



**“LA PLANIFICACIÓN DEL GASTO EN DEFENSA Y SUS
REPERCUSIONES EN LA GENERACIÓN DE CAPACIDADES
MILITARES PARA LA DISUASIÓN”**

Memoria para obtener el título de Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile.

MAYOR JAIME MILLAR GONZÁLEZ

PROFESOR GUÍA: CORONEL (R) EDUARDO GONZÁLEZ GONÇALVES.

Magíster en Ciencias Militares.

Santiago
2022

A mi querida esposa Daniela, por apoyar mis sueños y aprendizajes desde que comenzó nuestra aventura.

A mis queridos padres y hermano, quienes con su amor, tiempo y perseverancia lograron sembrar la inquietud de aprender y descubrir las oportunidades de la vida.

A mi querida Blanquita, por su cariño y amor entregado durante toda mi vida y que ya no nos acompaña.

A mi querida suegra, por la paciencia y cariño que me ha apoyado en el logro de mis sueños junto a su hija.

A todos quienes contribuyeron a elaborar esta investigación: Coronel Eduardo González G. y metodólogos del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra: Profesora Dora Cervantes y Profesor Pablo Peñaloza. A quienes con sus conocimientos y experiencias permitieron generar este trabajo

Finalmente, mis últimas palabras de agradecimiento son para aquellas personas que dedicaron su tiempo y horas de sueño por guiar mi aprendizaje en este desafío.

ÍNDICE

Agradecimientos.....	i
Lista de abreviaturas.....	iv
Lista de Figuras.....	vi
Lista de Tablas.....	vi
Resumen.....	1
Abstract.....	3
Introducción.....	5

CAPÍTULO I PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1	Problematización.....	8
1.2	Preguntas de investigación.....	12
1.3	Objetivos generales y específicos.....	12
1.4	Justificación de la investigación.....	13
1.5	Delimitación de la investigación.....	15
1.6	Marco teórico referencial.....	16
1.6.1.	Políticas de la Defensa Nacional.....	17
1.6.2.	Planificación del Gasto en Defensa.....	20
1.6.3.	Desarrollo de Capacidades Militares.....	22
1.6.4.	Disuasión.....	24
1.7	Marco metodológico.....	25
1.7.1	Enfoque, nivel de conocimiento y diseño investigativo.....	25
1.7.2	Universo	26
1.7.3	Variables y factores de análisis.....	26
1.7.4	Técnicas e instrumentos para la recogida de datos.....	29
1.8	Plan de análisis de los datos.....	30

CAPÍTULO II

ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE LA DEFENSA NACIONAL

2.1	Antecedentes.....	32
2.2	Estructura del Sistema de Defensa Nacional.....	32
2.2.1.	Integrantes del Sistema de Defensa Nacional.....	34
2.2.2.	Funciones de los integrantes del Sistema Nacional del Nivel Político	34
2.2.3.	Funciones de los integrantes del Sistema Nacional del Nivel Estratégico.....	38

2.3	Dimensiones de Planificación del Sistema de Defensa Nacional.....	42
2.3.1.	Dimensión Planificación.....	44
2.3.2.	Dimensión Programación, Presupuestación y Gestión.....	48
2.4	Ciclo de Vida.....	51
2.5	Planificación del Gasto en Defensa.....	54
2.6	Planificación para el desarrollo de la fuerza.....	56
2.7	Vinculación de los procesos del Sistema de Defensa Nacional.....	61
2.8	Conclusión.....	63

CAPÍTULO III

DIFERENCIAS ENTRE LA ANTIGUA LEY DEL COBRE Y LA NUEVA LEY

N°21.174

3.1	Antecedentes.....	66
3.2	Fundamentos del cambio del mecanismo del Financiamiento de la Defensa Nacional.....	66
3.3	Ley 13.196 “Reservada del Cobre”.....	68
3.4	Ley N° 21.174 “Nuevo Mecanismo de Financiamiento de las Capacidades Estratégicas de la Defensa Nacional”.....	71
3.4.1.	Generalidades de la Ley N° 21.174.....	71
3.4.2.	Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa	74
3.4.3.	Fondo de Contingencia Estratégico.....	76
3.5	Análisis comparativo entre la Ley del Cobre y la actual Ley N° 21.174.....	77
3.7	Diferencias identificadas entre ambas leyes de financiamiento.....	81
3.7	Conclusión.....	85

CAPÍTULO IV

MODIFICACIÓN DEL GASTO EN DEFENSA Y SUS EFECTOS EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES MILITARES PARA LA DISUASIÓN

4.1	Antecedentes.....	88
4.2	Desarrollo de la disuasión.....	88
4.2.1.	Conceptualización de la disuasión.....	88
4.2.2.	Efecto disuasivo.....	91
4.2.3.	Elementos del Poder Nacional.....	93
4.3	La Ley N° 21.174 y sus efectos en el desarrollo de capacidades militares.....	94
4.4	Desarrollo de capacidades militares y sus efectos en la disuasión.....	98

4.5	Conclusión.....	100
CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES		
5.1	Conclusiones.....	101
5.2	Propuestas.....	113
BIBLIOGRAFÍA.....		116
ANEXO 1	Criterios de Selección para la definición de expertos.....	118
ANEXO 2	Metodología para Calcular el Coeficiente de Competencia K.....	119
ANEXO 3	Coeficiente de Competencia K de Personal Expertos.....	121
ANEXO 4	Cuadro de Vinculación entre los Objetivos Específicos de la Investigación y las Preguntas de los Cuestionarios.....	122
ANEXO 5	Análisis Cruzado de Cuestionarios a Personal Experto en Planificación de Desarrollo de la Fuerza	124
ANEXO 6	Análisis Cruzado de Cuestionarios a Personal Experto en Planificación del Gasto en Defensa.....	133

LISTA DE ABREVIATURAS

ABREVIATURA	SIGNIFICADO EN ESPAÑOL
APE	Análisis Político y Estratégico
ARA	Apreciación de Riesgos y Amenazas
CODELCO	Corporación del Cobre
COSENA	Consejo de Seguridad Nacional
DS	Decreto Supremo
EMCO	Estado Mayor Conjunto
ENSYD	Estrategia de Seguridad y Defensa
EPB	Empleo del Potencial Bélico
FAs	Fuerzas Armadas
FFG	Ficha de Fundamentación de Gastos
GPDF	Grupo de Planificación del Desarrollo de la Fuerza
JEMCO	Jefe del Estado Mayor Conjunto
LDN	Libro de la Defensa Nacional
MINDEF	Ministerio de Defensa Nacional
MPB	Mantenimiento del Potencial Bélico
NEEF	Nivel de Esfuerzo Exigido a la Fuerza.

OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PM	Proyectos de Mantenimiento
SAs	Sistemas de Armas
SSD	Subsecretaria de Defensa
SSFAs	Subsecretaria para las Fuerzas Armadas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 " <i>Áreas Generales de Capacidades Estratégicas</i> "	24
Figura 2 " <i>El Sistema de Defensa Nacional</i> ".....	33
Figura 3 " <i>Diagrama del Proceso de Planificación del Sistema de Defensa Nacional</i> "	43
Figura 4 " <i>Planificación del Desarrollo de la Fuerza</i> ".....	48
Figura 5 " <i>Fases y Etapas del Ciclo de Vida de la Capacidad Militar</i> "	51
Figura 6 " <i>Efecto Disuasorio</i> "	91

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 " <i>Factores de Análisis</i> ".....	27
Tabla 2 " <i>Comparación de las Leyes de Financiamiento</i> "	77

RESUMEN

El gasto en defensa para el desarrollo de capacidades militares se encuentra enmarcado dentro de la Política de Defensa Nacional, cuyo marco normativo es la Ley N° 20.424, “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional” promulgada el año 2010.

En ese entonces, el marco legal que regulaba el gasto en defensa era la Ley N° 13.196, conocida como “Ley Reservada del Cobre” del año 1976, que, en resumen, esta ley consideraba destinar los ingresos provenientes del 10% de las ventas de cobre y sus derivados, realizada por CODELCO¹, para financiar proyectos de inversión en capacidades militares y mantenimiento del potencial bélico, incluyendo la infraestructura asociada.

Sin embargo, en septiembre del año 2019, el marco legal del gasto en defensa se modificó, promulgándose la Ley N°21.174, que en síntesis consideraba establecer un sistema de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa de carácter plurianual, estable, transparente y con amplios controles civiles y democráticos, derogando de esta forma la Ley del Cobre (Valenzuela, 2019: p. 18).

Chile es un país que privilegia el derecho por sobre el uso de la fuerza y respeta el ordenamiento jurídico internacional que norma el empleo de esta última. Por lo mismo, ha decidido disponer de un poder militar capaz de cumplir satisfactoriamente las definiciones hechas sobre su empleo en la Política de Defensa Nacional: legítima defensa, disuasión y cooperación internacional (MINDEF, 2017: p.130), es por ello por lo que esta investigación es relevante ya que su objetivo es identificar cómo la modificación del gasto en defensa impactará a futuro en el desarrollo de capacidades para lograr la disuasión.

Finalmente, desde la perspectiva metodológica, para esta investigación se utilizó un enfoque cualitativo y de tipo descriptivo, ya que se analizó y comprendió los

¹ CODELCO, Corporación del Cobre es una empresa autónoma, propiedad de todos los chilenos y chilenas, principal productora de cobre de mina del mundo, líder en reservas del mineral a nivel planetario y motor del desarrollo del país. (<https://www.codelco.com>)

antecedentes legales y conceptuales de distintos ámbitos de la conducción política y militar, que permitieron identificar la relevancia de una adecuada planificación en gastos de defensa para el desarrollo de capacidades militares para lograr una disuasión efectiva contra amenazas, identificando aquellas variables que influyen y estableciendo las posibles relaciones existentes entre ellas.

Palabras Claves: Política de Defensa Nacional – Desarrollo de Capacidades Militares – Gasto en defensa – Disuasión.

ABSTRACT

Defense spending for the development of military capabilities is framed within the National Defense Policy, whose regulatory framework is Law N° 20,424, "Organic Statute of the Ministry of National Defense" promulgated in 2010.

At that time, the legal framework that regulated defense spending was Law N° 13.196, known as the "Copper Reserved Law" of 1976, which, in summary, this law considered to allocate the income from 10% of sales of copper and its derivatives, carried out by CODELCO, to finance investment projects in military capabilities and maintenance of war potential, including associated infrastructure.

However, in September 2019, the legal framework for defense spending was modified, promulgating Law N° 21.174, which in short considered establishing a financing system of the strategic capacities of the defense of a multiannual, stable, transparent nature and with extensive civil and democratic controls, thus repealing the Copper Law.(Valenzuela, 2019).

Chile is a country that privileges the law over the use of force and respects the international legal system that regulates the use of force. For this reason, it has decided to have a military power capable of satisfactorily complying with the definitions made about its use in the National Defense Policy: legitimate defense, deterrence and international cooperation (MINDEF, 2017: p.130), which is why this research is relevant since its objective is to identify how the modification of defense spending will impact in the future on the development of capacities to achieve deterrence.

Finally, from the methodological perspective, for this research a qualitative and descriptive approach was used, since the legal and conceptual background of different areas of political and military leadership was analyzed and understood, which allowed to identify the relevance of adequate planning in defense expenditures for the development of military capabilities to achieve an effective deterrence against threats, identifying those variables that influence and establishing the possible relationships between them.

Keywords: National Defense Policy - Development of Military Capabilities - Defense Spending - Deterrence.

INTRODUCCIÓN

En el año 2020 se promulgó la Ley N° 21.174, derogando la Ley del Cobre y junto con ello, se modificó el financiamiento de las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas, este hecho, ha generado diversas interrogantes; principalmente relacionadas con la continuidad del desarrollo de capacidades a mediano y largo plazo.

La modificación de La ley de Financiamiento fue consecuencia de la discusión generada con la aprobación de la Ley N. ° 20.424 en el año 2010, la cual modificó el estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, consolidando su institucionalidad y el proceso de toma de decisiones y que, además, surgió el debate acerca de la estructura de las Fuerzas Armadas y su mecanismo de financiamiento.

De este debate se generó la nueva Ley de Financiamiento, y asimismo se reestructuró la planificación del desarrollo de la fuerza la que pretende mantener las capacidades estratégicas de la defensa para que permitan mantener la disuasión.

En este sentido, la presente investigación busca identificar aquellas posibles repercusiones que se puedan generar producto de la modificación de la planificación del gasto en defensa para el desarrollo de la fuerza, y cómo estos efectos impactarán en la disuasión.

Esta investigación denominada “La Planificación del Gasto en Defensa y sus repercusiones en el Desarrollo de Capacidades Militares para la disuasión”, pertenece a la línea investigativa de “Estrategia” descrita en el documento “Temas de Investigación Anual de la Academia de Guerra año 2020 (TIAAG)”, difundido por el Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra (CEEAG) durante el año 2020.

Para lograr el objetivo de este trabajo investigativo, se ha planteado la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son las repercusiones que se podrían generar en el desarrollo de capacidades militares para la disuasión producto de la implementación de la Ley N° 21.174 en la actual Política de Defensa Nacional?

El actual informe de memoria está estructurado a base de cinco capítulos, permitiendo abordar de manera integral el trabajo metodológico realizado desde su problematización, hasta sus respectivas conclusiones y proposiciones, para dar respuesta a los objetivos planteados.

En el capítulo I denominado: “Planteamiento del Problema de Investigación”, se presentan los objetivos, las variables y los argumentos que justifican la investigación efectuada y que en su conjunto constituyen una guía para el proceso investigativo.

Del mismo modo, se desarrolla un marco teórico referencial, a través del cual se analizan las bases conceptuales y los conceptos nucleares asociados al tema abordado, estableciendo sus alcances conceptuales para llevar a cabo la investigación. Además, se definen aspectos que conforman el marco metodológico, destacando su carácter descriptivo y enfoque cualitativo, así como sus límites temporales, espaciales y conceptuales, junto con la definición de los factores de análisis a emplear en los capítulos posteriores de la investigación.

En el capítulo II: “Estructura del Sistema de Planificación de la Defensa”, se encuentra un análisis holístico de la estructuración del Sistema de Planificación de la Defensa, en donde inicialmente se identifican los integrantes del sistema y sus respectivas funciones en los niveles político y estratégico. Luego, se describe el funcionamiento de los procesos de planificación del gasto de en defensa y del desarrollo de la fuerza y su respectiva vinculación, estableciendo conclusiones respecto de esta descripción y análisis.

En el capítulo III: “Diferencias entre la antigua Ley del Cobre y la actual Ley N° 21.174”, se desarrolla una descripción inicial de ambas leyes para luego realizar un análisis comparativo respecto a algunos factores de estudio que permitan identificar la diferencia entre ambas leyes, estableciendo algunas conclusiones importantes para identificar posteriormente cómo estas diferencias afectarán al desarrollo de capacidades. Finalmente, de las diferencias identificadas se determinan características que la nueva ley de financiamiento le entregaba a la planificación del gasto en defensa, elementos que serán de utilidad para el análisis del capítulo siguiente.

En el capítulo IV: “Efectos en el Desarrollo de Capacidades Militares para la Disuasión”, se logrará identificar efectos en el desarrollo de capacidades, derivado del análisis de las características de la nueva Ley de Financiamiento. Finalmente, en este capítulo se evidenciará el impacto del desarrollo de capacidades militares en la disuasión, identificando los principales factores de capacidades que influyen en ella y su relación con los elementos del poder nacional para lograr la disuasión.

Finalmente, en las “Conclusiones y Propuestas”, se expondrán los principales resultados de la investigación, las que se derivarán de lo analizado y sintetizado en los diferentes capítulos desarrollados, integrándose de manera holística, antecedentes del marco teórico-referencial con los hallazgos de cada capítulo resumidos anteriormente.

De acuerdo a lo anterior, al dar respuesta a cada pregunta específica en los capítulos antes mencionados, se podrá responder la pregunta general de la investigación. De esta forma se cumplirá con el objetivo de la investigación, el cual se refiere a: determinar las repercusiones que se podrían generar en el desarrollo de capacidades militares para la disuasión producto de la implementación de la Ley N° 21.174 en la actual Política de Defensa Nacional.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 PROBLEMATIZACIÓN.

La Política de Defensa Nacional se funda en disposiciones tanto de rango constitucional como legal, considera orientaciones políticas y directrices doctrinarias para la protección del país y su seguridad exterior. Bajo este propósito, establece los conceptos y lineamientos que caracterizan y guían a la Defensa Nacional para proteger ante cualquier actor internacional que amenace con usar la fuerza militar a la población nacional, la soberanía e independencia política del país y su integridad territorial, (SSD. 2018: p. 40). Es en este marco legal y constitucional, en donde se encuentra encuadrado el desarrollo de capacidades militares y el gasto en defensa.

En la actualidad, la Política de Defensa Nacional se encuentra regulada por la Ley N.º 20.424 del “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”, la cual fue promulgada en el año 2010 y que introduce cambios para incrementar la eficacia y eficiencia en los procesos administrativos de este ministerio, reafirmando que la conducción de la defensa es ejercida por la autoridad civil, como una política pública que permita contar con Fuerzas Armadas (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 (Valenzuela, 2019: p. 07).

El Libro de la Defensa Nacional proporciona una visión general del quehacer de la Defensa, entregando un marco de referencia común para la planificación del desarrollo de la fuerza y tareas que se deben considerar para su cumplimiento, definiendo cinco áreas de misión: Defensa, Cooperación Internacional, Emergencia Nacional y Protección Civil, Contribución al Desarrollo Nacional y a la Acción del Estado y Seguridad e Intereses Territoriales (MINDEF, 2017: p.115).

Sin embargo, en el año 2020 se publicó la Política de Defensa Nacional, en la cual se actualizan cinco áreas de misión declaradas en el Libro de la Defensa del año 2017, quedando definidas de la siguiente forma: Defensa de la Soberanía e Integridad Territorial, Cooperación Internacional y Apoyo a la Política Exterior, Seguridad e Intereses Territoriales, Emergencia Nacional y Protección Civil y Contribución al Desarrollo Nacional y a la Acción del Estado (MINDEF, 2020).

Para que lo anterior se cumpla, la Ley N° 20.424 en su Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, ha dividido la planificación de la defensa nacional en diferentes niveles, comenzando en el nivel superior con la planificación primaria de responsabilidad del poder político, elaborado por la Subsecretaría de Defensa dependiente del Ministerio de Defensa Nacional y aprobada por el Presidente de la República. Continúa la planificación secundaria del nivel estratégico de responsabilidad del Estado Mayor Conjunto y dependiente del Ministerio de Defensa Nacional. Por último, la planificación institucional y operativa de responsabilidad de las instituciones de las Fuerzas Armadas.

En cada uno de los niveles, los responsables deberán velar porque su planificación sea coherente con la de su escalón superior siendo orientado por el “Nivel de Ambición”², definido por la autoridad política.

Las iniciativas sobre planificación recogidas en la Ley N° 20.424, dieron continuidad a las decisiones adoptadas en materia de planificación operacional para el año 2006, con la aprobación de la Doctrina Operacional Conjunta, recogida en el documento DNC 5-10, el cual supuso la adopción de una metodología afín con los conceptos y estándares utilizados por la OTAN en la materia (SSD, 2018: p. 36).

Las modificaciones más importantes de la nueva metodología, tienen relación con la “planificación basada en capacidades” (SSD, 2018: p. 52), la que reemplazaba a la “planificación basada en la amenaza” y que era de carácter reactiva, pero con el Decreto Supremo N° 386 de fecha 11OCT2019, del Ministerio de Defensa Nacional,

² Nivel de ambición: Se trata de un enunciado genérico, de carácter cualitativo, por medio del cual la conducción política de la defensa explicita la capacidad deseada para la Defensa Nacional en virtud de lo que se espera que las instituciones militares hagan en horizontes de tiempo de largo plazo. (SSD. 2018: p. 106)

se deroga el Proceso de Planificación de la Defensa Nacional dejando sin efecto la “planificación basada en capacidades” (MINDEF, 2019), sin embargo, mantiene gran parte de la estructura y conceptos de la planificación estratégica de defensa, conformada por la “planificación del empleo de la fuerza”, cuya organización es a corto plazo (4 años) y la “planificación de desarrollo de capacidades de la fuerza” que es a largo plazo (mínimo 8 años).

Por otra parte, el marco legal para el desarrollo de capacidades lo componen la Ley N° 20.424 del “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”, además, existe la Ley N° 18.948, “Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas” del año 1990, la cual entrega a los Comandantes en Jefes, las facultades de “autorizar” el mantenimiento del material institucional, “aprobar” la adquisición de sistemas de armas o material de guerra y “determinar” las necesidades de material.

Sin embargo, esta Ley no menciona explícitamente sobre funciones planificadoras de las instituciones militares en materia específica del desarrollo de capacidades, salvo que, de las tres facultades indicadas, se entienda que para “determinar” las necesidades de material deba existir, como premisa, un determinado plan. Sobre este supuesto de la Ley N° 18.948, se funda la alusión a la planificación institucional que se recoge en la Ley N° 20.424 (SSD, 2018: p. 27).

En relación con el gasto en defensa, se debe señalar que en el año 2010, cuando se promulgó la Ley N° 20.424, estaba en vigencia la Ley N°13.196, “Reservada del Cobre”, siendo esta la que financiaba el desarrollo de capacidades estratégicas, mediante el aporte del 10% de las ventas de Codelco, sin embargo, en septiembre del año 2019, se publicó la Ley N° 21.174 que establece el “Nuevo Mecanismo de Financiamiento de las Capacidades Estratégicas de la Defensa Nacional”, creando el Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa, y que financiará la inversión de material bélico e infraestructura asociada en base a un programa de financiamiento de inversiones a cuatro años (cuatrianual) y un Fondo de Contingencia Estratégico destinado a financiar los gastos para enfrentar una guerra externa o una crisis internacional que afecten gravemente la seguridad exterior (Congreso Nacional, 2019: p. 3).

Conforme a lo anterior, los antecedentes del problema se pueden resumir en los siguientes hechos: primero, hasta el año 2020, la ejecución del desarrollo de capacidades (Ley N°20.424, del año 2010) se financiaba con el 10% de la Ley N° 13.196 “Reservada del Cobre”; segundo, la promulgación de la Ley 21.174, cambia el mecanismo de financiamiento del desarrollo de capacidades a partir del 01 enero del 2020 por un Fondo Plurianual (4 años); tercero, se generó una discordancia en la temporalidad de la planificación del gasto en defensa y de desarrollo de capacidades, ya que el fondo plurianual para las capacidades estratégicas de la defensa tiene una visión de corto plazo (4 años) y la planificación de desarrollo de capacidades, tiene una visión de largo plazo (mínimo 8 años), identificándose una importante diferencia en el horizonte de planificación; cuarto, la metodología de planificación no quedó definida, ya que el Decreto Supremo N° 386, de octubre del 2019, derogó el Proceso de Planificación de la Defensa Nacional, y no definió cuál será la nueva metodología de planificación para el desarrollo de capacidades militares, lo que no permite identificar su vinculación con el gasto en defensa.

Conforme a lo anterior, se puede establecer que el problema identificado tiene relación con que se desconoce el efecto a largo plazo que tendrá en el desarrollo de capacidades y en el gasto en defensa, la modificación de la modalidad de financiamiento, principalmente, porque el proceso comenzó a ejecutarse a partir del 01 de enero del año 2020, existiendo la necesidad de evaluar los efectos en la planificación del gasto en defensa y en el desarrollo de capacidades militares producto del cambio del marco legal del financiamiento de la Política de Defensa Nacional.

Finalmente, para dar respuesta a lo anterior, es necesario analizar el marco normativo vigente en base a Leyes, Decretos Supremos, Dictámenes de Contraloría y Reglamentos Internos, con el objeto de describir la estructura de la Política de Defensa Nacional, y que permita evidenciar el proceso de planificación del desarrollo de la fuerza en los distintos niveles de la conducción y cómo se vinculan con el financiamiento, y asimismo, identificar la diferencia entre las modalidades de financiamiento desde la promulgación de la Ley N° 20.424 y por último, determinar los efectos producidos en el desarrollo de capacidades para la disuasión. Todo lo anterior,

para identificar aquellas repercusiones que se podrían generar en el gasto en defensa y en el desarrollo de capacidades militares para la disuasión.

1.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.

- **Pregunta General**

¿Cuáles son las repercusiones que se podrían generar en el desarrollo de capacidades militares para la disuasión producto de la implementación de la Ley N° 21.174 en la actual Política de Defensa Nacional?

- **Preguntas Específicas**

1. ¿Cómo se estructura la planificación del gasto en defensa y el desarrollo de capacidades militares para la disuasión en el actual Sistema de Defensa Nacional de acuerdo con la Ley N° 20.424?
2. ¿Cuáles son las diferencias entre la antigua Ley del Cobre y la nueva Ley N° 21.174 que modifica el financiamiento del desarrollo de capacidades de las Fuerzas Armadas?
3. ¿Cuáles podrían ser los efectos generados por la implementación de la actual planificación del gasto en defensa en el desarrollo de capacidades militares para la disuasión?

1.3 OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICO.

- **Objetivo General**

Determinar las repercusiones que se podrían generar en el desarrollo de capacidades militares para la disuasión producto de la implementación de la Ley N° 21.174 en la actual Política de Defensa Nacional.

- **Objetivos Específicos**

1. Describir la estructura de la planificación del gasto en defensa y el desarrollo de capacidades militares para la disuasión en el actual Sistema de Defensa Nacional de acuerdo con la Ley N°20.424.
2. Identificar las diferencias entre la antigua Ley del Cobre y la nueva Ley N° 21.174 que modifica el financiamiento del desarrollo de capacidades de las Fuerzas Armadas
3. Determinar los efectos que se podrían generar por la implementación de la actual planificación del gasto en defensa en el desarrollo de capacidades militares para la disuasión.

1.4 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.

El gasto en defensa se encuentra enmarcado dentro del proceso de planificación de defensa, el que a su vez está conformado por una dimensión de planificación, programación de adquisiciones, presupuestación y gestión o ejecución, conformando lo que la literatura denomina PPP+G.

Dentro de la “Planificación de Política de la Defensa Nacional”, la planificación del desarrollo de la fuerza comprende una serie de subprocesos que tienen como propósito desarrollar capacidades militares que permitan dar cumplimiento al “Nivel de Ambición” que la autoridad política se plantea respecto de lo que el Estado requiere de su instrumento militar a futuro.

Tales subprocesos son los siguientes: la construcción de los escenarios contextuales de largo plazo, la conclusión de las implicancias que éstos tienen para la Defensa Nacional, la determinación del Nivel de Ambición y la elaboración de la Directiva de Planificación del Desarrollo de la Fuerza (SSD, 2018: p 101).

Se debe destacar que este modelo de planificación de desarrollo de la fuerza permite ejecutar las tareas que deben cumplir las Instituciones de las Fuerzas Armadas conforme a las áreas de misión definidas por el nivel político, de acuerdo con las

capacidades requeridas y los recursos económicos necesarios para financiar estas capacidades (SSD, 2018: p. 70).

En relación con la programación de adquisiciones, el propósito de esta dimensión es estructurar un portafolio de capacidades viables y coherentes para establecer las condiciones de su generación y de su funcionamiento (SSD, 2018: p. 130).

La dimensión “presupuestación” tiene como propósito que la conformación del presupuesto sectorial se materialice con una nueva visión y que incorpore los resultados esperados, la programación de corto, mediano y largo plazo, y la presupuestación propiamente tal (SSD, 2018: p 136).

El proceso descrito anteriormente y su efectivo desarrollo, es importante para el desarrollo de capacidades y para el posterior empleo del potencial bélico, lo que cada vez será más incierta producto de las variaciones de los actuales escenarios.

Por otra parte, la dimensión “gestión o ejecución”, está compuesta por la formulación y aprobación de la planificación financiera (gasto en defensa) y el control de las inversiones y del gasto.

No obstante, en la planificación para el desarrollo de capacidades se deben plantear propósitos generales que permitan vincular de mejor manera cada una de las dimensiones de la planificación con los respectivos niveles de la conducción, con el propósito de mantener la disuasión en el ámbito de la seguridad exterior y, por otra parte, cumplir con las tareas derivadas de las áreas de misión diseñadas por el Ministerio de Defensa Nacional (SSD, 2018: p 85).

Por lo tanto, luego de señalar cómo se integra el gasto en defensa y el desarrollo de capacidades en la planificación de defensa, se puede entender la importancia de su eficiente integración, es por esto que, el objetivo planteado, permitirá determinar y poner en evidencia las repercusiones a largo plazo en el desarrollo de capacidades militares para la disuasión, producto de la modificación de la Ley de financiamiento de las capacidades militares.

De esta forma, el presente trabajo servirá a todos los organismos que se financian con la Ley N° 21.174, permitiendo disponer de una investigación acerca de los efectos en la planificación del gasto en defensa y en el desarrollo de capacidades militares producto del cambio de financiamiento de la Política de Defensa Nacional, y que para el logro de este objetivo se considerarán algunos elementos importantes, los cuales están relacionados con la pertinencia, la viabilidad y relevancia de la investigación.

Consecuente a lo anterior, esta investigación es pertinente producto que la problemática presentada es actual y atingente a la necesidad institucional, debido al contexto nacional e internacional que cada vez afecta más en el presupuesto de defensa, lo que permitirá identificar cómo esta situación impactará en el desarrollo de las capacidades militares a futuro.

Al mismo tiempo, es viable ya que se cuenta con una amplia bibliografía a utilizar, tanto del nivel político como estratégico, lo que permitirá llevar a cabo de mejor manera la investigación. De la misma forma, el acceso a especialistas en el tema, complementarán y profundizarán las materias específicas de la investigación y, por último, cabe destacar que se dispuso del tiempo suficiente para realizar la investigación.

Finalmente, la relevancia de esta investigación está enfocada en que sus resultados permitirán identificar aquellos efectos que se podrían generar a corto, mediano y largo plazo, producto de la promulgación de la Ley N° 21.174, que establece el “Nuevo Mecanismo de Financiamiento de las Capacidades Estratégicas de las Defensa Nacional”, teniendo en consideración que la Ley N° 20.424, se diseñó y se promulgó cuando estaba en vigencia la antigua Ley N° 13.196, “Reservada del Cobre”.

