



Fuerzas Armadas, alistamiento y presupuesto

Marcelo Masalleras*

Desde hace un tiempo, se ha discutido a través de distintos medios de prensa sobre el financiamiento de las fuerzas armadas. Primero fue por la decisión del gobierno de no prever recursos para el fondo de contingencia estratégico y ahora por la situación respecto de los recursos para mantener la planta de soldados de tropa profesional y de soldados conscriptos en el Ejército. Por cierto, que como en toda discusión, surgen quienes bogan por una mayor asignación presupuestaria, mientras otros justifican los montos actuales e, incluso, otros grupos profesan su disminución.

Sea como sea, este es un tema sensible, pues involucra a una parte del Estado, aquella que tiene la mayor responsabilidad en la defensa de la soberanía y, actualmente, participa al mismo tiempo en tareas de orden interno: las fuerzas armadas (FFAA).

En este sentido, cabe preguntarse si los recursos asignados anualmente, ya sea a través de la ley de presupuesto o de otras fuentes de financiamiento como la correspondiente al desarrollo y mantenimiento de capacidades estratégicas, es suficiente. En las siguientes líneas, se intentará —de manera muy resumida— un ejercicio de análisis básico al respecto. De antemano, se aclara que esto no incorporará antecedentes sobre los motivos que el Estado ha tenido para decidir mayores o menores aportes a las fuerzas armadas.

Para comenzar, se debe afirmar que el tipo, tamaño, características, despliegue y otros aspectos de las fuerzas armadas, es una decisión única y exclusivamente política. No son los militares quienes establecen qué se necesita, sino que es el estamento político quienes lo hacen. Para lo anterior, se deben identificar las tareas que se les exigirá a estas instituciones, ya sean aquellas definidas en la constitución y las leyes, como también otras misiones que demande el Estado.

No hay duda que las instituciones de la defensa entregan su asesoría y evaluación técnica proponiendo ideas de solución, pero al final, la decisión es política, la que se traduce en políticas públicas de este ámbito. A partir de esta definición—en la que participa el ministerio de defensa y sus subsecretarías—,



el Estado Mayor Conjunto, y seguidamente el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, deben desarrollar las fuerzas y unidades necesarias para satisfacer el requerimiento político. En otras palabras, sobre la identificación de una necesidad (política), las instituciones militares establecen la respuesta técnica militar. Dicha respuesta se transforma en un conjunto de requerimientos que permiten desarrollar las capacidades estratégicas, operacionales y tácticas, indispensables para cumplir lo establecido. Estas capacidades finalmente demandarán, entre otros: personal, sistemas de armas, vehículos, aeronaves, material de guerra, equipos técnicos, comunicaciones, munición, apoyo logístico, infraestructura, etc., así como una adecuada doctrina, procedimientos, educación y entrenamiento en distintos niveles. Todo lo anterior, exige recursos para adquirir, desarrollar, mantener e incluso eliminar distintos componentes.

De aquí surge la pregunta si los recursos que el Estado le asigna anualmente a la defensa —particularmente a las fuerzas armadas— son suficientes para cumplir con lo que el mismo Estado les demanda y de lo que es el responsable final. La respuesta —si bien en extremo compleja y difícil de solucionar—, parecería ser que es: No, al menos, en lo más evidente y fácil de observar.

Sin la intención de alargar más de lo necesario este comentario, se puede afirmar que el Estado de Chile mantiene, en términos generales, un presupuesto de defensa de continuidad, vale decir, sin cambios muy significativos de un año a otro (incluso con años en los que ha sido negativo). De hecho, según la información que entrega el Banco Mundial (basado en antecedentes del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo – SIPRI), el porcentaje de gasto en defensa disminuyó desde un 2,7% en el año 2000 a un 1,8% en 2022 (último año con registro)^[1]. Segundo, también se puede afirmar que, dentro del presupuesto anual entregado a las fuerzas armadas, desde el año 2000 al 2024, los recursos destinados a “Personal” pasaron de representar un 76,6% a casi un 90% del total de presupuesto.^[2] Lo anterior tiene un impacto en el alistamiento de las fuerzas pues, al aumentar la carga destinada a financiar gastos en personal, inmediatamente se disminuye el monto para otras iniciativas.

Tercero, quizás lo más preocupante, al mismo tiempo que el presupuesto es de continuidad y el gasto en personal aumentó, todo indica que el espectro de misiones demandadas a las fuerzas armadas, así como el número, extensión y duración de las tareas dispuestas por el mismo Estado, sólo han aumentado con



los años. En otras palabras, con igual o menor presupuesto, se les está demandando a las instituciones de la defensa, mucho más.

