

NUEVO MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE LAS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS DE LA DEFENSA NACIONAL

New financing mechanism for the national defense strategic capabilities

Jorge Valenzuela Sotomayor*

Investigador Centro de Estudios Estratégicos
de la Academia de Guerra del Ejército de Chile

Resumen: El financiamiento de las capacidades estratégicas requeridas por las Fuerzas Armadas para el cumplimiento de las obligaciones que la Constitución Política de la República y las leyes les señalan, se materializa conforme con lo establecido en la Ley N° 13.196 de 1976 –Ley Reservada del Cobre– y la Ley N° 20.977 de 2016 –que actualiza la anterior y deja sin efecto su carácter de secreto o reservado–. Asimismo, la Ley N° 20.424 de 2010 estableció el nuevo Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, reafirmando que la conducción de la defensa es ejercida por la autoridad política, como una política pública que permita contar con FAs profesionales y eficaces en el desarrollo de capacidades polivalentes, es decir, para su empleo en las cinco áreas de misión establecidas en el Libro de la Defensa Nacional 2017, con nuevos estándares de probidad y transparencia, incorporando al Congreso Nacional en la discusión y decisión en materias de financiamiento de las FAs, y la Contraloría General de la República en aspectos de control. El propósito del presente artículo es analizar la Ley N° 21.174, de septiembre del 2019, que rige a contar del 1 de enero de 2020, establece el nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional y deroga la Ley N° 13.196.

Palabras claves: Defensa nacional, Capacidades estratégicas, Plurianual, Probidad, Transparencia.

Summary: The financing of the strategic capacities required by the Armed Forces for the fulfillment of the obligations that Political Constitution of the Republic and the laws indicate to them, it's materialized in accordance with the provisions of Law 13.196 of 1976 –Reserved Law of Copper– and law 20.977 of 2016 –which updates the previous and leaves its secret or reserved

* Jorge Valenzuela Sotomayor es Coronel (r). Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica. Diplomado en Operaciones de paz y planificación y gestión de riesgo de desastres (ACAGUE). Diplomado en Gestión estratégica y administración de recursos y proyectos de defensa (ACAPOMIL). Diplomado en Dirección de recursos humanos y gestión logística (PUC). Postítulo en Educación Superior (UA). Actualmente se desempeña como investigador del CEEAG y Profesor del CREM: valenzuela.jo@gmail.com.

character—. On the other hand, Law 20.424 of 2010 established the new Organic Statute of the Ministry of National Defense, reaffirming that the conduct of defense is exercised by political authority, as a public policy that allows to Armed Forces its professional and effective in the development of versatile capabilities, that is, for employment in the five mission areas established in the 2017 National Defense Book, with new standards of probity and transparency, incorporating the National Congress in the discussion and decision on financing matters of the Armed Forces, and the Comptroller General of the Republic in control aspects. The purpose of this article is to analyze Law 21,174 of September 2019, governing January 1, 2020, establishes the new mechanism for financing the strategic capabilities of national defense and repeals Law 13,196.

Key words: National defense, Strategic capabilities, Multi-annual, Probity, Transparency.

INTRODUCCIÓN

Existen distintas fuentes de financiamiento de la Defensa Nacional, siendo las principales la Ley de Presupuestos del Sector Público y la Ley N° 13.196, Reservada del Cobre, las que generan el 95% de los recursos financieros correspondientes al aporte fiscal. El 5% restante lo constituyen otras fuentes secundarias.

Asimismo, la Ley N° 20.424 estableció el nuevo “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”, quedando plasmada la normativa de que la conducción de la defensa debe ser ejercida por la autoridad política, en la dimensión práctica del control y la conducción política o civil en procesos vinculados a la defensa, para lograr mayor eficiencia en el empleo de recursos, bajo los nuevos estándares de probidad y transparencia.

En relación con lo anterior, en el último tiempo, investigaciones judiciales de conocimiento público acerca de distintas irregularidades al interior de las FAs y de Carabineros, entre ellas el mal uso de gastos reservados que, erróneamente, en oportunidades se han confundido con recursos de la Ley Reservada del Cobre, han mantenido a las instituciones en una controversia constante. Es en este contexto que distintas autoridades políticas y militares han venido desarrollando iniciativas tendientes a la difusión de políticas públicas y medidas institucionales destinadas a aclarar estas situaciones y avanzar en el compromiso, aprendizaje y cambios en lo que ha sido la cultura y tradición de las FAs.

Es así como el Ejército desarrolló en octubre recién pasado el Seminario Institucional *Probidad y la transparencia en Defensa, un desafío permanente*, que contó con expositores nacionales e internacionales, que aportaron distintas visiones y reflexiones respecto de las experiencias de sus países y dimensiones de la problemática en estudio. Abordó las malas prácticas y conductas fraudulentas, adquiriendo el compromiso con la probidad y transparencia, para ello lanzó un inédito Sistema de Prevención del Delito que, entre otras medidas, incluye la eficiente administración de los recursos entregados por el Estado. Asimismo, anunció la inversión en sistemas de inteligencia artificial para anticipar hechos ilícitos y la ejecución de un plan anual de auditoría; dejando abierta la posibilidad de incorporar civiles ajenos al Ejército para aumentar la fiscalización de compras y de gestión financiera, y que además mantengan un canal técnico fluido y de mutua retroalimentación con el componente político en el ámbito del Ministerio de Defensa. Por su parte, el Contralor General de la República planteó que en este tema hay un importante rol que tiene que cumplir la Contraloría, el Tribunal de Cuentas u otro tipo de instituciones civiles.