1.5 DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.

- **Temporal:** La investigación está limitada a la documentación aprobada y vigente, tanto de la doctrina nacional como extranjera. En relación con el marco legal, se consideran antecedentes que se promulgaron durante la investigación, hasta diciembre del año 2021. Esta restricción se estableció principalmente para que el

análisis de la información recopilada y la incorporación de antecedentes y de experiencias, fuesen oportunas para contribuir al logro de los objetivos definidos.

- **Espacial:** Los límites espaciales, se encuentran definidos por la Política de Defensa Nacional, la Doctrina Nacional Conjunta y las Doctrinas de las tres ramas de las Fuerzas Armadas de Chile. Junto con lo anterior, resulta pertinente considerar que en el análisis de este trabajo se utiliza bibliografía especializada respecto a financiamiento y políticas de defensa del Estado de Chile.
- **Conceptual:** Se delimitó en el nivel político, estratégico y eventualmente, en el operacional en el marco de las Políticas de Defensa Nacional, identificándose la vinculación de los tres niveles de la conducción con las Políticas de Defensa, y cómo ellas aportan finalmente al desarrollo de las capacidades militares para mantener la disuasión e involucrando sus procesos subsidiarios respectivos, los cuales son abordados en la Doctrina Nacional Conjunta y las propias de cada Institución de las Fuerzas Armadas.

1.6 MARCO TEÓRICO-REFERENCIAL.

Conforme a los antecedentes descritos en la problematización, se evidencia la necesidad de generar un marco teórico-referencial que contenga conceptos, elementos y procesos que se vinculan con el objeto de estudio, donde también resulta importante recopilar antecedentes y estudios ya realizados sobre el tema de investigación, lo que permitirá identificar los aspectos más relevantes para que el trabajo pueda sustentarse. Por otra parte, se expondrán las conclusiones que se se generaron luego de la integración de todos los análisis realizados y de los documentos estudiados sobre el tema.

La base teórica del estudio fue obtenida del Marco Legal, la Política de Defensa Nacional, la Doctrina Nacional Conjunta y de las Instituciones de las Fuerzas Armadas. Si bien las tres áreas mencionadas tienen una relación directa entre sí, su división permitirá identificar cómo influye cada una de ellas sobre las Políticas de Defensa

Nacional, y que, a su vez, para el correcto análisis, estuvo subdividida en tres partes coincidentes con los niveles de la conducción.

A continuación, se detallan los principales núcleos conceptuales que permiten formar la base teórica para el comienzo de la investigación:

1.6.1. Políticas de la Defensa Nacional.

Chile es un país que aspira vivir y a desarrollarse en paz, en un entorno seguro y estable, con independencia política, respetando y cooperando con todos los países y cuidando y ejerciendo soberanía sobre su territorio.

Para contribuir a este objetivo superior, la Política de Defensa Nacional, en forma coordinada y coherente con la Política Exterior, la Política de Seguridad y las restantes políticas sectoriales, constituyen una herramienta de conducción política por parte del Jefe de Estado. Asimismo, una política explícita, contribuye a generar un mejor entendimiento y a lograr las confianzas necesarias a nivel internacional y a nivel interno (Congreso Nacional, 2020: p. 07).

La Defensa Nacional es el conjunto de medios materiales, humanos y 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, la cual se orienta por claros principios estatales y es conducida por un conjunto de autoridades institucionales que conforman un sistema cuya figura central es el Presidente de la República. En términos de política pública, esta se plasma en la política de defensa, donde se consideran las orientaciones básicas para el conjunto del sector (MINDEF, 2017: p. 96).

Para lograr lo anterior, las políticas de defensa deben estar apoyadas en principios que sean una guía en su desarrollo a largo plazo principalmente, porque las buenas decisiones tomadas en este ámbito permitirán asegurar el

compromiso ciudadano con la defensa y seguridad del país, lo que resulta gravitante para la generación de disuasión del país.

La Política de Defensa Nacional se basa en disposiciones legales, de las que se derivan las orientaciones del nivel político y finalmente, en las directrices doctrinarias que en su conjunto generarán protección al país y seguridad exterior.

De lo anterior nacen los propósitos, conceptos y lineamientos que guiarán a la defensa nacional para proteger de cualquier actor internacional que amenace con usar la fuerza militar contra la población nacional, la soberanía e independencia política del país y su integridad territorial.

De la misma manera, de esta política se originan las orientaciones políticas para materializar compromisos estatales plasmados en instrumentos internacionales relativos a la paz mundial y la seguridad internacional que son ley chilena.

Lo anterior, se encuentra explícito en el Libro de la Defensa Nacional de Chile, medio declarativo de las intenciones del Estado de Chile en lo referido a la defensa nacional.

Dentro del marco legal, la Ley N° 20.424 establece las responsabilidades de las instituciones del Estado con relación a la Política de Defensa. Es en ese sentido que en su “Artículo 15, letra a)”, le asigna a la Subsecretaría de Defensa la función de sugerir la Política de Defensa y la Política Militar, además de actualizarlas y explicitarlas en forma periódica.

En el Art. 20, se establece que la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas es el órgano de colaboración del Ministro de Defensa en materias que dicen tener relación con la formulación de políticas y con la gestión de los asuntos y procesos administrativos que el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas requieran para el desarrollo de la fuerza y el cumplimiento de sus funciones.

En su Art. 25, establece que el Estado Mayor Conjunto es el organismo de trabajo y asesoría permanente del Ministro de Defensa Nacional en materias que tengan relación con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas.

Todo lo anterior, y tal como lo establece el Art. 1, es dirigido por el Presidente de la República, además, este posee la autoridad en todo cuanto tiene por objeto la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Para efectos de ejercer dicha autoridad y conducir la Defensa Nacional, el Presidente de la República dispone de la colaboración directa e inmediata del Ministro de Defensa Nacional, en los términos establecidos por la Constitución y las leyes.

Al Presidente de la República, le corresponde disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional y, en caso de crisis internacional que afecte la seguridad exterior del país, dispondrá la activación de los planes de la defensa nacional respectivos, y en caso de guerra exterior, asumirá la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas.

En ambas circunstancias, el Presidente de la República ordenará el empleo de las fuerzas militares, estando bajo el mando del Jefe del Estado Mayor Conjunto la conducción estratégica de los medios asignados.

Por otra parte, en la Ley N°20.424 se establecen el resto de las responsabilidades de los organismos dependientes para generar la institucionalidad de la defensa de Chile, en donde las instituciones y responsabilidades de defensa se combinan, primordialmente con las instituciones diplomáticas para lograr así la seguridad exterior. Las instituciones de orden público se ejecutan en conjunto con la de administración de justicia para los fines de la seguridad interna, así como la seguridad ante

catástrofes la cual se consigue por las funciones de protección civil y protección ambiental. Por último, las instituciones de la defensa existen para dar seguridad externa al país, siendo un bien público que alcanza a todos los miembros de la comunidad nacional, porque una vez producido, nadie lo obtiene en desmedro de otros (MINDEF, 2017: p. 98).

Finalmente, la Política de Defensa publicada en el año 2020 cumple con tres objetivos principales: el primero tiene relación con un carácter directivo hacia el sector Defensa respecto a la Estrategia de la Defensa y su efecto en el desarrollo de capacidades estratégicas y en la conducción política del sector, incluyendo de esta manera, orientaciones para la Política Militar; el siguiente objetivo tiene una función declarativa hacia la comunidad internacional respecto a la actitud y postura de nuestro país en relación a la seguridad global y regional, incluyendo la contribución de la Defensa Nacional; y finalmente, un objetivo informativo hacia la comunidad nacional respecto al rol de la Defensa en contribución a la seguridad externa como también a la seguridad interna y desarrollo del país. Esto último representa una condición necesaria para la adopción de adecuadas decisiones de política pública destinadas al bien común de nuestra sociedad (Congreso Nacional, 2020: p. 09).

1.6.2. Planificación del Gasto en Defensa

Con la publicación de la Ley N° 21.174 de Financiamiento de las Capacidades Estratégicas de la Defensa Nacional, se pone término a la Ley N° 13.196 “Reservada del Cobre”, la que será implementada completamente en un plazo de 12 años.

Entre las consideraciones más importantes que se debe destacar de esta nueva Ley para el financiamiento de las Fuerzas Armadas, la cual se espera mantener una disuasión efectiva, es establecer un mecanismo de financiamiento de inversión en material bélico e infraestructura asociada, y sus gastos de sostenimiento, el cual considera los siguiente fondos (Congreso Nacional, 2019: p. 2):

1. Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa: es aquel que financiará la inversión en material bélico e infraestructura asociada, y sus gastos de sostenimiento que corresponda, en base a un programa de financiamiento de inversiones a cuatro años, y que permita materializar la planificación del desarrollo de la fuerza derivada de la Política de Defensa Nacional. Como mecanismo de control, esta Ley crea el Consejo del Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa.
2. Fondo de Contingencia Estratégico: está destinado a financiar el material bélico e infraestructura asociada y a gastos de sostenimiento para enfrentar situaciones de guerra externa o de crisis internacional que afecten gravemente la seguridad exterior de la República. El fondo también podrá ser usado para financiar el material bélico e infraestructura asociada, destruidos o severamente dañados a consecuencia de situaciones de catástrofe. Todas las situaciones que se mencionan serán declaradas por el Presidente de la República mediante Decreto Supremo fundado, que llevará las firmas de los Ministros de Defensa Nacional y de Hacienda. Asimismo, este fondo podrá ser utilizado para anticipar recursos al Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa cuando, por las características y disponibilidad, sea necesaria la adquisición de material bélico para mantener o desarrollar las capacidades estratégicas.

Dentro de otros antecedentes de la Ley N° 21.174, se destaca el hecho de que la Política de Defensa Nacional, la Política Militar y las restantes políticas públicas del sector defensa que establece la Ley N° 20.424, “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”, serán la orientación superior para elaborar la planificación del desarrollo de la fuerza, la que tendrá una duración no inferior a ocho años, sin perjuicio de las modificaciones en el tiempo intermedio que puedan ser necesarias conforme a las finalidades de la Defensa.

De dicha planificación se derivará un plan cuatrienal de inversiones tendiente a lograr y sostener las capacidades estratégicas.

1.6.3. Desarrollo de Capacidades Militares

Este proceso tiene por objeto generar las capacidades militares necesarias para realizar las tareas o actividades contempladas en las diferentes Áreas de Misión de la Defensa Nacional. Actualmente, la mayor parte de este proceso se realiza en cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas, las que generan los proyectos de adquisiciones e inversión en sistemas de armas.

Estos proyectos son evaluados y calificados por el Ministerio de Defensa Nacional para conocimiento del Presidente de la República y, en caso de ser aprobados, asignar los correspondientes recursos financieros.

A futuro, y derivado de la nueva metodología de planificación a implementarse, está previsto que el desarrollo de la fuerza se modifique para incorporar procesos de planificación en este ámbito los cuales estarán a cargo de instancias del nivel político del Ministerio de Defensa Nacional y del nivel estratégico por medio de la institucionalidad conjunta de la Defensa Nacional (MINDEF, 2017: p. 127).

Para entender el concepto de desarrollo de capacidades, primero se debe comprender qué involucra la capacidad, por lo tanto, es importante distinguir entre la noción de capacidad como “habilidad” y noción de capacidad como “potencialidad” o potencia. En inglés, ambas nociones se distinguen fácilmente: capacidad como habilidad es “capability” y capacidad como potencia o potencialidad es “capacity” (SSD, 2018: p. 53).

La estructura formal del concepto de capacidad es única y contempla tanto factores estándares considerados universalmente, como factores específicos definidos por cada país. En el caso de Chile, la capacidad se ha definido como la “habilidad que se obtiene de la interdependencia y ponderación de factores

de capacidad para cumplir las misiones asignadas a la Defensa Nacional” (MINDEF, 2017: p. 113).

Del mismo modo, los factores que se consideran en la configuración de una capacidad son los que se indican a continuación en un orden meramente sintáctico y no prioritario: Material, Entrenamiento, Recursos Humanos, Organización, Doctrina, Infraestructura, Sostenibilidad e Información (MERODISI) (MINDEF. 2017: p. 113).

Es importante hacer la diferencia entre capacidades militares y capacidades estratégicas, estas últimas se agrupan en “Áreas Generales de Capacidades Estratégicas” y representan un ordenamiento de las habilidades de las fuerzas para la ejecución de las tareas y cumplir el concepto estratégico para cada Área de Misión (MINDEF, 2020: p. 86).

Existen 7 áreas generales de capacidades estratégicas, estas son: “Superioridad Operacional”, “Protección, Inteligencia, vigilancia y reconocimiento”, “Mando y Control Integrado”, “Movilidad y Protección”, “Sostenibilidad” y “Despliegue Territorial”.

Las capacidades estratégicas se mantienen, robustecen y se alcanzan por las respectivas capacidades militares que deben desarrollar el EMCO y/o las diferentes Instituciones de las FAs. (MINDEF, 2021).

Figura 1 "Áreas Generales de Capacidades Estratégicas"



Fuente: Política de Defensa Nacional, Ed. 2020, p. 74.

1.6.4. Disuasión

Para la presente investigación se entenderá por disuasión, lo que establece el Libro de la Defensa Nacional, el cual señala que este concepto comprende tanto un efecto como la acción que lo causa (MINDEF, 2017: p.131).

De acuerdo con lo anterior, es un efecto por cuanto corresponde a una dimensión psicológica o subjetiva que se produce en un potencial adversario. La disuasión no pretende paralizar toda acción contraria al interés nacional, sino generar en el potencial adversario la convicción de que el costo de interferir coactivamente contra intereses vitales propios será más alto que los beneficios por obtener. Es una acción que puede entenderse como una modalidad de empleo de la fuerza que apunta a inhibir en un potencial adversario la opción de actuar coactivamente contra intereses vitales propios e influir para que adopte cursos de acción no coactivos (MINDEF, 2017: p.131).

La disuasión como modalidad de empleo de la fuerza debe diferenciarse con precisión de la amenaza del uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de un Estado, o cualquier otra forma que contravenga los propósitos de las Naciones Unidas, cuestión expresamente prohibida por la Carta. La disuasión es una modalidad legítima de empleo de la fuerza, que no implica coerción ni coacción militar. La amenaza, por el contrario, es un acto ilegítimo, prohibido por la jurisdicción emitida por las Naciones Unidas respecto de las relaciones entre los estados (MINDEF, 2017: p.132).

Finalmente, los núcleos conceptuales de la investigación definidos en este marco teórico permiten establecer una base de conocimiento acerca de los temas que se utilizan a lo largo de esta investigación, y que son parte de la Política de Defensa Nacional, la Doctrina Nacional Conjunta y la Doctrina Institucional, integrando y consolidando conceptos que permiten aportar elementos de juicio para entender de forma inicial el tema a tratar.

1.7 MARCO METODOLÓGICO.

1.7.1. Enfoque, nivel de conocimiento y diseño investigativo.

La presente investigación tiene un enfoque cualitativo, producto de que está basada en la comprensión de los diversos factores involucrados para establecer conclusiones que permitan determinar aquellos efectos que se podrían producir en el vínculo entre gasto en defensa y desarrollo de capacidades militares para la disuasión, mediante el análisis de la documentación y antecedentes disponibles de los procesos relacionados a la Política de Defensa Nacional.

El tipo de investigación es de carácter descriptivo, ya que involucra un proceso sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de datos e información en torno al objeto o fenómeno de estudio, obtenida de fuentes documentales escritas o gráficas (Cervantes, 2017). Lo anterior, enmarcado en el ámbito de la Política de Defensa Nacional.

1.7.2. Universo.

Este estudio está delimitado en nivel espacial y conceptual gracias a los antecedentes que se analizaron a nivel político, principalmente relacionados con la planificación primaria obtenidos a través del Ministerio de Defensa y en particular en la Subsecretaría de Defensa (SSD) y Subsecretaría de las Fuerzas Armadas (SSFAs); en el nivel estratégico se analizó la planificación secundaria elaborada por el Estado Mayor Conjunto (EMCO) y aquella planificación subsidiaria realizada por las respectivas instituciones de las Fuerzas Armadas.

Finalmente, en relación con la temporalidad es importante hacer hincapié, que los antecedentes que se consideran son aquellos que están debidamente promulgados hasta diciembre del año 2021. Eventualmente se considerará documentos posteriores a la fecha mencionada anteriormente y que influya directamente en las Políticas de Defensa Nacional y, por consiguiente, en las conclusiones de la presente investigación.

1.7.3. Variable y/o factores de análisis.

El objeto de estudio tiene como objetivo identificar las repercusiones del gasto en defensa en el desarrollo de capacidades militares en la actual Política de Defensa Nacional. Producto de las características del tema de esta investigación, se evidencian factores iniciales que necesitan un análisis previo para ser definidos, con el objeto de determinar posibles brechas doctrinarias que podrían afectar la ejecución del proceso investigado.

Los factores de análisis están divididos en dos tipos: los primeros se denominan factores conceptuales, compuesto por conceptos y procesos; y el segundo tipo corresponde a los factores estructurales y de metodología o herramientas de planificación, compuesto por estructuras organizacionales y metodología o herramientas de planificación. Los factores conceptuales se definen de la siguiente forma:

- **Conceptos:** son parte de la Política de Defensa Nacional, y que tengan relación con la investigación y análisis del objeto de estudio.
- **Procesos:** intervienen o impactan en el gasto en defensa y en el desarrollo de capacidades militares, interactuando de manera directa o indirecta con el objeto de estudio en el nivel político y estratégico de la Defensa Nacional.

Los factores estructurales y de metodología o herramientas de planificación:

- **Estructuras organizacionales:** se considera la presencia/existencia de las organizaciones especializadas que tienen influencia o interactúan con el objeto de estudio en el nivel político y estratégico de la Defensa Nacional.
- **Metodología o herramientas de planificación:** cuyo objetivo sea entregar elementos de juicio que permitan vincular los efectos producidos por el gasto en defensa en el desarrollo de capacidades militares para la disuasión.

Los factores de análisis iniciales que se utilizan en la investigación se resumen en la siguiente tabla de factores:

Tabla 1 "Factores de Análisis"

Factores de análisis	Categorías	Cod.	Subcategorías	Cod.
Factores Conceptuales	Conceptos	C.1	Política de Defensa Nacional	C.1.1
			Gasto de Defensa	C.1.2
			Capacidades Militares	C.1.3
			Disuasión	C.1.4
	Procesos	P.1	Procesos de Planificación Primaria.	P.1.1
			Procesos de Planificación Secundaria.	P.1.2
			Procesos de Planificación de Desarrollo de Capacidades.	P.1.3

Factores de análisis	Categorías	Cod.	Subcategorías	Cod.
Factores estructurales y metodología o herramientas de planificación	Estructuras organizacionales	E.2	Organismos del nivel político	E.2.1
			Organismos del nivel estratégico (EMCO)	E.2.2
			Organismos del nivel estratégico (Institucionales)	E.2.3
	Metodología o herramientas de planificación	M.2	Metodología de planificación para el desarrollo de capacidades militares.	M.2.1
			Planificación del Desarrollo de la Fuerza.	M.2.2
			Fondo Plurianual para las capacidades estratégicas de la defensa Nacional.	M.2.3
			Fondo de Contingencia Estratégico	M.2.4
			Fondos del 10% de la Ley N°13.196 del Cobre	M.2.5

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, para realizar la comparación entre la Ley del Cobre y la nueva Ley de Financiamiento, en el capítulo III se utilizarán los siguientes factores de análisis:

1. Objetivo de la ley
2. Financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa
3. Clasificación de los gastos (secreto, reservado)
4. Planificación del desarrollo de la fuerza
5. Controles civiles

Finalmente, cada uno de estos factores descritos en la Tabla N° 1, están vinculado a los objetivos específicos, de tal manera que a través de la

investigación de cada una de las subcategorías detalladas, se dé respuesta a los objetivos planteados para la presente investigación.

1.7.4. Técnicas e instrumentos para la recogida y análisis de los datos.

Inicialmente, se realizará una revisión bibliográfica de la doctrina nacional con el propósito de identificar el marco regulatorio que rigen a los procesos de gastos en defensa y cómo estos pueden contribuir a la generación de capacidades militares.

Para la recogida de datos se utilizará el análisis documental y cuestionarios a especialistas en el tema de estudio.

Mediante el análisis documental, se buscará abordar los tres objetivos específicos de la investigación, de manera que esta técnica permita realizar un proceso de interpretación y análisis de la información de los documentos y luego sintetizarlo (Castillo, L. 2004).

Lo anterior, se realizará a través de cuatro pasos: primero, definir los factores de análisis, luego categorizar y codificar los factores de análisis definidos, posteriormente analizar la información recopilada y, finalmente realizar una elaboración de matrices para interpretar antecedentes y así obtener las conclusiones necesarias para dar respuesta a los objetivos específicos y el objetivo general.

Las herramientas que se utilizarán son las fichas de análisis documental y las matrices de comparación.

Por otra parte, para el objetivo específico N° 2 y N° 3, y para complementar el análisis documental, se recolectará la información mediante cuestionarios a agentes especialistas, que participaron en la planificación primaria, secundaria y en el ámbito Institucional y Conjunto. Para ello, se realizará una tabla con criterios obligatorios y complementarios que permitirán identificar el grado de conocimiento de los expertos. El proceso para realizar el cuestionario se

efectuará en tres fases: primero, se elaborarán las preguntas del cuestionario y siendo validado por un académico del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra (CEAAG), después, se enviará el cuestionario a las personas seleccionadas conforme a la tabla de criterios y, finalmente, se utilizará como herramienta, una matriz de análisis cruzado que permitirá organizar la información obtenida en los cuestionarios a expertos para su posterior análisis y, de esta forma, obtener las respectivas conclusiones, todo esto mediante la técnica de “Análisis de Contenido”.

1.8 PLAN DE ANÁLISIS.

El plan de análisis de datos se ejecutará mediante el análisis de contenidos, el cual está centrado en 4 etapas, las que serán ejecutadas en forma secuencial, con el propósito de evitar interpretaciones. Las etapas son las siguientes:

1. Recopilación de información.
2. Reducción de la información.
3. Preparación del material.
4. Selección y análisis de la información.

El uso de esta técnica permitirá organizar, categorizar codificar, interpretar y analizar la información obtenida, con el fin de establecer conclusiones con la mayor cantidad de datos disponible, alcanzando con ello los objetivos planteados en esta investigación; resultados que permitirán a su vez, dar respuesta a las interrogantes que la generaron.

Para ejecutar la recopilación de información, se presentará en una tabla, los factores de análisis a investigar lo que permitirá ordenar la búsqueda de información, para que sean comparadas con las fichas de análisis documental y que, a su vez permitirá identificar la utilidad de los datos y sí son suficientes para el logro de los respectivos objetivos.

Finalmente, para la preparación y análisis de la información, se utilizará como herramienta la matriz de contenidos, con lo que se ejecutará el análisis de los datos

obtenidos en el análisis documental y en los cuestionarios a expertos, de tal forma de realizar un análisis comparado e interpretar los datos obtenidos con ambas técnicas de recolección de datos para llegar a las conclusiones y dar respuesta al objetivo general de la investigación.

CAPÍTULO II

ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE LA DEFENSA NACIONAL.

2.1. ANTECEDENTES.

El propósito del presente capítulo es dar respuesta al siguiente objetivo específico: “Describir la estructura de la planificación del gasto en defensa y el desarrollo de capacidades militares para la disuasión en el actual Sistema de Defensa Nacional de acuerdo con la Ley N°20.424”, lo que permitirá dar respuesta a la primera pregunta específica de la investigación.

Conforme a lo anterior, este objetivo específico tiene como propósito enmarcar y definir un marco conceptual y doctrinario de la estructura del Sistema de la Defensa Nacional y los componentes que la estructuran de acuerdo a los factores de análisis planteados en el marco metodológico de la investigación.

Para lograr lo anterior, se realizará un análisis documental de la bibliografía seleccionada para describir cada uno de los conceptos incluidos en las categorías de los factores de análisis considerados y así dar respuesta a la mencionada pregunta de investigación y de esta forma, definirlos de acuerdo con los textos legales y reglamentarios que estructuran el sistema de planificación de la defensa nacional, teniendo como base legal la establecido en la Ley N° 20.424.

2.2. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL.

La palabra “sistema” se entiende como el conjunto de elementos relacionados entre sí y que funcionan como un todo. En el caso particular, el “Sistema de la Defensa Nacional”, se encuentra inserta dentro de la Política de Defensa Nacional en donde la figura central es el Presidente de la República.

Este sistema, se debe entender como el nombre genérico para designar al conjunto de organismos que participan tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de las acciones en que se materializa la Defensa, se insertan en el Estado y reciben

insumos como datos e información de otras instituciones y autoridades estatales para incorporarlos en sus procesos (MINDEF, 2017: p. 104).

El marco legal del Sistema de Defensa Nacional en Chile, está regido por la Ley N° 20.424 del “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional” publicado en el año 2010, el cual establece a los actores y sus respectivas funciones, la relación entre los procesos de planificación y finalmente la vinculación entre todos ellos en los distintos niveles de responsabilidad del sistema (político, estratégico, conjunto e institucional) (SSD, 2018).

A continuación, se detallan cada uno de los elementos que componen el sistema de la Defensa Nacional con el propósito de comprender su estructuración y funcionamiento para evidenciar su vinculación con el desarrollo de capacidades y el gasto en Defensa.

Figura 2 "El Sistema de Defensa Nacional"



Fuente: Libro de la Defensa Nacional, Ed. 2017, p. 106.

2.2.1 Integrantes del Sistema de Defensa Nacional.

Los integrantes de Sistema de Defensa Nacional declarados por la Ley N° 20.424, son los siguientes: en el nivel político se encuentra el Presidente de la República, el Ministro de Defensa Nacional, la Subsecretaría de Defensa y la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas; y en el nivel estratégico está la Junta de Comandantes en Jefe, el Estado Mayor Conjunto y las Instituciones de las Fuerzas Armadas (SSD, 2018).

Además, estos integrantes interactúan con otros actores externos del sistema, por un lado, con algunos ministerios, como por ejemplo el Ministerio de Hacienda y, por otro lado, con el Congreso Nacional.

2.2.2 Funciones de los integrantes del Sistema de Defensa Nacional del nivel político.

A continuación, y conforme a la Ley N° 20.424, se detallan los integrantes del Sistema de Defensa Nacional con sus respectivas funciones:

1. Presidente de la Republica: Tiene autoridad en todo cuanto tiene por objeto la seguridad externa de la República, de acuerdo con la constitución y las leyes (Congreso Nacional, 2010: p. 1).

El Presidente de la República es el principal actor singular del sistema de planificación (salvo el Ministro de Defensa, los demás son actores del sistema en tanto organismos institucionales). La Ley N° 20.424 le entrega al Presidente, la facultad de disponer la activación de los planes de la Defensa Nacional que corresponda para enfrentar una “crisis internacional” que afecte la seguridad exterior del país, tipo de conflicto que por primera vez, se incorpora a una norma legal de la República (Art. 1°). Dichos planes son un producto del Sistema de Planificación de la Defensa y junto con otros, conforman la documentación de la planificación (SSD, 2018).

Toda la documentación de la planificación primaria, es decir, la que se genera en el nivel político de responsabilidad de la Defensa Nacional, es conocida y aprobada por el Presidente de la República (Art. 5º, letra a). Este también imparte instrucciones sobre la planificación secundaria, es decir, la que se genera en el nivel estratégico de responsabilidad de la Defensa Nacional, y decide los objetivos estratégicos propios de la función de las Fuerzas Armadas y sus prioridades (Art. 5º, letra b). Igualmente, aprueba los proyectos de adquisición e inversión de material que derivan de la planificación de desarrollo de la fuerza o de capacidades (Art. 5º, letra g) (SSD, 2018).

2. Ministro de Defensa Nacional: tiene la responsabilidad de la conducción del Ministerio en conformidad con las políticas e instrucciones que el Presidente de la República imparta. Tendrá además, todas las atribuciones que le confieren la Constitución y las leyes (Congreso Nacional, 2010: p. 3).

Al igual que el Presidente, el Ministro de Defensa es el otro actor singular del sistema de planificación. En su calidad de colaborador directo del Presidente de la República en el gobierno y administración de la Defensa Nacional, le corresponden tres tipos de funciones fundamentales:

- Propositivas.
- Aprobatorias.
- Consultivas.

Por otra parte, propone para el conocimiento y la aprobación del Presidente de la República la Política de Defensa Nacional, la Política Militar y la documentación de la planificación primaria, y por otra parte, los proyectos de adquisición e inversión en material de guerra que derivan de la planificación de desarrollo de capacidades. Además, propone para la resolución del Presidente de la República los objetivos estratégicos propios de la función de las Fuerzas Armadas y sus prioridades (Congreso Nacional, 2010: p. 3).

Por otro lado, aprueba la planificación secundaria elaborada por el Estado Mayor Conjunto (MINDEF, 2019), siguiendo las instrucciones del Presidente de la República al respecto (Congreso Nacional, 2010: p. 3).

Finalmente, la ley (Art. 10, letras a, b y c), establece perentoriamente la función consultiva al señalar que el Ministro “deberá” requerir la opinión de la Junta de Comandantes en Jefe sobre las siguientes materias relacionadas con planificación, entre otras:

- La planificación primaria.
- La planificación secundaria.
- Las adquisiciones institucionales, comunes y conjuntas de material de guerra (según se derive de las específicas planificaciones elaboradas por las instituciones de las FF.AA. y el Estado Mayor Conjunto para el desarrollo de capacidades) (Congreso Nacional, 2010).

3. Subsecretaria de Defensa (SSD): Es el órgano de colaboración del Ministro de Defensa en asuntos de política de defensa y su jefe superior, será el Subsecretario de Defensa. La organización de la Subsecretaría y la de sus divisiones estará compuesta en sus distintos niveles jerárquicos por funcionarios civiles y militares (Congreso Nacional, 2010: p. 5).

Las funciones que la SSD cumple, permiten concentrar en este organismo una proporción importante del conocimiento relacionado con la planificación de la defensa nacional; este conocimiento está permanentemente a disposición del ministro, con independencia del momento de su relevo, para que este pueda ejercer sus propias funciones al respecto (SSD, 2018).

Las funciones de la SSD según lo establece la Ley N° 20424, en relación con la Planificación de la Defensa Nacional son las siguientes:

- Efectuar el análisis político y estratégico para la elaboración, actualización y proposición al ministro de la apreciación de los riesgos y amenazas para el país en el ámbito de su seguridad exterior (Art. 15, letra b).