A modo de ejemplo, se puede afirmar que, en términos de despliegue por catástrofes naturales, las fuerzas armadas y en particular el Ejército, se les ha exigido que cumplan funciones de apoyo en (sólo se mencionan las que se estima han sido las de mayor relevancia):

Cuadro resumen de catástrofes o EEC que han obligado el despliegue de fuerzas militares:

Año	Actividad	Lugar
2010	Terremoto y tsunami	Varias regiones
2014	Incendios y terremoto	V región y I región
2015	Incendios, terremotos, tsunamis y aluviones	V región, IV región y III región
2017	Incendios	Varias regiones
2019	Incendios y emergencia por "Estallido Social"	Varias regiones
2020	Catástrofe - Covid19	Todo el país
2021	Catástrofe - Covid19 y Emergencia macrozona sur	Todo el país, Biobío y Araucanía
2022	Emergencia macrozona sur	Biobío y Araucana
2023	Emergencia Macrozona sur y emergencia macrozona norte	Biobío, Araucana, Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta
2024	Incendios, emergencia macrozona sur y emergencia macrozona norte	V Región, Biobío, Araucana, Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta

Fuente: Elaboración propia sobre antecedentes de SENAPRED y Biblioteca del Congreso Nacional

Además de lo anterior, debemos agregar otros eventos catastróficos como erupciones volcánicas, inundaciones o sismos menores. De este modo, no solo se ha ampliado el tipo de misiones (variedad), sino que además estas han sido



más recurrentes, en más lugares físicos (extensión territorial) y por períodos de tiempo mucho más largos. Sólo la emergencia relacionada con el COVID se extendió por más de 18 meses. En el caso de las fuerzas desplegadas en la macro zona sur, esta tarea comenzó el 12 de octubre de 2021 y se ha extendido hasta ahora (salvo un corto período de tiempo entre marzo y mayo de 2022), vale decir, por más de tres años.

En un ejercicio simple para evaluar el impacto en la fuerza militar el tema de los despliegues por estados de excepción constitucional (basados mayormente en presunciones y cifras sólo apreciadas sin acceso a información de detalle), podríamos considerar que en la MZS, los medios del Ejército podrían alcanzar a unos 1.000 a 1.200 efectivos, a los que se deben sumar otros 700-800 que se encuentran trabajando permanentemente en la MZN. El problema no termina ahí, pues para tener un total de 2.000 efectivos en terreno simultánea y permanentemente, dicha institución debería disponer del triple de personal, vale decir, no menos de 6.000. Lo anterior, pues hay 1/3 de soldados desplegados, 1/3 que está en preparación de despliegue y otro tercio en post-despliegue.

AÑO	EJÉRCITO	ARMADA	FACH	TOTAL
2014	8.592	485	440	9.517
2015	9.462	500	336	10.298
2016	10.532	498	218	11.248
2017	9.915	344	184	10.443
2018	9.805	311	187	10.303
2019	7.763	178	181	8.122
2020	4.591	148	0	4.739
2021	3.389	137	0	3.526
2022	2.946	147	0	3.093
2023	5.015	233	0	5.248

Sólo para completar el panorama, se debe indicar que de acuerdo a los antecedentes proporcionados por la Dirección General de Movilización Nacional este año, el total de soldados conscriptos acuartelados ha disminuido en los



últimos años, desde más de 11.000 ciudadanos en 2016, hasta un mínimo de 3.000 en 2022.^[3]

En otro orden de cosas, las FFAA colaboran directamente durante actos eleccionarios, desplegando casi la totalidad de su personal para cubrir locales de votación y otras instalaciones necesarias. A modo de resumen, además de que ha incrementado progresivamente el número de locales de votación por proteger, lo que se traduce en mayor cantidad de efectivos por desplegar, se puede identificar que si se analiza desde el año 2000 al 2024 (en bloques de 5 años) la cantidad de actos eleccionarios que obligan el empleo de las FFAA aumentó significativamente. Si bien la coyuntura política desde el 2020 exigió esfuerzos adicionales, el solo hecho de contar con elecciones primarias para distintos cargos, así como segunda vuelta presidencial y de gobernadores regionales, ha aumentado el número de veces que debimos concurrir a las urnas y, en consecuencia, que las FFAA se desplegaran.^[4]

Período	Cantidad	Actos eleccionarios
2000-2004	2	Parlamentarias y municipales.
2005-2009	3	Presidencial, parlamentarias y municipales.
2010-2014	3	Presidencial, parlamentarias, municipales, consejos regionales y primarias.
2015-2019	3	Presidencial, parlamentarias, municipales, consejos regionales y primarias.
2020-2024	9	Presidencial, parlamentarias, municipales, consejos regionales, primarias, miembros de la convención constitucional, miembros del consejo constitucional y plebiscitos (3)

Nuevamente se aprecia que la necesidad de desplegar fuerzas ha aumentado en el último tiempo por variadas razones, pero, al final, se ha obligado a las FFAA



a distraer sus esfuerzos de las tareas principales que les asigna la constitución de la República en la ejecución de funciones distintas y secundarias.