En el mismo sentido, el Subsecretario para la FAs de ese entonces, Juan Francisco Galli Basili, realizó también en octubre el Seminario *Hacia una Defensa moderna: nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional*, donde explicó los principales cambios que genera la derogación de la Ley del Cobre y la publicación de la Ley N° 21.174 (2019) que “Establece nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades de la Defensa Nacional”, a contar del 1 de enero del 2020.

No obstante, los esfuerzos desarrollados resultan insuficientes, junto con un aparente aumento de la desconfianza en las instituciones de las FAs y Carabineros en los últimos años, lleva a reflexionar acerca de la relación entre el principio de transparencia en la gestión pública y la necesidad de mantener en “reserva” ciertos procesos propios de la Defensa, por la sensibilidad que revisten. Es así como el Consejo de Transparencia insiste en la derogación o modificación del Art. 436 del Código de Justicia Militar¹, ya que ha sido utilizado en materias de transparencia, invocándolo como causal de denegación de acceso a la información pública, ante requerimientos.

Consecuente con lo expuesto, el propósito del presente artículo es describir la Ley N° 21.174 y analizar sus posibles efectos en el financiamiento del desarrollo y mantenimiento de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional. Con este fin, inicialmente se ha considerado un marco teórico conceptual que facilite la comprensión de algunos términos financieros empleados en la descripción de los sistemas de financiamiento, tanto de la Ley N° 13.196, Ley del Cobre, como de la Ley N° 21.174 que deroga la anterior y establece el nuevo sistema que rige a partir del 1 de enero de 2020. Por último, se plantean algunas reflexiones finales del autor.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Con el objeto de facilitar la comprensión y alcances de contenidos importantes establecidos en la Ley N° 21.174 y otras normas legales, políticas y doctrinarias asociadas al financiamiento de la Defensa, se han recopilado y transcrito las siguientes definiciones conceptuales, con sus respectivas referencias:

Defensa nacional: de acuerdo con lo señalado por el *Libro de la Defensa Nacional* (LDN, 2017) es el conjunto de medios materiales, humanos y

¹ Art. 436: “Se entiende por documentos secretos aquellos cuyo contenido se relaciona directamente con Seguridad del Estado, la Defensa Nacional, el orden público interior o la seguridad de personas y entre otros: 1) dotaciones y seguridad de FAs o Carabineros y su personal; 2) planos de instalaciones y planes de operaciones; 3) armas, municiones, explosivos, sustancias químicas y demás de la Ley N° 17.798, y 4) equipos y pertrechos militares o policiales”.

*morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario en contra de sus intereses, principalmente su soberanía e integridad territorial. Su propósito es alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos, libre de interferencias exteriores. La defensa es una función intransferible del Estado. En términos de **política pública**, ella se plasma en la política de defensa.*

Política de Defensa: *Criterio orientador de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional que se presentará ante las comisiones técnicas de ambas Cámaras. Materializa la planificación para el Desarrollo de la Fuerza. Con una duración no menor a 8 años y derivará en un plan cuatrienal de inversiones, según el Ministerio de Defensa Nacional (MDN).*

Planificación basada en capacidades: *Es una planificación, en condiciones de incertidumbre, cuyo propósito es proveer de capacidades adecuadas a una gama de circunstancias y desafíos modernos, trabajando dentro de un marco económico (Manual de procesos de la planificación basada en capacidades para la Defensa Nacional, de 15 de enero de 2018).*

Áreas de misión: *Corresponden a grupos de misiones generales e interrelacionadas entre sí, asignadas a las instituciones de la Defensa Nacional por distintos cuerpos legales o normativos del país. Entregan un marco de referencia común para la planificación de desarrollo de capacidades y la definición de tareas. Las cinco Áreas de misión definidas son: Defensa, Cooperación internacional, Emergencia nacional y protección civil, Contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado y, Seguridad e intereses territoriales (LDN. 2017 p:114).*

Capacidad: *Habilidad que permite cumplir misiones asignadas y que esta habilidad depende de diferentes actores intervinientes. Estos factores son los siguientes: material, entrenamiento, recursos humanos, organización, doctrina, infraestructura, sostenibilidad e información (MERODISI). (LDN. 2017, p: 113).*

Capacidades estratégicas: *Son los medios materiales, equipos, sistemas infraestructura y personal que requiere el país y se dividen en: capacidad operacional, inteligencia, control y alerta, movilidad y transporte estratégico, proyección estratégica y protección y apoyo a la población civil (MDN 2019).*

Capacidades militares: *Es el conjunto de diversos factores (sistemas de mando y control, sistemas de armas, entrenamiento, infraestructura, personal y medios de apoyo logístico) establecidos sobre la base de principios y procedimientos doctrinales que pretenden conseguir un determinado efecto*

militar a nivel estratégico, operacional o táctico, para cumplir las misiones asignadas (Ejército de Chile, RAA-03008, 2018).

