

NOTA TÉCNICA N°5 JULIO 2011

DEJANDO DE FINANCIAR SÓLO EL CORTO PLAZO: NUEVO SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA LA DEFENSA EN CHILE

Héctor Gallegos¹
Luis Riquelme²

Esta publicación es editada por el **Centro de Sistemas Públicos (CSP) del Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile**. Dirección: Domeyko 2361, 2° piso, Santiago de Chile. Editor técnico responsable: Javier Fuenzalida Aguirre, correo electrónico jafuenza@dii.uchile.cl.

Las ideas planteadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión del CSP ni del Ministerio de Hacienda.

¹ Controller del Holging Hiller Inversiones. Coronel (R) de Ejército e Ingeniero Politécnico Militar (APM) con Mención en Economía y Administración, MBA de la Escuela de Negocios IEDE (Chile- España) y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez. Correo electrónico: gallegos7@gmail.com

² Analista de Presupuestos de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. Ingeniero Comercial mención Economía de la Universidad de Chile y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la misma casa de estudios. Correo electrónico: lrc@dipres.gob.cl

1. Introducción

La asignación de recursos al sector público en Chile se determina, en general, por las políticas públicas sectoriales, los programas sociales, el financiamiento del gasto corriente y la inversión sectorial. El instrumento mediante el cual se materializa esta asignación se denomina Ley de Presupuestos de la Nación, la cual se elabora anualmente en la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda y se somete con la misma periodicidad a la discusión y aprobación en el Congreso Nacional.

El sistema de determinación de recursos descrito opera mediante presupuestos anuales y, por consiguiente, la planificación presupuestaria queda restringida a un período determinado. Esto limita la incorporación de herramientas de gestión pública que se asocian con la planificación de mediano y largo plazo y con ello la respuesta del Estado frente a los desafíos determinados por las políticas públicas del país, atributo clave de un buen sistema de administración financiera pública. Ante este escenario, surge una alternativa en respuesta al carácter restrictivo del actual sistema de asignación de recursos: los *presupuestos plurianuales*³.

El presente documento analiza prospectivamente el sistema de asignación de recursos en Chile, focalizándose en el sector de Defensa y describiendo, además, experiencias nacionales e internacionales que utilizan presupuestos plurianuales.

El énfasis en el sector de Defensa se sustenta principalmente en dos razonamientos. Primero,

³ De acuerdo con el "Manual de Presupuesto Plurianual" de ECLAC, Roberto Martinere: El Presupuesto Plurianual (Multianual) es un instrumento de la alta gerencia pública, que contiene la distribución entre las instituciones públicas y hasta un cierto nivel de detalle, de los recursos financieros del Estado que se prevén recaudar en un período mayor al año, por lo general de tres a cinco años, con sujeción al plan estratégico del gobierno y al marco fiscal de mediano plazo.

por la particularidad de las inversiones que se llevan a cabo en dicho sector (asociadas principalmente a la adquisición de material bélico), que requieren de una estructura de gasto igualmente particular no considerada en la actualidad por los mecanismos de asignación de recursos anuales. Segundo, por la oportunidad. Recientemente ingresó al Congreso un proyecto de ley que establece una nueva metodología de asignación de recursos para la Defensa en Chile, la cual contempla presupuestos plurianuales.

2. Presupuesto y Planificación

El presupuesto público constituye uno de los insumos más importantes de los gobiernos para llevar a cabo la política fiscal. Dado su carácter eminentemente funcional debe adaptarse a las características y planteamientos de dicha política, como la definición de los objetivos y medidas de la política fiscal en un entorno plurianual, que se coordina con los objetivos generales de la política económica. De acuerdo con el Banco Mundial (1998), un inadecuado enlace entre política económica, planificación y presupuesto constituye la principal causa de los fracasos en los resultados presupuestarios de muchos países en desarrollo.