- Sugerir al ministro la planificación primaria de la Defensa Nacional, actualizarla periódicamente y asegurar la correspondencia de la planificación secundaria con aquella (Art. 15, letra c).

En materia de desarrollo de capacidades, específicamente, la Subsecretaría de Defensa tiene una función de gran importancia, según se establece en la Ley N° 20.424:

- Proponer al ministro las orientaciones para las adquisiciones de las Fuerzas Armadas, incluyendo aquellas para sistemas de armas y otros equipos (Artículo 15, letra k).
- Evaluar los proyectos de adquisición e inversión presentados por los organismos del sector defensa, sin perjuicio de las facultades que las leyes otorgan a los Comandantes en Jefe o a otras autoridades del Estado en esta materia (Artículo 15, letra m).

Tanto las funciones del ministro como las de la Subsecretaría de Defensa, han redundado en que a partir del año 2010 las máximas autoridades civiles del Ministerio de Defensa estén crecientemente inmersas en el proceso de preparación de la planificación de la defensa. Con anterioridad a 2010, la planificación primaria y secundaria era responsabilidad del Estado Mayor de la Defensa Nacional (SSD, 2018).

Finalmente, la SSD tiene la responsabilidad de orientar y evaluar los proyectos de inversión lo que impacta directamente en el desarrollo de capacidades de la Fuerzas Armadas.

4. Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (SSFA): Es el órgano de colaboración del Ministro en aquellas materias que dicen relación con la formulación de políticas y con la gestión de los asuntos y procesos administrativos que el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas requieran para el desarrollo de la fuerza y el cumplimiento de sus funciones (Congreso Nacional, 2010: p. 8).

Para efectos de planificación, a la SSFA le corresponde materializar las siguientes funciones conforme a la Ley N° 20.424:

- Proponer al Ministro la programación financiera y presupuestaria de largo plazo de los recursos del sector (Art. 21, letra f).
- Supervisar, en conformidad con las instrucciones del Ministro de Defensa Nacional y sin perjuicio de las facultades del Ministerio de Hacienda, la inversión de los recursos asignados a los organismos, servicios e instituciones del sector defensa (Art. 21, letra m).
- Estudiar el financiamiento de los proyectos de adquisición e inversión para las Fuerzas Armadas (Art. 21, letra i). Esta función está directamente relacionada con la planificación de desarrollo de capacidades.
- Proponer al ministro el texto de los informes al Congreso Nacional sobre las políticas y planes de la defensa nacional, en aquellas materias que sean competencia de la Subsecretaría (Art. 21, letra k).
- Proponer al Ministro el texto de los informes al Congreso Nacional sobre la ejecución del presupuesto asignado al Ministerio y sobre el financiamiento de los proyectos de adquisición e inversión para las Fuerzas Armadas (Art. 21, letra l).

Finalmente, se puede señalar que la SSFA ejecuta actividades relacionadas con personal, finanzas y presupuesto y control de gestión de la defensa, es decir, es la secretaria que está directamente relacionada con la planificación del gasto en defensa.

2.2.3 Funciones de los integrantes del Sistema de Defensa Nacional del nivel estratégico.

1. Estado Mayor Conjunto (EMCO): Es el organismo de trabajo y asesoría permanente del Ministro de Defensa Nacional en materias que tengan relación

con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas (Congreso Nacional, 2010: p. 10).

Las funciones que le corresponde cumplir al EMCO están consignadas en el Art. 25 de la Ley N° 20.424, y señala lo que debe ser el responsable de elaborar y mantener actualizada la planificación secundaria (Art. 25, letra b) (Congreso Nacional, 2010: p. 10).

Esta función planificadora se ejecuta para efectos de la preparación y empleo conjunto de las unidades operativas de las Fuerzas Armadas. El concepto de “preparación” puede entenderse restrictivamente como referencia sólo a actividades de entrenamiento. Sin embargo, la noción también permite una lectura más amplia, no sólo por el sentido genérico del concepto que alude a actividades necesarias para obtener un resultado, sino sobre todo por las funciones específicas de planificación a cargo del EMCO (SSD, 2018: p. 24).

Además, la ley le entrega la responsabilidad de enlazar dos dimensiones de planificación, el desarrollo de la fuerza y el empleo, es decir, la planificación de largo plazo y corto plazo, y por otra parte, la correspondencia entre la planificación secundaria y la planificación institucional y operativa, como sigue:

Asegurar la correspondencia, en materia de desarrollo y empleo de la fuerza, entre la planificación secundaria y la planificación institucional y operativa (Art. 25, letra d) (Congreso Nacional, 2010: p. 10).

La importancia de esta tarea asignada al EMCO, es asegurar la coherencia entre las planificaciones, y cumplir la misma función que se le entrega a la SSD, en relación con la coherencia entre planificación primaria y la planificación secundaria.

Por otra parte, la ley 20.424, incorpora tareas en la planificación de desarrollo de la fuerza, y señala lo siguiente:

- Proponer al ministro el texto de los informes al Congreso Nacional sobre las políticas y planes de la Defensa Nacional, en aquellas materias que sean de su competencia. Le corresponderá especialmente, y en coordinación con la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, proponer el texto de los informes al Congreso Nacional relativos a la planificación de desarrollo de la fuerza y sobre el estado de avance de su ejecución (Art. 25, letra c) (Congreso Nacional, 2010: p. 10).
- Participar en la evaluación de los proyectos de adquisición e inversión de las Fuerzas Armadas (Art. 25, letra h) (Congreso Nacional, 2010: p. 10).
- Elaborar y proponer al ministro los proyectos de adquisición e inversión conjuntos.

Por lo tanto, se puede señalar que el EMCO dentro de sus funciones interviene en la planificación del desarrollo de la fuerza ya sea en el ámbito conjunto siendo su responsabilidad directa o como participante en la evaluación de los proyectos de las Fuerzas Armadas.

Finalmente, se debe destacar que en el marco de la Ley N° 20.424, toda otra forma de empleo no conjunto sigue implícitamente bajo el mando institucional respectivo. Los Comandantes en Jefe de cada institución militar efectúan la planificación de desarrollo de la fuerza y ejercen la conducción de los medios de su propia rama en forma separada y característica, bajo la dirección general del Ministerio.

2. Instituciones de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada, Fuerza Aérea):

La ley no hace referencias directas a funciones planificadoras de las Fuerzas Armadas, ya que éstas son organismos dependientes del ministerio, pero no participan de su orgánica. Las Fuerzas Armadas tienen funciones planificadoras, particularmente en el ámbito del desarrollo de capacidades, aunque ellas se deduzcan por defecto (SSD, 2018: p. 26).

Los informes que el Ministerio de Defensa debe enviar al Congreso Nacional sobre las políticas y planes de la Defensa Nacional, establecidos en la letra c) del Art. 25 de la Ley N° 20.424, relativo al EMCO, incluyen la información relativa a la planificación del desarrollo de la fuerza y al estado de avance de su ejecución. Si bien este artículo de la ley no consigna una función dirigida específica y explícitamente a las Fuerzas Armadas en materia de planificación del desarrollo de la fuerza, como tampoco lo hace la Ley N° 18.948 “Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas”, es claro que la ley asume que las instituciones militares tienen esa función (SSD, 2018: p. 26).

Una alusión a la función planificadora de las instituciones de las Fuerzas Armadas se consigna en la letra d) del Art. 25 de la Ley N° 20.424, con el siguiente término: Asegurar la correspondencia, en materia de desarrollo y empleo de la fuerza, entre la planificación secundaria y la planificación institucional y operativa (Congreso Nacional, 2010: p. 11).

Derivada de la planificación institucional en materia de desarrollo de la fuerza, las instituciones militares tienen un papel en relación con los proyectos de inversión en que traduce cualquier plan destinado a materializar las capacidades planificadas. En el marco de la ley, la fuente de estos proyectos es institucional.

Finalmente, se puede establecer que la concepción del desarrollo de la fuerza se inicia en el nivel institucional, los que corresponde a cada institución de las Fuerzas Armadas y del EMCO, los de carácter conjunto. Estas instituciones son la base de la planificación del desarrollo de la fuerza, que inicia desde el momento en que se formulan hasta que se presentan para su evaluación.

El desarrollo de la fuerza es el proceso por medio del cual en el seno del Consejo Asesor de Inversiones en Defensa (CAID) dependiente del MINDEF, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el Jefe del Estado Mayor Conjunto, formulan al Ministro de Defensa proyectos de desarrollo que contendrán una expresión clara, concreta y comprensible de una idea que

estudia las soluciones a los problemas operativos y misiones emergentes en que las FAs., no disponen de las capacidades adecuadas (Ejército de Chile, 2018: p. 25).

Es en este contexto que existen diferentes dimensiones de planificación que permiten integrar los análisis de los diferentes niveles de planificación existentes dentro del Sistema de Defensa Nacional.

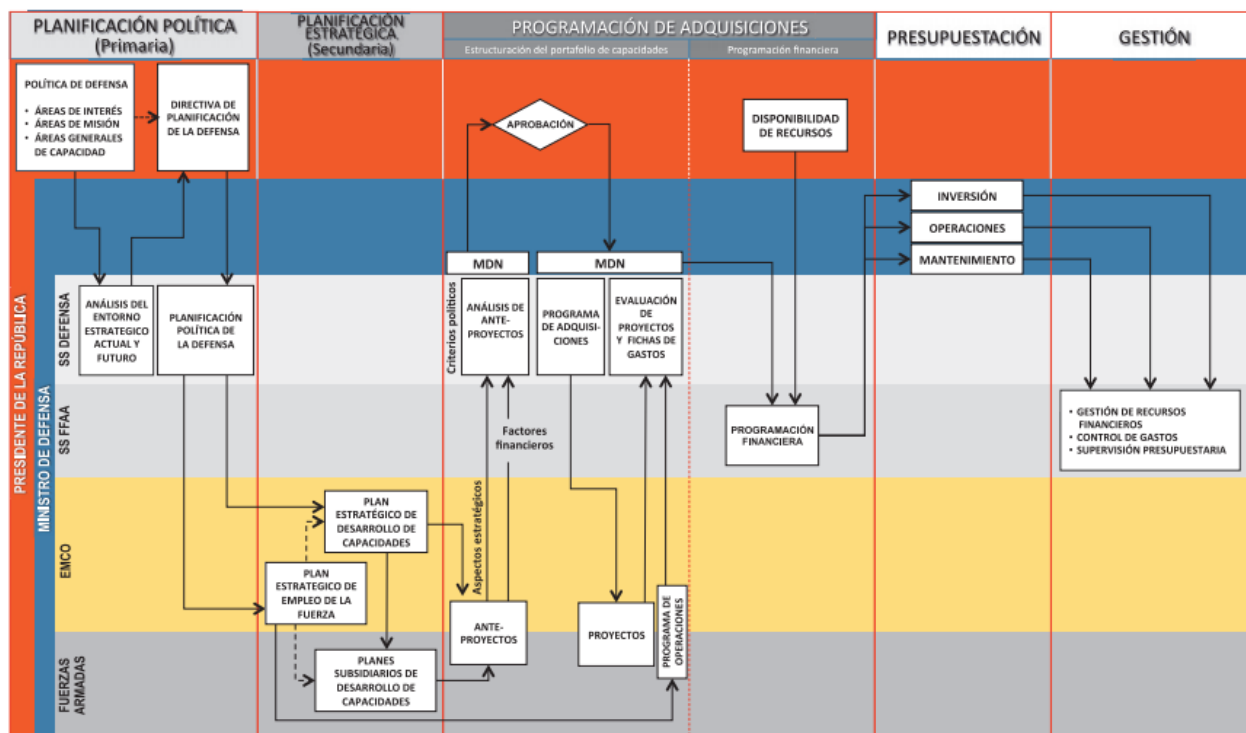
2.3. DIMENSIONES DE PLANIFICACIÓN DEL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL.

Dentro de los procesos de planificación que se desarrollan en el Sistema de Defensa Nacional se pueden destacar la planificación primaria, planificación secundaria, planificaciones institucionales de las Fuerzas Armadas, todo lo anterior, dan vida a la planificación de desarrollo de la fuerza, empleo de la fuerza y el respectivo gasto en defensa.

La estructuración de los procesos del Sistema de Defensa Nacional se ha organizado siguiendo el esquema del sistema estándar y general de planificación y control conocido en la disciplina de las políticas públicas como “Sistema PPP”, por las siglas de “Planificación, Programación y Presupuestación”, agregándose la fase de Gestión (SSD, 2018: p. 70).

Esta integración de procesos abarca el nivel político y estratégico y, además, considera la gestión financiera. Dentro de esta integración de procesos se incluyen la programación de adquisiciones que está dividida en la estructuración del portafolio de capacidades, que corresponde al desarrollo de capacidades, y programación financiera, relacionado al gasto en defensa. Lo anterior se ve representado en la siguiente figura (SSD, 2018).

Figura 3 "Diagrama del Proceso de Planificación del Sistema de Defensa Nacional"



Fuente: Libro de la Defensa Nacional, Ed. 2017, p. 112.

La figura anterior, representa solo la primera capa del proceso de planificación; por lo tanto, no se representan los subprocesos en que se desagrega cada elemento, ni los actores intervinientes en los mismos.

Cada una de las columnas de la figura, corresponden a una dimensión con procesos internos que se relacionan entre ellos para dar forma a la planificación de la Defensa, conformando como ya se mencionó en el capítulo anterior, en lo que la literatura denomina PPP+G³.

- La dimensión "Planificación" está dividida en dos secciones o segmentos: "Planificación Política" (o primaria) y "Planificación Estratégica" (o secundaria),

³ En inglés se lo denomina "sistema PPB" por las siglas de "Planning, Programing and Budgeting". Este método, al que suele añadirse al final la palabra "Controlling" (Control), fue creado a inicios de los años sesenta del siglo XX en el Departamento de Defensa de los Estados Unidos y hoy es de general aplicación no sólo en el aparato estatal estadounidense, sino en muchos países, en el campo de las políticas públicas (incluido el de la defensa) para relacionar objetivos y recursos en un programa de acción comprensivo y coherente. (SSD. 2018: p. 70)

además, se deben considerar las “Planificaciones Subsidiarias” de las Instituciones de las FAs.

- La dimensión “Programación” contiene la programación de adquisiciones, del mantenimiento de material y de operaciones.
- La dimensión de “Presupuestación” corresponde a los procesos que se ejecutan para preparar los contenidos financieros de la ley anual de presupuestos.
- La dimensión de “Gestión” (o Ejecución) contempla, entre sus procesos y funciones, el “control” financiero o de gastos.

2.3.1. Dimensión Planificación.

Esta dimensión se divide en dos niveles: la Planificación Primaria (o política) y la Planificación Secundaria (o estratégica), además se considerará la planificación que desarrollan las Instituciones de las FAs, que también están en el nivel estratégico; asimismo, se abordará tanto la planificación del empleo de la fuerza (corto plazo) como la planificación del desarrollo de la fuerza (largo plazo), sin embargo para dar cumplimiento al objetivo específico de la investigación y en particular del capítulo, solo se abordará el ámbito del desarrollo de la fuerza:

1. **Planificación Primaria:** el DS. N° 386 señala que es el segmento de la planificación de la Defensa Nacional que entregará las orientaciones del nivel político emitidas por el Presidente de la República o, por instrucciones del Ministro de Defensa Nacional, destinadas a preparar al país para hacer frente a los riesgos y amenazas que pudieren afectar la seguridad exterior de la República y el cumplimiento de las tareas de las Áreas de Misión establecidas en la Política de Defensa Nacional.

Se considerarán producto de la planificación primaria los siguientes documentos (MINDEF, 2019: p. 2):

- a. Análisis Político y Estratégico en el ámbito de la Defensa Nacional para la elaboración de la Apreciación de Riesgos y Amenazas.
 - b. Apreciación de Riesgos y Amenazas para el país en el ámbito de la Defensa Nacional.
 - c. La Directiva Presidencial para la Seguridad Exterior de la República y las planificaciones ministeriales que ella ordena, que contienen los lineamientos respectivos con relación a cómo el Estado enfrentará situaciones de crisis o conflicto internacional.
 - d. Directiva de Planificación de Movilización Nacional que contiene las orientaciones y tareas de Movilización para los diversos organismos dependientes del Ministerio de Defensa Nacional y otros ministerios, con el objeto de enfrentar situaciones que afecten gravemente la seguridad exterior de la República.
 - e. El Plan de Alarma Nacional que permite advertir oportunamente a los organismos del Estado sobre la conformación de situaciones que pudieran afectar la seguridad exterior de la República.
 - f. Directivas o documentos especiales, así como las referidas al empleo de los medios de la Defensa en Áreas de Misión distintas a la de seguridad exterior.
2. **Planificación Secundaria:** el DS. N° 386 señala que es el segmento de la planificación de la Defensa Nacional, aprobada por el Ministro de Defensa Nacional, que materializa lo dispuesto por el Presidente de la República o, por el Ministro de Defensa Nacional, por instrucciones del Presidente, conforme al artículo precedente, respecto del empleo de la fuerza en los casos de crisis o conflicto internacional y de las tareas a cumplir por las Fuerzas Armadas en las diferentes Áreas de Misión.

Se considerarán productos de la planificación secundaria los siguientes documentos (MINDEF, 2019: p. 2):

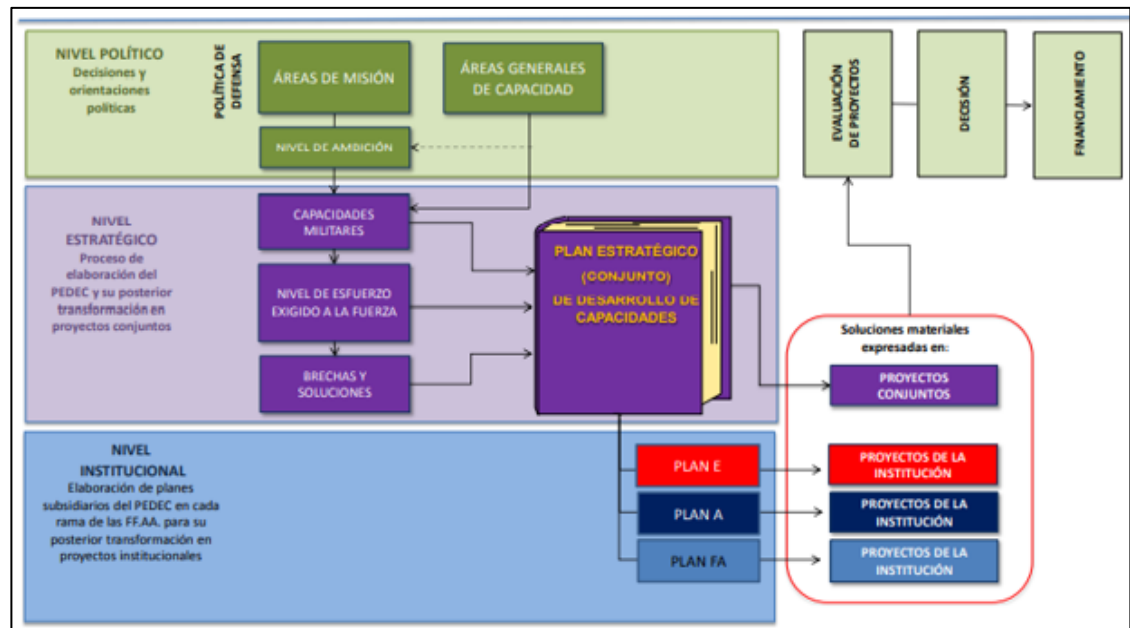
- a. Planes para diferentes posibilidades de empleo de los medios de la Defensa, que se realizan ante un planteamiento anticipado y están diseñados para enfrentar una amenaza potencial a la seguridad nacional.
- b. Plan de respuesta inmediata, que se realiza ante una situación de crisis no prevista, en evolución o para resolver un problema operativo en ejecución inminente.
- c. Plan de Alistamiento, que contiene las previsiones de preparación de las Fuerzas Armadas para lograr la disponibilidad de éstas y que permitan su accionar ante situaciones que pudiesen afectar la seguridad exterior de la República y las tareas de las Áreas de Misión.
- d. Planes de empleo de los medios de las FAs., en Áreas de Misión diferentes a las relacionadas con la seguridad exterior.

3. Planificación del Desarrollo de la Fuerza a Nivel Fuerzas Armadas (Estratégico): Es el proceso de planificación que deriva de las decisiones adoptadas en la planificación hecha en el nivel político (primaria) y que se realiza en el nivel estratégico (secundario), con el propósito de desarrollar las capacidades de la Defensa Nacional que requiere el Estado para enfrentar diferentes escenarios posibles, dentro de un horizonte temporal determinado, de largo plazo, en un contexto de mayor incertidumbre y una economía en la que se deben hacer opciones complejas (MINDEF, 2017: p. 118).

El insumo fundamental para el inicio de la planificación estratégica para el desarrollo de capacidades es el “Nivel de Ambición”, definido en la directiva entregada por el nivel político, por lo tanto, esta planificación corresponde a la respuesta técnica y que se traduce en la generación de capacidades militares para estructurar de manera coherente una fuerza con características flexibles y polivalentes (MINDEF, 2017).

Se trata de un proceso a realizar bajo una visión conjunta e integradora, y las respuestas técnicas que pueden consistir en soluciones materiales o no materiales, siendo estas últimas las que deben ser ponderadas en primer lugar. Con ese objetivo, el Estado Mayor Conjunto, en coordinación con las instituciones militares, traduce el Nivel de Ambición en un Nivel de Esfuerzo Exigido a la Fuerza. Para esto se consideran los escenarios más exigentes en el marco del Nivel de Ambición. En el nivel estratégico, supone tener presente la incertidumbre respecto de los posibles desafíos que enfrente el país como factor fundamental en esta etapa de la planificación, junto con las estimaciones financieras de referencia que corresponda contemplar. El proceso de planificación en el nivel estratégico considera el mismo concepto de “capacidad” ya definido y tiene en cuenta tanto las capacidades existentes en la estructura operacional de las Fuerzas Armadas con aquellas que sean del todo nuevas. En ambos casos, cada factor MERODISI (ver en la figura N° 4) deberá ser analizado y relacionado con los otros. En el caso de capacidades existentes, si uno de tales factores está degradado, habrá una brecha que requerirá ser cubierta. Las brechas de capacidad darán origen a diferentes soluciones –materiales o no materiales- que deberán ser contrastadas mediante un análisis de alternativas. El resultado de este análisis es la solución recomendada que deberá incorporarse a un plan de desarrollo de capacidades de carácter conjunto, elaborado, con la contribución de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, en el nivel estratégico conjunto. El propósito final de la planificación conjunta de desarrollo de capacidades, y su expresión en dicho plan, es entregar una visión coherente de las capacidades que se requiere desarrollar o adquirir y orientar a las instituciones de las Fuerzas Armadas respecto a los plazos, prioridades y efectos a lograr. (Ver figura 4)

Figura 4 "Planificación del Desarrollo de la Fuerza"



Fuente: Manual de Planificación Basado en Capacidades, Ed. 2018.

2.3.2. Dimensión Programación, Presupuestación y Gestión.

- **Dimensión Programación:** Este ámbito, que se ubica en la columna central de la figura N°3 "Diagrama del Proceso de Planificación del Sistema de Defensa Nacional", contiene los subprocesos que conducen a programar las adquisiciones, considerando para estos efectos, el mantenimiento del material y la ejecución de operaciones, por la incidencia que estas actividades tienen en la disponibilidad de recursos para inversiones en nuevas capacidades (SSD, 2018: p. 74).

Esta dimensión tiene también dos ámbitos de funciones; por una parte el ámbito de la estructuración del portafolio de capacidades, que supone la generación de anteproyectos de inversión y su revisión de detalle a la luz de variados antecedentes, entre ellos, los aportados por el propio Plan Estratégico de Desarrollo de Capacidades; los antecedentes financieros relativos al promedio de gasto histórico, los recursos ya comprometidos en proyectos de inversión en curso y los requerimientos de inversión en nuevas

capacidades; y los antecedentes políticos que sean pertinentes para determinar cuáles de los anteproyectos de capacidades se convertirán finalmente en proyectos de inversión (SSD, 2018: p. 75).

Dado que a futuro los proyectos de inversión deberán formularse teniendo en cuenta todos los elementos de costo del ciclo de vida del material y equipo, incluido el mantenimiento y la operación de tal o cual material, lo que se expresará en la estructuración del portafolio de capacidades. En esta instancia de análisis se deberán considerar también los requerimientos de mantenimiento y de operaciones que se contengan dentro de cada proyecto de inversión (SSD, 2018: p. 75).

- **Dimensión Presupuestación:** Corresponde a los subprocesos que se ejecutan para preparar los contenidos financieros de la Ley de Presupuestos del Sector Público de vigencia anual. Se agregan de acuerdo con la Ley N° 20.424, aquellos subprocesos relacionados con la presupuestación de largo plazo de los recursos financieros del sector (SSD. 2018: p. 75).

Esta fase del proceso general se ejecuta bajo la responsabilidad de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y en ella participan no sólo las instituciones ejecutoras de los proyectos de inversión (ramas de las Fuerzas Armadas y EMCO), sino todas las organizaciones del Ministerio de Defensa Nacional Ministerio cuyas necesidades concurren a la formulación presupuestaria. Los dos subprocesos que se ejecutan en esta fase son los siguientes: (SSD. 2018: p. 136)

- **Formulación del Anteproyecto de Presupuesto.** Se aplica tanto al presupuesto sectorial anual como a la programación financiera plurianual. Todas las organizaciones del MINDEF, sean parte de su propia estructura o sean dependientes del mismo, confeccionan sus respectivos anteproyectos, contemplando además los gastos adicionales y los límites de gasto.

- Ajuste del gasto. Corresponde a un proceso de revisión y ajuste hecho por la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. Este organismo ministerial recibe los anteproyectos de presupuesto anual y la programación plurianual, procede a revisar esta documentación y, en función de los lineamientos establecidos, los valida. Posteriormente, prepara sus recomendaciones sobre los requerimientos adicionales de gastos, con el fin de que se realice el correspondiente debate en sede ministerial previo al envío del proyecto de presupuesto sectorial y de la programación financiera plurianual del sector al Ministro de Hacienda para determinar el financiamiento de la Defensa Nacional que se incorporará al proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público que se remite cada año al Congreso Nacional para su tramitación parlamentaria y aprobación. (SSD. 2018: p. 136)

Dimensión Gestión: Contempla los subprocesos de gestión de recursos financieros, supervisión presupuestaria y control de gastos. Los subprocesos que se ejecutan en la fase están a cargo de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y son los siguientes: (SSD. 2018: p. 137)

- Formulación de la planificación financiera. Considera en la elaboración del programa de gastos sobre la base de los proyectos aprobados y la calendarización de su ejecución. Supone revisar los requerimientos de financiamiento expresados tanto para el mantenimiento del potencial bélico como del desarrollo de capacidades y se materializa en un informe donde se consignan los temas críticos y relevantes que la autoridad política deberá resolver.
- Aprobación de la planificación financiera. Corresponde a la instancia de aprobación de la programación anual y plurianual del gasto por parte de las autoridades ministeriales.
- Control de las inversiones y del gasto. Se trata del control ex post de gastos que se realiza una vez asignados los recursos financieros a los

proyectos de inversión aprobados y tras el inicio de su materialización por parte de las instituciones ejecutoras. Incluye también la supervisión presupuestaria.

En conclusión, la planificación del gasto en defensa y la planificación de desarrollo de la fuerza se encuentran insertas dentro de la dimensión de planificación del Sistema de Defensa Nacional, sin embargo, hay un concepto importante que se debe describir antes de abordar los procesos de planificación. Este concepto es el Ciclo de Vida de una capacidad militar, que básicamente corresponde al plazo horizontal de la figura N°3, ya que se vincula a los procesos del Sistema de la Defensa en todas sus dimensiones.

2.4. CICLO DE VIDA.

Para desarrollar una planificación de desarrollo de la fuerza, se debe tener claro el concepto de ciclo de vida de una capacidad militar, que está constituido por un conjunto de etapas sucesivas que se inicia con la identificación de la necesidad institucional que evidencia la existencia de un problema, normalmente, asociado a una brecha de capacidad militar hasta que el material o sistema de armas es operado, mantenido y, finalmente, retirado del servicio. El ciclo de vida de la capacidad militar considera las fases de preinversión, inversión y operación y sostenimiento, las que se encuentran constituidas por cinco etapas.

Figura 5 "Fases y Etapas del Ciclo de Vida de la Capacidad Militar"



Fuente: Proceso de Desarrollo de Capacidades Militares y Administración del Ciclo De Vida, Ed. 2018.

Concibe el período de evolución de un sistema en el tiempo, desde su concepción hasta su retiro. Es una secuencia de etapas que comprende el estudio de la brecha de capacidad, la definición de los requerimientos, el desarrollo, el empleo, el soporte y el retiro de un sistema destinado a satisfacer una determinada necesidad. En relación con el ciclo de vida, se consideran necesarias las siguientes definiciones para este proceso (Ejército de Chile, 2018):

- **Disponibilidad:** Grado de alistamiento de acuerdo con las probabilidades de empleo. Capacidad de los cuarteles generales y unidades para ser empleados rápidamente en combate en función de su organización, encuadramiento, cobertura de recursos humanos y materiales y de su nivel de preparación.
- **Disponibilidad operacional:** Indicador que representa el porcentaje de tiempo que un equipo queda a disposición de los usuarios para ser empleado en sus funciones específicas. Su objetivo es medir el desempeño de los equipos y la eficiencia en la gestión de mantenimiento.
- **Gasto:** Comprende los egresos monetarios en que se incurre para reponer, recuperar, sostener y mantener las capacidades del material militar y/o SAs a lo largo de su vida útil. Esta definición excluye los requerimientos de fondos que impliquen incrementos en las capacidades de un SAs, tales como: modificaciones de configuraciones evaluadas en el proyecto de inversión original; modificaciones derivadas de actualizaciones tecnológicas de los equipos cuando exista más de una alternativa; aumento de la capacidad de fuego y, en general, modificaciones y/o ampliaciones del proyecto original.
- **Reposición:** Renovación parcial o total del material y/o de un SAs ya existente, con la finalidad de mantener la capacidad actual.
- **Recuperación:** Proceso orientado a poner en operación las capacidades actuales de un determinado material militar y/o SAs que se encuentra no operativo.
- **Sostenimiento:** Conservación de las capacidades operativas de un determinado material militar y/o SAs a lo largo de su vida útil.