Ley de Presupuestos del sector público: *Deberá consultar anualmente los recursos para el desarrollo de las actividades generales de las FAs. No son generales las actividades vinculadas a las capacidades estratégicas. Para el financiamiento de las actividades generales, los Comandantes en Jefe de las instituciones propondrán al MDN sus necesidades presupuestarias dentro del plazo y modalidades establecidas para el sector público. (Art. 94, Ley N° 21.174)*

Planificación de desarrollo de la fuerza: *Tendrá una duración no inferior a 8 años, sin perjuicio de las modificaciones intermedias que sean necesarias. De ella se deriva un plan cuatrienal de inversiones tendiente a lograr y sostener las capacidades estratégicas. Existirá un mecanismo de financiamiento de inversión en material bélico e infraestructura asociada y su sostenimiento, el cual contará con un Fondo Plurianual para las capacidades estratégicas y un Fondo de Contingencia estratégico (Art. 97, Ley N° 21.174).*

Consejo del fondo plurianual para las capacidades estratégicas: *Se encargará de elaborar y mantener actualizada una programación y control de los flujos financieros del Fondo de al menos 4 años. Estará integrado por el Subsecretario de Defensa, el Subsecretario para las FAs, un representante del Ministro de Defensa, un representante del Ministro de Hacienda y un representante del Presidente de la República (Art. 99, Ley N° 21.174).*

Fondo Plurianual para las capacidades estratégicas: *“Financiará la inversión en material bélico e infraestructura asociada, y sus gastos en sostenimiento en base a un programa de financiamiento de inversiones a 4 años, que permita materializar la planificación del Desarrollo de la Fuerza. Estos recursos se contabilizarán fuera de la Ley de Presupuesto del Sector Público, y el uso en compras se dispondrá mediante Decreto Supremo reservado conjunto de los Ministerios de Defensa y de Hacienda, exento de toma de razón. El fondo se mantendrá en cuenta reservada especial del Servicio de Tesorerías (Art. 98, Ley N° 21.174). Este Fondo estará constituido con los siguientes recursos: (Art. 100, Ley N° 21.174)*

- 1. Un monto equivalente al 55% del total de los recursos de la cuenta N° 9154 (Ley N° 13.196) en la Tesorería General de la República al 31 de diciembre de 2017, tras pasados en conformidad a la ley.*
- 2. Los que contemple la Ley de Presupuestos del Sector Público anual, conforme con el programa cuatrienal.*

3. *Los intereses que devenguen las inversiones del Fondo.*
4. *Los demás aportes que establezca la ley.*

Por razones de seguridad de la Nación los decretos supremos que aprueben inversiones serán reservados.

Aporte basal: *Se fija para el mantenimiento, sostenimiento y actualización de las capacidades estratégicas existentes, equivalente a un monto promedio de los aportes basales enterados al Fondo Plurianual en los 6 años inmediatamente anteriores al año en que se aprueba el aporte. Dispuesto por Decreto Supremo (Art. 101, Ley N° 21.174).*

Fondo de contingencia estratégico: *Destinado a financiar el material bélico e infraestructura asociada y sus gastos de sostenimiento para enfrentar situaciones de guerra externa o de crisis internacional que afecten gravemente la seguridad exterior de la República. También podrá ser usado para financiar el material bélico severamente dañado como consecuencia de emergencias o catástrofes. Estas situaciones serán declaradas por el Presidente de la República mediante decreto supremo fundado. Asimismo, posibilita anticipar una adquisición del material bélico contemplada en la planificación de Desarrollo de la Fuerza, cuando por las características y disponibilidad sea necesario. Esto será dispuesto mediante decreto supremo fundado y reservado. Administración financiera a cargo del Banco Central (Art. 102 Ley N° 21.174).*

Este Fondo estará constituido por los siguientes recursos (Art. 103, Ley N° 21.174):

1. *Un aporte único y especial equivalente al 20% del total de los recursos de la cuenta N° 9154 (Ley N° 13.196) en la Tesorería General de la República al 31 de diciembre de 2017, traspasados en conformidad a la ley.*
2. *Los intereses que devenguen las inversiones del Fondo.*
3. *Los demás aportes que establezca la ley.*

Recursos remanentes de la Ley del Cobre: *Estos no irán a las FAs sino que se incorporarán al Fondo de Estabilización Económica y Social establecido en la Ley N° 20.128 sobre responsabilidad fiscal (MDN, 2019).*

Principio de probidad: *En la función pública consiste en observar una conducta funcionaria intachable, un desempeño honesto y leal de la función o*

cargo con preeminencia del interés general sobre el particular. Existe conflicto de intereses en el ejercicio de la función pública cuando concurren a la vez el interés general propio del ejercicio de las funciones con un interés particular, sea o no de carácter económico, de quien ejerce dichas funciones o de los terceros vinculados a él determinados por la ley, o cuando concurren circunstancias que le restan imparcialidad en el ejercicio de sus competencias (Ley N° 20.880, Sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses, de 22 de febrero de 2018).

Principio de transparencia: *Regula la transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información (Ley N° 20.285, 2016).*

Fuentes de financiamiento de la Defensa Nacional

Es importante destacar que las principales son dos, la Ley N° 13.196, Ley Reservada del Cobre, para inversión y mantenimiento del potencial bélico; y la Ley de Presupuestos del Sector Público, para operaciones y mantenimiento y funcionamiento en general de instalaciones y equipos que no signifiquen potencial bélico, como se representa a continuación en el Gráfico 1.