Entonces, no es descabellado ni hay que ser muy agudo para pensar que ninguna organización puede hacer más —o bastante más en este caso— con los mismos recursos. La eficiencia tiene un límite. Es cierto que el Estado entrega recursos adicionales para financiar algunas actividades especiales como son los actos electorarios, pero también es cierto que estos no consideran la totalidad del gasto como pueden ser el desgaste del material, el tiempo de preparación y despliegue, entre otros.

Todo lo anterior, es sin entrar a analizar el impacto que tienen estas actividades sobre las tareas fundamentales de las FFAA, es decir, prepararse para desarrollar operaciones militares de alta intensidad. El mayor uso de sistemas como vehículos, comunicaciones y aeronaves, significan mayor desgaste y, por ende, se acorta la vida útil de los mismos, requiriéndose su reemplazo de manera anticipada, lo que aumenta la demanda de fondos. Asimismo, el mantenimiento del material, así como el entrenamiento de unidades y tripulaciones requiere tiempo y permanencia, cosas de las que se les ha privado a las FFAA, en pos de tareas que son secundarias a su esencia. Tampoco se está incorporando la variable de obsolescencia del equipamiento o la mayor demanda en capacitación y entrenamiento que significa la incorporación de equipos más sofisticados y de mayor complejidad de operar y mantener.

Por último, otro aspecto importante a tener en cuenta, en este caso no relacionado con la asignación de recursos, pero sí con la cantidad y extensión de las misiones actuales de las FFAA, es el impacto en el personal. En promedio, se estima que cada militar de la zona norte o sur del país, participaría entre 4 a 5 despliegues al año, cuya duración supera los 45 días cada uno, lo que significa que no queda tiempo para otras cosas (sumar pre-despliegue y post-despliegue), mucho menos para entrenamiento o apoyar ante catástrofes como incendios o inundaciones. De descansar, ni hablar. Al final del día, alguien debe cumplir las tareas, ese es el personal militar. Por lo tanto, se evidencia un mayor desgaste, lo que podría acarrear mayor número de retiros, licencias médicas, problemas sociales y matrimoniales, desmotivación por falta de desarrollo profesional y, en definitiva, dificultades de retener talento^[5]. Esto último es de la mayor gravedad, pues la reposición de especialidades críticas no es factible o demora mucho tiempo y más recursos.



Al concluir, es posible afirmar que las FFAA actualmente cumplen funciones en un espectro mayor a lo que se les demandaba hace 20 años, dichas tareas son más recurrentes, en una extensión geográfica mayor y por períodos de tiempo superiores. Esto está generando gran estrés en la fuerza militar. Del mismo modo, al revisar el presupuesto nacional asignado a defensa, claramente su característica es de continuidad y el gasto en personal ha aumentado progresivamente, dejando menos espacio para otras actividades de las instituciones. Al conjugar estas cosas, se puede establecer que las FFAA no cuentan con los recursos necesarios para cumplir adecuadamente las funciones que demanda el Estado.

El Estado, especialmente el poder Ejecutivo y el Legislativo, deben revisar esta situación en profundidad, al mismo tiempo que estudien la necesidad de renovación o desarrollo de capacidades estratégicas. ¿Es suficiente lo que tenemos para todo lo que queremos como país? ¿Contamos con la estructura necesaria para enfrentar los desafíos de seguridad nacional en un mundo cada vez más conflictivo y en una región en peligro por la criminalidad transnacional? ¿Estamos evaluado las repercusiones del envejecimiento progresivo de la población sobre la seguridad y la defensa nacional? Si la respuesta no es positiva —y parece ser así—, hay mucho por hacer.

En síntesis, es el Estado el que debe definir qué FFAA necesita y proveer los recursos para ello. Esta tarea es indelegable y no les corresponde a las FFAA, si no que el nivel político que por tanto tiempo ha demandado control sobre los militares. Como no hay duda de ello, la responsabilidad es plenamente política.

- ❖ **Marcelo Masalleras Viola, Coronel de Ejército, especialista Estado Mayor, Magíster en Ciencias Militares por Acague, Máster en Arts, Security Studies por Georgetown University**