- **Mantenimiento:** Acciones de carácter técnico, que tienen como efecto deseado conservar en las mejores condiciones y alcanzar la vida útil establecida por los fabricantes del respectivo material militar y/o SAs.
- **Perfiles de uso:** Son las condicionantes y parámetros que regulan y rigen el empleo del material militar y/o SAs en uso en la Institución. Para su definición se tienen en consideración tres ejes fundamentales: la vida útil esperada, la necesidad operativa y los recursos financieros. El resultado de este proceso permite determinar para un período definido, entre otros aspectos, horas de uso, horas de vuelo, cantidad de munición por disparar o cantidad de kilómetros por recorrer. Los perfiles de uso pueden ser objeto de ajustes posteriores, por parte de los organismos que les corresponde determinarlos y validarlos.
- **Vida útil del material:** Es el período que media entre el tiempo en que un sistema entra en operatividad hasta que es retirado del servicio.
- **Vida útil remanente:** Es el tiempo de explotación que le resta al material en uso hasta su fecha de baja, para el cálculo de la vida remanente se requiere de un estudio técnico realizado por organismos especializados.
- **Demanda operacional:** Conjunto de necesidades requeridas para satisfacer el abastecimiento regular del personal, ganado y material del Ejército que permiten asegurar su funcionamiento para el cumplimiento de sus misiones y actividades previstas en la planificación anual. Se consideran aquellas necesidades en los rubros de vestuario y equipo, combustible líquido y lubricantes, repuestos, munición, explosivos, mantenimiento y otros. Para requerir estos recursos se emplean las fichas de fundamento de gastos (FFG) y los proyectos de mantenimiento (PM), los que permiten el mantenimiento del potencial bélico (MPB) de la Institución.

Finalmente, y relacionado a las distintas dimensiones de planificación (columnas) de la figura N°3, “el “Ciclo de Vida” adquiere distintos significados: primero el ciclo de vida como metodología para la formulación de proyectos de inversión, es decir, relacionado con la planificación del gasto en defensa; segundo, el ciclo de vida como

“vida útil” de un sistema de armas (u otro equipamiento) que está en inventario y, por lo tanto, como factor a considerar para la planificación de desarrollo de la fuerza; y tercero, el ciclo de vida (desagregado en sus elementos de costo) como “lista de chequeo” para verificar que los recursos comprometidos en un proyecto de inversión específico sean empleados efectivamente con ese propósito y de la manera declarada (SSD. 2018).

En conclusión, toda nueva inversión en una capacidad militar debe estar concebida desde el concepto de ciclo de vida, ya que de esta manera considerará todos los costos asociados a la adquisición de una nueva capacidad militar o de su actualización, que involucra desde la fase de idea o concepción hasta su baja o enajenación.

2.5. PLANIFICACIÓN DEL GASTO EN DEFENSA.

El gasto en Defensa comprende los egresos monetarios en que se incurre para reponer, recuperar, sostener y mantener las capacidades del material militar y/o sistemas de armas a lo largo de su ciclo de vida, de acuerdo con los lineamientos fijados por la autoridad política, estableciendo controles financieros durante el flujo procesal general y al final del mismo, dar una expresión económica a las actividades de la Defensa Nacional.

Esta definición excluye los requerimientos de fondos que impliquen incrementos en las capacidades de un sistema de arma, tales como: modificaciones de configuraciones evaluadas en el proyecto de inversión original, modificaciones derivadas de actualizaciones tecnológicas de los equipos cuando exista más de una alternativa, aumento de la capacidad de fuego y, en general, modificaciones y/o ampliaciones del proyecto original (Ejército de Chile, 2018: p 29).

Conforme a lo anterior, en la actualidad existen dos fuentes de financiamiento principales de la Defensa Nacional, estas son la Ley de Presupuestos del Sector Público y a partir del 01 de enero del 2020, la Ley N° 21.174 (antes de esta fecha era la Ley N° 13.196). Respecto de ellas, es preciso señalar que, para inversión (desarrollo

de capacidades), la principal fuente de financiamiento son los fondos provistos por la Ley N° 21.174 y en particular por el Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa. A su vez, para operaciones, la principal fuente de financiamiento son los recursos provenientes de la Ley de Presupuestos del Sector Público (LDN. 2017).

La alta complejidad de las adquisiciones de defensa requiere generar una estructura organizacional que sea capaz de afrontar los desafíos del combate moderno, junto con disposiciones de funcionamiento en coherencia con el conjunto de políticas, procedimientos, principios y normas de carácter legal y reglamentario, que deben servir de guía y regular todas las actividades relacionadas con el desarrollo e implementación de capacidades militares y, de su respectivo ciclo de vida (Ejército de Chile, 2018).

La planificación del gasto en defensa requiere disponer de insumos informativos claves que surgen de otros subprocesos de planificación, tales como los lineamientos de la autoridad política respecto de las metas de corto y largo plazo, o de decisiones sectoriales que se consignan en documentos que tienen un impacto operativo en el corto plazo, particularmente el Decreto Supremo “Marco” (que establece el cupo de gasto por instituciones destinado a mantenimiento de capacidades en cada año o el destinado a inversión) y la distribución del gasto destinado a mantenimiento e inversión por año; asimismo, debe considerar la información que deriva de los lineamientos de la autoridad financiera (Ministerio de Hacienda) relativos a las metas de gasto para el sector público en general (durante el período de gobierno que corresponda).

Se compone a su vez, de una serie de subprocesos que se distribuyen a todo lo largo del flujo procesal matriz. Esto permite dotar al proceso general de planificación de la información económica o financiera necesaria para su correcta ejecución.

2.6. PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA FUERZA.

El desarrollo de capacidades militares se encuentra enmarcado dentro de un proceso superior denominado Procedimiento de Planificación de Desarrollo de la Fuerza y está conformado por 6 etapas (MINDEF, 2021).

La primera etapa es denominada “Identificación de los desafíos, tareas y capacidades estratégicas” y comienza con el análisis de la Política de Defensa, en particular, las áreas de misión y las tareas que de ellas se desprenden, identificando un listado de tareas por cumplir (MINDEF, 2021).

Por otra parte, se analizan las orientaciones de la autoridad política que permitan precisar las modificaciones introducidas a las prioridades establecidas en la estrategia contenida en la política de defensa vigente.

Otro documento para estudiar es el Análisis Político y Estratégico. De él se obtiene el entorno estratégico de la defensa actual, futuro que enfrenta la Defensa Nacional y la identificación de las fortalezas, debilidades y vulnerabilidades de la Defensa. Una vez identificado lo precedente, se realiza la Apreciación de Riesgos y Amenazas, de dónde se desprenden los riesgos y las amenazas de la defensa (MINDEF, 2021).

En esta etapa además se analizan los escenarios contextuales, tendencias, y prospectivos u otros que, en el ámbito de competencia de cada una de las Fuerzas Armadas y EMCO, sean necesarios para la identificación de los desafíos, tareas y las capacidades estratégicas requeridas.

Como último elemento de análisis, se consideran las conclusiones de los procesos de planificación secundaria, en particular aquellas que incidan en la definición o identificación de las capacidades militares y estratégicas prioritarias de mantener o desarrollar.

El producto de esta etapa es un “informe actualizado de las tareas y desafíos vigentes y futuros de la defensa y las capacidades estratégicas requeridas para su cumplimiento”. Este informe considera una descripción del nivel de ambición esperado,

así como una matriz que identifique las tareas (explícitas e implícitas) de cada una de las áreas de misión y su relación con los desafíos derivados del concepto estratégico de empleo de la Defensa, así como las capacidades estratégicas requeridas (MINDEF, 2021).

En una segunda etapa, denominada “estado de la fuerza y análisis de las capacidades estratégicas de la defensa”, se determinará el estado de la fuerza y su proyección a corto y mediano plazo, por lo que el Grupo de Planificación del Desarrollo de la Fuerza (GPDF)⁴ estudiará el estado del material y el grado de avance de los Proyectos de Inversión en Defensa y Mantenimiento del Potencial Bélico (MPB), debiendo (MINDEF, 2021):

1. Analizar el Cuadro de Estado Operativo del material, el cual deberá realizarse considerando los factores de capacidad (MERODISI), la disponibilidad operacional y fechas límites de vida útil de las diferentes capacidades militares que otorgan los medios de la fuerza.
2. Analizar el Plan de Inversión a Mediano Plazo (con un horizonte hasta 12 años).
3. Analizar el Plan Cuatrienal de inversiones, derivado del plan precedente, que comprende el programa de inversiones a cuatro años en material bélico, infraestructura asociada y gastos de sostenimiento correspondiente.

El resultado del análisis generará que el GPDF desarrolle un Informe del estado actual de las Capacidades Estratégicas y Militares de la Defensa, incluyendo una proyección a corto y largo plazo (MINDEF, 2021).

En la tercera etapa, denominada “definición del problema y determinación de requerimientos” y teniendo los informes precedentes, el GPDF definirá el problema de la Defensa con relación a las tareas definidas y capacidades existentes y previstas. Adicionalmente, se establecerá un marco de requerimientos cualitativos que

⁴ GPDF: dirigido por el Jefe de la División de Planes y Políticas de la Subsecretaría de defensa, el cual tiene carácter permanente y está integrado por el Jefe y Analista del Departamento de Planes de la Subsecretaría de defensa y 2 delegados proveniente de cada una de las Fuerzas Armadas y del EMCO, los que serán nombrados por sus respectivas instituciones y confirmados por resolución ministerial. Su función es evaluar y analizar los distintos aspectos políticos, estratégicos, técnicos y presupuestarios que permitan la actualización de la Directiva de Desarrollo de la Fuerza.

constituyan la base de trabajo para la elaboración de soluciones de las etapas siguientes. Para lograr esto, el GPDF determinará (MINDEF, 2021):

1. Aspectos cualitativos de las capacidades estratégicas que se requiere para alcanzar el nivel de ambición y tareas definidas previamente.
2. Las capacidades militares que permitan mantener, robustecer y alcanzar las diferentes capacidades estratégicas.
3. El problema de la defensa respecto a las brechas de capacidades actuales o proyectadas en el tiempo, en términos de requerimientos cualitativos de acuerdo con los escenarios previstos.

El producto de esta etapa es el Listado de Capacidades Militares y Requerimientos Cualitativos para alcanzar o mantener las capacidades estratégicas asociadas a los respectivos desafíos, tareas y Áreas de Misión (MINDEF, 2021).

La cuarta etapa denominada “Alternativa de solución”, inicialmente se determinará el Nivel de exigencia Exigido a la Fuerza (NEEF)⁵, para posteriormente explotar las soluciones conceptuales y materiales que se ajusten al marco presupuestario establecido por la autoridad política.

Consecuentemente, se considerarán aspectos cuantitativos y cualitativos preliminares, bajo una visión conjunta e interagencial, considerando sus externalidades positivas, tales como la polivalencia de empleo de los medios en diversas tareas, desarrollo tecnológico nacional autonomía logística y otros. Dentro de esta búsqueda de soluciones, el GPDF deberá analizar las siguientes opciones:

- Proponer diferentes conceptos de empleo de los medios de la defensa.
- El desarrollo de una nueva capacidad.
- El mantenimiento o robustecimiento de una capacidad.
- La recuperación de capacidades degradadas.

⁵ El concepto expresa lo que debe ejecutar la fuerza conjunta, ante un escenario determinado, en un tiempo definido y con condiciones para su materialización (MINDEF. 2017)

- La degradación planificada o la eliminación de una capacidad, Ya sea por obsolescencia logística, técnica u operacional.

El producto de esta etapa es un listado de posibles soluciones parciales, y que en la siguiente etapa serán evaluadas desde una perspectiva de empleo estratégico para satisfacer las tareas derivadas de las áreas de misión y del marco presupuestario establecido, hasta lograr una solución integral.

Es necesario considerar que en esta etapa se debe contrastar el análisis del desarrollo de la fuerza con el financiamiento, lo cual puede llevar a modificar o revisar lo planificado hasta este punto.

La quinta etapa, denominada “evaluación de las soluciones parciales y propuestas de la solución integral”, se abocará a generar una solución integral y que estará compuesta por aquellas soluciones conceptuales y materiales que, en su conjunto, den respuesta al problema del mantenimiento o desarrollo de las capacidades requeridas y se encuentren dentro del marco presupuestario.

En este sentido, el GPDF evaluará e integrará las soluciones parciales analizando el grado de satisfacción de las capacidades requeridas, en relación con los desafíos definidos en la política de defensa y las tareas que se deriven de las áreas de misión.

El informe que elabore el GPDF consistirá en 3 secciones principales:

1. La solución integral, que será presentada en términos descriptivos:
 - Explicitando el concepto de empleo operacional considerado en la solución propuesta.
 - Las capacidades estratégicas que se mantendrán o desarrollarán y el grado de satisfacción que se espera alcanzar.
 - Las soluciones materiales que la componen, detallando aspectos cuantitativos y cualitativos, así como una estimación de costos y calendarización.
2. Análisis y matriz de riesgo, con el objeto de visibilizar las capacidades estratégicas que no fueron satisfechas integral o parcialmente y el riesgo que deberá asumir la

Defensa Nacional al no contar con dicha capacidad, contribuyendo de esta manera a la toma de decisiones por parte de la autoridad política.

3. Orientaciones hacia las FAs. y EMCO para el desarrollo o sostenimiento de capacidades mediante otras fuentes de financiamiento; tales como el presupuesto anual y leyes especiales.

El producto de esta etapa será la propuesta de solución integral la cual será expuesta por el jefe del GPDF al Subsecretario de Defensa, Jefes de Estado Mayor Institucionales y SUBJEMCO. El propósito de esta reunión será recoger los aportes y observaciones para ser analizadas y determinar si ameritan un ajuste a la propuesta de solución integral.

La sexta etapa “validación y actualización de la directiva del desarrollo de la fuerza”, la propuesta de solución integral, sumada a las conclusiones obtenidas durante el desarrollo de este procedimiento, permitirán al GPDF elaborar una proposición de actualización de la Directiva de Desarrollo de la Fuerza (MINDEF, 2021).

La proposición comprenderá las modificaciones necesarias al cuerpo principal y anexos correspondientes, incluyendo el Programa de Inversiones con Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas, con un horizonte de 12 años.

Para la aprobación de la Directiva de Desarrollo de la Fuerza deberá ser presentada al Subsecretario de Defensa para posteriormente ser elevada al Ministerio de Defensa Nacional para su revisión, aprobación o incorporación de modificaciones. El Ministro de Defensa, conforme la ley dispondrá exponer la propuesta de actualización a la Junta de Comandantes en Jefes y solicitará su opinión, para posteriormente ser presentada al Presidente de la República para su definitiva aprobación.

Finalmente, el análisis para la planificación del desarrollo y la fuerza considera:

1. El entorno para la defensa que permita elaborar posibles escenarios y de esa forma identificar los potenciales riesgos, amenazas y oportunidades.
2. Las tareas y desafíos que se desprenden de las diferentes áreas de misión y del concepto estratégico de empleo de la defensa, definidos en la política de defensa.

3. El análisis y conclusiones derivadas de los procesos de Planificación Primaria, Secundaria y Planificación de Desarrollo Institucionales.
4. Las capacidades actuales y su proyección en el tiempo, de acuerdo con la planificación vigente, y orientaciones políticas respecto del desarrollo de las capacidades estratégicas.
5. El marco financiero establecido.

Finalmente, la ejecución de los diferentes análisis para el desarrollo de capacidades se encuentra distribuida en diferentes dimensiones de planificación mencionadas anteriormente.

2.7. VINCULACIÓN DE LOS PROCESOS DEL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL.

La vinculación de los procesos de la planificación primaria y secundaria permite que la planificación para el desarrollo de capacidades se unifique bajo la orientación centralizada del nivel político y la conceptualización estratégica del Estado Mayor Conjunto, con todas las ventajas que esto significa desde el punto de vista de la racionalización de la cartera de proyectos de inversión (MINDEF, 2017: p. 112).

Como proceso, corresponde a una planificación de defensa única y concatenada que integra las orientaciones de las políticas superiores, es decir, que se derivan de la planificación primaria y secundaria, tanto para el empleo (corto plazo) como para el desarrollo de capacidades (largo plazo), finalizando con la elaboración de los planes estratégicos correspondientes. La coherencia de esta planificación de defensa se completará con la evaluación de los proyectos de inversión que en el ámbito del desarrollo de capacidades se deriven y la asignación de recursos financieros para materializar dichos proyectos, si se aprueban (MINDEF, 2017: p. 112).

Sin embargo, en el ámbito de la Defensa Nacional, también hay cambios y desafíos que se deben tener en cuenta al realizar una vinculación de procesos para el desarrollo de capacidades. Estos elementos son (MINDEF, 2017: p. 110):

- En el nivel ministerial se ha carecido de planificación de largo plazo.

- La planificación se ha centrado en un solo ámbito de actividad de la Defensa Nacional (la defensa del país), sin considerar áreas de misión donde también se emplean capacidades sectoriales.
- En materia de empleo de la fuerza, la planificación es de responsabilidad de órganos ministeriales, de los niveles político y estratégico, y tiene una orientación de arriba hacia abajo; a su vez, la planificación vigente de desarrollo de capacidades es de responsabilidad de cada rama de las Fuerzas Armadas.
- Sin embargo, el desafío más importante que se puede apreciar luego del análisis del Sistema de Defensa Nacional es que en la actualidad en Chile no existe una estructura superior, una arquitectura funcional y permanente de seguridad y defensa en el nivel superior de la conducción del Estado. Es efectivo que existe el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), contemplado en el Capítulo XII de la Constitución, pero este adolece de graves deficiencias y anomalías en su funcionamiento y composición, luego de la reforma constitucional del 2005 (Navarro, M. 2022).

Más de 60 países poseen un COSENA o equivalentes, que se condice de alguna manera con los inicios de la idea: la necesidad de los países de responder a escenarios de seguridad más complejos y a nuevas amenazas, que requieren una visión holística de la seguridad y la necesidad de involucrar a la totalidad de las agencias públicas responsables y/o relacionadas con la seguridad exterior e interior del Estado. En algunos casos, dichos consejos también obedecen a la necesidad de fortalecer un genuino liderazgo civil en defensa (Navarro, M. 2022).

- Relacionado con lo anterior, también se carece de una Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSYD), directiva matriz del nivel político que permita orientar y coordinar la acción de distintos organismos e instituciones nacionales para enfrentar adecuadamente los desafíos de seguridad, utilizando de forma eficaz y eficiente los medios y recursos del país. En este sentido, el año 2012, el Presidente Sebastián Piñera E., presentó al Honorable Senado a modo de Consulta una ENSYD, la que finalmente, no prosperó (Congreso Nacional. 2012).

Finalmente, estas carencias se minimizan con una coherente vinculación de los procesos de planificación de defensa, con el propósito de evitar la fragmentación de la

planificación de desarrollo de capacidades en procesos parciales e independientes; vincular adecuadamente las áreas de misión de la Defensa Nacional, las capacidades para actuar en ellas y los recursos financieros necesarios para generar y sostener dichas capacidades; integrar la planificación financiera desde el inicio de la generación de capacidades; permite contar con un catálogo o portafolio de capacidades coherente y hacer el mejor uso de los recursos financieros asignados al sector; considerar soluciones no materiales (que ahorren recursos) como primera opción ante los desafíos operacionales, y disponga de mecanismos de control en distintas etapas procesales sobre decisiones que puedan suponer inversión de recursos financieros (MINDEF, 2017: p. 110).

2.8. CONCLUSIÓN.

En síntesis, con la descripción del Sistema de Defensa Nacional se puede comprender el funcionamiento de la estructura que permite el desarrollo de capacidades militares y la gestión del gasto en defensa, desde el nivel político al nivel estratégico, representado por la Instituciones de las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto. Esta descripción, permitió vincular los diferentes procesos de planificación, tanto primaria como secundaria, con el propósito principal de identificar la integración de estos procesos y los responsables de ejecutar la planificación del desarrollo de la fuerza, considerando que la dimensión de planificación va desde el nivel político hacia el nivel estratégico (Top - Down).

En este sentido, se describió la estructura de la planificación primaria y la secundaria, además de las planificaciones de las propias instituciones de la Fuerzas Armadas, destacando que la ejecución de los proyectos de inversión se inicia desde el nivel estratégico al nivel político (bottom - up), siendo este último quien finalmente las aprueba conforme a la disponibilidad de recursos y la coherencia con la Directiva de Desarrollo de la Fuerza aprobada por el Presidente de la Republica.

De lo anterior es importante mencionar que los documentos más importantes que se elaboran en el nivel político y que orientan el desarrollo de la fuerza son: el Análisis Político y Estratégico (APE), la Apreciación de Riesgos y Amenazas (ARA), y de estos

se origina la Directiva de Desarrollo de la Fuerza. Una vez aprobada esta directiva junto a sus anexos, donde se destaca el Programa de Inversiones con Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas (horizonte de 12 años), recién el EMCO y las FAs., podrán presentar las respectivas iniciativas de inversión y sostenimiento para su evaluación ministerial.

En este sentido, se puede identificar que el desarrollo de capacidades militares está inserto dentro de la Planificación del Desarrollo de la Fuerza, y es orientado por el Nivel de Ambición que el Presidente de la Republica declara sobre lo que espera de las FAs. Esto se encuentra expresado a través de un “informe actualizado de las tareas y desafíos vigentes y futuros de la defensa y las capacidades estratégicas requeridas para su cumplimiento”, y es de carácter cualitativo.

Las tareas estarán relacionadas con las áreas de misión, y se identificarán las capacidades estratégicas que estarán compuestas por un listado de capacidades militares desarrolladas por cada una de las Instituciones de las FAs., o por el EMCO, que en su conjunto o individualmente, permitirán cumplir las tareas asignadas.

A continuación, en el nivel Estratégico se elaborará un análisis cuantitativo denominado “Nivel de Esfuerzo Exigido a la Fuerza (NEEF)”, cuyo propósito es identificar las capacidades militares que no se encuentran disponibles y que, por lo tanto, se deben desarrollar para dar cumplimiento a las misiones militares asociadas a las distintas áreas de misión, lo que permitirá explorar las soluciones que se ajusten al marco presupuestario establecido por la autoridad política.

Se debe destacar, que el financiamiento de una capacidad militar se ejecutará por distintos fondos y que dependerá del factor de capacidad a financiar, en este sentido, por ejemplo, todo lo que es inversión en material, infraestructura asociada y sostenibilidad, será con cargo al Fondo Plurianual de capacidades estratégicas, el resto de los factores de capacidad será financiadas por el Fondo de “Actividades Generales” del presupuesto anual de las FAs.

Finalmente, se identificó que el Sistema de Defensa Nacional aún tiene desafíos importantes, destacando principalmente la carencia de una estructura superior de la Seguridad Nacional como el COSENA, de funcionamiento permanente, organismo que actualmente no existe y, por otra parte, una Directiva de nivel político como la ENSYD, que permita coordinar e integrar todos los elementos del poder nacional, incluido la defensa nacional, que permita generar fortalecer la seguridad nacional.

La ejecución de este capítulo permitió dar cumplimiento al primer objetivo específico relacionado con ejecutar la descripción de la estructura de la planificación del gasto en defensa y el desarrollo de capacidades militares para la disuasión en el actual Sistema de Defensa Nacional de acuerdo con la Ley N°20.424.

CAPÍTULO III

DIFERENCIAS ENTRE LA ANTIGUA LEY DEL COBRE Y LA NUEVA LEY N° 21.174

3.1. ANTECEDENTES.

El propósito del presente capítulo es dar respuesta al objetivo específico N° 2: “identificar las diferencias entre la antigua Ley del Cobre y la nueva Ley N° 21.174 que modifica el financiamiento del desarrollo de capacidades de las Fuerzas Armadas”, lo que permitirá dar respuesta a la segunda pregunta específica de la investigación. Conforme a lo anterior, este objetivo específico tiene como propósito inicial identificar el contenido de la Ley del Cobre y de la Ley N° 21.174, para posteriormente, realizar un análisis comparativo considerando que permitirá identificar las diferencias más relevantes entre ellas y establecer las respectivas consideraciones.

Además, el análisis se enmarcará en diferentes factores de análisis planteados en el marco metodológico de la investigación, lo que permitirá identificar aquellos aspectos en que la planificación del gasto en defensa antigua y actual, se diferencian.

Para lograr lo anterior, se realizará un análisis documental de la bibliografía seleccionada para identificar y establecer conclusiones de cada uno de los factores de análisis declarados. Este análisis documental, será complementado por un cuestionario, de tal manera que ambas herramientas permitan complementarse para dar respuesta a la presente pregunta de investigación.

3.2. FUNDAMENTOS DEL CAMBIO DEL MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE LA DEFENSA NACIONAL.

El cambio se produce por motivos de orden político y de gestión del Estado, fundamentados en la seriedad, orden y transparencia dada por la consolidación de las instituciones y la inmersión en un mundo globalizado. (De Pablo, M. 2012)

En relación con el primero, en muy pocas democracias modernas la adquisición de material bélico para la defensa no se encuentra bajo la fiscalización del Poder Legislativo, que en este caso está representada por la discusión parlamentaria. En

Chile, a partir del año 1958, el Congreso Nacional quedó excluido de esta actividad (Navarro, M. 2012). En este mismo sentido, la evolución a un nuevo mecanismo se sustenta en la disminución de las desconfianzas entre el mundo civil y militar, producto de la madurez democrática alcanzada por las instituciones del país; es por esto que no existiría razón política, técnica o de otra índole que justifique que un bien público por excelencia , como es la Defensa Nacional, sea discutido por sus legisladores sin el conocimiento de la ciudadanía. (De Pablo, M. 2012)

En cuanto a la gestión del Estado, el mecanismo de la Ley del Cobre se volvió ineficiente, lo que fue observado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico el año 2004 “Budgeting in Chile” y por el Fondo Monetario Internacional , que lo calificaron de altamente inapropiado desde el punto de vista presupuestario , ya que funciona por una vía propia, distorsionando la planificación estratégica de mediano y corto plazo de la Hacienda Pública, teniendo como resultado que el presupuesto de la nación tenga dos regímenes de excepción al sistema general presupuestario que rige en el país, dificultando el análisis y tratamiento integral del gasto, generando falta de transparencia y control externo de las inversiones en defensa. (De Pablo, M. 2012)

En consecuencia, según lo manifestado por M. De Pablo, de haber mantenido el mecanismo de la Ley del Cobre, se arriesgaba la legitimidad democrática y el eficiente manejo de los recursos en relación con las inversiones y gastos de operación (De Pablo, M. 2012). En este sentido, a continuación, se describirán ambas leyes y posteriormente, se compararán entre ellas para identificar las diferencias más importantes y su impacto en el proceso de planificación de desarrollo de la fuerza.

3.3. LEY 13.196⁶ “RESERVADA DEL COBRE”.

La Ley N° 13.196 “Reservada del Cobre”, comenzó a financiar a la Defensa Nacional a partir del año 1958 siendo derogada en septiembre del año 2019, sin embargo, durante su vigencia sufrió de varias modificaciones como se presenta a continuación.

En el año 1958, se dictó la Ley N° 13.196, que en lo sustantivo, imponía un gravamen del 15% de las utilidades de la minería del cobre destinado a ser usado por el CONSUDENA con el propósito de establecer las necesidades de la Defensa Nacional, proponer los planes de adquisición de material bélico y la inversión de los fondos necesarios, así como la potestad exclusiva para autorizar los gastos realizados con cargo a los fondos en moneda binacional y la otra en dólares existente es esa fecha (MINDEF, 2021).

El Decreto de Ley N° 239, de diciembre de 1974, modificó la ley N° 13.196 en los siguientes aspectos (MINDEF, 2021):

1. Se modifica el gravamen, pasando de ser un 15% de utilidad de las empresas de la gran minería al 10% de ventas al exterior de estas.
2. Se contempla la existencia de un piso anual de financiamiento por esta ley de USD 90.000.000 y un tope de gasto de la partida del Ministerio de Defensa Nacional que no podía exceder el 3,5% del Producto Nacional Bruto.
3. Se organizan las cuentas creadas a partir de estos recursos en cuatro: una por cada institución y una cuarta que se financia con las deducciones (con tope) que el CONSUDENA disponga sobre las otras tres.
4. De las instituciones armadas sólo pueden girar contra sus respectivas cuentas si poseen autorización del CONSUDENA.

Con posterioridad, el Decreto de Ley N° 1530 de 1976, que fija el último texto refundido de la Ley N° 13.196, permitió a las instituciones adeudarse con cargo a su piso de

⁶ 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 (Valenzuela, 2019: p. 15).

financiamiento anual e incluyó dentro del 10% del precio de los aportes en cobre que CODELCO realizara al exterior (MINDEF, 2021).

Las últimas modificaciones a la Ley N° 13.196 se realizaron los años 1985 y 1987 mediante las leyes N° 18.445 y 18.628. El primer cuerpo legal añadió la venta de los subproductos del cobre a la base del gravamen del 10% y elevó el piso anual de financiamiento a USD180.000.000; el segundo, estableció que, para la inversión de los fondos contenidos en la cuenta del CONSUDENA, se requería el voto favorable de los Comandantes en Jefe de cada Institución (MINDEF, 2021).

Mediante el Decreto N° 124 de 2004 del Ministerio de Defensa Nacional, se aprobó el nuevo reglamento complementario de la Ley N° 7.144, derogándose el decreto N° 13 de 1958 que regía sobre la materia. Cabe aclarar que este reglamento regula la orgánica del CONSUDENA y, no es propiamente hablando, un reglamento de ejecución de la Ley N° 13.196, aunque habitualmente se refieran a él como «Reglamento de la Ley de Cobre» (MINDEF, 2021).

Es así como al 2010, cuando se promulgó la Ley N°20.424, la ley Reservada del Cobre había sufrido múltiples modificaciones, las que se resumen en que los ingresos provenientes del 10% de las ventas al exterior de cobre y sus derivados, realizadas por CODELCO, tenían el propósito de financiar proyectos de inversión en capacidades militares y mantenimiento del Potencial Bélico, incluyendo la infraestructura asociada (Valenzuela, 2019: p. 15).