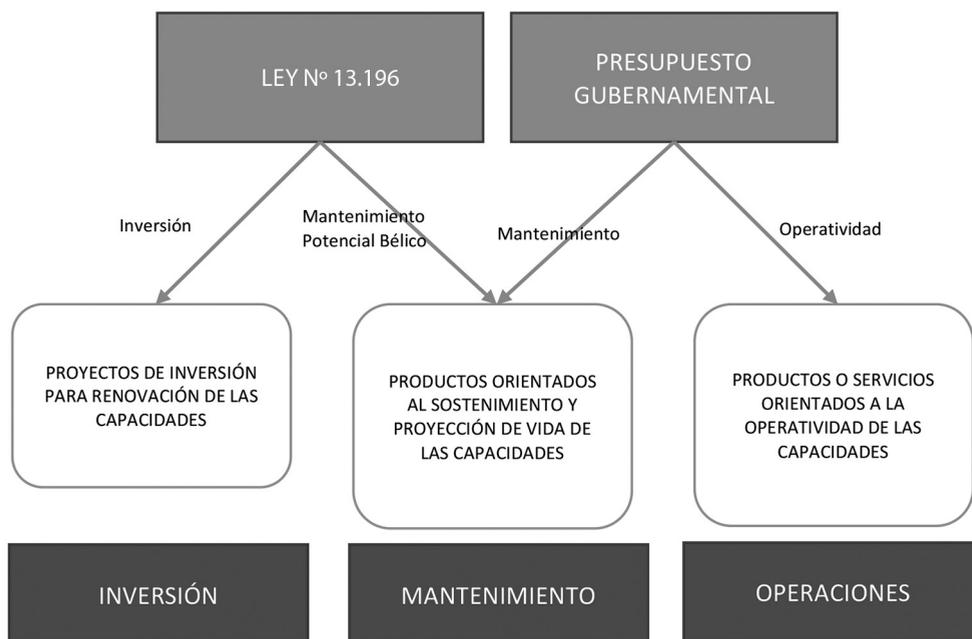


Gráfico 1. Principales fuentes de financiamiento de las capacidades de la Defensa Nacional.

Las fuentes secundarias de financiamiento de la Defensa generan alrededor del 5% del financiamiento son las siguientes (Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017):

- Fondo Rotativo de Abastecimiento (FORA), Ley N° 16.256. Las adquisiciones, administración y enajenación del fondo, estarán exentos de todo impuesto, tributo o derecho (Art. 106 Ley N° 21.174).
- Patrimonio de Afectación Fiscal (PAF) para servicios de bienestar de las FAs.
- Fondos de Salud (Ley N° 19.465 que establece el Sistema de Salud de las FAs).
- Fondo de Infraestructura (Ley N° 17.502), incorporado al presupuesto a partir del 2009.
- Ingresos por recaudación de tasas y por ventas de bienes y servicios.

Ley N° 13.196², Reservada del Cobre, de 29 de octubre de 1976

Su objetivo es:

Destinar ingresos provenientes del 10% de las ventas al exterior de cobre y sus derivados, realizadas por CODELCO, para financiar proyectos de inversión en capacidades militares y mantenimiento del Potencial Bélico, incluyendo la infraestructura asociada.

Los pilares en los que se basa este sistema son:

- Fija un monto mínimo que, en caso de no ser cubierto, obliga al Fisco a enterar la diferencia que se produzca.
- El gasto de recursos es aprobado en conjunto por los Ministros de Hacienda y Defensa, mediante decreto.
- El monto mínimo exigido por ley es traspasado por la Tesorería General de la República a las FAs.

² Hasta el 2016, la Ley N° 13.196 tenía carácter de secreto, por lo que se le conocía como “Ley Reservada del Cobre”. Por medio de la Ley N° 20.977, de diciembre del 2016, que exigió la publicación en el Diario Oficial de la norma anterior, queda sin efecto el carácter de secreto o reservado de dicha norma.

- Excedentes van a Fondo de Contingencia Estratégica del Ministerio de Defensa (administra el Banco Central).

Por otra parte, la **Ley N° 20.424** de 4 de febrero de 2010, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, introduce cambios para incrementar la eficiencia y eficacia de los procesos administrativos, así como: derogó el CONSUDENA (Ley N° 7.144), pasando sus derechos y obligaciones al Ministro de Defensa, el que por medio de la Subsecretaría para las FAs, ejerce la función de programación financiera y presupuestaria de largo plazo de los recursos y de supervisión de la inversión de los recursos asignados a los organismos, servicios e instituciones del sector Defensa, esto incluye la supervisión de la inversión de los recursos de la Ley N° 13.196. Adicionalmente, se unificaron los presupuestos de las exsubsecretarías de Guerra, Marina y Aviación y de la antigua Dirección Administrativa del MDN, quedando concentrados en la Subsecretaría para las FAs. Asimismo, establece que el Ministro de Defensa debe requerir la opinión de la Junta de Comandantes en Jefe respecto de adquisiciones institucionales comunes y conjuntas de material de guerra, como órgano consultor.

Conforme con lo anterior, el Ministro de Defensa Nacional ejerce la coordinación y dirección general en la definición e implementación de políticas fiscales y presupuestarias en el sector defensa. Debe definir, con el Ministro de Hacienda, el proyecto de presupuesto definitivo del sector para su aprobación por parte del Presidente de la República y posterior envío al Congreso Nacional, donde inicia su trámite legislativo.

