales.

A raíz de lo anterior, se dejó una parte del financiamiento de las Fuerzas Armadas a la volatilidad del mercado respecto del precio del cobre, disminuyendo en el porcentaje del PIB, los recursos del sector de defensa, desde un 1,25 por ciento en el año 2006 a un 0,87 por ciento en el año 2017.



Fuente: Subsecretaría de Defensa.

Por otro lado, hay un alto porcentaje de la defensa que se financia por la ley de presupuestos, por lo que no se justifica seguir con la vía de financiamiento de recursos especiales, es decir, a través de la Ley Reservada del Cobre. Es más, en los últimos 3 años, la Defensa Nacional se ha financiado en un 85 por ciento a través de la Ley de Presupuestos y en un 15 por ciento por la Ley Reservada del Cobre.



Fuente: Subsecretaría de Defensa.

Respecto de la derogación de la Ley reservada del Cobre, el impuesto del 10 por ciento será traslado a una finalidad social, y la disminución gradual, en los últimos 4 años, de acuerdo a lo que explicó el Presidente Sebastián Piñera, es “para hacer una transición que no signifique cambios bruscos en el financiamiento del Estado”.

Sobre el Fondo Plurianual, el Presidente ratificó que se trasladarán 2.600 millones de dólares, que corresponden a una parte de los recursos provenientes de la eliminación del fondo reservado del cobre que contempla la nueva normativa y que se destinarán otros 1.000 millones al fondo de Contingencia Estratégico.

Por otro lado, el piso mínimo que se establece anualmente, de acuerdo a los Generales en Jefe de las Fuerzas Armadas, alcanza justo para realizar las obras de Mantenimiento de Potencial Bélico, por lo que ese 70 por ciento mínimo establecido es fundamental para que la Defensa del país pueda subsistir (USD\$494 millones al año aprox.). Pero se hace insuficiente para poder adquirir material bélico o para las mantenciones mayores de los buques de la Armada u otra mantención mayor que se tenga que hacer.

Por último, respecto de los efectos de la Ley Reservada del Cobre en Codelco, desde el punto de vista contable son neutros, ya que el porcentaje que los excedentes se dividen como dividendos, salvo en casos de pérdida, ya que en el pasado que ha tenido que endeudarse para pagar este impuesto.

Desde el punto de vista de la competitividad, el efecto no es neutro, ya que al estar desvinculado en un 100 por ciento de las Fuerzas Armadas, le permitirá globalizarse de mejor manera, y no solo por la venta de los productos, sino que también a través del financiamiento y la búsqueda de nuevas reservas en el extranjero, eliminando de esta manera el desincentivo de otros países de contratar con esta empresa ya que no estarán financiando nuestras Fuerzas Armadas.



Capullo 2240, Providencia.

[www.fjguzman.cl](http://www.fjguzman.cl)



[/FundacionJaimeGuzmanE](https://www.facebook.com/FundacionJaimeGuzmanE)



[@FundJaimeGuzman](https://twitter.com/FundJaimeGuzman)