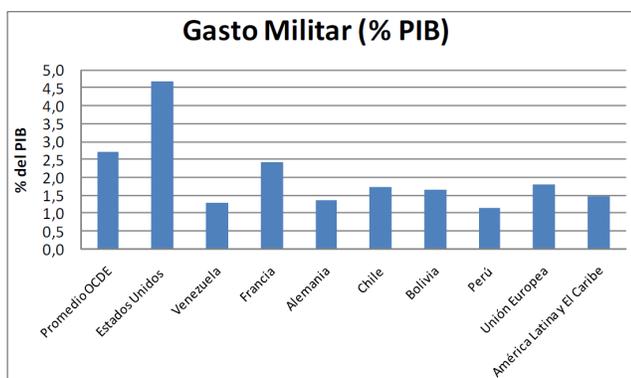
Es en esta estrecha relación que la implementación de escenarios de gasto a mediano plazo se convierte en una respuesta frecuente. Muchos países, con variaciones en la intensidad de su uso y la frecuencia de años que comprenden, están adoptando presupuestos plurianuales. La utilización de este mecanismo presupuestario no sólo opera como respuesta ante el valor de gestionar adecuadamente la relación *política económica - planificación - presupuesto*, sino que también permite solucionar ineficiencias de la planificación presupuestaria y orientar determinados problemas de la acción del gobierno.

3. Presupuesto de la Defensa

Los recursos asociados a la Defensa pueden dividirse en *presupuestarios*, contemplados en la Ley de Presupuestos de la Nación, y *extrapresupuestarios*, que incluyen la Ley N° 13.196 (Ley Reservada del Cobre), los Fondos Rotativos de Abastecimiento (FORA)⁴ y el Patrimonio de Afectación Fiscal (Servicios de Bienestar Social de las Fuerzas Armadas)⁵. Los recursos asociados a la Ley de Presupuestos y Ley Reservada del Cobre abarcan alrededor del 95% del total de financiamiento de la defensa.

El gasto en Defensa en Chile durante el año 2008 fue de un 1,7% del PIB, similar al de Bolivia (1,6%), al promedio de la región de América Latina y Caribe (1,5%) y al promedio de la Unión Europea (1,8%); e inferior al promedio OCDE (2,7%) y al de Estados Unidos (4,7%).

GRÁFICO 1. COMPARACIÓN ENTRE PAÍSES DEL GASTO MILITAR COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuentes: Banco Mundial y Libro de la Defensa en Chile 2010

4. Ley Reservada del Cobre

El gasto que se autoriza con cargo a estos recursos se determina de acuerdo con la meta del gasto público concordante con la política fiscal (ya que

⁴ Ley N° 16.256 de 1965.

⁵ Ley N° 18.712 de 1988.

se contabiliza dentro de las finanzas públicas), independiente de la cantidad de ingresos que se generen e ingresen a las FF.AA. por las ventas del cobre. Es decir, existe un límite de gasto para estos recursos, por consiguiente, en la práctica se ha ido autorizando un flujo de gastos inferior a los ingresos percibidos en virtud de esta ley (el excedente se acumula e invierte en el mercado de capitales).

Existe una diferencia sustantiva entre los recursos provenientes vía Ley Reservada del Cobre y los que contempla la Ley de Presupuestos: el marco de gasto se determina para un horizonte de mediano plazo (se aprueba un flujo de recursos para varios años) y, en función de ello, se autoriza el financiamiento de un determinado número de proyectos para la adquisición de material y equipamiento bélico (contrario a lo que sucede con los recursos presupuestarios, los cuales se asignan anualmente).

5. Limitaciones del actual sistema de asignación de recursos para la Defensa

En general, el actual sistema de asignación de recursos para la Defensa -mediante presupuestos anuales- genera una atención desmedida por actividades de corto plazo y por la contingencia (*aspectos operativos*), en desmedro de una visión institucional inmersa en una política de defensa del país de mediano y largo plazo (*aspectos táctico-estratégicos*).

Un ejemplo de esto es lo que sucede con las adquisiciones bélicas: la Ley Reservada permite su financiamiento, pero excluyendo sueldos, entrenamiento del personal, infraestructura y operación. De hecho, estos dos últimos tópicos de gasto se financian vía Ley de Presupuestos. Además, en ocasiones las instituciones de Defensa no poseen los mecanismos adecuados de evaluación de proyectos⁶ y no se preocupan de

⁶ Desde el año 2009 existe en el Ministerio de Defensa una unidad especializada de evaluación de proyectos.

dimensionar ni de justificar adecuadamente los costos de las inversiones y operación.