Es importante destacar que actualmente la Defensa Nacional se financia principalmente vía Ley de Presupuestos. Es así como en el período 2006-2018 la Defensa Nacional se financió en 78% mediante la Ley de Presupuestos y solo en 22% vía Ley Reservada del Cobre, como se puede apreciar en el Gráfico 2, donde se suman los porcentajes de gastos de las dos fuentes principales de financiamiento.

Del Gráfico 2 se desprende que los ingresos tienen variaciones que resultan de la evolución de variables macroeconómicas expresadas en la demanda y precio internacional del cobre. También exhibe una tendencia a la baja o estancamiento a pesar de generarse un incremento extraordinario entre 2010 y 2011, debido entre otras causas al gasto que demandaron las reparaciones a la infraestructura dañada por el terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010³. A partir de 2013 se aprecia que el gasto autorizado

³ Por medio de la Ley N° 24.455 se destinaron recursos para el financiamiento de la reconstrucción del país con ocasión del terremoto; la Ley N° 20.759 otorgó financiamiento a zonas afectadas por catástrofes ocurridas en abril de 2014 en la zona norte y Valparaíso; y, por último, la Ley N° 20.833 otorgó financiamiento a la zona norte por el sistema frontal ocurrido en marzo del 2015.

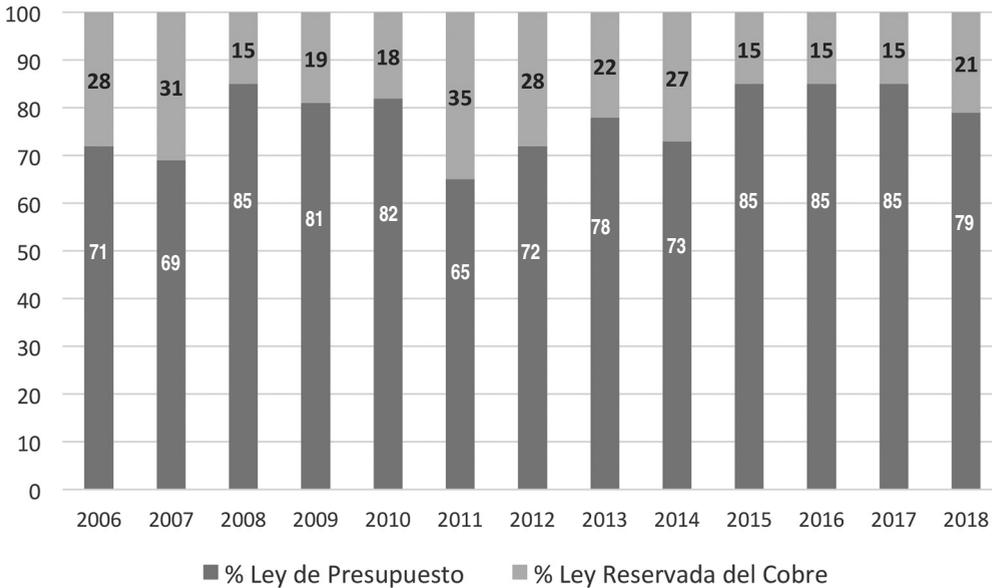


Gráfico 2. Gasto en defensa
(Ley de Presupuestos + Ley Reservada del Cobre).

Fuente: Subsecretaría para las FAs del MDN.

prioriza el mantenimiento de la capacidad operacional más que la adquisición de equipos.

Por su parte, la doctrina del Ejército (D-10001, El Ejército de 2017) ratifica que el marco jurídico para su funcionamiento cuenta con recursos provenientes de diferentes fuentes, siendo la principal, al igual que para todas las instituciones públicas, la Ley Anual de Presupuestos. En lo específico, además, recibe financiamiento de la Ley N° 13.196, Reservada del Cobre, recursos que debe invertir, previa aprobación del Presidente de la República, exclusivamente para la adquisición y mantenimiento de materiales y elementos que conforman el potencial bélico. Otras fuentes marginales de financiamiento son aquellos recursos que, eventualmente, se pueden recibir de terceros y autogenerados. Para la inversión de recursos debe ceñirse a los mismos procedimientos establecidos para el resto de la administración pública, bajo la fiscalización de la Contraloría General de la República, empleando como regla general de actuación administrativa, la licitación pública. Asimismo, se aplican en el Ejército las disposiciones de la Ley N° 19.886 de Compras y Contratación Pública y su reglamento; además de la Ley N° 18.928 que fija Normas sobre adquisiciones y enajenación de bienes corporales e incorporeales muebles y servicios de las FAs.

La Ley N° 21.174, de 26 de septiembre de 2019, establece nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional.

Su objetivo es:

Establecer un sistema de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa de carácter plurianual, estable, transparente y con amplios controles civiles y democráticos que incluyen al Congreso y a la Contraloría General de la República, derogando la Ley del Cobre.

Los pilares en los que se basa este sistema son:

- Financiamiento plurianual de capacidades estratégicas de la defensa.
- Mecanismo de estabilidad de los gastos en capacidades estratégicas de la defensa.
- Derogación de la Ley del Cobre.
- Mecanismos explícitos de control civil y democrático del gasto en defensa.

