

13/02/2009
Política
Ley Reservada del
Cobre, problemas y
desafíos

09/02/2009
Política
El Estado, el mercado
y la comunidad tras
1989

05/02/2009
Política
Sistema de partidos:
Obsolescencias y
artificialidades

28/01/2009
Política
Y sin embargo... Era
capitalismo

23/01/2009
Política
Contra el pesimismo
tranquilo de Antonio
Cortés y el incorregible
sentido común de
Andrés Sanfuentes

21/01/2009
Política
Del sujeto de
derechos... Al objeto de
castigo

15/01/2009
Economía
La Profunda
desigualdad

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe N° 685

Política

13/02/2009

Ley Reservada del Cobre, problemas y desafíos

Claudio Pérez (1)

La defensa -junto a gobierno interior, relaciones exteriores, administración de justicia y obtención y administración de recursos financieros- es una función primaria del Estado. Su propósito particular es proteger a la población, preservar el territorio nacional y resguardar la capacidad del Estado para el ejercicio de su soberanía frente a amenazas externas, así como apoyar el logro de los objetivos nacionales en el ámbito internacional. (2)

Dadas sus características especiales, su financiamiento siempre ha sido un tema complejo, cuya provisión, por tratarse de un bien público, no puede ser entregada por el mercado. Dicha complejidad se acentúa por la existencia, hace más de 50 años, de una ley de carácter reservado destinada a financiar adquisiciones de sistemas de armas e insumos asociados, que es conocida como la Ley Reservada del Cobre (LRC). Ésta y el aporte fiscal proveniente de la Ley de Presupuestos, constituyen las dos principales fuentes de financiamiento de la defensa nacional.

Este informe aborda la LRC, debido a lo negativo que resulta para un sistema democrático que la adquisición de sistemas de armas para las Fuerzas Armadas no sea precedido de un adecuado conocimiento, debate y posterior aprobación del Congreso Nacional y porque nuestra defensa nacional requiere de un sistema de financiamiento moderno y transparente que permita cumplir de forma eficiente sus objetivos, siendo la derogación de la LRC un requisito indispensable para esto.

A continuación expondremos el origen, evolución, funcionamiento y problemas de la LRC, así como algunos desafíos posteriores a su derogación.

Origen y evolución

El primer antecedente directo de la actual LRC es la denominada "Ley de Cruceros" de 1938, que se dictó como respuesta al reequipamiento de la armada argentina durante esos años. Ella establecía que una fracción de los ingresos del fisco por el arriendo de estancias en la Patagonia se asignase a la adquisición de material de guerra -especialmente cruceros para la Armada-, y a satisfacer las necesidades más urgentes de Ejército, Armada y Aviación, conforme al plan que aprobaba el Presidente de la República. Otro precedente importante es la Ley N° 7.144, de enero de 1942,

que cambió el sistema decisional, ya que al crear el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA), institucionalizó la exclusión del Congreso Nacional de la toma de decisiones en la compra de equipamiento bélico de las Fuerzas Armadas. Dicho cuerpo legal también dio origen a dos fuentes adicionales de recursos para estas instituciones: una en moneda nacional, sobre la base de dos impuestos (adicional al tabaco y al vino, y a los “beneficios excesivos” de la industria y el comercio); y otra en dólares, por los ingresos que obtenía el fisco producto de un sistema de tipo de cambio múltiple que en aquellos años afectaba a la venta obligatoria de divisas de la gran minería del cobre al Banco Central. Dado que la Ley N° 11.828 sobre “Nuevo trato del Cobre” de 1955 terminó con este último sistema, los fondos en divisas se acabaron. (3)

Posteriormente el Congreso Nacional, influido de alguna manera por el incidente del islote Snipe, (4) aprobó en 1958 la Ley reservada N° 13.196 (LRC) que gravó con un impuesto de un 15% las utilidades de las empresas que constituían la gran minería del cobre. Tales fondos se debían entregar al CONSUDENA y ser destinados exclusivamente para la adquisición de equipos bélicos.

A fines de 1973, la Ley N° 13.196 fue modificada sustantivamente por el gobierno militar. Los cambios más relevantes fueron:

- Modificación de la tasa de impuesto a un 10%.
- Ampliación de su base impositiva a los ingresos totales por exportaciones de Codelco.
- Establecimiento de un ingreso mínimo para las Fuerzas Armadas de US\$ 90 millones anuales.
- División de los ingresos en partes iguales para las tres instituciones de las Fuerzas Armadas, las cuales, a su vez, aportarían US\$ 3,3 millones al año a una cuarta cuenta de Consudena para financiar proyectos de interés conjunto.
- Si a través del impuesto no se lograba recaudar el mínimo establecido, el fisco debía completar la diferencia.

En 1985 fueron introducidas nuevas modificaciones a esta ley, siendo las principales las siguientes:

- Aumento del ingreso mínimo garantizado a US\$ 180 millones anuales, indexados al índice de precios al por mayor (IPM) de los Estados Unidos.
- Inclusión de los subproductos del cobre en la base del impuesto.