Como resultado de lo anterior, los costos de inversión, operación y capacitación no contemplados inicialmente en el Presupuesto de la nación deben incluirse posteriormente afectando la planificación inicial y, con ello, la eficiencia en el uso de recursos del Estado.

El énfasis en criterios de corte más operacional versus los táctico-estratégicos genera consecuencias en *i) las prácticas de gasto del presupuesto asignado anualmente, ii) el diseño de proyectos de Defensa, y iii) los mecanismos de licitación para llevar a cabo tales proyectos.*

En los últimos meses del año, por otra parte, los organismos públicos podrían usualmente verse enfrentados a no tener la capacidad de ejecutar todo el gasto autorizado en la Ley de Presupuestos y generar disponibilidades (saldos finales de caja). Esto puede explicarse por diferentes causas: Ineficiente gestión, lentitud en los procesos de adquisiciones, no autorización de reasignaciones presupuestarias o demora en los tiempos que median desde la solicitud de modificación presupuestaria hasta su total aprobación, instancia en la que participa la Contraloría General de la República. Ante esta situación, las instituciones tienen incentivos para preocuparse más de ejecutar su presupuesto (gastar), que de cumplir las metas planificadas para el año. El temor institucional generalizado de dejar saldos finales en caja al terminar un año presupuestario, se sustenta en el supuesto que de hacerlo, el Ministerio de Hacienda no los incorpore al año siguiente.

En cuanto al diseño de proyectos en Defensa, el actual mecanismo de asignación presupuestaria contribuye a un énfasis predominante en los costos más que en la rentabilidad social. Esto se produce por la necesidad de “convencer” al Poder Ejecutivo de que sus adquisiciones son “económicas” y, de esta forma, acceder a su financiamiento, sin preocuparse demasiado por los flujos del proyecto en los años 1 hacia adelante, afectando evidentemente una óptima asignación de recursos.

Así, cuando se aprueban proyectos que tienen más de un año de ejecución, siempre está latente el riesgo de las contingencias macroeconómicas que pueden trasuntarse en una falta de financiamiento para el año siguiente y finalmente en una inversión incompleta, perdiendo el país los recursos ya invertidos.

Los recursos del presupuesto anual y aquellos de la Ley Reservada del Cobre tienen una restricción de marco financiero inicial. A los primeros, les imposibilita generar adquisiciones con flujos de pago en un horizonte de mediano plazo (más de un año), lo cual les impone una carga financiera adicional al financiar sus inversiones por etapas y no poder contratar en forma completa determinados proyectos debiendo, en consecuencia, licitar anualmente la fracción del proyecto que cuenta con financiamiento. Para los segundos, dada la cuantía de las adquisiciones, los procesos técnicos, las características propias del material y la disponibilidad de éste por parte de los proveedores extranjeros, implica la búsqueda de financiamiento adicional mediante créditos internacionales con períodos de gracia. Esto, con el fin de poner la orden de compra y ajustar los pagos con las disponibilidades o bien, pactar condiciones crediticias con los mismos proveedores con los cuales adquieren el material bélico.

En suma, el sistema de asignación de recursos para la Defensa mediante presupuestos anuales presenta determinadas características que limitan una eficiente asignación de recursos y dificultan el dimensionamiento integral del gasto real que se materializa en este sector. A la vez, desfavorecen la transparencia de la información de estos gastos hacia la sociedad en su conjunto.

6. Propuesta de una nueva forma de asignar recursos para la Defensa

El presupuesto plurianual es una herramienta que contiene los recursos financieros del sector público (ingresos y gastos) por un plazo superior a un año, por lo general de 3 a 5 años, y está directamente relacionado con la planificación estratégica del

gobierno y el marco fiscal de mediano plazo, para lo cual es necesario proyectar las variables macroeconómicas para ese espacio de tiempo, como el PIB, precio de *commodities* e ingresos tributarios, entre otras y, de esta forma, determinar el financiamiento del presupuesto de mediano plazo.

El presupuesto plurianual se utiliza para establecer futuras necesidades presupuestarias y sirve para evaluar los efectos que se podrían generar ante cambios macroeconómicos o de políticas. Su uso también contempla la determinación de disponibilidades de presupuesto para la inclusión de nuevos gastos.