Los contenidos claves de la nueva Ley N° 21.174 son:

1. Se establece la Política de Defensa como criterio orientador de las capacidades estratégicas de la Defensa, la que se verá concretizada en la Planificación de Desarrollo de la fuerza con una duración no inferior a 8 años. De esta planificación se deriva un plan cuatrienal de inversiones (Art. 97).
2. Se crea el Fondo Plurianual de Capacidades Estratégicas, cuya finalidad es darles estabilidad a las inversiones en el sector defensa que se realizan a mediano y largo plazo. Es de asignación presupuestaria y ejecución extrapresupuestaria, y está destinado a financiar, a base de un programa de inversiones de cuatro años conforme con la planificación del desarrollo de la fuerza: material bélico, infraestructura asociada y gastos de sostenimiento (Art. 98).
3. Se crea un Consejo del Fondo Plurianual de Capacidades Estratégicas, encargado de la programación y control de flujos financieros. La administración financiera de los recursos del fondo estará a cargo del Banco Central (Art. 99).
4. Ley de Presupuestos de cada año deberá contener la proyección del aporte anual del año cuarto, considerando el programa cuatrienal de inversiones, para la aprobación del Congreso (Art. 101).

5. Se establece un aporte basal para el mantenimiento y actualización de las capacidades estratégicas existentes, corresponderá al monto promedio de los aportes basales enterados al Fondo en el período de los 6 años inmediatamente anteriores al año en que se aprueba el aporte anual (Art. 101).
6. Se crea un Fondo de Contingencia Estratégico para enfrentar situaciones de crisis y financiar material bélico severamente dañado en emergencias o catástrofes. También se puede utilizar para anticipar la adquisición de material bélico contemplada en la planificación de desarrollo de la fuerza cuando sea necesario. Su administración financiera estará a cargo del Banco Central (Art. 102).
7. Se crean siete controles civiles y democráticos, por parte de la Contraloría General de la República (CGR) y del Congreso Nacional:
 - Control Comisiones de Defensa del Congreso Nacional, previo a discusión presupuestaria (Art. 101).
 - Control del Congreso Nacional, en la discusión de la Ley de Presupuesto de cada año (Art. 101).
 - Control de la Contraloría General de la República acerca de decretos que aprueban los proyectos del programa cuatrienal de inversiones (Art. 100).
 - Control de las comisiones técnicas del Congreso Nacional de políticas y planes de la defensa (Art. 101).
 - Control de la Contraloría General de la República respecto del financiamiento e inversiones de las capacidades estratégicas.
 - Control del Congreso Nacional en cuanto a forma de materialización de las capacidades estratégicas (Art. 106)
 - Control de comisiones técnicas del Congreso Nacional en relación con el anticipo de adquisiciones.
8. Se elimina el piso mínimo para actividades generales de las FAs (Art. 96).

9. Se elimina el piso mínimo de gastos reservados contemplado para las FAs (Boletín N° 12.332-5).
10. Se incorpora la obligación de presentar un proyecto de ley que regule el sistema de compras de capacidades estratégicas. (Art. 9 transitorio).
11. Se establece que los recursos remanentes en las cuentas de la Ley N° 13.196, Reservada del Cobre, serán incorporados al Fondo de Estabilización Económica y Social.
12. Se deroga la Ley N° 13.196, Reservada del Cobre, subsistiendo el impuesto del 10% a beneficio fiscal por un período de 9 años, disminuyendo desde el año 10 a 2,5% por año hasta llegar a 0 el año 12.

Con el propósito de representar esquemáticamente la integración ordenada según la frecuencia que siguen los distintos contenidos de esta ley tratados anteriormente, se ha estimado necesario elaborar el Gráfico 3 que sigue a continuación, lo que facilita su comprensión.



Gráfico 3. Nuevo mecanismo de financiamiento de la Defensa.

Fuente: Creación del autor basado en el análisis de la Ley N° 21.174.

Comparación de contenidos

A continuación, la Tabla 1 tiene por objeto comparar contenidos claves de la nueva Ley N° 21.174 que establece el nuevo mecanismo de financiamiento con la Ley N° 13.196, Reservada del Cobre, que deroga, con el propósito de analizar y plantear algunas reflexiones concernientes a los posibles efectos que se derivan de los cambios incorporados en el financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa.

Contenidos	Ley N° 13.196 (Reservada del Cobre)	Ley N° 21.174 (Nuevo sistema de financiamiento)
Objetivo de la ley	“Destinar ingresos provenientes del 10% de ventas al exterior de cobre y derivados, realizadas por CODELCO, para financiar inversión en capacidades militares y mantenimiento del Potencial Bélico, incluyendo la infraestructura asociada.”	“Establecer un sistema de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa de carácter plurianual, estable, transparente y con amplios controles civiles y democráticos que incluyen al Congreso y a la Contraloría General de la República, derogando la Ley del Cobre”
Financiamiento de actividades generales de las FAs	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Presupuestos del sector público⁴ anual, financia el desarrollo de las actividades generales de las FAs. • Ley N° 13.196, financia las capacidades estratégicas de la defensa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Presupuestos del sector público anual financia el desarrollo de actividades generales de las FAs y las capacidades estratégicas de la defensa (Art. 93). • Situaciones especiales (electorales, catástrofes, otras) serán financiadas con aportes adicionales (Art. 94). • Para desarrollo de actividades generales se ajustarán a la Ley N° 1.263 de 1975, acerca de Administración Financiera del Estado y documentación será revisada por la Contraloría General de la República (Arts. 95 y 96).

⁴ Ley de Presupuestos del Sector Público: *Estimación financiera de los ingresos y una autorización de los gastos para un año determinado. Existe porque es necesario compatibilizar los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente determinados.* Disponible en <https://www.dipres.gob.cl>. Revisado 8 de noviembre de 2019.