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

En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, se puede señalar que la fórmula de financiamiento de la adquisición de capacidades militares para las Fuerzas Armadas a través de la Ley N.º 13.196 data desde hace más de 70 años, con cuatro modificaciones mayores en dicho lapso. Dos de ellas, la de 1974 y la de 1985, que aumentaron los montos mínimos de recaudación para servir a los fines que se encomendaron al CONSUDENA por la Ley N.º 7.144, absorbido en todas sus funciones por el Ministerio de Defensa Nacional de acuerdo con la Ley N.º 20.424 y por el Consejo Asesor para Inversiones en Defensa, son las más sustantivas (De Pablo, 2012).

Un hecho relevante y significativo es la modificación del año 2004 que le resta injerencia a las Fuerzas Armadas sobre los excedentes de la Ley del Cobre, ya que este acto administrativo le puso fin a la repartición por tercios y sólo les asegura el piso señalado en la Ley a las instituciones, quedando los recursos restantes como fondos concursales o de interés conjunto, debiendo generar una nueva institucionalidad como el Consejo Asesor para Inversiones en Defensa Nacional para la transparencia en los procesos de desarrollo de fuerza y adquisición, tecnificando y generando nuevos niveles de decisión en este proceso, donde adquiere un papel protagónico el Ministro de Defensa Nacional, siendo este un argumento más de la transformación de un ministerio administrador a uno conductor (De Pablo, 2012).

La existencia de la Ley Reservada del Cobre ha tenido aspectos positivos como negativos para la Defensa Nacional. Por una parte, y en un período especialmente complejo de la historia nacional contemporánea, aseguró un cierto nivel de recursos cuyo propósito específico era la inversión en sistemas de armas, en el mismo momento en que el estado del equipamiento de las Fuerzas Armadas resultaba claramente deficiente respecto a los desafíos previsibles y que más tarde hubo que enfrentar. No obstante, también ha existido un lado negativo, ya que al mantener fuera del análisis de las compras militares a las diferentes corrientes políticas representadas en el Congreso Nacional, se incentivó su marginación de un tema complejo y de interés para toda la sociedad, pero fundamental para la estabilidad de largo plazo de la Nación (De Pablo, 2012).

3.4. LEY N° 21.174 “NUEVO MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE LAS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS DE LA DEFENSA NACIONAL”.

El propósito de esta ley 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 (Valenzuela, 2019: p. 18).

De esto se puede deducir que los objetivos de la ley son los siguientes:

- Aumentar la eficiencia en el gasto de los recursos asignados a las FAs., eliminando la división en tres tercios, uno para cada institución, priorizando las capacidades militares y estratégicas a generar por sobre los intereses de cada rama de las FAs.
- Aumentar la transparencia mediante la discusión parlamentaria del presupuesto, aumentando los controles del Congreso Nacional y de la Contraloría General de la República, haciendo que el gasto en defensa cumpla con los niveles de gestión presupuestaria y que sea de conocimiento de las autoridades civiles.
- Para lograr lo anterior, permitir un adecuado control civil y democrático que exigen los fondos públicos, lo que permita generar un gasto transparente y en conocimiento de las autoridades civiles.

3.4.1. Generalidades de la Ley N° 21.174.

La nueva ley de financiamiento tiene 12 puntos claves, los que fueron destacados por la SSFAs en su portal de noticias luego de la aprobación de la nueva “Ley de Financiamiento de las Capacidades Estratégicas de las Fuerzas Armadas”, por parte de la cámara de diputados (SSFAs. 2019).

Estos elementos claves son los siguientes (Valenzuela, 2019: p. 18):

1. Política de Defensa: Se establece una política de Defensa como criterio orientador de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional, que será presentada ante las comisiones técnicas de la Cámara y el Senado. Esta política concretizará la planificación para el Desarrollo de la Fuerza que

tendrá una duración no inferior a 8 años. Esta planificación derivará en un plan cuatrienal de inversiones.

2. Fondo Plurianual de Capacidades Estratégicas: Este fondo les da estabilidad a las inversiones 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.
3. Consejo del Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas. Este nuevo consejo estará encargado de la programación y control de flujos financieros y su administración financiera a cargo del Banco Central.
4. Proyección al cuarto año. La 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 Nacional.
5. Aporte basal. Se fija un aporte basal para el mantenimiento, sostenimiento y actualización de las capacidades estratégicas existentes, que corresponde a un monto promedio de los aportes basales enterados al Fondo Plurianual en los seis años inmediatamente anteriores al año en que se aprueba el aporte anual (Art. 101).
6. Fondo de Contingencia Estratégico. Este fondo permitirá enfrentar situaciones de crisis y financiar material bélico severamente dañado como consecuencia de emergencias o catástrofes. También permitirá anticipar una adquisición de material bélico contemplada en la planificación del desarrollo de la fuerza, cuando por las características y disponibilidad sea necesaria dicha adquisición. La administración financiera de los recursos del fondo estará a cargo del Banco Central.
7. Los siete controles civiles y democráticos, por parte de la Contraloría General de la República (CGR) y del Congreso Nacional:

- a) En forma previa, el Ministro de Defensa, deberá presentar al Congreso y sus comisiones de Defensa el plan cuatrienal de inversiones, lo que se hará meses antes de la discusión de presupuesto.
 - b) Luego el Congreso votará en la Ley de Presupuesto la proyección del aporte al cuarto año y el aporte anual.
 - c) Control de la Contraloría General de la República a los decretos que aprueban el programa cuatrienal de inversiones a través de observaciones y auditorías. Si la Contraloría hace observaciones, el ministro de Defensa deberá informa de estas a la Cámara de Diputados.
 - d) Control de las comisiones técnicas del Congreso Nacional al anticipo de adquisiciones. El Ministro de Defensa Nacional deberá informar dichos anticipos, en sesión secreta a las comisiones técnicas de cada Cámara del Congreso Nacional.
 - e) Control y fiscalización ejercido por la Contraloría General de la República, sobre el financiamiento, inversiones y gastos relacionados con las capacidades estratégicas.
 - f) Una vez al año, el ministro de Defensa Nacional informará sobre la forma de materialización de las capacidades estratégicas en sesión secreta y conjunta de las comisiones de Defensa Nacional del Congreso.
 - g) Control de comisiones técnicas del Congreso Nacional en relación con el anticipo de adquisiciones.
8. Fin del piso mínimo. Se elimina el piso mínimo para “Actividades Generales” de las Fuerzas Armadas establecido en la Ley de Presupuestos.
9. Fin del piso mínimo para gastos reservados. Se elimina el piso mínimo de gastos reservados contemplado hasta ahora para las Fuerzas Armadas.
10. Proyecto de ley para regular sistema de compras de capacidades estratégicas. Dentro de los seis meses siguientes a la publicación de la ley, el Presidente de la República deberá enviar al Congreso Nacional un proyecto de ley que regule el sistema de compras que se realice con cargo al Fondo Plurianual para las capacidades estratégicas. El proyecto de ley

deberá incorporar mecanismos de control civil y democrático, resguardando el secreto o la reserva cuando corresponda.

11. Deroga Ley Reservada del Cobre. Se deroga la ley N° 13.196, Reservada del Cobre, subsistiendo el impuesto del 10% a beneficio fiscal por un período de nueve años, disminuyendo desde el año diez un 2,5% por año hasta llegar a 0% en el año doce.
12. Recursos remanentes de Ley del Cobre a Fondo de Estabilización. Los recursos remanentes de la Ley Reservada del Cobre no irán a las FAs., sino que se incorporarán al Fondo de Estabilización Económica y Social establecido en la ley 20.128 sobre responsabilidad fiscal.

De los elementos claves mencionados anteriormente se puede destacar dos de ellos, el primero es la creación del Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa y el Fondo de Contingencia Estratégico, los que serán analizados a continuación.

3.4.2. Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa.

El art. N° 100 de la Ley N° 21.174, establece que este fondo estará constituido por los siguientes recursos (Congreso Nacional, 2019):

1. Un monto equivalente al 55% del total de los recursos de la cuenta N° 9.154, de la Ley N° 13.196, en la Tesorería General de la República, al 31 de diciembre del año 2017, que le sean traspasados en conformidad a la ley. Estos recursos serán enterados en una o más transferencias en moneda nacional o extranjera en un período de hasta cuarenta y ocho meses.
2. Los que contemple la Ley de Presupuestos del Sector Público para cada año, considerando el programa cuatrienal de inversiones.
3. Los intereses que devenguen las inversiones del Fondo.
4. Los demás aportes que establezca la ley.

Se derivará de la planificación del desarrollo de la fuerza un programa cuatrienal de inversiones en material bélico, infraestructura asociada y gasto de sostenimiento correspondiente, aprobado por el Ministerio de Defensa Nacional e informado a la Dirección de Presupuestos.

Sin embargo, previo a la aprobación, durante el primer semestre de cada año, el Ministerio de Defensa Nacional deberá presentar ante las comisiones técnicas de cada cámara del Congreso Nacional la actualización del programa de inversiones con el objeto de mantener de un modo continuo en el tiempo una programación de financiamiento para un período de cuatro años, dicha presentación deberá explicitar los ajustes correspondientes al cuarto año, acorde con la planificación del desarrollo de la fuerza derivada de la Política de Defensa Nacional.

Las inversiones que sean aprobadas se concretarán en proyectos evaluados y priorizados en conformidad con la ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, que serán identificados de manera compatible con el programa de inversiones, las que se aprobarán mediante decreto supremo reservado conjunto de los Ministerios de Defensa Nacional y de Hacienda.

En relación al aporte anual que la Ley de Presupuestos del Sector Público entere al Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa, señala que contemplará un aporte basal que no podrá ser inferior al monto promedio de los aportes basales enterados a dicho fondo en el período de seis años inmediatamente anteriores al año en que se aprueba el aporte anual que se deba efectuar conforme a la ley de presupuestos del sector público, correspondiente al cuarto año del programa cuatrienal de inversiones.

El aporte basal señalado, será establecido mediante decreto supremo, por orden del Presidente de la República, que llevará las firmas de los Ministros de Defensa Nacional y de Hacienda.

3.4.3. Fondo de Contingencia Estratégico.

Este fondo está 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 contemplado 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.

Finalmente, el Ministro de Defensa Nacional deberá informar una vez al año, en sesión conjunta y secreta de las comisiones de Defensa Nacional de ambas cámaras del Congreso Nacional, sobre la forma en que se están materializando las capacidades estratégicas de la defensa definidas en la planificación del desarrollo de la fuerza y financiadas conforme a lo dispuesto en este párrafo.

3.5. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA LEY DEL COBRE Y LA ACTUAL LEY N° 21.174.

Para realizar un análisis comparativo se establecieron algunos factores que son importante destacar tanto en la Ley N° 13.196 y la Ley N° 21.174, con el propósito de comparar el contenido de cada una bajo un mismo factor de análisis y luego establecer algunas conclusiones respecto a las diferencias identificadas producto de la modificación del financiamiento del desarrollo de capacidades de las FAs. Los factores de análisis para realizar la comparación e identificar las diferencias son los siguientes:

1. Objetivo de la ley
2. Financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa
3. Clasificación de los gastos (secreto, reservado)
4. Planificación del desarrollo de la fuerza
5. Controles Civiles

Tabla 2 "Comparación de las Leyes de Financiamiento"

Contenidos	Ley N° 13.196 (del cobre)	Ley N° 21.174 (nuevo financiamiento)
Objetivo de la Ley	"Destinar ingresos provenientes del 10% de ventas al exterior de cobre y derivados, realizadas por CODELCO, para financiar la 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".
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. Se destaca la característica que se le da a la nueva ley, respecto a la transparencia y los controles civiles. Sin embargo, el		

concepto de estabilidad queda en duda cuando sea puesta en marcha, ya que, si bien la ley establece el proceso del financiamiento de forma teórica, nadie asegura su funcionamiento cuando sea puesta en práctica, principalmente, por que la discusión presupuestaria pasara a discusión y aprobación del Congreso Nacional, donde los intereses particulares pueden ser un factor que afecte la discusión del financiamiento de las capacidades estratégicas cuando se vote por la Ley de Presupuesto que incluye la proyección del aporte al cuarto año y el aporte anual.

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).	• 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 estratégicas (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).
• 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, 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		

Clasificación de los Gastos de las 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). Ley N° 20.977 (2016), eliminó el carácter secreto o reservado de la Ley N° 13.196, exigiendo su publicación (Art. único).	Documentación originada de los controles civiles será, clasificada como reservada y secreta resguardando la seguridad nacional. Dispone que la CGR, diseño procedimientos internos para mantener el resguardo de la información con clasificación reservada y secreta. 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.
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.		
Planificación del Desarrollo de la Fuerza.	No se encuentra declarado tácitamente.	Planificación de Desarrollo de la Fuerza. • 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)

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

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).
-----------------------------------	---	---

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.

Fuente: Cuadernillo de Difusión de Pensamiento de Estado Mayor N° 43 (Valenzuela, 2019: p. 21-23).

3.5. DIFERENCIAS IDENTIFICADAS ENTRE AMBAS LEYES DE FINANCIAMIENTO.

Luego de realizado el análisis comparativo se puede identificar las principales diferencias entre ambas leyes, las cuales se detallan a continuación:

- **Objetivo de la ley:** Se destaca el concepto de transparencia y la ejecución de los controles civiles, ya sea el Congreso Nacional y la Contraloría General de la República, lo que provocará como consecuencia la legitimidad de los procesos de planificación de desarrollo de capacidades, en el buen sentido que será una decisión que tomará el nivel político, bajo los controles institucionales. Por lo tanto, un gasto

de defensa legitimado por los controles civiles de las instituciones del Estado, donde está representada toda la sociedad, generará una mayor transparencia y valorización por todos los sectores del país, reduciendo las desconfianzas y permitiendo tener una planificación de desarrollo de la fuerza con un marco regulatorio legitimado.

- **Financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa.** Uno de los elementos más importantes a considerar es 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. Por otra parte, es importante destacar que se elimina la división arbitraria de los fondos en los tres tercios, priorizando el desarrollo de capacidades militares, independiente de las Instituciones de las FAs, porque el objetivo final es obtener capacidades estratégicas, y que den respuesta al Nivel de Ambición establecido por el Presidente de la República, esto le da un carácter de eficiencia en el gasto de los recursos, ya que se gasta conforme a las orientaciones del nivel político relacionado a lo que se espera de las FAs.

En este sentido, es el Ministerio de Defensa quien aprueba los proyectos de inversión, evitando la acumulación de recursos como ocurría con la antigua Ley, es decir, el nuevo financiamiento es más eficiente en la gestión de los recursos, porque invierte en capacidades militares que en conjunto generen capacidades estratégicas, centralizando la discusión y aprobación de los proyectos de inversión, conforme a los recursos disponibles en el Fondo Plurianual para las capacidades estratégicas, evitando compras individuales por cada una de las FAs., y la acumulación de fondos en las cuentas individuales de cada una de ellas.

- **Clasificación de los gastos (secreto, reservado).** 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. Por lo tanto, si bien hay más controles por distintos organismos del Estado, se mantiene su condición de reservado y secreta. Se mantiene los niveles de confidencialidad en

las materias que afectan la seguridad nacional, pero se profundiza en la legitimidad que los controles civiles le entregan al proceso.

- **Planificación del desarrollo de la fuerza.** La nueva Ley estipula una planificación de desarrollo de la fuerza, que es coherente a una política de defensa y política militar, y la Ley N° 20.424, por lo tanto, hay una coherencia en todo el marco legal y doctrinario en relación al concepto. Existe una diferencia temporal en la publicación de todos estos textos, sin embargo, se destaca que el desarrollo de la fuerza está inserta en todos ellos. Sin embargo, lo más importante es la creación del Fondo Plurianual para las capacidades estratégicas que entrega los recursos para el desarrollo de capacidades. Sumado a esto, está la creación del Fondo de Contingencia Estratégico, que permite enfrentar gastos imprevistos, tanto para el desarrollo de capacidades como para enfrentar crisis o conflictos. Es decir, hace que el financiamiento sea más flexible y con un carácter previsor, todos ellos regulados por el nivel político.
- **Controles Civiles.** La inclusión de 7 controles nuevos tendientes a subsanar problemas de transparencia y probidad en el uso de los recursos es el factor diferenciador más relevante. Los controles ejercidos por el Congreso Nacional y la Contraloría General de la República, le entregan un atributo de transparencia y probidad al financiamiento de las capacidades estratégicas que le brindan un carácter de legitimidad importante, principalmente, porque a través del Congreso, donde toda la sociedad esta representada, se aprueba la Ley de Presupuesto Anual incluyendo la proyección del aporte anual del año cuarto presentada por el Consejo del Fondo Plurianual. En la práctica, esto quiere decir que el Financiamiento para el desarrollo de capacidades y los propios proyectos de inversión pasaran por un control civil, en donde todos podrán intervenir para la aprobación de estos. Con la ejecución de este control, el desarrollo de capacidades militares tendrá una mayor legitimidad.

En resumen, del análisis anterior se puede señalar que la nueva Ley de financiamiento posee las siguientes características:

- **Legitimidad:** por la existencia de mayores controles y por sobre todo que son realizados por instituciones civiles, el Congreso Nacional y la Contraloría General de la Republica.
- **Eficiencia:** Los proyectos de inversión serán desarrollados por las instituciones de las FAs., sin embargo, serán aprobadas y financiadas por el Ministerio de Defensa, las que estarán priorizadas conforme a las orientaciones del nivel político. De esta manera deja de existir la división arbitraria de los fondos en tres tercios, existiendo solo un fondo, que será invertido en capacidades estratégicas que el nivel político oriente, independiente de las necesidades individuales de las instituciones de las FAs., además se incluyen los proyectos del EMCO, es decir, el desarrollo de capacidades con su respectivo financiamiento se definirá conforme a las prioridades y objetivo que el nivel político apruebe.
- **Seguridad:** Se mantiene el carácter de reservado y secreto a todo lo que tenga que ver con el financiamiento y el desarrollo de capacidades militares, sin embargo, la cantidad de controles civiles aumenta, los que deberán manejar esta información con la debida clasificación de seguridad correspondiente no afectando a la seguridad nacional.
- **Integración y coherencia:** la creación del Fondo Plurianual y del Fondo de Contingencia Estratégico, además del presupuesto anual, se integran perfectamente a la planificación de desarrollo de la fuerza con un horizonte de 8 años, y a la planificación de empleo de la fuerza con un horizonte de 4 años, integrando por lo tanto la dimensión planificación con la de financiamiento conforme al marco legal y regulatorio vigente. Esto permite que exista una coherencia entre lo que se necesita desarrollar con lo que se puede desarrollar de acuerdo con la realidad del presupuesto del gasto público.
- **Flexibilidad:** la existencia de un Fondo de Contingencia Estratégico le entrega cierta flexibilidad al desarrollo de capacidades, ya que se puede complementar el Fondo Plurianual en caso de existir algún proyecto de inversión que se desarrolle por oportunidad de mercado o por la ocurrencia de alguna crisis,

emergencia nacional y conflicto. Por otra parte, el Presidente de la Republica que asuma el mando podrá realizar modificaciones a los proyectos de inversión y al financiamiento de las capacidades estratégicas durante el primer año de mandato. Estas características permiten ir actualizando durante periodos prudentes la planificación de desarrollo de la fuerza.

- **Transparencia y probidad:** el ejercicio del control por parte de instituciones civiles pertenecientes al Estado, entrega una característica fundamental que es la confianza, ya que el gasto público se esta haciendo en forma transparente y bajo estándares de probidad, generando un efecto positivo en todos los sectores de la sociedad. Por lo tanto, el desarrollo de capacidades debería ser percibido como aquel gasto público que la sociedad pone a disposición de la FAs., teniendo la certeza que se ejecuta bajo altos estándares de transparencia y probidad.

3.6. CONCLUSIÓN.

En síntesis, una vez realizado el análisis comparado entre la antigua Ley del Cobre y la nueva Ley de Financiamiento de Capacidades Estratégicas, se puede establecer lo siguiente:

1. Los objetivos de la nueva Ley de Financiamiento que se pueden establecer son los siguientes:
 - Aumentar la eficiencia en el gasto de los recursos asignados a las FAs.
 - Aumentar la transparencia mediante los controles civiles.
 - Aumentar la transparencia y probidad.
2. La estructura de financiamiento de las FAs., se realiza en base a dos formas generales: la primera corresponde al financiamiento de las “actividades generales”, que se mantiene y que corresponde en parte importante al actual presupuesto de la Defensa, que es el mismo que se ejecutaba cuando se encontraba en vigencia la antigua Ley del Cobre, sin embargo, se elimina su piso mínimo; y la segunda, el financiamiento para las capacidades estratégicas, que está dividida en el Fondo

Plurianual para las capacidades estratégicas y el Fondo de Contingencia Estratégico.

3. Lo relevante de lo anterior, es que será aprobada por Decreto Supremo, previo control y opinión del Congreso Nacional y Contraloría General de la República, además, el Presidente de la Republica entrante podrá realizar las modificaciones pertinentes durante su primer año de mandato. El actual financiamiento permitirá desarrollar sistemas de armas, equipamiento bélico e infraestructura asociada, para garantizar los medios necesarios para la Defensa Nacional.
4. Otro aspecto importante es que al ejecutar un proyecto de inversión se considera el gasto por la capacidad militar adquirida y, además, el costo de su mantenimiento en el tiempo, lo que se denomina ciclo de vida y esta desarrollado en el capítulo anterior.
5. Finalmente, y luego del análisis comparativo se pueden establecer las siguientes características que posee el nuevo financiamiento para el desarrollo de capacidades:
 - Legitimidad.
 - Eficiencia.
 - Seguridad.
 - Integración y coherencia.
 - Flexibilidad.
 - Transparencia y probidad.

En conclusión, se puede establecer que la nueva Ley de financiamiento de la capacidades estratégicas reúne características que la antigua Ley del Cobre no poseía, adaptándose a los nuevos desafíos impuestos por la sociedad, en base a transparencia, probidad y legitimidad, esto permitirá enfrentar la discusión presupuestaria de defensa integrando a todos los sectores de la sociedad, bajo una estructura integrada, flexible y lo más importante, que permita una discusión democrática donde todas las instituciones controladoras del Estado participen del

proceso, de tal manera, que el desarrollo de capacidades militares y su financiamiento permita cumplir con los requerimientos de las FAs., para dar cumplimiento a las tareas y misiones derivadas de las respectivas áreas de misión ,con el propósito principal de proteger a la población, mantener la soberanía nacional y la integridad territorial, mediante una disuasión efectiva.

CAPÍTULO IV

MODIFICACIÓN DEL GASTO EN DEFENSA Y SUS EFECTOS EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES MILITARES PARA LA DISUASIÓN

4.1. ANTECEDENTES.

El propósito del presente capítulo es dar respuesta al objetivo específico N° 3: “determinar los efectos que se podrían generar por la implementación de la actual planificación del gasto en defensa en el desarrollo de capacidades militares para la disuasión”, lo que permitirá dar respuesta a la tercera pregunta específica de la investigación.

Conforme a lo anterior este capítulo tiene como propósito identificar aquellos posibles efectos en el desarrollo de capacidades militares para la disuasión, tomando en consideración el análisis comparado entre la Ley del Cobre y la nueva Ley de financiamiento de las capacidades estratégicas, realizado previamente.

Por otra parte, se analizará el concepto de disuasión, con la mirada de distintos autores lo que permitirá establecer una definición común, con el propósito de identificar cómo el desarrollo de capacidades y los elementos del poder nacional repercuten en la disuasión.

Para lograr lo anterior, se realizará un análisis documental de la bibliografía seleccionada, y además será complementado por un cuestionario a expertos que permita completar el análisis documental, de tal manera que ambos análisis permitan aportar para dar respuesta a la presente pregunta de investigación.

4.2. DESARROLLO DE LA DISUASIÓN.

4.2.1. Conceptualización de la disuasión.

En el capítulo I de la presente investigación, se definió el concepto de disuasión desde la mirada que plantea el Libro de la Defensa del año 2017, con el propósito de identificar la visión del Estado de Chile respecto al

concepto, pero a continuación, se profundizará el análisis, con motivo de identificar la definición y aquellos elementos que la componen, a través de un análisis de distintos autores y así determinar cómo el desarrollo de capacidades aporta a la generación de disuasión.

Para desarrollar este punto, se debe aclarar que no hay un consenso respecto a la definición de disuasión, encontrando distintas aproximaciones de cada autor, en este sentido, Bustos y Rodríguez indican que: “se ha podido evidenciar que no existe unidad de criterio en cuanto a la manera en que la disuasión debe manifestarse e implementarse, siendo objeto de variadas definiciones e interpretaciones que es necesario revisar y estudiar (Bustos, M. Rodríguez, P. 2004: p. 10).

Sin embargo, estos mismos autores señalan que:

El desarrollo de un poder nacional equilibrado y consistente es tal vez el elemento de mayor relevancia para sostener un efecto disuasivo, especialmente en el mundo globalizado de nuestros días, por cuanto se potencia el desarrollo de las fuerzas y otorga una mayor estatura político-estratégica, que redundando en un mayor grado de influencia en el ámbito internacional, contando, en consecuencia, con mejores herramientas para la promoción y defensa de sus intereses (Bustos, M. Rodríguez, P. 2004: p. 27).

La definición más clásica de disuasión la establece Beaufré al plantear que: la disuasión tiende a impedir que una potencia adversaria tome la decisión de emplear sus armas, o más generalmente, que actúe o reaccione frente a una situación dada”, “es un resultado psicológico el que se busca mediante la amenaza (Beaufré, A. 1980: p. 23).

Asimismo, al analizar los diferentes autores referentes en el estudio de la disuasión como Barry Buzan (1991), Leo Hamon (1969), John Mearsheirmer

(1983) y John Collins (1980), es plausible evidenciar y establecer los siguientes elementos comunes (Guzmán, R. 2021.p 133):

- La disuasión se presenta como un enfoque preventivo, de carácter psicológico dirigido hacia la mente del adversario, con el propósito de mantener un status quo, sin llegar hacer uso coercitivo de los medios militares para la solución de controversias.
- La disuasión forma parte de la capacidad negociadora de un Estado, se desarrolla en todos los campos de acción del poder nacional y constituye una herramienta del conductor político, en el contexto de las relaciones internacionales.
- Desde una mirada estratégica, busca un efecto en la percepción adversaria, en relación con la fortaleza de las capacidades que posee el país disuasor y de su voluntad política para emplear el poder nacional, en resguardo de su interés nacional.
- La disuasión constituye el adecuado equilibrio entre el desarrollo y la defensa de un país.

Por otra parte, en el ámbito nacional y más contemporáneo, el autor Ricardo Guzmán U. (2021), luego de realizar un análisis de distintas definiciones del concepto de disuasión, señala que:

La disuasión es el efecto que se provoca en la percepción de una potencial amenaza, el cual es medido a través de su conducta, con el propósito de que esta no realice acciones hostiles en contra del Estado. Esto, sustentado en las capacidades nacionales, con énfasis en las capacidades militares, la credibilidad del mensaje y la voluntad política de su empleo (Guzmán, R. 2021: p. 136).

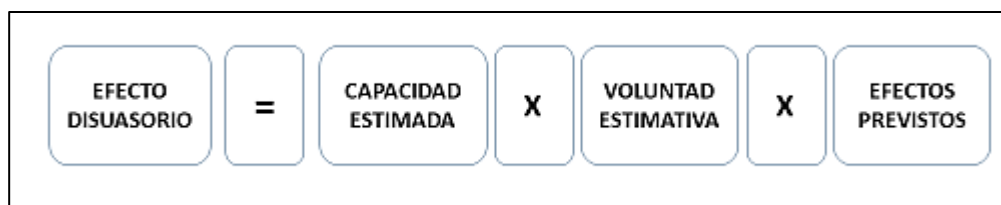
En este sentido, el concepto de disuasión a emplear en este estudio corresponderá al definido por R. Guzmán, porque es más contemporáneo y en

su elaboración considera diferentes elementos, entre ellos, las definiciones de autores de diferentes años y además, incluye las diferentes acepciones establecidas en los libros de la defensa, por lo tanto, esta definición aborda bibliografía nacional que le entrega un valor adicional y la hace atingente a la presente investigación.

4.2.2. Efecto disuasivo.

A partir del concepto definido, y a la pregunta: ¿cómo puede medirse el efecto logrado a través de la capacidad de un Estado?, el doctor Rafael Calduch Cervera, señala que “la disuasión contiene elementos cuantificables y otros susceptibles de descripción y estimación, pero de difícil cuantificación real” (Guzmán, R. 2021: p. 139).

Figura 6 "Efecto Disuasorio"



Fuente: Revistas Ensayos Militares Vol. N° 07. (Guzmán, R. 2021: p. 140)

De la figura N°5 se puede establecer que el efecto disuasorio es igual a la capacidad estimada del poder coactivo, multiplicada por la voluntad estimada de aplicar el poder coactivo en caso de incumplimiento del rival de las condiciones establecidas para evitar la escalada y, finalmente, multiplicada por los efectos previstos para el uso del poder coactivo. Obviamente si alguno de estos elementos no se presenta, el efecto disuasorio no se produce (Guzmán, R. 2021: p. 140).

De este análisis se infiere que la capacidad estimada corresponde a las capacidades nacionales. Entre ellas se destacan las capacidades militares que desarrollan las FAs., y que ponen a disposición del Estado, y su importancia radica, en que si no están desarrolladas no hay disuasión, y, por el contrario,

el desarrollo de éstas significará un factor multiplicador en el efecto disuasorio, por lo tanto, tiene un valor fundamental en la ecuación del efecto disuasivo.

Siguiendo la línea de las capacidades nacionales de un Estado a las que se refiere R. Guzmán, y que también se les conocen como elementos del poder nacional, el autor J. Griffiths los vincula con la seguridad del Estado, indicando que estos se encuentran a su disposición, con la finalidad de que den vida a la estrategia política para lidiar con las amenazas a la seguridad nacional. En este sentido indica que “el énfasis en el empleo de cada uno define la estrategia de seguridad a adoptar. Lo importante es privilegiar los instrumentos adecuados de acuerdo con la naturaleza de la amenaza” (Griffiths, J. 2011: p. 598).

Luego, el autor clasifica los instrumentos del poder nacional, señalando que existen los duros: uso de la fuerza (militar), respaldados por la acción jurídica y los blandos: uso de medidas complementarias como las jurídicas, sociales, diplomáticas y económicas (Griffiths, J. 2011).