Desde una perspectiva metodológica, su aplicación combina una definición de arriba hacia abajo (*top-down*), en cuanto a la disponibilidad de recursos, con una estimación de abajo hacia arriba (*bottom-up*) de los gastos actuales y de mediano plazo para los programas existentes y nuevos conciliando, además, los costos con los recursos disponibles. A continuación se describen los beneficios de su aplicación:

- ✓ Aumento del bienestar social, ya que los presupuestos plurianuales permiten una mejor asignación de recursos asociado a un proceso de planificación estratégica: metas, objetivos, indicadores. Todo lo anterior contribuye al *accountability*.
- ✓ Señal para la política monetaria, ya que los presupuestos plurianuales llevan implícitos supuestos de tipo de cambio, precio del cobre e inflación, entre otros.
- ✓ Preocupación por el mediano y largo plazo: las autoridades y los directivos de los servicios públicos deberán preocuparse de planificar metas y objetivos que van más allá del año calendario, por lo tanto, cobra especial relevancia la aplicación de los elementos de planificación estratégica, en contraposición a lo que ocurre actualmente, donde muchas veces la discusión se centra en el porqué de un

incremento o disminución en un determinado porcentaje de cierto ítem del gasto.

- ✓ Capacidad de control y gestión: permite implementar metas cuantitativas y cualitativas que posibilitan orientar los recursos financieros y monitorearlos durante el período, tomando las acciones necesarias si se producen desviaciones y favoreciendo, en consecuencia, la aplicación de controles y auditorías que aseguren el cumplimiento de la política sectorial a un mínimo costo.
- ✓ Reducción de la incertidumbre y mayor flexibilidad: dado que se define el presupuesto para varios años, las instituciones tendrán mayor certeza en el financiamiento del flujo completo de sus proyectos y gastos en general, lo que les permitiría tener una mejor planificación, reducir costos, interesar a un mayor número de participantes en las licitaciones públicas y, dependiendo del estado de avance de los proyectos, movilizar recursos de un período a otro.
- ✓ Optimización del uso de los recursos públicos: permite un mejor uso de los saldos finales de caja, ya que se reduce la “presión” en las instituciones por gastar los recursos asignados anualmente. Esto permite liberar recursos y destinarlos a financiar aquellas actividades que, dada la contingencia, podrían haber quedado pendientes o incorporar nuevos gastos al presupuesto plurianual.
- ✓ Generación de un espacio más propicio para las empresas proveedoras en la industria del sector de la Defensa, ya que daría seguridad en el cumplimiento de los pagos y permitirá calendarizar de mejor forma los *stocks* de acuerdo con los calendarios de requerimientos. También posibilitaría una mejor interacción entre dicho sector y los bancos en la solicitud y planificación de los préstamos.

Dentro de las desventajas potenciales de la aplicación de presupuestos plurianuales, cabe destacar:

- ✓ Debilitamiento de las proyecciones que sustentan el marco de ingresos para su financiamiento, debido a las inestabilidades macroeconómicas. Sin embargo, dada la característica distintiva de presupuestar para varios años, este sistema otorga la flexibilidad de desplazar o postergar determinados gastos hacia otros años sin afectar razonablemente el cumplimiento de la planificación trazada a mediano plazo.
- ✓ Además, podría dificultar los sistemas de control presupuestario dentro de las instituciones de las FF.AA., al tener que llevar un registro de la anualidad, plurianualidad y saldos de caja entre un período y otro.

7. Experiencias comparadas

En el mundo existen países que asignan sus recursos utilizando presupuestos plurianuales como Alemania, Reino Unido, Suecia, Nueva Zelanda y Estados Unidos (USA), entre otros. A continuación se revisa este último caso.