Contenidos	Ley N° 13.196 (Reservada del Cobre)	Ley N° 21.174 (Nuevo sistema de financiamiento)
Financiamiento de capacidades estratégicas de la defensa.	El 10% de ingreso en moneda extranjera por ventas al exterior de producción de cobre (Art. 1°), para adquisición y mantenimiento de los materiales y elementos que conforman el potencial bélico de las FAs (Art. 5°).	<ul style="list-style-type: none"> • Crea Fondo Plurianual de Capacidades Estratégicas, mecanismo de financiamiento de inversión en material bélico e infraestructura asociada y sostenimiento, el que contará con un Fondo Plurianual para las capacidades estratégicas y un Fondo de Contingencia estratégico (Art. 97). • Crea Consejo del Fondo Plurianual de Capacidades Estratégicas, encargado de la programación y control de flujos financieros. La administración financiera de los recursos del fondo a cargo del Banco Central (Art. 99). • Ley de Presupuestos de cada año deberá contener la proyección del aporte anual del año cuarto, considerando el programa cuatrienal de inversiones, para la aprobación del Congreso (Art. 101). • Crea Fondo de Contingencia Estratégico para enfrentar situaciones de crisis y financiar material bélico severamente dañado en emergencias o catástrofes. También se puede utilizar para anticipar la adquisición de material bélico contemplada en la planificación de desarrollo de la fuerza cuando sea necesario. Su administración financiera estará a cargo del Banco Central (Art. 102).
Clasificación de gastos FAs.	Entrega de fondos es reservada. Depósitos en cuentas secretas de las instituciones de FAs. Dispuestos por D/S reservados y exentos de toma de razón y refrendación (Art. 2°).	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 20.977 (2016), eliminó el carácter secreto o reservado de la Ley N° 13.196, exigiendo su publicación (Art. único).
Planificación de desarrollo de la fuerza.		<ul style="list-style-type: none"> • Planificación basada en capacidades estratégicas. • Orientada por política de defensa, política militar y políticas de la Ley N° 20.424. Duración no inferior a 8 años. • Crea Plan cuatrienal de inversiones para lograr y sostener capacidades estratégicas (Art. 97)

Contenidos	Ley N° 13.196 (Reservada del Cobre)	Ley N° 21.174 (Nuevo sistema de financiamiento)
Controles civiles y democráticos.	Congreso está excluido de discusión y decisión en materias de financiamiento de capacidades estratégicas.	Crea 7 nuevos controles civiles: Comisiones de Defensa del Congreso (1) Congreso Nacional (2) Contraloría General de la República (2) Comisiones técnicas Congreso Nacional (2)

Tabla 1. Comparación de contenidos entre distintas normas legales.

Del análisis de la Tabla 1 es posible deducir, entre otras, las siguientes diferencias:

- En relación con los **objetivos**, si bien es cierto que el fin último de ambas leyes es el financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa, estas presentan distintas soluciones para la asignación, discusión y control de los recursos, cuyas características se tratan a continuación.
- En cuanto al **financiamiento**, la Ley N° 13.196 busca asegurar una asignación para inversión basada en el 10% de las ventas del cobre. Esta solución cuenta con un porcentaje fijo de recursos anuales que se mantienen y reajustan en el tiempo, sin embargo, no parece ser muy eficiente, ya que las inversiones en defensa dependen de la volatilidad del precio internacional del cobre, es decir, no cuentan con una cantidad específica de recursos que asegure el desarrollo de las capacidades requeridas en el mediano o largo plazo, los que pueden resultar a veces excesivos o bien insuficientes. No obstante, como se señala en el Gráfico 2 existe una tendencia a la baja en el gasto desde 2013, se debe prever un aumento en el gasto de mantenimiento de la capacidad operacional actual por el desgaste propio del material en el tiempo, o bien, por la necesidad de adquisiciones para la renovación de sistemas de armas por necesidad de nuevas tecnologías o el cumplimiento de su ciclo de vida.
- Por su parte, la Ley N° 21.174 presenta un objetivo más amplio, asignando recursos mediante un mecanismo que contempla un Fondo Plurianual que financia la inversión en un programa a 4 años, para materializar el Desarrollo de la Fuerza, por al menos 8 años. Para esto, la Ley de Presupuestos anual debe incluir la proyección del aporte anual del año cuarto presentada por el Consejo del Fondo Plurianual. Si bien es cierto que está prevista la asignación de recursos para las adquisiciones y mantenimiento de capacidades estratégicas, se debe tener presente que esta

depende de su aprobación anual por el Congreso Nacional y la Contraloría General. Además, cuenta con el Fondo de Contingencia estratégico, para situaciones de guerra externa o de crisis internacional, situaciones que serán declaradas por el Presidente de la República, mediante decreto supremo fundado y reservado.