Se puede señalar que la disuasión no es un objetivo en sí mismo, sino que es una consecuencia derivada de las fortalezas de las capacidades del estado representado por los elementos del poder nacional, de la voluntad política de emplearlas y que finalmente la conjunción de estos elementos, producirán la credibilidad de la disuasión. Estos elementos señalados se pueden identificar en lo que establece J. Castro al señalar que “la estrategia disuasiva posee tres componentes, la voluntad, las capacidades y la credibilidad” (Castro, J. 2011).

En resumen, el poder nacional desarrollado por un Estado a través de sus elementos constitutivos, como la diplomacia, la economía y principalmente el poder militar, le permitirá generar disuasión. Es en este sentido, y para desarrollar el poder militar se requiere formar capacidades estratégicas, las que están constituidas por diversas capacidades militares desarrolladas por las Fuerzas Armadas y el EMCO, todas ellas orientadas por el Nivel de Ambición declaradas por el nivel político (SSD. 2021).

Finalmente, para lograr un efecto disuasivo, el nivel político debe desarrollar los elementos del poder nacional en particular, las capacidades militares, que al multiplicarlas con la voluntad de emplearlas y la credibilidad, permitirá que el Estado pueda generar disuasión.

4.2.3. Elementos del Poder Nacional.

Los elementos del poder nacional según Beaufre, pertenecen a la parte superior de los niveles de la estrategia al que denomina “estrategia total”, y que son aquellos encargados de concebir la dirección de la guerra total. Estos son política, económica, diplomática y militar, y esta estrategia corresponde a los jefes de gobierno asistido por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional. En este caso lo militar es solo una de las áreas de su competencia (Academia de Guerra, 2017).

En este contexto, John Collins en su libro *“La gran estrategia”*, indica que:

Los intereses, objetivos, políticas y compromisos de la seguridad nacional, constituyen fines u orientaciones para que un país pueda alcanzarlos”, agregando luego que los “medios” para lograrlos son los elementos del poder nacional: el poder político sobre las mentes y actos de los hombres en el propio país y en el extranjero; las ventajas y vulnerabilidades geográficas; la economía, en especial los recursos naturales, la capacidad industrial y las finanzas; la población teniendo en cuenta su cantidad, ubicación, temperamento, moral y educación; las bases científicas y tecnológicas; las instituciones militares, con sus componentes activos y de reserva y como elemento integrador el liderazgo (Collins, J. 1975: 32-33).

De igual forma, Olivares en su libro *“Disuasión, conflicto y estrategia”*, indica que hoy en día existen cuatro campos de acción, denominados instrumentos del poder nacional, en los cuales se sustenta el Estado: “el campo de acción interno, bélico, económico y diplomático” (Olivares, L. 1986: p. 134).

Para la presente investigación, se utilizaron como elementos del poder nacional, la diplomacia, las informaciones, el poder militar y la economía. Además, la Política de Defensa Nacional agrega el poder interno que incluye las estructuras judiciales, policiales y fiscalías. Se debe destacar que el instrumento militar es provisto por el sector Defensa mediante sus FAs., y las capacidades militares que puedan generar (MINDEF, 2020. P. 12).

Las FAs. de Chile existen para la defensa de la Patria y son esenciales para la seguridad nacional⁷. Ellas son insustituibles como instrumento del poder militar del Estado para la seguridad externa, y en cumplimiento de la Constitución y las leyes, deben contribuir en casos calificados a la seguridad interna. Asimismo, como parte del Estado, deben aportar en forma coordinada al desarrollo del país, junto a otros órganos de la administración del Estado (MINDEF, 2020. P. 13).

En conclusión, los elementos del poder nacional son aquellos que permiten generar y mantener un entorno de seguridad, donde el Jefe de Estado articula diferentes instrumentos de poder e influencia estatales, tales como la diplomacia, la información, el poder militar, la economía y el instrumento de poder interno. El desarrollo de capacidades militares se encuentra inserto dentro del poder militar que es provisto por el sector Defensa mediante sus FAs, por lo tanto, a través de este elemento el desarrollo de capacidades militares permitirá alcanzar el efecto disuasivo.

4.3. LA LEY N°21.174 Y SUS EFECTOS EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES MILITARES.

Los efectos a mediano y largo plazo en el desarrollo de capacidades militares aún no son evidenciados en la práctica, ya que el proceso completo se encuentra en plena

⁷ Constitución Política de la República de Chile. Capítulo XI "Fuerzas Armadas de Orden y Seguridad Pública", art. 101°; y Capítulo IV "Gobierno", art. 39° al 43°; Ley 18.415, Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, art. 2° al 7°.

implementación y desarrollo, sumado a esto, el ciclo de cuatro años del primer plan cuatrienal puesto en ejecución aún no finaliza.

Sin embargo, luego del análisis ejecutado en el capítulo anterior sumado a la opinión de expertos se pueden identificar algunos efectos como se presenta a continuación. Para lograrlo, se utilizarán como elementos de análisis, aquellas características diferenciadoras que posee la nueva ley de financiamiento y que se identificaron en el análisis comparativo del capítulo anterior, estos son: la legitimidad, eficiencia, seguridad, integración y coherencia, flexibilidad, transparencia y probidad. Además, se consideraron la opinión de expertos que permitieron determinar tres efectos positivos y dos negativos como se detalla a continuación:

- El primer efecto positivo es la credibilidad. Esta se relaciona con la eficiencia, integración y coherencia, producto de que la planificación actual combina el desarrollo de capacidades con financiamiento a largo plazo. Esto evidencia la integración y coherencia en la planificación, lo que genera como consecuencia que el proceso sea creíble en el tiempo. En relación con esto, en un cuestionario desarrollado al Capitán de Navío Guerrero (ver Anexo 5), señala que:

La credibilidad en sí es un factor de disuasión, ya que cuando un país tiene una Política de Defensa y un Libro de la Defensa publicado y además tiene un proyecto de financiamiento de largo plazo, respaldada por una ley pública y que se da cumplimiento en el tiempo, eso sí genera disuasión, porque ese país es creíble, y cuando es creíble refleja voluntad, esa es una ventaja real.

- Como segundo efecto se puede señalar la flexibilidad, con ella se rompe el paradigma de los tres tercios⁸ que existía con la Ley del Cobre, ya que no son buenos conceptualmente, principalmente porque los requerimientos institucionales

⁸ Los tres tercios, corresponde a las cuentas creadas a partir de los recursos provenientes del 10% de la Ley del Cobre en cuatro: una por cada institución (los tres tercios) y una cuarta cuenta que se financia con las deducciones (con tope) que el CONSUDENA disponga sobre las otras tres. (MINDEF, 2022)

son distintos y los costos asociados a las capacidades militares de ellas también lo son. En cuestionario realizado al Capitán de Navío Guerrero (ver Anexo 5), señala:

Con la actual planificación, los recursos no se reparten en las instituciones en partes iguales, sino que se ejecutan inversiones conforme a las priorizaciones que el poder político establece para el desarrollo de capacidades militares, independiente de la institución a la que corresponda, entregándole cierta flexibilidad a las inversiones en defensa (Guerrero, A. 2021).

- Lo tercero es la legitimidad, lo que está relacionado con la transparencia y probidad producto de los controles civiles y democráticos, tanto en el control del gasto como del desarrollo de capacidades a través de la discusión y la aprobación de comisiones técnicas del Congreso Nacional y genera que la decisión será finalmente de carácter político. Esto le entrega nuevos estándares de probidad y transparencia al financiamiento y desarrollo de capacidades militares, ya que con la incorporación de los siete controles donde participan las comisiones de defensa de ambas cámaras del Congreso Nacional y la aprobación de la Contraloría General de la República producen como efecto transparencia y probidad ante la sociedad y por lo tanto legitimidad del proceso.
- Como aspecto negativo, relacionado con que la planificación sea a mediano y largo plazo, se puede proyectar que existe el riesgo de que algún proyecto pueda quedar obsoleto por algún motivo, principalmente porque la tecnología avanza muy rápido. En este sentido, en cuestionario realizado al Capitán de Navío Guerrero (ver Anexo 5), señala que:

En defensa se pueden identificar los siguientes tipos de obsolescencia: obsolescencia operativa, cuando un sistema no cumple con los requerimientos operacionales para otorgar capacidades militares, generado principalmente, porque la amenaza adquirió una capacidad tecnológicamente superior; obsolescencia logística, cuando el sostenimiento de un sistema se hace inaceptable por el valor asociado o es

inviabile por la inexistencia de soporte logístico y obsolescencia técnica, cuando hace referencia a la necesidad de recambio de un aparato tecnológico simplemente por el hecho de que aparece una nueva versión de este, incluso aunque los cambios no sean significativos, ni el producto anterior haya llegado a su vida útil.

- Por último, un factor que pudiese ser negativo, aunque solo es una inquietud, es que el poder político modifique los fondos asignados a proyectos de desarrollo de capacidades. Si bien es poco probable, pero ocurriría ante situaciones de emergencia como lo ocurrido en la actualidad con la pandemia y la reasignaron de fondos públicos para enfrentar esta crisis sanitaria, donde los recursos asignados en defensa fueron reajustados y enviados al Ministerio de Salud, impactando negativamente en el funcionamiento de las FAs.

En cuestionario realizado al General de Brigada Veas (ver Anexo 6), señala que:

En el mediano y largo plazo si pudiera existir un impacto en el proceso de planificación del gasto en defensa asociado principalmente a factores exógenos a las instituciones, es decir, dado que ahora la Ley dispone que el Ministerio de Defensa presente al Congreso los gastos e inversiones en defensa, éste último podría limitar, restringir o congelar las asignaciones futuras debido a situaciones políticas, sociales, sanitarias, etc. No obstante, hay que considerar que las instituciones actualmente tienen aprobados proyectos de inversión con flujos de mediano plazo, por lo que sería complejo, aunque no imposible, que estos se modificaran.

Finalmente, para optimizar y mejorar el aspecto negativo proyectado anteriormente, se requiere planificar con flexibilidad el desarrollo y financiamiento de los proyectos, esto buscando principalmente, aprovechar oportunidades de mercado para adquirir u optimizar las compras en ejecución que beneficie al desarrollo de la capacidad y, por otro lado, evaluar constantemente la implementación de una capacidad en relación con la amenaza evitando principalmente la obsolescencia operativa. De esta forma, se podría reducir el riesgo asociado a compras de mediano y largo

plazo, logrando con esto, ser más eficiente en la inversión para el desarrollo de capacidades militares.

4.4. DESARROLLO DE CAPACIDADES MILITARES Y SUS EFECTOS EN LA DISUASIÓN.

El desarrollo de capacidades militares es un proceso de la Defensa que cuenta con diferentes etapas, autoridades, niveles de toma de decisión y requerimientos de recursos para desarrollarse, es en este sentido, que se debe tener en consideración que la Defensa es un bien público puro⁹, donde los recursos para invertir en ella son finitos y deben balancearse con otras necesidades del Estado (MINDEF, 2020. p. 87). Por lo tanto, es importante tener en consideración que el gasto debe ser eficiente producto de que los recursos que el Estado pone a disposición de las FAs., cada vez son menos (Datos Macro, 2022), es por ello, que la planificación del desarrollo de la fuerza tiene una relevancia fundamental. La buena ejecución de esta planificación permitirá determinar el nivel y tipo de capacidades estratégicas que el país requiere, así como el grado de alistamiento operacional de los medios¹⁰, que se produce en un marco delimitado por el entorno de seguridad, los posibles escenarios de empleo y los recursos que el Estado disponga invertir en Defensa.

Como los recursos por lo general son escasos, se deben priorizar las inversiones en Defensa, en este sentido, el nivel político deberá establecer los niveles de riesgo aceptables, entendiendo ese “riesgo”, como una medida de la brecha existente entre la Defensa que idealmente Chile requiere para un escenario de máxima demanda posible y aquella que efectivamente posee. Se asume que no existe una solución perfecta ante la incertidumbre respecto a escenarios futuros de empleo de los medios (MINDEF, 2020. p. 87).

Lo importante e ideal es que la interacción de todas las variables se produzca en un equilibrio, donde los fines se encuentran claramente definidos, la estrategia es

9 Se entiende por bien público puro a aquel cuyo consumo es indivisible y que puede ser compartido por todos los miembros de una comunidad sin exclusión.

10 Entendido como la condición temporal que habilita a una capacidad para desarrollar con eficacia y eficiencia las operaciones que le sean inherentes.

coherente con esos fines, los medios son suficientes, los riesgos aceptables, el entorno es estable, los escenarios considerados válidos y los recursos se encuentran asegurados (MINDEF, 2020. p. 87).

Para generar disuasión, se debe considerar que esta se logra como consecuencia de los siguientes elementos: las capacidades de la nación o elementos del poder nacional, la voluntad de emplearlos y la credibilidad de lo anterior. El nivel de logro de cada uno de estos elementos definirá el nivel de disuasión que se alcanzará.

Las capacidades militares son un elemento fundamental del poder militar, por lo tanto, su desarrollo permitirá incrementarlo. En este sentido, este poder es parte de los elementos del poder nacional, lo que multiplicados con la voluntad de emplearlos y a la credibilidad del mensaje generan el efecto disuasivo.

En este sentido, la coordinación de los elementos del poder nacional en la estructura política nacional tiene ciertas deficiencias, destacando entre ellas la falta de un COSENA y de una ENSYD, que permitan coordinar e integrar todos los elementos del poder nacional para robustecer la seguridad y defensa nacional como se describió en el capítulo II, sin embargo, en lo referido al sistema de defensa nacional, en lo general, la estructura se ha ido fortaleciendo a través de la Ley N° 20.424, el DS N° 386 y la Ley N° 21.174, además de las respectivas modificaciones y actualización de los marcos normativos y regulatorios de cada institución dependiente, ha permitido generar proceso de planificación coherentes, creíbles y legitimados.

Por lo tanto, luego del análisis realizado se puede señalar que el actual proceso de desarrollo de la fuerza permite mantener el efecto disuasivo, esto se puede concluir en base a que el proceso de desarrollo de capacidades financiado por una Ley de financiamiento que considera un fondo plurianual para el desarrollo de capacidades entrega credibilidad a la ejecución de los procesos de planificación, pero también demuestra que hay una voluntad política de mantener las capacidades militares, la suma de todos estos elementos, permite concluir que efectivamente se logra mantener el efecto disuasivo.

4.5. CONCLUSIONES.

Para dar respuesta a la pregunta específica N°3: ¿cuáles podrían ser los efectos generados por la implementación de la actual planificación del gasto en defensa en el desarrollo de capacidades militares para la disuasión?, se desarrolló el presente capítulo donde inicialmente se definió el concepto de disuasión, de este concepto se analizaron distintos autores para identificar la definición que se utilizaría en la investigación. Además, se identificó los elementos que componen el efecto disuasivo, destacando que es el múltiplo de la capacidad estimada (elementos del poder nacional) multiplicada por la voluntad a emplearlo y por la credibilidad. De esta descripción se puede concluir que el no cumplimiento de algunos de estos factores anula el efecto disuasivo, además, se destaca la importancia que tiene el desarrollo de capacidades militares que dentro de la fórmula del efecto disuasivo se encuentran incluidas en la capacidad estimada, que dentro de sus elementos incluye el poder militar.

Lo anterior, derivó en la descripción de los elementos del poder nacional que lo conforman, estos son: la diplomacia, la información, el poder militar y la economía, identificando la relación existente entre el desarrollo de capacidades militares y la generación del efecto disuasivo. En síntesis, el efecto disuasivo se obtiene entre otros elementos y por la capacidad estimada, es aquí donde se encuentra incluido el factor militar y en particular el desarrollo de capacidades militares.

Luego de explicar lo anterior, se identificaron los efectos en el desarrollo de capacidades militares producto de la modificación del gasto en Defensa, efectos que se determinaron en base al análisis de las características diferenciadoras de la nueva Ley de Financiamiento que se definieron en el capítulo anterior: eficiencia, integración, coherencia, flexibilidad, legitimidad, transparencia y probidad.

En este sentido, los efectos positivos identificados están relacionados con la credibilidad, la flexibilidad y la legitimidad principalmente por el aumento de los controles civiles. Por otra parte, los efectos negativos que se pudieron identificar son el riesgo de obsolescencia del material o sistema de armas cuando durante la

ejecución del proceso de desarrollo de capacidades y por otra parte, la posibilidad de que algún proyecto aprobado quede sin financiamiento.

Finalmente, los efectos positivos declarados anteriormente son coherentes con los objetivos identificados en la nueva Ley de Financiamiento, aportando directamente en la disuasión principalmente en la credibilidad y en el desarrollo de capacidades militares. Por otra parte, los efectos negativos son supuestos que pueden ser corregidos a través de la implementación y ejecución de los planes de inversión por lo tanto no impactarían directamente en el desarrollo de la disuasión. Por lo tanto, se puede concluir que el desarrollo de capacidades militares influye directamente en el logro del efecto disuasivo a través del factor militar como elemento del poder nacional, en este sentido, los efectos positivos alcanzados productos de la modificación de la Ley de Financiamiento permitirán fortalecer la disuasión en base a la credibilidad, la flexibilidad y la legitimidad como características determinantes para el desarrollo de capacidades militares.

CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES

Durante el desarrollo del capítulo V “Conclusiones y proposiciones”, se presentan las conclusiones obtenidas como resultado de la investigación. Para lo anterior se realizará una recapitulación que permita vincular los objetivos de investigación, las preguntas específicas, la metodología para obtener resultados y las conclusiones parciales por cada uno de los capítulos precedentes. Una vez realizado lo anterior, se efectuará una valorización del trabajo investigativo, sustentado en un juicio crítico que permita destacar aspectos positivos relevantes y elementos negativos que incidieron en los resultados. Finalmente, se realizará una proposición derivada de los resultados obtenidos, exponiendo algunos vacíos que permiten vislumbrar futuras líneas de investigación.

5.1. CONCLUSIONES.

Luego de construir el capítulo I “Planteamiento del Problema de Investigación”, donde se pudo plantear los objetivos, las variables y los argumentos que justifican la investigación, se desarrolló el marco teórico referencial, a través del cual se analizaron las bases conceptuales y los conceptos nucleares asociados al tema abordado, estableciendo sus alcances conceptuales para llevar a cabo la investigación. Además, se definieron aspectos que conforman el marco metodológico, destacando su carácter descriptivo y enfoque cualitativo, así como sus límites temporales, espaciales y conceptuales, junto con la definición de los factores de análisis a emplear en los capítulos posteriores de la investigación, lo que permitió orientar el trabajo para lograr los objetivos impuestos.

El capítulo II “Estructura del Sistema de Planificación de la Defensa”, permitió dar cumplimiento al objetivo específico N° 1, el cual consiste en: “describir la estructura de la planificación del gasto en defensa y el desarrollo de capacidades militares para la disuasión en el actual Sistema de Defensa Nacional de acuerdo con la Ley N°20.424”. Para lograr este objetivo, se realizó un análisis holístico de la estructuración del Sistema de Planificación de la Defensa, en donde inicialmente se identificaron los integrantes del sistema y sus respectivas funciones en los niveles político y estratégico. Luego, se describió el funcionamiento de los procesos de planificación del gasto en

Defensa y del desarrollo de la fuerza y su respectiva vinculación donde se puede extraer lo siguiente:

- En síntesis, con la descripción del Sistema de Defensa Nacional es posible comprender el funcionamiento de la estructura que permite el desarrollo de capacidades militares a través del gasto en Defensa, desde el nivel superior representado por el nivel político hasta el nivel inferior del sistema, representado por el nivel estratégico y conformado por las Instituciones de las Fuerzas Armadas y del Estado Mayor Conjunto. En este sistema de defensa, se pudo identificar dos tipos de planificaciones, la primera la planificación para el desarrollo de la fuerza y la segunda la planificación del gasto en defensa.
- De lo anterior es importante mencionar que los documentos más significativos que se elaboran en el nivel político y que orientan el desarrollo de la fuerza y el gasto en Defensa en el nivel estratégico son: el Análisis Político y Estratégico (APE), la Evaluación de Riesgos y Amenazas (ARA), originándose así, la Directiva de Desarrollo de la Fuerza. Una vez aprobada esta directiva junto a sus anexos, en donde se destaca el Programa de Inversiones con Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas (horizonte de 12 años), recién el EMCO y las FAs., podrán presentar las respectivas iniciativas de inversión y sostenimiento, para su evaluación ministerial.
- En este sentido, se describió la estructura de la planificación primaria y la secundaria, además de las planificaciones de las propias instituciones de las Fuerzas Armadas, que permiten enlazar de forma coherente la planificación del gasto en defensa con el desarrollo de capacidades militares mediante los proyectos de inversión que se inician desde el nivel estratégico orientados por el nivel político por medio de la Directiva Presidencial de Desarrollo de la Fuerza y aprobados también por este nivel al término del proceso. Se debe destacar también, que los proyectos de inversión deben estar orientados por las tareas que deben cumplir las FAs en el ámbito de las Áreas de Misión definidas por la Política de Defensa Nacional.

- En relación al financiamiento de las capacidades militares, estas fueron financiadas históricamente por la Ley Reservada del Cobre, la que por su carácter sólo permitía la adquisición de sistemas de armas, restringiendo los egresos relacionados con la implementación, sostenimiento y operación de la capacidad, que tuvo como consecuencia el déficit estructural de las Fuerzas Armadas, sin embargo, desarrolló un mecanismo de financiamiento de las capacidades de la Defensa Nacional, que permitió generar unas Fuerzas Armadas con un importante componente tecnológico para la realidad regional y sostener un alto grado de disponibilidad operacional lo que permitió mantener la disuasión.
- Se debe destacar en relación con el marco presupuestario, que es en el sistema de inversión y gasto en defensa donde se detalla el ciclo de vida de las capacidades militares, lo que guía el proceso del gasto siendo la principal herramienta que permite que la planificación del desarrollo de la fuerza sea coherente con el gasto en defensa, por lo tanto, se puede inferir que ambos procesos se encuentran integrados. En este sentido, un proyecto de inversión se considera el gasto por la capacidad militar adquirida y además, el costo de su mantenimiento en el tiempo, lo que se denomina ciclo de vida permitiendo con esto que se pueda mantener esta capacidad a lo largo del tiempo, en coherencia con el diseño presentado en el proyecto de inversión, esto es importante debido a que permite que las capacidades militares puedan ser sostenidas a lo largo de su vida útil.
- Una capacidad militar está compuesta por los factores que se abrevian con la sigla MERODISI, estos son: Material, Entrenamiento, Recursos Humanos, Organización, Doctrina, Infraestructura, Sostenibilidad e Información. En este sentido un elemento a destacar en relación al gasto en defensa es que el financiamiento de una capacidad militar se ejecutará por distintos fondos, que dependerá del factor a financiar, por ejemplo, todo lo que es inversión en material, infraestructura asociada, sostenibilidad e información, siempre y cuando estos estén definidos o sean parte de una capacidad estratégica de defensa, será con cargo al Fondo Plurianual, el resto de los factores serán financiados por el Fondo de “Actividades Generales” del presupuesto anual de las FAs.

- Finalmente, la ejecución de este capítulo, permitió dar cumplimiento al primer objetivo específico relacionado con ejecutar la descripción de la estructura de la planificación del gasto en defensa y el desarrollo de capacidades militares para la disuasión en el actual Sistema de Defensa Nacional de acuerdo con la Ley N°20.424, permitiendo identificar cómo se relacionan los diferentes niveles de planificación, tanto para el desarrollo de la fuerza como para el gasto en defensa, sus autoridades, documentos, así como también los factores de capacidad militar y aquellos conceptos que permiten comprender el funcionamiento de los procesos dentro de la estructura del Sistema de Defensa Nacional.

El capítulo III “Diferencias entre la antigua Ley del Cobre y la actual Ley N° 21.174”, permitió dar cumplimiento al objetivo específico N° 2, el cual consiste en: “identificar las diferencias entre la antigua Ley del Cobre y la nueva Ley N° 21.174 que modifica el financiamiento del desarrollo de capacidades de las Fuerzas Armadas”. Para alcanzar este objetivo se realizó un análisis comparativo entre ambas leyes permitiendo identificar las siguientes conclusiones:

- Inicialmente se pudo identificar que existían algunos conceptos errados respecto a la Ley del Cobre lo que constantemente ponía en tela de juicio el financiamiento de las capacidades militares; la primera es que fue creada durante el gobierno militar, lo cual es absolutamente falso, ya que su creación es a partir de 1958 con la creación del CONSUDENA. La segunda era que las Fuerzas Armadas tenían independencia de los presupuestos y sus gastos, además que no eran controlados por la autoridad civil, lo que también es absolutamente falso, ya que los gastos se generan a través de Decretos Supremos firmados por el Presidente de la República, el Ministro de Defensa y el Ministro de Hacienda. También es importante señalar que cuando eran proyectos o adquisiciones importantes para las instituciones, estos eran informados a ambas cámaras.
- Sin embargo, independiente de los aspectos positivos que tenía la Ley del Cobre que permitió asegurar un cierto nivel de recursos cuyo propósito específico era la inversión en sistemas de armas, también tenía un lado negativo, ya que mantuvo al

Congreso Nacional al margen de la discusión de las compras militares, aspecto que finalmente terminó con su derogación y reemplazada por la por la nueva Ley de Financiamiento.

- Es en este sentido que se pudo establecer que los objetivos de la nueva Ley de Financiamiento son los siguientes:
 - Aumentar la eficiencia en el gasto de los recursos asignados a la FAs.
 - Aumentar los controles civiles.
 - Aumentar la transparencia y probidad.
- Por otra parte, se pudo determinar que la estructura de financiamiento de las FAs., se realiza en base a dos formas: la primera corresponde al financiamiento de las “Actividades Generales”, que se mantiene y que corresponde en parte importante al actual presupuesto anual de la defensa, que es el mismo que se ejecutaba cuando se encontraba en vigencia la antigua Ley del Cobre, sin embargo, se elimina su piso mínimo; y la segunda, el financiamiento para las capacidades estratégicas, que está dividida en el Fondo Plurianual para las capacidades estratégicas y el Fondo de contingencia estratégico.
- Para ser consecuente con el objetivo de la modificación de la ley, el Fondo Plurianual para las capacidades estratégicas y el Fondo de contingencia estratégico deben ser aprobada por Decreto Supremo, previo control y opinión del Congreso Nacional y Contraloría General de la República, además el Presidente de la Republica entrante podrá realizar las modificaciones pertinentes durante su primer año de mandato.
- Finalmente, y luego del análisis comparativo entre ambas leyes, se pudo establecer las siguientes características que posee el nuevo financiamiento para el desarrollo de capacidades:
 - Legitimidad.
 - Eficiencia.
 - Seguridad.

- Integración y coherencia.
 - Flexibilidad.
 - Transparencia y probidad.
- En conclusión, se puede establecer que la nueva Ley de financiamiento de la capacidades estratégicas permite fortalecer aquellos aspecto deficientes que poseía la antigua ley del Cobre, principalmente en aspectos de probidad y transparencia a través de los controles civiles y por otra parte, hacer que la inversión en defensa sea un proceso eficiente en el gasto de los recursos públicos permitiendo que las FAs cumplan con las tareas derivadas de las respectivas áreas de misión, con el propósito principal de proteger a la población civil, mantener la soberanía nacional y la integridad territorial, mediante una disuasión efectiva.

El capítulo IV “Efectos en el Desarrollo de Capacidades Militares para la Disuasión”, permitió dar cumplimiento al objetivo específico N° 3, el cual consiste en: “determinar los efectos que se podrían generar por la implementación de la actual planificación del gasto en defensa en el desarrollo de capacidades militares para la disuasión”. En este aspecto, y una vez identificados las características de la nueva Ley de Financiamiento del capítulo anterior, se puede concluir lo siguiente:

- Inicialmente se definió el concepto de disuasión que se utilizaría en la investigación como resultado del análisis de distintos autores especialistas en el tema. Luego de su definición, la disuasión se identificó con los elementos que la componen, lo que se expresa a través de una ecuación que explica el efecto disuasivo, destacando que es el múltiplo de la capacidad estimada (elementos del poder nacional) multiplicado por la voluntad a emplearlo y por la credibilidad. De esta descripción se puede concluir que el no cumplimiento de algunos de estos factores anula el efecto disuasivo.
- En este sentido, se pudo destacar la importancia que tiene el desarrollo de capacidades militares en el logro del efecto disuasivo, ya que se identificó que forma parte de los elementos del poder nacional, y, por lo tanto, esta es un componente de la capacidad estimada en la formula del efecto disuasivo. Por lo tanto, si la

planificación del desarrollo de la fuerza y del gasto en defensa no permiten y debilitan el desarrollo de capacidades militares, inmediatamente se verá afectada la disuasión.

- Luego de explicar lo anterior, se identificaron los efectos en el desarrollo de capacidades militares producto de la modificación del gasto en defensa, efectos que se determinaron en base al análisis de las siguientes características de la nueva Ley de Financiamiento que se definieron en el capítulo anterior: eficiencia, integración, coherencia, flexibilidad, legitimidad, transparencia y probidad. Los efectos positivos y negativos se resumen como sigue:

Efectos positivo:

- Credibilidad.
- Flexibilidad.
- Legitimidad.

Efectos negativos:

- Obsolescencia.
- Proyectos aprobados sin inversión.

Los efectos positivos identificados son relevantes principalmente porque le dan legitimidad al debate sobre el financiamiento de las Fuerzas Armadas, haciendo participe a diversos sectores civiles en los controles sobre materias de defensa, en este sentido, al identificar las características diferenciadoras de la nueva Ley de financiamiento y en base a este análisis realizado, se puede señalar que el actual proceso de desarrollo de la fuerza junto a sus respectivos proyectos de inversión, aportan directamente al logro del efecto disuasivo.

Junto con lo anterior, los efectos positivos declarados anteriormente son coherentes con los objetivos identificados en la nueva Ley de financiamiento, aportando directamente en la disuasión principalmente en la credibilidad del proceso de desarrollo de capacidades militares. Por otra parte, los efectos negativos

identificados, son supuestos que pueden ser corregidos a través de la implementación y ejecución de los planes de inversión por lo tanto no impactarían directamente en el desarrollo de la disuasión.