El Tribunal Constitucional, por sentencia del 15 de febrero de 1990, dictaminó que el artículo 100 de la Ley 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, que establece que “las disposiciones contenidas en la Ley 13.196 y sus modificaciones mantendrán su vigencia”, es norma de ley ordinaria. En consecuencia, para modificarla sólo se requiere de mayoría simple, es decir mayoría de los diputados y senadores presentes en la sala, y no de un quórum especial.

Hasta donde sabemos, la ley reservada del cobre establece el ingreso y uso de los recursos pero no la forma en que ellos deben usarse. Según trascendió en 2004 a la opinión pública, una interpretación administrativa de la Contraloría General de la República implicó, en la práctica, el fin de la repartición por tercios a las Fuerzas Armadas de los recursos provenientes de la LRC.

Funcionamiento y problemas

Los dineros provenientes de Codelco se hacen llegar a las Fuerzas Armadas mediante un traspaso de fondos a la Tesorería General de la República, que los ingresa a las cuentas institucionales existentes en el Banco Central de Chile.

Para gastarlos, cada institución formula un proyecto de adquisición, cuyo control, en esta etapa, es ejercido por los órganos e instancias internos.

El registro y control de ejecución de cada proyecto, así como todos los actos derivados de cada uno de ellos, corresponde al CONSUDENA.⁽⁵⁾ Finalmente, el proyecto toma la forma de un decreto supremo reservado que firman los ministros de Defensa y Hacienda, y que está exento de toma de razón por la Contraloría General de la República.

Debido al alto precio que el cobre tuvo en los últimos años, entre 2004 y septiembre de 2008 Codelco hizo transferencias que sumaron US\$ 5.000 millones aproximadamente, y sólo de enero a septiembre de 2008 llegaron a cerca de US\$ 1.000, según información disponible en el sitio web de la Dirección de Presupuestos.

Como sabemos, estos fondos provienen de un impuesto de un 10% a las exportaciones de Codelco, ingresos que varían según el precio internacional del cobre y las exportaciones que realice la empresa estatal.

La asignación de estos recursos a las Fuerzas Armadas tiene problemas fundamentales:

- Se trata de un procedimiento de carácter reservado, del que hemos sabido detalles de forma muy lenta y generalmente no a través de fuentes oficiales.
- La participación del Congreso Nacional es nula, lo que para un Estado democrático es inaceptable, pues la inversión de recursos para una función fundamental del Estado no puede estar exenta del conocimiento, debate y aprobación por parte del Congreso Nacional.
- Los montos que ingresan anualmente a las cuentas de las Fuerzas Armadas no están sujetos al cumplimiento de determinados objetivos a corto, mediano o largo plazo ni a definiciones previas. Ingresan solamente porque corresponden al 10% de las exportaciones de Codelco, lo que carece de lógica. Simplemente se trata de ingresar recursos para ser usados, pero no se sabe cuándo ni cómo.
- Sumado a lo anterior, la ley establece un piso, pero no determina un techo para los ingresos, pudiendo ser US\$ 500 millones, US\$ 1.200 millones o más, anualmente.

Parte de los argumentos para mantener la LRC ha sido la estabilidad en el financiamiento de las Fuerzas Armadas lograda por medio de esta ley y que la discusión en el Congreso Nacional correría el riesgo de ser demagógica, sin una visión de Estado y de largo plazo, lo que pondría en grave peligro a nuestra defensa nacional, consiguiendo un resultado contrario a lo buscado.

En estos argumentos podemos encontrar lo que Hirschman⁽⁶⁾ denomina tesis reactivo-reaccionarias, que son aquellas utilizadas comúnmente por los conservadores para oponerse a nuevas proposiciones de política o a políticas recién adoptadas. Entre ellas la tesis de la perversidad, que plantea que toda acción deliberada para mejorar algún rasgo del orden político, social o económico sólo sirve para exacerbar la

condición que se desea mejorar, y la tesis del riesgo, que arguye que el costo del cambio o reforma propuesto es demasiado alto, pues pone en peligro algún logro previo y apreciado. La supuesta estabilidad en el financiamiento de los sistemas de armas en la práctica no es tal porque, como hemos visto, la ley asegura el ingreso de fondos pero no necesariamente que ellos sean gastados, y como comprar armas es una decisión política del gobierno de turno, no existe certeza de que haya un gasto constante en sistemas de armas.

En los últimos años hemos visto una importante renovación de material bélico para las Fuerzas Armadas con cargo a los fondos de la LRC. Algunos ejemplos son la adquisición de 8 nuevas fragatas inglesas y holandesas, por un monto aproximado de US\$ 600 millones; 10 F-16 nuevos comprados a Estados Unidos y 18 F-16 usados comprados a Holanda por más de US\$ 600 millones y US\$ 180 millones, respectivamente, y recientemente 140 tanques Leopard 2 adquiridos a Alemania por US\$ 140 aproximadamente. Como vemos, la renovación de los sistemas de armas requiere importantes inversiones y a futuro, a diferencia de lo que comúnmente se piensa, se requerirá de mayores recursos debido a la velocidad de la obsolescencia tecnológica actual, lo que obligará a una renovación más rápida y a un mayor costo.