- Respecto de la **clasificación de reserva** o secreto que se requiere en materias de capacidades estratégicas, la Ley N° 13.196 sí la considera, con una regulación clara y específica, tanto para la asignación de recursos como para el control de los gastos, en la que no está incluida la participación del Congreso Nacional. La Ley N° 21.174, en cambio, presenta un sistema de financiamiento de carácter plurianual, estable, transparente y con amplios controles, que incluyen su discusión en el Congreso y la Contraloría. Mantiene la entrega de fondos como reservada y depósitos en cuentas secretas. La inversión de los recursos se dispone por D/S reservado y exento de toma de razón y refrendación.
- En lo que se refiere a **Planificación de desarrollo** de la fuerza, la Ley N° 13.196 no la menciona, aun cuando se da por entendido que las capacidades por alcanzar y mantener se derivan de una planificación de la defensa nacional vigente. En este sentido, la Ley N° 21.174 especifica la incorporación del nuevo sistema de Planificación basada en capacidades para la defensa nacional, con un horizonte de 8 años, que se deriva de una política de defensa, política militar y la Ley N° 20.424.
- En cuanto a **Controles civiles y democráticos** la Ley N° 21.174 contempla varias medidas con este fin, como la inclusión de 7 controles nuevos tendientes a subsanar problemas de transparencia y probidad en el uso de los recursos; la inclusión del Congreso en la discusión y de la Contraloría, requiriendo, en algunos casos, decretos supremos exentos de tomas de razón o cuentas reservadas especiales, lo que permite mantener la reserva necesaria en materias específicas de seguridad nacional.

REFLEXIONES FINALES

Nunca ha estado en duda que la conducción de la defensa es ejercida por la autoridad política, lo que se encuentra refrendado en la Constitución Política de la República, las cuatro versiones del *Libro de la Defensa Nacional* y la Ley N° 20.424, de 2010, considerando a la defensa nacional como una política pública que permite contar con FAs profesionales.

Es así como se ha llegado a consensuar en los gobiernos de los presidentes Lagos, Bachelet y Piñera respecto de la necesidad de cambiar el sistema

de financiamiento de las capacidades estratégicas, y también que existe la madurez suficiente para entender la política de defensa como una política de Estado. En este contexto, el Congreso Nacional no puede quedar excluido de la discusión y decisión de asignación de los recursos destinados a las capacidades estratégicas de forma transparente y democrática. Además, se requiere de la revisión de la Contraloría General de la República.

Conforme con lo anterior, el nuevo sistema de Planificación basada en capacidades exige un Plan de desarrollo de la fuerza con capacidades polivalentes para dar cumplimiento a la totalidad de las tareas asignadas en cada una de las cinco Áreas de misión establecidas en el *Libro de la Defensa Nacional* 2017. En consecuencia, las capacidades estratégicas que se requieran deberán ser discutidas y aprobadas por Comisiones técnicas de defensa y del Congreso Nacional, es decir, sometidas a la discusión y decisión del nivel político.

Por otra parte, la nueva Ley N° 21.174 incluye los nuevos estándares de “probidad” y “transparencia” mediante la incorporación de siete controles –llamados civiles y democráticos– en materias de financiamiento de las FAs, donde participan las Comisiones de Defensa de ambas Cámaras y el pleno del Congreso Nacional, más la aprobación de la Contraloría General de la República. No obstante lo anterior, hay que tener presente lo señalado por Briones (2019), en el sentido que la transparencia es un asunto altamente contingente en el marco de la Defensa Nacional, especialmente si se opone al principio de confidencialidad. La transparencia en la Defensa se aborda cada día más como una forma de control social y rendición de cuentas. Es así como la transparencia se ve influenciada por el nivel de confidencialidad de la información, que lamentablemente se suelen presentar en contraposición. Aquí es importante preguntar ¿qué tipo de principio debe primar en la toma de decisiones políticas? Una forma de conciliar ambos principios es la correcta regulación del secreto en ámbitos propios de la Defensa nacional. No todo puede ser secreto o reservado.

Finalmente, no se pueden dejar de mencionar que los violentos acontecimientos ocurridos el último trimestre de 2019, muy probablemente tendrán efectos negativos en la actividad económica y las arcas fiscales del país. Es admisible preguntar entonces ¿cómo prevenir los impactos que esto pueda tener en el financiamiento de las capacidades estratégicas?, ¿cómo se puede proyectar el desarrollo de capacidades estratégicas a 8 años, a mediano y largo plazo, con el nivel de incertidumbre actual?, en buenas cuentas, ¿cómo se puede asegurar el cumplimiento de lo previsto en la nueva ley?

REFERENCIAS

D-10001, Doctrina El Ejército, de 2017, Marco Jurídico.

Ley N° 13.196 (1976), Ley Reservada del Cobre.

Ley N° 20.285 (2008), Sobre acceso a la información pública.

Ley N° 20.424 (2010), Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional.

Ley N° 20.880 (2015), Sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses.

Ley N° 20.977 (2016), Ordena publicar la Ley N° 13.196 y deja sin efecto su carácter de secreto.

Ley N° 21.125 (2018), Ley de Presupuestos del Sector Público año 2019.

Ley N° 21.174 (2019), Establece nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades de la Defensa Nacional (Diario Oficial de la República de Chile de 26 de septiembre).

Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2017.

Revista Escenarios Actuales. Año 24, N° 1 de Sep. 2019 ISSN 0717-6805.
Artículo: "El principio de la probidad aplicado al sector defensa: una reflexión sobre el caso chileno a partir de la experiencia regional" Daniela Briones Riveros.

Seminario Institucional *Probidad y la transparencia en Defensa, un desafío permanente* (Boletín Institucional del Ejército N° 6708/427 del 11 de octubre de 2019).

Seminario Subsecretaría para las FAs: *Hacia una defensa moderna: Nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional.*