En resumen, se puede concluir que el desarrollo de capacidades militares influye directamente en el logro del efecto disuasivo a través del factor militar como elemento del poder nacional, en este sentido, los efectos positivos alcanzados productos de la modificación de la Ley de financiamiento permitirán fortalecer la disuasión en base a la credibilidad, la flexibilidad y la legitimidad como características determinantes para el desarrollo de capacidades militares.

Por último, en el capítulo final “Conclusiones y propuestas”, se exponen los principales resultados de la investigación, las que se derivan de lo analizado y sintetizado en los diferentes capítulos desarrollados, integrándose de manera holística antecedentes del marco teórico-referencial con los hallazgos de cada capítulo resumido anteriormente. Por lo tanto, al dar respuesta a cada pregunta específica, en los capítulos anteriores se podrá responder la pregunta general de la investigación, permitiendo dar cumplimiento al objetivo general de la investigación. En este aspecto, y luego de haber dado respuesta a todas las preguntas específicas con sus respectivos objetivos, se puede concluir lo siguiente:

- En relación a la estructura del sistema de defensa, el marco legal vigente permite articular los diferentes niveles de planificación para el desarrollo y empleo de la fuerza, en este sentido, la Ley N° 20.424, dio origen al actual Sistema de Defensa Nacional, donde integra diferentes actores, civiles y militares estableciendo diferentes niveles de responsabilidad relacionados entre ellos, de tal manera que permita que la planificación del desarrollo de la fuerza sea coherente desde su concepción hasta su aprobación.
- Al comparar la antigua Ley del Cobre y la Actual Ley de Financiamiento N° 21.174, se pueden identificar importantes diferencias, que cómo se pudo identificar durante la investigación permiten fortalecer el proceso de planificación del gasto en defensa. Esto principalmente porque la nueva Ley tiene tres objetivos principales como se

explico anteriormente, enfocados a la eficiencia del gasto de los recursos, el aumento de los controles civiles y, por último, el aumento de la probidad y transparencia.

- En este aspecto, las características identificadas de la nueva Ley N° 21.174 (eficiencia, integración, coherencia, flexibilidad, legitimidad, transparencia y probidad) permiten alcanzar los objetivos de la modificación del financiamiento en línea con las exigencias de la sociedad actual en relación con la transparencia y la probidad y de igual forma con la eficiencia del gasto, entendiendo que el gasto en defensa siempre es un tema complicado durante la discusión del gasto público, por lo tanto, la Ley N° 21.174 está en plena coherencia con ello.
- De acuerdo con lo anterior, los efectos identificados en el desarrollo de capacidades militares están en directa relación con los objetivos planteados y las características diferenciadoras de la nueva Ley N° 21.174 respecto a la antigua Ley del Cobre. Los efectos relacionados con la credibilidad, flexibilidad y legitimidad aportan directamente al desarrollo de capacidades militares para la disuasión con las siguientes repercusiones:
 1. En relación con la credibilidad, las repercusiones generadas en el desarrollo de capacidades militares están asociadas al aumento de la eficiencia de la planificación, ya que mediante el desarrollo de proyectos de inversión que estén en directa relación a lo exigido por el nivel político, permitirán que sean financiadas. Todo lo anterior, bajo un marco legal que regule su funcionamiento, dando credibilidad al proceso. Sin embargo, este marco regulatorio obliga al nivel estratégico a planificar primero y después identificar los medios necesarios para cumplir el plan. Por lo tanto, se corrige antiguas practicas poco eficientes, donde se compraba y después se veía en qué se ocupaba, es decir, compras de oportunidad, pero sin un objetivo de uso.
 2. En relación con la flexibilidad, la nueva Ley de Financiamiento tuvo como efecto la eliminación de los tres tercios de la antigua Ley del Cobre, esto ha repercutido en la generación de proyectos de inversión en capacidades militares, ya que cada

las instituciones de las FAs junto al EMCO, presentaran sus proyectos de inversión, con el propósito de conseguir el financiamiento, siendo un factor determinante, que fuera en directa contribución al desarrollo de capacidades estratégicas, conforme a las orientaciones del nivel político, es decir, la disponibilidad de recursos va en directo beneficio del desarrollo de capacidades en su conjunto y no aislada por cada institución de las FAs. Por lo tanto, en este caso las repercusiones contribuyen directamente al efecto disuasivo ya que puede evidenciar que los procesos de planificación serán más flexibles y por ende más eficientes también.

3. En relación con la legitimidad, el aumento de los controles democráticos tiene como efectos el aumento de la transparencia y probidad ante la sociedad. En este aspecto, las repercusiones están dadas principalmente, por la certeza que se le entrega a la ciudadanía de que el gasto en defensa es eficiente, transparente y con estándares de probidad, al ser controlados por el Congreso Nacional y la Contraloría General de la República, siendo innegable que dichos controles fortalecerán la legitimidad del proceso del gasto en defensa para el desarrollo de capacidades, corrigiendo una gran deficiencia que tenía la antigua Ley del Cobre.
- Sin embargo, también hay que tener en consideración aquellos efectos negativos identificados como son la obsolescencia y proyectos que queden sin financiamiento, ante esta situación se pueden destacar las siguientes repercusiones:
 1. Como se destacó anteriormente, la obsolescencia se puede alcanzar por tres motivos: logística, técnica u operacional. Cada uno de ellos finalmente traerá como repercusión que el proyecto de inversión no sea viable, por lo tanto, conduciría un gasto cuyo aporte al desarrollo de capacidades sería nulo, afectando a la disuasión.
 2. En este sentido, otra repercusión de esto sería la demostración empírica de que los procesos de planificación son lentos y poco eficientes, afectando la imagen de las FAs., por lo tanto, es un costo bastante elevado que las instituciones de las FAs., deben evitar, preocupándose de diseñar procesos rápidos, integrados

y eficientes que permitan anticiparse a los problemas que pudiesen existir durante el desarrollo de capacidades militares.

3. Por otra parte, un proyecto sin financiamiento se puede presentar por múltiples factores, sin embargo, el más importante de todos ellos, es la carencia de una Estructura de Seguridad Nacional representada por una agencia de carácter permanente como un Consejo de Seguridad Nacional (distinto al que señala la Constitución), que permita coordinar e integrar todos los elementos del poder nacional. Además, se carece de una Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSYD), que permita orientar desde el nivel político a todos los órganos del Estado, y en particular a la defensa, determinando cuáles serían las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional que se requerirán a largo plazo, iluminando de esta forma la planificación de desarrollo de capacidades y su correspondiente financiamiento, a través de los respectivos proyectos de inversión, coordinado e integrado con el resto de los elementos del poder nacional.
4. Conforme a lo anterior, y al riesgo qué proyectos de inversión queden sin financiamiento, desde la perspectiva del desarrollo de la fuerza, es necesario desarrollar instrumentos o procesos de planificación que permitan ejecutar la programación, implementación, operación y sostenimiento de forma eficiente, considerando que los proyectos de inversión trascienden la duración del periodo presidencial durante el cual se firma el contrato de compra, lo cual significa que la continuidad de flujos de gastos debe ser garantizada dentro de un marco presupuestario que respete los compromisos adquiridos. De no respetar lo anterior, tendrá como consecuencia que la nueva Ley de Financiamiento se transformará en un mecanismo altamente ineficiente, producto de pérdidas de inversiones iniciales, infraestructura no terminadas, y sostenimiento incompleto que no cubra el ciclo de vida del sistema de armas adquirido, impidiendo desarrollar capacidades militares impactando severamente en la disuasión.
5. En consecuencia, el desarrollo de una Estructura de Seguridad y Defensa, permitirá fortalecer el Sistema de Defensa Nacional, aportando claramente en el desarrollo de la fuerza y del financiamiento, a través de la definición de los

escenarios futuros desde el punto de vista político, orientando estas planificaciones para alcanzar los objetivos nacionales de seguridad y defensa, obligando a las Fuerzas Armadas a adecuar sus planes de desarrollo en la temporalidad y de acuerdo a los objetivos planteados en la ENSYD, con el propósito de satisfacer los requerimientos del nivel político.

Finalmente, es preciso señalar que el país tiene un gran desafío en cuanto a la función Defensa y es precisamente poder articular a todo el poder nacional para hacer frente a los nuevos escenarios, dando énfasis en el fortalecimiento de las capacidades nacionales y particularmente las de sus Fuerzas Armadas, con el firme propósito de continuar proyectando un mensaje disuasivo que contribuya a la Defensa Nacional y fortalezca de manera concreta el desarrollo nacional.

5.2. PROPUESTAS.

Con el propósito de continuar perfeccionando y optimizando los procesos de la Defensa Nacional para mantener el efecto disuasivo a través del tiempo, se proponen las siguientes acciones producto de las conclusiones alcanzadas:

- Diseñar procesos eficientes en coherencia con las necesidades del nivel político y del financiamiento. En este sentido, se propone la centralización de las compras para desarrollar capacidades militares en el Ministerio de Defensa, que profundice la transparencia y probidad, además, integrar el financiamiento y desarrollo de capacidades de las FAs. Esto en referencia a lo señalado por el Comandante en Jefe del Ejército, General de Ejército Ricardo Martínez Menanteau, quien menciona que: “le corresponde al Estado de Chile definir el tamaño y las capacidades que debe poseer el Ejército” y a partir de ello proponía que “fuese el propio Estado, a través del Ministerio de Defensa, el responsable de realizar todo el proceso de grandes compras militares sobre la base de las capacidades resueltas y de acuerdo a los requerimientos técnicos y operativos que defina el propio Ejército” (Ejército de Chile. 2022).

- Se debe considerar como requisito, que el personal civil que se desempeñe en funciones de desarrollo de capacidades militares en el Ministerio de Defensa, deban ser capacitados en temas de finanzas en instituciones civiles y en defensa en cualquiera de las academias de las FAs, de tal manera de desarrollar las defensas de los presupuestos y el desarrollo de las capacidades militares con una visión conjunta que permita un acercamiento con el mundo civil, reduciendo las brechas de comunicación entre ambos ámbitos, de tal forma de lograr los objetivos institucionales. En este punto también es clave la permanencia en el tiempo de los oficiales que cumplan estas funciones, que permitan potenciar los procesos de desarrollo de la fuerza y del respectivo financiamiento.
- Potenciar las adquisiciones y líneas de mantenimiento conjunto para producir economía de escala. Esto es un desafío gigantesco, ya que cada institución busca sus propios intereses. De acuerdo a lo anterior, el EMCO tiene una responsabilidad importante como integrador de capacidades y de compras militares. En este sentido, lo que se espera es que todas las Fuerzas Armadas tengan el mismo material para potenciar las Industrias Militares de las FAs., que permitan que el gasto en sostenimiento sea mas eficiente. Por ejemplo, el mantenimiento de todos los vehículos terrestres de las FAs., sean realizadas por FAMAE.
- Ante escases de recursos se deben desarrollar diferentes estrategias que permitan mantener las capacidades militares. En este sentido, se deben priorizar el desarrollo de algunas actividades para mantener las capacidades, siendo prioritario, la docencia, la instrucción, el entrenamiento y la inteligencia. Por lo tanto, se debe privilegiar y potenciar el uso de simuladores y definir perfiles de uso acotados para ahorrar en entrenamiento, de tal manera de optimizar el periodo de duración del material y el respectivo costo de mantenimiento. Además, se debe planificar considerando al máximo la dualidad de funciones o polifuncionalidad, sin distorsionar que la función defensa es la prioridad. Es así como se deberían desarrollar alianzas estratégicas con otros ministerios como, por ejemplo, el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones podría financiar un satélite de uso

civil para apoyar las comunicaciones nacionales, la agricultura, etc., pero que entregue imágenes de uso militar.

BIBLIOGRAFÍA

- Academia de Guerra del Ejército. E.d. (2017). *Manual de Estrategia Militar. Apoyo a la docencia*. Santiago, Chile. p. 96.
- Beaufré, A. E.d. (1980). *Disuasión y estrategia*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Rioplatense. Pp 23.
- Bustos, M. Rodríguez, P. (2004). *La disuasión convencional, conceptos y vigencia*. Colección Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Santiago, Chile.
- Castro, J. E.d. (2011). *Ley Reservada del Cobre: ¿Se justifica su cambio? Cuaderno de Difusión Pensamiento de Estado Mayor*. Santiago., Chile: CEEAG, p. 111.
- Cervantes, D. E.d. (2017). *Métodos de Investigación en Ciencias Militares. Investigación en Ciencias Militares: Claves Metodológicas*. Santiago., Chile: CEEAG pp. 88.
- Congreso Nacional de Chile. E.d. (2020). *"Política de Defensa Nacional"*. Valparaíso., Chile pp. 07, 09.
- Congreso Nacional de Chile. E.d. (2019). *Ley N.º 21.174 "Nuevo Mecanismo de Financiamiento de las Capacidades Estratégicas de la Defensa Nacional"*. Valparaíso., Chile pp. 2, 3
- Congreso Nacional de Chile. E.d. (2019). *Ley N.º 20.424 "Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa"*. Valparaíso., Chile.
- Collins, J. (1975). *La gran estrategia*. Artículo del Círculo Militar Buenos Aires, Argentina.
- De Pablo, M. (2012). *Una nueva ley de financiamiento para las Fuerzas Armadas y sus efectos en el desarrollo de la fuerza*. Tesis para optar al título de Oficial de Estado Mayor. Academia de Guerra. Santiago, Chile.
- Ejército de Chile. E.d. (2022). Informe Final: "Reflexión sobre las actuaciones del Ejército y sus integrantes en los últimos 50 años y sus efectos en el ethos militar". CJE. Santiago, Chile.
- Ejército de Chile. E.d. (2018). "Proceso de Desarrollo de Capacidades Militares y Administración del Ciclo De Vida". Santiago., Chile: DIVDOC pp. 25.
- Gaete, A. E.d. (2017). *Métodos de Investigación en Ciencias Militares. Investigación en Ciencias Militares: Claves Metodológicas*. Santiago., Chile: CEEAG pp. 154.

- Guzmán, R. E.d. (2021). *“Las Capacidades Estratégicas de la Defensa y Su Contribución A La Estrategia de la Disuasión”*. Revista de Ensayos Militares. Volumen N° 7. Santiago., Chile: CEEAG pp. 136.
- Ministerio de Defensa Nacional. E.d. (2017). *“Libro de la Defensa Nacional de Chile”*. Santiago., Chile: MINDEF.
- Ministerio de Defensa Nacional. E.d. (2019). *“Decreto N° 386”*. Santiago., Chile
- Ministerio de Defensa Nacional. E.d. (2020). *“Política de Defensa Nacional de Chile”*. Santiago., Chile: MINDEF pp. 54.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2021) Recuperado de <https://www.defensa.cl/temas-de-contenido/ley-reservada-del-cobre/#:~:text=Las%20%3%BAltimas%20modificaciones%20a%20la,anual%20de%20financiamiento%20a%20USD180>.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2022) Recuperado de <https://www.defensa.cl/temas-de-contenido/ley-reservada-del-cobre/>.
- Olivares, L. (1986). *Disuasión, conflicto y estrategia*. Estado Mayor General del Ejército. Santiago, Chile.
- Subsecretaria de Defensa. E.d. (2021). *“Procedimiento para la Planificación del Desarrollo de la Fuerza”*. Santiago., Chile: SSD pp. 9.
- Subsecretaria de Defensa. E.d. (2018). *“Manual de Procesos de la Planificación Basada en Capacidades para la Defensa Nacional”*. Santiago., Chile: SSD.
- Subsecretaria de Defensa. E.d. (2018). Recuperado de <https://www.ssffaa.cl/noticias/9247/>.
- Valenzuela, J. (2019), *Cuaderno de Difusión Pensamiento de Estado Mayor. Nuevos mecanismos de Financiamiento de las capacidades Estratégicas de la defensa Nacional*. Santiago., Chile: Acague pp.18.
- Datos Macro. (2022). Información recuperada de: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/defensa/chile>.

CRITERIOS DE SELECCIÓN PARA LA DEFINICIÓN DE EXPERTOS

Definición de experto: fue considerado en esta categoría el personal que cumpla con los siguientes criterios:

Criterios Obligatorios	Oficiales de Estado Mayor del Ejército , Armada o Fuerza Aérea de Chile (activo o en retiro), que han participado en los procesos de planificación del gasto en defensa o desarrollo de capacidades militares y que se han desempeñado en la División de Planes y Políticas de la Subsecretaría de Defensa .
	Oficiales de Estado Mayor del Ejército, Armada o Fuerza Aérea de Chile (activo o en retiro), que han participado en los procesos de planificación del gasto en defensa o desarrollo de capacidades militares y que se han desempeñado en el Departamento Planes del EMCO .
	Oficiales de Estado Mayor o Ingenieros Politécnico Militar del Ejército, Armada o Fuerza Aérea de Chile (activo o en retiro), que han participado en los procesos de planificación del gasto en defensa o del desarrollo de capacidades militares, que se han desempeñado en el CESIM, la Dirección de Operaciones o su equivalente en las otras instituciones de las FAs.
	Personal civil que haya ocupado un cargo público en el Ministerio de Defensa y que tengan experiencia en planificación del gasto en defensa para el desarrollo de capacidades militares que se desempeñen en la División de presupuestos y finanzas de la Subsecretaría de las Fas .
Criterios complementarios	Oficiales de Estado Mayor y personal civil que han desarrollado investigaciones en torno al objeto de estudio y con publicaciones en un medio escrito de carácter indexado .

De la aplicación de los criterios antes mencionados se logró obtener el personal de expertos sobre el objeto de estudio.

* No se estableció un número fijo de expertos, toda vez que se realizaron los cuestionarios que se consideraron necesarias y suficientes hasta lograr la saturación de información buscada.

METODOLOGÍA PARA CALCULAR COEFICIENTE DE COMPETENCIA K

La competencia de los expertos se determinó por el coeficiente K, el cual se calculó de acuerdo con la opinión del candidato sobre su nivel de conocimiento acerca del objeto de estudio para esta investigación y con las fuentes que le permiten argumentar sus criterios. El coeficiente K se calculó por la siguiente expresión:

$$K = \frac{K_c + K_a}{2}$$

Donde:

K_c: Es el coeficiente de conocimiento o información que tiene el experto acerca del problema, el cual es calculado sobre la base de la valoración del propio experto en una escala de 0 a 10 y multiplicado por 0, 1 de modo que:

- El valor 0 indica absoluto desconocimiento de la problemática que se evalúa.
- El valor 1 indica pleno conocimiento de la referida problemática.
- Entre estas evaluaciones límites (extremas) hay nueve (9) intermedias.

El experto marcó una cruz en la casilla que estimó pertinente, así:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
							x		

$K_c = 8 (0.1) = 0.8$ para una pregunta determinada de la encuesta

El K_c de cada experto se calculó, promediando los valores de cada pregunta.

K_a: Es el coeficiente de argumentación o fundamentación de los criterios del experto determinado como resultado de la suma de los puntos alcanzados a partir de una tabla patrón.

La tabla patrón forma parte del cuestionario que se aplicó a los candidatos a expertos y en la misma estos reflejaron el grado de influencia de los argumentos mediante los cuales han asimilados los conocimientos sobre el tema objeto de valoración.

FUENTES DE ARGUMENTACIÓN	GRADO DE INFLUENCIA DE CADA UNA DE LAS FUENTES EN SUS CRITERIOS		
	ALTO (A)	MEDIO (M)	BAJO (B)
1. Investigaciones teóricas y/o experimentales relacionadas con el tema	0.3	0.2	0.1
2. Experiencia obtenida en la actividad profesional (docencia de pregrado y postgrado recibida y/o impartida)	0.5	0.4	0.2
3. Análisis de la literatura especializada y publicaciones de autores nacionales.	0.05	0.05	0.05
4. Análisis de la literatura especializada y publicaciones de autores Extranjeros.	0.05	0.05	0.05
5. Conocimiento del estado actual de la problemática en el país y en el extranjero.	0.05	0.05	0.05
6. Nivel de intuición del experto (producto del conocimiento sobre el tema).	0.05	0.05	0.05
TOTAL	1	0.8	0.5

Esta es una tabla patrón en la cual se presentó sin cifras orientándoles a que marcaran con una (x) sobre cuál de las fuentes han influido más en sus conocimientos sobre el objeto de estudio, de acuerdo con los niveles ALTO (A), MEDIO (M) y BAJO (B). Posteriormente utilizando los valores de la tabla patrón para cada una de las celdas marcadas por el experto, se calculó el número de puntos obtenidos en total.

Utilizando los valores que aparecen en la tabla patrón se determinó el valor de Ka para cada aspecto.

De tal modo que:

Si $0,8 < K \leq 1$ entonces hay influencia alta de todas las fuentes.

Si $0,7 \leq K \leq 0,8$ entonces hay influencia media de todas las fuentes.

Si $0,5 \leq K < 0,7$ entonces hay influencia baja de todas las fuentes.

COEFICIENTE DE COMPETENCIA K DE PERSONAL EXPERTOS.

- 1 Nombre : Capitán de Navío Alberto Guerrero García.
Profesión : Oficial (EM) de la Armada de Chile.
Experiencia : Jefe del Depto. Planes, de la División de Planes y Políticas (DPP) de la SSD.
Coeficiente de competencia K obtenido : 0,9 (competencia alta)

- 2 Nombre : Coronel Moritz Traub
Profesión : Oficial (EM) del Ejército de Chile.
Experiencia : Coordinador grupo analistas CESIM.
Coeficiente de competencia K obtenido : 0,9 (competencia alta)

- 3 Nombre : Coronel Ricardo Rojas Sanhueza
Profesión : Oficial (EM) del Ejército de Chile.
Experiencia : Analista de Planes de la División Planes y Políticas de la Subsecretaría de Defensa.
Coeficiente de competencia K obtenido : 0,9 (competencia alta)

- 4 Nombre : General de Brigada Patricio Veas Stock
Profesión : Oficial (IGM) del Ejército de Chile.
Experiencia : Director de Finanzas del Ejército (2019 – 2020)
Coeficiente de competencia K obtenido : 0,85 (competencia alta)

- 5 Nombre : Mayor Luis San Martín Riveros
Profesión : Oficial (IPM) del Ejército de Chile.
Experiencia : Asesor de capacidades militares del Departamento I “Planificación Estratégica”, de la Dirección de Operaciones del Ejército.
Coeficiente de competencia K obtenido : 0,80 (competencia media)

**CUADRO DE VINCULACIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA
INVESTIGACIÓN Y LAS PREGUNTAS DE LAS ENCUESTAS.**

Objetivos Específicos	Preguntas de Cuestionario desarrollo de capacidades	Preguntas de Cuestionario Planificación del gasto en defensa
Objetivo N°1: Describir la estructura de la planificación del gasto en defensa y su relación con el desarrollo de capacidades militares para la disuasión en el actual Sistema de Planificación de la defensa de acuerdo con la Ley N°20.424.	Producto de la modificación de la Ley de financiamiento de las FAs.	
	• ¿Cómo impactó en la planificación del desarrollo de capacidades militares para la disuasión? • ¿Cuáles son los factores del desarrollo de capacidades militares para lograr un efecto disuasivo que recomienda analizar para identificar las repercusiones que se generan producto de la modificación del gasto en defensa? • ¿Cuál es la metodología de planificación que se utilizará para desarrollar capacidades militares para la disuasión?	• ¿Cuáles son las diferencias entre el financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional con la planificación del gasto en defensa? • ¿Cómo impactó esto en la planificación del gasto en defensa para el desarrollo de capacidades militares? • ¿Cuáles son los factores de análisis que se deben considerar desde el punto de vista de la planificación del gasto en defensa y que afectan al desarrollo de capacidades militares para la disuasión?
	• ¿Cómo se articula la planificación del gasto en defensa con el desarrollo de capacidades militares para la disuasión?	
Objetivo N°2: Analizar la evolución del gasto en defensa para el desarrollo de capacidades militares desde la promulgación de la Ley 20.424 hasta la actualidad.	• Producto de la modificación del financiamiento de las FAs., ¿De qué manera (o en qué factores) el Fondo Plurianual de Capacidades Estratégicas ha impactado en el desarrollo de capacidades militares para la disuasión?	• ¿Cómo han evolucionado la planificación del gasto en defensa por el transito desde la Ley N° 13.196 hacia la nueva ley de financiamiento de las FAs?

	• ¿Con esta nueva ley de financiamiento, de qué manera se puede asegurar el desarrollo de capacidades militares para lograr la disuasión a mediano y largo plazo?	
Objetivo N°3: Determinar los efectos que se podrían generar por la implementación de la actual planificación del gasto en defensa en el desarrollo de capacidades militares para la disuasión.	Producto de la modificación de la Ley de financiamiento de las FAs	
	• ¿Cuáles serían los efectos y/o repercusiones en el desarrollo de capacidades militares a mediano y largo plazo? • ¿Cómo se pueden generar efectos positivos en el desarrollo de capacidades militares que permitan lograr la disuasión?	• ¿Cuáles serían los efectos y/o repercusiones en la planificación del gasto en defensa a mediano y largo plazo? • ¿Cómo se pueden generar efectos positivos en la planificación del gasto en defensa para desarrollar capacidades que permitan lograr la disuasión?
	• ¿Cuáles son sus propuestas para minimizar las repercusiones en la disuasión producto del desfase de temporalidad existente entre la planificación del gasto en defensa y el desarrollo de las capacidades? • ¿Qué otra persona podría aportar información sobre este tema?	

Nota: La estructura del cuestionario fue validada por la Profesora Dora Cervantes, asesora docente en el área de metodología del CEEAG (Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra).

ANEXO 5

ANÁLISIS CRUZADO DE ENTREVISTAS A PERSONAL EXPERTO EN PLANIFICACIÓN DE DESARROLLO DE LA FUERZA.

Preguntas	CN Alberto Guerrero García. Jefe del Depto. Planes, de la División de Planes y Políticas (DPP) de la SSD	Crl. MoritzTraub Coordinador grupo analistas CESIM	Crl. Ricardo Rojas Sanhueza Analista de Planes de la División Planes y Políticas de la Subsecretaría de Defensa.
Objetivo N°1: Describir la estructura de la planificación del gasto en defensa y su relación con el desarrollo de capacidades militares para la disuasión en el actual Sistema de Planificación de la defensa de acuerdo con la Ley N°20.424.			
Producto de la modificación de la Ley de financiamiento de las FAs: ¿Cómo impactó en la planificación del desarrollo de capacidades militares?	Principalmente no hay grandes modificaciones, producto que el desarrollo de capacidades militares se planifica conforme a las orientaciones del escalón político, por lo tanto, el financiamiento debe ser coherente con esas orientaciones. Dicho esto, lo importante es que se ha desarrollado un marco legal que da credibilidad al proceso completo.	No ha impactado mayormente, ya que la fuente de financiamiento es un factor irrelevante en comparación a la voluntad política para asegurar el oportuno flujo económico que permita mantener y/o desarrollar las capacidades estratégicas necesarias para la defensa nacional. Lo importante es que exista dicho financiamiento.	La nueva ley lo que hace es dar una lógica y un ordenamiento a cómo se deben concebir las capacidades estratégicas que la Defensa requiere, a diferencia del sistema anterior (Ley del Cobre), en donde la asignación era a través de los tres tercios y cada Institución planificaba y desarrollaba sus capacidades con una visión institucional y no necesariamente conjunta e integrada. Para tal efecto, como una forma de ordenar el proceso de desarrollo de capacidades, el nuevo mecanismo de financiamiento establece que la Política de Defensa, la Política Militar y otras políticas públicas deben ser la orientación superior para planificar y desarrollar la fuerza, es decir, hay una clara mirada política en el tema. Esto es sumamente importante, porque de alguna manera les quita la potestad a las instituciones para planificar y desarrollar capacidades conforme a sus propios parámetros. Del mismo modo, desde el punto de vista del gasto, la nueva ley raya la cancha, definiendo y diferenciando los distintos fondos disponibles (Ley de Presupuesto

			anual, Fondo Plurianual y Fondo de Contingencia Estratégico) para financiar capacidades estratégicas y; crea un “Consejo del Fondo Plurianual”, organismo en el nivel político superior, que es quien analiza las necesidades de recursos financieros y finalmente propone al Ministro de Defensa Nacional lo que se puede o no adquirir en cuanto a capacidades. Lo anterior, entrega un mayor control al nivel político en esta materia. Un aspecto fundamental de la nueva ley, es que establece que debe existir una Planificación del desarrollo de la fuerza con un horizonte no menor a 8 años y un Plan Cuatrienal de inversiones en defensa (total 12 años), lo que quedó refrendado en un Directiva de Desarrollo de la Fuerza, elaborada por la Subsecretaría de Defensa.
Análisis e interpretación de los datos.	Los expertos concuerdan que no existen grandes modificaciones en el desarrollo de capacidades militares respecto al financiamiento, ya que depende los procesos dependen de las orientaciones del nivel político, y dependiendo de la voluntad política va a depender el desarrollo de capacidades.		
¿Cuál es la metodología de planificación que se utilizará para desarrollar capacidades militares para la disuasión?	Se definió por la planificación del desarrollo de la fuerza, que en la práctica es un híbrido entre capacidades y amenazas, en este sentido, la estructura reglamentaria que se desarrolló entre el año 2018 y 2020, referido a la planificación basado en capacidades, se mantiene, en estricto rigor se cambió el nombre a desarrollo de la fuerza agregando algunos elementos respecto al análisis de las amenazas, y de ahí que se integran el Análisis Político y Estratégico, el Análisis de Riesgos y Amenazas. Un aspecto que aun se requiere mejorar es que la planificación de	Es un sistema mixto o híbrido, principalmente obedece a lógica basada en capacidades, pero con un marco presupuestario de referencia, cuyos parámetros los fija la nueva ley de financiamiento. Lo relevante es que tiene una mirada de arriba hacia abajo (Top Down) donde la política orienta al ámbito militar sobre lo que requiere en materias de seguridad y defensa.	En primer lugar, es necesario dejar muy claro que la Política de Defensa, la Política militar y otras políticas son la gran orientación para la Planificación de Desarrollo de la Fuerza o de capacidades estratégicas. Estos documentos, junto a otros que son propios de la Planificación Primaria (el Análisis Político y Estratégico; la Apreciación de Riesgos y Amenazas, entre otros) y de la Planificación Secundaria, entregan orientaciones y una visión muy clara respecto a las capacidades estratégicas que la Defensa requiere para contribuir a la disuasión. Hoy existe una planificación (Directiva de

	desarrollo de capacidades es de características TOP Down, es decir del nivel político al estratégico, pero el desarrollo de proyectos de inversión es desde el nivel estratégico (tanto del EMCO como de las ramas de las FAs) al nivel político, es decir Botton-up. En mi opinión, ambos procesos deberían ser Top Down.		Desarrollo de la Fuerza), la que es revisada anualmente mediante un procedimiento que tiene por objeto su actualización periódica. En esta instancia participan las instituciones de la Fuerzas Armadas y del nivel político ministerial. Este proceso, en una explicación muy reducida –porque será expuesto en detalle al CREM más adelante– considera la identificación de los desafíos, tareas y capacidades estratégicas; la revisión del estado de la Fuerza y el análisis de las capacidades estratégicas; la definición del problema y la determinación de requerimientos; establecer las alternativas de solución y; la evaluación de las soluciones parciales y determinación de la solución final con una visión integrada y bajo una perspectiva conjunta que permita cumplir con las tareas de la Defensa. Lo importante es que permite articular y canalizar el flujo de orientaciones políticas para la preparación, desarrollo y sostenimiento de la Fuerza. Las soluciones integrales son presentadas al Mindef para su aprobación y modificación de la Directiva de Desarrollo de la Fuerza, la que incluye un anexo denominado “Programa de Inversiones con Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas”, el cual posteriormente es presentado al Ministerio de Hacienda para la aprobación de los recursos financieros que de él se deriven.
Análisis e interpretación de los datos.	En este aspecto se concuerda que la planificación es de características mixtas, ambos modelos se refunden en la cartilla de Procedimiento de Planificación de Desarrollo de la Fuerza año 2021. Por otra parte, se hace referencia al sentido del flujo de los procesos, en este sentido la planificación se desarrolló de arriba hacia abajo, sin embargo, los proyectos de inversión se desarrollan de abajo hacia arriba.		