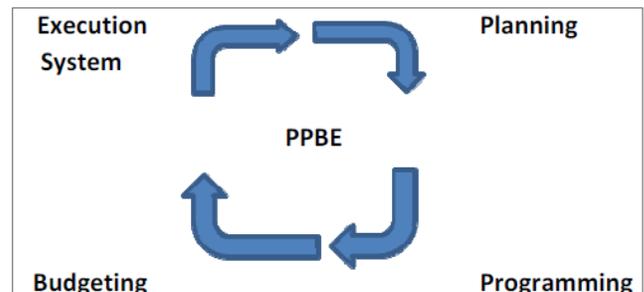
7.1 Estados Unidos

El sector Defensa contempla un presupuesto previamente definido y conocido públicamente que considera un horizonte de tiempo que media entre los 4 ó 5 años, dependiendo del año en que se analizan las cifras. Dado que el año fiscal comienza el 1 de octubre de cada año, dicho presupuesto incluye una base presupuestaria (BBP) y el financiamiento de las operaciones de ultramar (OCO), recursos que se corrigen anualmente mediante un guarismo fiscal. Por otra parte, las asignaciones presupuestarias para los diferentes años consideran como documento base las recomendaciones entregadas en la Evaluación Cuatrienal de Defensa (QDR) que, junto con evaluar, define las capacidades y las políticas para equilibrar o reequilibrar la fuerza, persiguiendo con dicho documento los objetivos generales de mejorar la seguridad en el futuro y hacer un buen uso del dinero de los contribuyentes. En ese contexto, el QDR constituye el plan estratégico del

Departamento de Defensa para la formulación presupuestaria plurianual, asignando recursos para la estructura de la fuerza, sus planes de modernización, infraestructura y otros elementos del programa de defensa y políticas de EE.UU., de acuerdo con la Estrategia de Seguridad Nacional y la Estrategia Militar Nacional. En la actualidad, el plan plurianual corresponde a los años 2012 al 2015.

Al revisar el proceso presupuestario de la Armada de Estados Unidos⁷, se aprecia que el ciclo presupuestario se compone de cuatro etapas, de acuerdo al siguiente cuadro:

FIGURA 1. PROCESO PRESUPUESTARIO U.S. NAVY



Fuente: Office of Budget Department of the Navy: Highlights of the Department of The Navy FY 2007 Budget

El proceso completo se denomina PPBE que se inicia en la etapa denominada *Planning*, cuyo principal esfuerzo se orienta en desarrollar la estrategia de mediano plazo; luego en la etapa de *Programming* se materializa la distribución de recursos; en el *Budgeting* se justifica el presupuesto por las diferentes agencias que componen la fuerza naval, con la finalidad de llevar a cabo el plan; y finalmente, en la fase *Execution System* se ejecuta el plan.

La etapa de *Planning* tiene una duración de 4 (5) años y es el principal conductor de las decisiones de asignación de recursos en la US Navy. En los dos

⁷ Se basa en información extraída del Department of the Navy, USA y Budget Formulation and Justification, 2006.

primeros años se debe elaborar el plan a nivel de detalle y en los años 3 y 4 (5) se hace en términos más agregados.

Es importante resaltar que los gastos en personal militar y de operación y mantenimiento se revisan anualmente.

7.2 Chile: Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA)

En Chile también existen experiencias sobre algo similar a los presupuestos plurianuales dentro de los marcos legales de la asignación de recursos, como es el caso del Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA), organismo dependiente del Ministerio de Defensa⁸. Dada su naturaleza (anualmente realizan muchas inversiones), desde el año 1993 trabaja su presupuesto bajo el formato de Planes de Desarrollo, lo que ha implicado un importante trabajo de planificación de mediano plazo por parte de dicha institución. Si bien los recursos son aprobados anualmente⁹, el SHOA presenta ante el Ministerio de Hacienda un presupuesto a varios años, de acuerdo con las metas y objetivos de mediano plazo definidas previamente. Cada plan está desagregado por una determinada cantidad de proyectos asociados directamente con la misión del servicio y sus productos estratégicos. Si bien este plan se discute con Hacienda para validarlo y aprobarlo, éste se revisa anualmente, de acuerdo con la política fiscal imperante y el contexto macroeconómico de ese momento.

⁸ Este servicio corresponde en la Ley de Presupuestos a la Partida 11-Capítulo 20-Programa 01 (11-20-01) y su proceso presupuestario está afecto a las mismas normas que rigen a todo el sector público.

⁹ D.L. 1.263 Ley de Administración Financiera del Estado.

CUADRO 1. PLANES DE DESARROLLO SHOA

	Miles \$ 2010
Plan Trienal 1993-1995	2.335.962
Plan Quinquenal 1996-2000	4.481.128
Plan Septenal 2001-2007	7.049.376
Plan Quinquenal 2006-2010	7.094.045

Fuente: Elaboración propia en base a información del SHOA.