Debido a lo anterior, la derogación de la LRC debe ir acompañada de una propuesta de financiamiento integral de esta función del Estado, en la que tenga una activa participación el Congreso Nacional. Sus procedimientos debieran ser los adecuados para una defensa nacional moderna, y a la vez tener transparencia, guardando las precauciones propias de estas materias.

Actualmente en el Ejecutivo se encuentra un anteproyecto que deroga la LRC y crea un nuevo sistema de financiamiento para la defensa nacional. Aunque la decisión política de ingresarlo al Congreso Nacional para su análisis aún no ha sido tomada, es de esperar que, por su importancia en esta materia tan importante para el país, ello ocurra prontamente y no quede trabado por la coyuntura política del presente año.

Una vez derogada la ley reservada del cobre, se abre una serie de desafíos para el financiamiento y procedimiento de adquisición de sistemas de armas, lo que expondremos a continuación.

Algunos desafíos

Determinar cuánto debe gastar en sistemas de armas un país cuya última guerra fue hace más de 100 años; inserto en la comunidad internacional; con bajísimas posibilidades de conflictos vecinales y con la responsabilidad de no perder la capacidad disuasiva de su defensa nacional, resulta muy complejo.

Es preciso que la dirigencia política asuma este debate con responsabilidad y conocimiento del tema, porque el proceso de adquisición de sistemas de armas es una cuestión política que requiere definiciones previas de las autoridades superiores del Estado sobre la situación internacional del país y sus capacidades financieras, sólo después de lo cual las Fuerzas Armadas quedan en condiciones de proponer el equipamiento que mejor les permita cumplir las misiones asignadas. Santos, Eduardo: Análisis del gasto en defensa. (7)

El financiamiento de la adquisición de sistemas de armas debe contemplarse en el presupuesto nacional con un mecanismo de aprobación plurianual, para permitir la ejecución de proyectos que necesitan un financiamiento de largo plazo.

Para las Fuerzas Armadas existirá el desafío constante de convivir con una mayor tensión de los aspectos políticos y técnicos sobre estas materias, dada la mayor información que estará disponible no tan sólo para quienes toman las decisiones, sino que también para los medios de comunicación y la ciudadanía en general.

Dado que la transparencia es un desafío permanente para la defensa nacional, contar con un sistema de adquisición de armas que sea discutido en el Congreso Nacional será un gran avance, pues permitirá una mayor información y fiscalización sobre la forma en que se gastan los recursos. Pero el aumento de la transparencia también es necesario porque el fin que persiguen estas inversiones -adquirir una capacidad defensiva o disuasiva-, va muy ligado al respaldo en la eventualidad de que haya que recurrir no sólo a la voluntad política y estratégica de las autoridades, sino también al apoyo ciudadano.(8)

Las decisiones de cuánto gastar en defensa nacional deben ser fundadas y transparentes, por lo que es urgente introducir las reformas necesarias para avanzar en esta materia. Un hito en ese aspecto es la derogación de la ley reservada del cobre que genera desconfianza respecto de las razones y el modo en que se realizan las compras de sistemas de armas. Ello no beneficia a nuestra defensa nacional y, por su carácter reservado, aleja a la clase política y a la ciudadanía de un debate importante para nuestro país.

(1) Investigador CED

(2) Libro de la Defensa Nacional 2002, Parte I.

(3) Pattillo, Guillermo: Asignación de Recursos a las Fuerzas Armadas en Chile, Situación Actual y Propuesta, p. 107, Estudios Públicos N° 89, 2003.

(4) El islote Snipe se encuentra entre las islas Navarino y Picton. En 1958 la Armada instaló un faro-baliza para facilitar la navegación. Éste fue derribado en dos ocasiones por tropas argentinas. En la última ocasión desembarcó una dotación de aproximadamente 80 infantes de marina, quienes se reembarcaron después de una enérgica protesta de Chile, poniendo término al conflicto suscitado.

(5) El CONSUDENA es presidido por el Ministro de Defensa Nacional y está integrado por: Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Hacienda, Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, Subsecretarios de Guerra, Marina y Aviación, Jefes de Estados Mayores de las Fuerzas Armadas, Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

(6) Hirschman, Albert O.: Retóricas de la intransigencia, pp. 17-18. Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1991

(7) Santos, Eduardo: Análisis del gasto en defensa en Chile 1989-2002, en Seguridad, Modernización del Estado y Gasto de Defensa. Instituto de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional. Universidad la República. Santiago, 2003.

(8) Higuera, José: en Compras Militares, Ley del Cobre y Transparencia. Debate Público, p. 51, Cámara de Diputados, Valparaíso, 2006