Objetivo N°2: Analizar la evolución del gasto en defensa para el desarrollo de capacidades militares desde la promulgación de la Ley 20.424 hasta la actualidad.			
Producto de la modificación del financiamiento de las FAs., ¿Con esta nueva ley de financiamiento, de qué manera se puede asegurar el desarrollo de capacidades militares para lograr la disuasión a mediano y largo plazo?	La existencia por ley de dos fondos independientes, uno para el desarrollo de capacidades estratégicas y otro de contingencia, permite un cierto margen de credibilidad del proceso, es decir lo planificado y aprobado está financiado, es decir es coherente, y demuestra la voluntad del escalón político por el desarrollo de capacidades estratégicas lo que a mediano y largo plazo sin duda contribuye a la disuasión.	En términos absolutos no se puede asegurar, sin embargo, la ley establece un piso mínimo para financiar proyectos de inversión para el desarrollo de capacidades estratégicas. Este cuenta con un fondo plurianual que incluye un aporte basal. Y además existe un fondo para contingencias.	En primer lugar, porque la ley establece diferentes fuentes de financiamiento que le dan flexibilidad al gasto general del Estado. - Un Fondo Plurianual que permite financiar las capacidades estratégicas de la Defensa en cuanto a material bélico e infraestructura asociada, el que está fuera de la Ley de Presupuesto del Sector Público; - Un Fondo de Contingencia Estratégico, que está destinado a financiar el material bélico e infraestructura asociada y su sostenimiento, para enfrentar situaciones de guerra externa o de crisis internacional que afecten nuestra seguridad externa, es decir, se puede utilizar para complementar el Fondo Plurianual, para adquirir capacidades que no estén consideradas en el Programa de Inversiones o Plan Cuatrienal; - Una Ley de Presupuesto del Sector Público, para financiar las actividades generales de las instituciones, es decir, para que puedan operar en tiempo de normalidad. Este fondo también permite desarrollar ciertas capacidades estratégicas institucionales. En segundo lugar, porque el hecho que la ley establezca una planificación para el desarrollo de la fuerza, en donde participan actores políticos y militares de las tres instituciones y del Estado Mayor Conjunto, entrega una visión más objetiva a las soluciones y le otorgan una mayor credibilidad al proceso.

Análisis e interpretación de los datos.	En este sentido, los expertos hacen mención al Fondo Plurianual de Desarrollo de Capacidades y al Fondo de Contingencia, lo que le entrega credibilidad al proceso, y que sin duda contribuye a la disuasión, además de la Ley de presupuesto del sector público.		
¿Qué deficiencias de la antigua Ley del Cobre se han mejorado con la nueva Ley de Financiamiento?	A mi parecer, el control civil es un elemento fundamental, producto que le entrega legitimidad al debate del gasto en defensa.	Principalmente métodos de control y transparencia en el gasto militar. Permite priorizar ciertos proyectos en beneficio de un bien superior por sobre un cuoteo institucional.	Lo principal a distinguir, es que la Ley del Cobre entregaba recursos mediante la política de los tres tercios, lo que no se condice con la lógica de desarrollar fuerzas o capacidades con una visión conjunta e integrada, como lo requieren los tiempos modernos. Luego, la existencia de diferentes instancias de participación de civiles (autoridades políticas) y militares, permite obtener otros enfoques respecto del problema estratégico a resolver, lo que incide directamente en las soluciones que se puedan generar. No todo puede ser una solución material. Con la nueva ley, ya no será un porcentaje fijo el que se asigne a las instituciones de las Fuerzas Armadas para desarrollar sus capacidades, sino que, se les asignarán los recursos que realmente requieren, con una mirada superior, conjunta e integral.
Análisis e interpretación de los datos.	Los expertos concuerdan en que el control civil producto que le entrega transparencia y legitimidad al gasto en defensa.		
¿Cómo ha impactado en el desarrollo de capacidades militares la modificación de la Ley de financiamiento de las FAs?	Un aspecto importante es la credibilidad del proceso de planificación del desarrollo de la fuerza, ya que al desarrollar una planificación que esté financiada, eso da credibilidad. Por otra parte, el aumento del control entrega legitimidad a los procesos tanto de desarrollo de la fuerza como su financiamiento.	Como se indicó por ahora no han afectado, pero dependerá de la voluntad política para mantener dichas capacidades.	Creo que esto se responde con lo planteado en la pregunta 1.
Análisis e interpretación de los datos.	En este sentido los expertos destacan dos visiones, uno de ellos es que impacta en la credibilidad que entrega a los procesos de planificación. Por otra parte, el otro entrevistado señala que el impacto dependerá de la voluntad política para mantener dichas capacidades.		

Objetivo N°3: Determinar los efectos que se podrían generar por la implementación de la actual planificación del gasto en defensa en el desarrollo de capacidades militares para la disuasión.			
Producto de la modificación de la Ley de financiamiento de las FAs ¿Cuáles serían los efectos y/o repercusiones en la planificación del desarrollo de la fuerza a mediano y largo plazo?	Aún no termina un ciclo cuatrienal, por lo tanto, no hay certezas de los efectos, sin embargo, y conforme a mi experiencia creo que existen varios efectos que se pueden proyectar de acuerdo a como fue diseñado la nueva ley y a los elementos que la diferencian de la antigua ley del cobre, en este aspecto a mi parecer existen efectos positivos y negativos, Los efectos positivos que puedo identificar son los siguientes: -La credibilidad en sí es un factor de disuasión, ya que cuando un país tiene una Política de Defensa y un Libro de la Defensa publicado y además tiene un proyecto de financiamiento de largo plazo, respaldada por una ley pública y que se da cumplimiento en el tiempo, eso sí genera disuasión, porque ese país es creíble, y cuando es creíble refleja voluntad, esa es una ventaja real. -Con la actual planificación, los recursos no se reparten en las instituciones en partes iguales, sino que se ejecutan inversiones conforme a las priorizaciones que el poder político establece para el desarrollo de capacidades militares, independiente de la institución a la que corresponda, entregándole cierta flexibilidad a las inversiones en defensa. Como efecto negativo: -En defensa se pueden identificar los siguientes tipos de obsolescencia: obsolescencia operativa, cuando un sistema no cumple con los	Los efectos son difíciles de prevenir, ya que dependerán de qué tan efectivas sean las orientaciones y lineamientos desde el nivel político hacia el estratégico, lo que denominamos “nivel de exigencia”. Teniendo ese punto de partida bien estructurado, el paso siguiente será un buen análisis de las capacidades requeridas en el corto y mediano plazo, aspecto que dará origen a un buen plan plurianual de desarrollo de capacidades, el cual lógicamente contrastará lo disponible, su vida útil, lo que se necesita o eventualmente sobra. De ahí en adelante el desafío será sensibilizar a las autoridades correspondientes de los recursos que se necesitan dentro del marco legal. Como sabemos siempre existirán más demandas que recursos financieros para satisfacerlas. En la actualidad, bajo los complejos escenarios de demandas sociales, efectos de una posible nueva constitución sumando al endeudamiento externo para enfrentar la pandemia del COVID 19, será muy complejo mantener un financiamiento sostenido.	El hecho de contar con una planificación de desarrollo de la fuerza a mediano y largo plazo, como lo estipula la nueva ley, con un Programa de Inversiones y un Plan Cuatrienal, permite que el Estado pueda programar sus gastos en Defensa y al mismo tiempo, que las instituciones y el Estado Mayor Conjunto puedan elaborar su planificación estratégica e institucional con un grado de certeza financiera. Del mismo modo, el contar con una planificación del gasto en Defensa, permite al Estado de Chile ajustarse a la realidad y necesidades nacionales.

	requerimientos operacionales para otorgar capacidades militares, generado principalmente, porque la amenaza adquirió una capacidad tecnológicamente superior; obsolescencia logística, cuando el sostenimiento de un sistema se hace inaceptable por el valor asociado o es inviable por la inexistencia de soporte logístico y obsolescencia técnica, cuando hace referencia a la necesidad de recambio de un aparato tecnológico simplemente por el hecho de que aparece una nueva versión de este, incluso aunque los cambios no sean significativos, ni el producto anterior haya llegado a su vida útil.		
Análisis e interpretación de los datos.	Los expertos destacan aspectos positivos y negativos, los aspectos positivos están asociados a la credibilidad que producto de la existencia de una coherencia en los procesos de planificación que entregan una ventaja real, por otra parte, el concepto de flexibilidad en la asignación de los recursos permite priorizar los proyectos de inversión conforme a las orientaciones del nivel político, eliminando el concepto de la asignación de recursos en 3/3, y finalmente, otro elemento positivo que se puede identificar es que dependiendo de las orientaciones del nivel político, el procesos de planificación del desarrollo de la fuerza debería ser en base a un buen análisis. Por otra parte, los aspectos negativos son el riesgo de la obsolescencia de los proyectos de inversión al ser muchos de ellos de largo plazo y, por otra parte, mantener el financiamiento sostenido en el largo plazo se ve complejo, lo que sin duda impactaría el desarrollo de la fuerza.		
¿Cuáles son sus propuestas para minimizar las repercusiones en el desarrollo de capacidades militares y optimizar su implementación?	Potenciar lo conjunto, integrando capacidades, costos, aprovechar infraestructura instalada como las maestranza de FAMAE., etc. La polivalencia es relevante para justificar compras de capacidades militares, la interoperabilidad de las capacidades conjuntas es relevante, es decir optimizar los recursos.	1. Potenciar las adquisiciones y líneas de mantenimiento conjunto para producir economía de escala. Tremendo desafío ya que cada institución quiere algo propio, desde ítems menores fusiles, uniformes etc, hasta grandes sistemas de armas como Helicópteros, vehículos etc. Un ejemplo, en Reino Unido, todas las instituciones poseen el mismo armamento, camiones, uniformes, etc. Solo las FF.EE cuentan con algunas distinciones derivadas de su misión.	Trabajar este tema con una mirada superior, conjunta e integral, dirigida y coordinada por el más alto nivel político.

		2. Privilegiar uso de simuladores y definir perfiles de uso acotados para ahorrar en entrenamiento. 3. Presentar sólidos fundamentos al momento de defender presupuestos. Se hace así, pero debe ser incluso mejor en los próximos años. 4. Apostar al máximo en la dualidad de funciones o polifuncionalidad, sin distorsionar que la <u>función defensa</u> es la prioritaria. Priorizar recursos. Ante la escasez total, entrenamiento e inteligencia tienen prioridad. Buscar alianzas estratégicas con otros ministerios como, por ejemplo, Subsecretaría de telecomunicaciones o el MPO que podrían financiar ciertas capacidades para emplearlas en tiempo de paz por parte de las FAs, y en caso de guerra servirán al esfuerzo bélico.	
Análisis e interpretación de los datos.	Los expertos proponen la optimización de los recursos y el desarrollo de capacidades, destacando potenciar la adquisición de capacidades líneas de mantenimiento conjunto, privilegiar el uso de simuladores, presentar argumentos sólidos en la defensa de los presupuestos, maximizar la polifuncionalidad, polivalencia y la interoperabilidad de las capacidades de la defensa.		
En relación con los factores de capacidad militar MERODISI: Material, Entrenamiento, Recursos Humanos, Organización, Doctrina, Infraestructura, Sostenibilidad e Información. ¿Cuál de estos factores de capacidad se pueden desarrollar con el Fondo Plurianual de capacidades estratégicas?	El Material – Sostenimiento – Información También se puede considerar el entrenamiento en caso de que esté asociado directamente al desarrollo de una capacidad militar.	Material – entrenamiento - Sostenimiento – Información	El concepto MERODISI debe ser abordado en forma integral. Cada factor del MERODISI entrega una potencia que permite que se pueda desarrollar una capacidad estratégica. Si uno de ellos está ausente, quiere decir que la capacidad o no se ha logrado o está degradada. Por ejemplo, no saco nada con tener una unidad X con su personal y equipo full, pero si no está entrenada, eso quiere decir que la capacidad no se ha logrado. No se trata de financiar uno de los factores del MERODISI, sino, de financiar la capacidad en su conjunto.
Análisis e interpretación de los datos.	Los expertos señalaron que los factores MERODISI que se pueden desarrollar con el Fondo Plurianual de capacidades estratégicas son Material – entrenamiento - Sostenimiento – Información.		

¿Cómo aporta el desarrollo de capacidades militares a la disuasión?	La estrategia disuasiva posee tres componentes, la voluntad, las capacidades y la credibilidad. En este caso el desarrollo de capacidades militares permite tener los medios por el cual aportar a esta ecuación. La carencia de cualquiera de estos elementos hará que la estrategia disuasiva sea nula.	Las capacidades militares o estratégicas son la piedra angular de la disuasión clásica ya que constituye parte integral de la triada “Poder – Voluntad y Comunicaciones”. La ausencia de tan solo uno de estos factores hace que la disuasión deje de ser efectiva. Tengo las capacidades, pero no la voluntad de emplearla o no lo comunico adecuadamente a mi oponente, ya no sirve.	El hecho de contar con un proceso de planificación de desarrollo de la fuerza desde el más alto nivel político y estratégico, en donde concurren civiles y militares, entrega certezas a las instituciones y contribuye a otorgar seguridad al país. Si del análisis se desprende la necesidad de desarrollar una fuerza, altamente equipada y entrenada, para desplegarla en una zona de alto valor estratégico en forma permanente, para proteger espacios terrestres, marítimos o aéreos, sin duda contribuye a la disuasión.
Análisis e interpretación de los datos.	En este sentido los expertos concuerdan en que la estrategia disuasiva se basa en tres elementos el poder (o capacidades), la voluntad, y la credibilidad (comunicaciones), y donde la carencia de alguno de estos elementos hará que la estrategia disuasiva sea nula.		

Nota: La estructura de la entrevista fue validada por la Profesora Dora Cervantes, asesora docente en el área de metodología del CEEAG (Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra).

ANEXO 6

ANÁLISIS CRUZADO DE ENTREVISTAS A PERSONAL EXPERTO EN PLANIFICACIÓN DEL GASTO EN DEFENSA.

Preguntas	GDB. (R) Patricio Veas Stock. Director de Finanzas del Ejército (2019 – 2020)	May. Luis San Martin Riveros Dirección de Operaciones.
Objetivo N°1: Describir la estructura de la planificación del gasto en defensa y su relación con el desarrollo de capacidades militares para la disuasión en el actual Sistema de Planificación de la defensa de acuerdo con la Ley N°20.424.		
¿Cómo se articula la planificación del gasto en defensa para el desarrollo de capacidades militares?	Desde el punto de vista de la planificación financiera que realiza la Dirección de Finanzas, la planificación del gasto en defensa, y en particular, para el desarrollo de capacidades militares, no corresponde a un proceso que tenga directa relación y responsabilidad por parte de la DIFE. La planificación del gasto en defensa se realiza en el Estado Mayor General y corresponde a un trabajo que realizan la DOE y DIPRIDE, asesorados por el CAF, CESIM y otros organismos, en el cual se determinan las capacidades futuras que requiere la Institución, se comparan con las capacidades actuales y se determinan las brechas de capacidades militares, las cuales se traducen en la necesidad de reparar, modernizar, renovar, actualizar o adquirir nuevas tecnologías, equipos, armamento, vehículos, munición u otro material. Lo anterior, inicia un proceso de búsqueda de información, presentación al Comité de Capacidades Militares y finalmente se presenta al CJE y se resuelve, considerando los recursos disponibles, en este caso específico, los flujos autorizados por la Ley 21.174. Además, todo lo anterior debe estar en coordinación con el escalón ministerial de Defensa, la SSFAs., el EMCO con el fin de que las adquisiciones cumplan los estándares de interoperabilidad e interoperabilidad, según sea el caso.	Existe un procedimiento para el desarrollo de fuerzas, elaborado por la Subsecretaría de Defensa, que orienta el proceso para estructurar el portafolio de proyectos de las instituciones de la Defensa. Este procedimiento considera determinar desafíos y tareas de las instituciones, por cada área de misión y área general de capacidad estratégica, para así derivar en el nivel de ambición, capacidades estratégicas y nivel de esfuerzo exigido a la fuerza. Posteriormente, la inversión en defensa, mediante proyectos de implementación de capacidad militar y proyectos de infraestructura, así como las iniciativas de gasto (proyectos de mantenimiento y fichas de fundamento de gasto) responderán a esas necesidades de la Defensa, de forma integral. Institucionalmente, las prioridades las propone el EMGE, a base de la misión a cumplir, estado actual de la fuerza y grado de obsolescencia del material, así como la evolución de la amenaza.
Análisis e interpretación de los datos.	El proceso explicado por los expertos se basa en la cartilla de Procedimientos para la Planificación del Desarrollo de la Fuerza, el que consta de 6 pasos.	
Objetivo N°2: Analizar la evolución del gasto en defensa para el desarrollo de capacidades militares desde la promulgación de la Ley 20.424 hasta la actualidad.		
Producto de la modificación del financiamiento de las FAs:	La antigua Ley de Cobre asignaba a cada Institución, recursos en proporciones similares, los que eran invertidos de acuerdo con las necesidades que cada Institución determinaba. La actual Ley de Financiamiento, si bien asigna una cuota anual	Existe un proceso de planificación de capacidades orientado por el nivel ministerial que obliga a las instituciones a ser ordenadas y consecuentes con las proposiciones de portafolios de proyectos que entregan. Esta rigidez limita que

¿Qué deficiencias de la antigua Ley del Cobre se han mejorado con la nueva Ley de Financiamiento?	a cada Institución, dado la responsabilidad contemplada en la Ley 20.424, estatuto Orgánico del MDN, es finalmente el Ministro de Defensa quien debe responder por los gastos e inversiones que cada Institución realice, responsabilidad que además, la propia Ley 21.174 le asigna con la elaboración de rendiciones de cuenta y su presentación a la Comisión de Defensa del Congreso y en presentaciones del presupuesto de la Cartera al Congreso Nacional, en el que ahora se incluyen los recursos asignados en la Ley 21.174, y en la cual debe justificar todas y cada una de las inversiones y gastos en Defensa.	se incorporen y retiren proyectos sin motivos aparentes, pues junto con la aprobación ministerial, deben ser presentados al Congreso Nacional.
Análisis e interpretación de los datos.	Los expertos señalan que es el Ministerio de Defensa el responsable por los gastos e inversiones en defensa, señalando que las instituciones de las FAs se ven obligadas a ejecutar procesos de planificación y de inversión ordenadas y consecuentes con las proposiciones de portafolios de proyectos que entregan, limitando que se incorporen proyectos a última hora y sin motivos aparentes, producto que deben contar con la aprobación ministerial y del congreso nacional, siendo una diferencia importante respecto a la antigua ley.	
¿Cómo ha impactado en el desarrollo de capacidades militares la modificación de la Ley de financiamiento de las FAs?	A la fecha es muy prematuro aun emitir una opinión del impacto de la nueva ley en el desarrollo de capacidades militares, se podría decir que a la fecha no existe un impacto significativo ya que aún la Ley se encuentra en fase de transición, existen aún recursos asignados con cargo a la antigua ley que se encuentran en ejecución y se han asignado nuevos recursos conforme con lo formulado y a la capacidad de gasto o inversión que actualmente presenta la Institución.	El impacto mayor que se ha visto hasta el momento es la imposibilidad de realizar re-decretaciones con los excedentes de iniciativas de inversión y gasto para suplir otras necesidades institucionales, debiéndose reintegrar dichos excedentes, bajo el concepto de una planificación financiera centralizada en Defensa. Aún se convive con un régimen mixto de inversión en donde existen iniciativas financiadas con la Ley 13.196 y otras con la Ley 21.174, por lo que en algunos años más se podrá determinar de forma más concreta los efectos que tuvo este cambio.
Análisis e interpretación de los datos.	Los expertos señalan que aún existen proyectos de inversión financiados con la antigua ley del cobre, de esta manera, aún se hace difícil emitir una opinión respecto al impacto en el desarrollo de capacidades militares ya que aun el financiamiento se encuentra en etapa de transición o también le denominan régimen mixto.	
Objetivo N°3:Determinar los efectos que se podrían generar por la implementación de la actual planificación del gasto en defensa en el desarrollo de capacidades militares para la disuasión.		
Producto de la modificación de la Ley de financiamiento de las FAs ¿Cuáles serían los efectos y/o repercusiones en la planificación del gasto en defensa a mediano y largo plazo?	En el mediano y largo plazo si pudiera existir un impacto en el proceso de planificación del gasto en defensa asociado principalmente a factores exógenos a las instituciones, es decir, dado que ahora la Ley dispone que el MDN presente al Congreso los gastos e inversiones en defensa, éste último podría limitar, restringir o congelar las asignaciones futuras debido a situaciones políticas, sociales, sanitarias, etc. No obstante, hay que considerar que las instituciones actualmente tienen aprobados proyectos de inversión con	La principal repercusión, desde el ámbito de la planificación de capacidades, es que se requiere generar una planificación de desarrollo y mantenimiento de capacidades de largo plazo, incorporando factores que vayan a impactar a las capacidades militares en el presente y, especialmente, en el futuro, lo que en muchas ocasiones se perdía de vista debido a que el portafolio podía ser modificado tantas veces como la Institución lo quisiera.

	flujos de mediano plazo, por lo que sería complejo, aunque no imposible, que estos se modificaran. Sin embargo, lo anterior va aparejado a la eficiente gestión y capacidad de invertir los recursos asignados, al avance de los proyectos, al cumplimiento de los proveedores, y al cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria de los contratos, pruebas, recepción y alta del material, trámite y pago de la documentación contable, etc.	
Análisis e interpretación de los datos.	El principal efecto que se puede identificar es que se requiere realizar una planificación de desarrollo de capacidades militares y de mantenimiento a largo plazo, lo que antes, muchas veces se perdía de vista debido a que el portafolio de capacidades podía ser modificado tantas veces como la institución lo quisiera, lo que en la actualidad no se puede hacer, producto de que requiere la aprobación ministerial y del Congreso Nacional como se identificó en respuestas anteriores. Sin embargo, existe algunos riesgos asociados a la aprobación por parte del Congreso Nacional respecto a las asignaciones futuras para el gasto e inversiones en defensa, lo que se ve improbable por la existencia de proyectos de inversión en ejecución conforme al portafolio aprobado por el Ministerio de Defensa y el Congreso Nacional, pero existen dentro del margen de las posibilidades.	
¿Cuáles son sus propuestas para minimizar las repercusiones en el desarrollo de capacidades militares y optimizar su implementación?	Desde el punto de vista financiero, hay que considerar que los recursos, si bien están previstos sean asignados a las instituciones en cuotas anuales, estos serán entregados en virtud de promedios de gastos efectivos de períodos anterior, por lo que, en primer lugar, debe existir una planificación estratégica para el desarrollo de capacidades militares que sea realista, acorde con la capacidad de inversión y gasto que tenga las Institución y sus organismos responsables. En segundo lugar, y una vez aprobada la planificación, dotar a los organismos responsables, del personal idóneo y en la cantidad adecuada, que permitan cumplir las exigencias de información, documentación y plazos, para la preparación y formulación de los proyectos y la elaboración de las FFGs. Finalmente, durante los procesos de licitaciones, contratos, pruebas, recepción y alta del material, dar cumplimiento estricto a los estándares de transparencia y probidad, conforme con la normativa legal y reglamentaria dispuesta para tal efecto.	Es fundamental comenzar analizando la misión que deberá tener la Fuerza Terrestre (FT), desde la perspectiva de materializar operaciones militares, y las capacidades que requiere la Estructura Superior para soportar y contribuir al desarrollo de capacidades militares de la FT. Igualmente, es necesario dejar de analizar las capacidades según la cantidad de material disponible o si la TOE se encuentra total o parcialmente, sino que se debe incorporar el concepto integral por MERODISI para el análisis y gestión. Finalmente, debiera trabajarse en generar los procedimientos y experiencia en la integración de sistemas, entendiendo a este último elemento como una agrupación física o conceptual de elementos. La mayor parte de los proyectos cumplen satisfactoriamente con el objetivo y las capacidades que se requerían, pero la capacidad militar del Sistema Operativo o unidad que recibe las capacidades no se pueden explotar al máximo debido a que muchas veces esos sistemas de armas incorporados no se integran a los sistemas ya existentes.
Análisis e interpretación de los datos.	Desarrollar proyectos en base al concepto MERODISI, tomando en consideración las actuales capacidades existente, de tal forma, que las nuevas capacidades adquiridas se integren a las que se encuentran en operación. Por otra parte, tener personal especializado en la gestión de los recursos, de tal manera, de implementar de buen forma las planificaciones de desarrollo de la fuerza y su respectivo financiamiento con estrictos estándares de probidad y transparencia, conforme a la normativa legal y reglamentaria.	

En relación con los factores de capacidad militar MERODISI: Material, Entrenamiento, Recursos Humanos, Organización, Doctrina, Infraestructura, Sostenibilidad e Información. ¿Cuál de estos factores de capacidad se pueden desarrollar con el Fondo Plurianual de capacidades estratégicas?	En estricto rigor, la Ley 21.174 está destinada al financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa. En este sentido, es de común acuerdo y así se entiende y está definido en la Ley, que lo anterior corresponde principalmente a inversión en material de guerra y su sostenimiento, incluyendo el gasto en equipamiento, combustible, vestuario y equipo y otros, y en infraestructura militar. De lo anterior, se desprende que con estos recursos es posible desarrollar factores de capacidad militar asociados al material, infraestructura, sostenibilidad e información, siempre y cuando estos estén definidos o sean parte de una capacidad estratégica de defensa. No obstante, podría resultar apropiado explorar, durante este período de transición, la factibilidad de que se sumen o sean consideradas con financiamiento como capacidad estratégica, otros factores como entrenamiento, el cual si bien, puede ser financiado en parte, cuando corresponde a personal que tiene directa relación con el material que se adquiere, está limitado a otras instancias de entrenamiento, no asociadas al material en comento.	Si bien la ley está orientada al desarrollo de capacidades, principalmente se utiliza para incorporar material, pudiéndose financiar la capacitación del personal para operar el material, la infraestructura militar asociada al sistema de armas adquirido, sistemas para la preparación del personal, como simuladores y gabinetes de entrenamiento y el equipamiento e infraestructura de sostenimiento. El proyecto no puede considerar el sostenimiento luego del término de la garantía del material, por lo que su ciclo de vida debe ser cubierto mediante ficha de fundamento de gasto, principalmente. En síntesis, el principal factor es material y todo lo necesario para que pueda ser puesto en funcionamiento, operado y mantenido, sin considerar los recursos para la ejecución del mantenimiento propiamente tal.
Análisis e interpretación de los datos.	Conforme a la opinión de los expertos los factores de capacidad a financiar con el Fondo Plurianual de Capacidades Estratégicas son el material, el entrenamiento del personal asociado al material adquirido, la infraestructura asociada al sistema de arma y el sostenimiento. También se puede considerar la información en caso de que este asociado o sea parte de una capacidad militar.	
¿Con que fondos se desarrollan el resto de los factores de capacidades militares?	Principalmente, todos los gastos asociados a los factores MERODISI, tienen como fuente de financiamiento al Presupuesto Fiscal asignado por la Ley de Presupuestos anualmente. Sin embargo, existen factores que pueden ser financiados, además, con cargo a la Ley 21.174, tal como se describió anteriormente, dependiendo de su enfoque, uso, finalidad o descripción, como es el caso del material, entrenamiento, sostenibilidad e infraestructura.	El Ejército tiene la misión de preparar y sostener a la Fuerza Terrestre para alcanzar un grado de alistamiento operacional tal que le permita explotar las capacidades militares que dispone y cumplir las misiones que tiene en la ejecución de operaciones militares. Por lo tanto, la instrucción y entrenamiento y el sostenimiento de los sistemas se realiza, principalmente, mediante las fichas de fundamento de gastos (Ley 21.174) para la adquisición de clases logísticas y contratos de mantenimiento para el material adquirido por esta misma ley. Por otro lado, el presupuesto por programa constituye la principal fuente para financiar la docencia y capacitación, así como para el funcionamiento institucional que soporta a la FT. Aquella infraestructura que no está ubicada en terrenos Fisco – Ejército no puede ser mantenida por recursos de esta ley,

		entrando a apoyar el presupuesto por programa, ley de obras y recursos provenientes de bienestar, entre otros.
Análisis e interpretación de los datos.	Los expertos señalan que los factores de Capacidades que no son financiadas por el Fondo Plurianual son financiados con el Presupuesto Fiscal asignado por la Ley de Presupuestos anualmente.	

Nota: La estructura de la entrevista fue validada por la Profesora Dora Cervantes, asesora docente en el área de metodología del CEEAG (Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra).