El plan quinquenal 2006-2010 finalizó el año pasado, no obstante a partir del año 2011 se comenzó a desarrollar el Plan Quinquenal 2011-2015.

Uno de los mayores beneficios de asignar recursos al SHOA mediante esta metodología es la reducción de la incertidumbre en el servicio, al operar acorde a planes sustentables de mediano plazo con recursos asignados en función del cumplimiento de su misión y de los objetivos estratégicos. Asimismo, permite implementar un sistema de metas cuantitativas que orienten la gestión de ingresos y gastos, identificando y evaluando las causas de las desviaciones.

8. Conclusiones

A partir del análisis realizado se pueden identificar las vulnerabilidades y deficiencias que tiene el actual sistema de asignación de recursos para la Defensa mediante presupuestos anuales: mirada cortoplacista de los servicios, *mix* de financiamiento en los proyectos de inversión en defensa (operación con Ley de Presupuestos e inversiones bélicas con Ley Reservada), incentivo por gastar más que por gastar bien (no se incentiva la gestión financiera) y poca preocupación por los flujos de mediano plazo de los proyectos de inversión.

Las deficiencias del sistema de asignación de recursos para Defensa, mediante presupuestos anuales, restringen el cumplimiento de requisitos

de eficiencia y eficacia de un buen sistema de administración financiera pública. Esta restricción, al hacerse activa, afecta el logro de los objetivos de la política fiscal macroeconómica, los resultados esperados de las políticas y programas con costos razonables, y la transparencia en la obtención y ejecución de los gastos.

Los presupuestos plurianuales contribuyen al logro de resultados óptimos en la gestión y uso de los recursos públicos, pues permiten enlazar la asignación de dichos recursos con procesos de planificación estratégica y visión de largo plazo que surgen a partir de la política de Defensa definida por el estamento político.

La adopción del mecanismo de plurianualidad requiere necesariamente de una mejora en la formulación y evaluación de proyectos a financiar, pues tanto los gastos asociados a las adquisiciones e inversiones, así como los gastos de operación deberán ser identificados y dimensionados adecuadamente para su financiamiento en el mediano plazo.

Para finalizar, cabe destacar que la estabilidad institucional, política y económica del país permite la aplicación de presupuestos plurianuales en el uso de presupuestos plurianuales. Es más, no se requiere de una modificación a la actual Ley de Administración Financiera del Estado para la utilización de este tipo de asignación de recursos¹⁰.

9. Referencias Bibliográficas

Department of Defense USA (2010). *Budget Request, Fiscal Year 2011*.

Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. *Estadísticas de las Finanzas Públicas*.

Gobiernos Provinciales y Ciudad de Buenos Aires (2011). *Informe Plurianual 2010-2012*.

Gómez, L. y Martínez-Vásquez J. (2008). *La Programación Presupuestaria Plurianual con Referencia a su Práctica en Reino Unido y Dinamarca*.

Granados, S., Larraín F. y Rodríguez J. (2009). *Planificación y Presupuesto como Herramientas de Política Pública*. Documento del Consorcio para la Reforma del Estado.

Chile. Ministerio de Hacienda (1995-2011). *Leyes de Presupuesto*.

Chile. Ministerio de Hacienda (1975). *Decreto Ley 1.263 de Administración Financiera del Estado (LAFE)*.

Ministerio de Defensa (2010). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*.

Marcel, M. (2005). Apuntes del curso *Tópicos de Gestión Pública*. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Martinere, R. (2007). Manual de presupuesto plurianual. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

The Office of Budget Department of The Navy, USA (2006). Highlights of the Department of the Navy, FY 2007 Budget.

Vega S. (2004). Experiencia argentina, XXXI Seminario Internacional de Presupuesto Público. Costa Rica.

Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile [en línea]
<http://www.dipres.gob.cl/572/channel.html>

Banco Mundial. [en línea]
<http://www.bancomundial.org/>

Banco Central de Chile [en línea]
<http://www.bcentral.cl/index.asp>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [en línea]
<http://www.bcn.cl/>

Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA) [en línea] <http://www.shoa.cl/index.htm>

¹⁰ Artículos 5º, 9º y 10º.