



**Pontificia Universidad Católica de Chile
Instituto de Ciencia Política
Cátedra Estudios de Defensa
Serie Documentos de Trabajo**



La Carrera Militar y su Estructura de Incentivos en Chile.

Sebastián Briones



**Documento de Trabajo N° 14
Agosto de 2005**

La serie Documentos de Trabajo del Área de Estudios de Defensa del Instituto de Ciencia Política busca promover contribuciones originales en las áreas de estrategia, defensa y seguridad regional y se publica en virtud del convenio celebrado entre el Ministerio de Defensa Nacional de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile.

ISSN 0717-7550

Editor

Guillermo Pattillo

Profesor

Universidad de Santiago y Pontificia Universidad Católica de Chile

Comité Editorial

Paolo Tripodi

Profesor

Cátedra Donald Bren en Ética y Liderazgo, Universidad de la Infantería de Marina de los Estados Unidos

Carl Marowski

Profesor de Historia Militar y Estrategia
Academia de Guerra del Ejército

Peter Liotta

Executive Director

The Pell Center for International Relations and Public Policy
Salve Regina University, Rhode Island

Fernando Wilson

Profesor del Departamento de Historia, Universidad Adolfo Ibañez
Investigador Concurrente, Centro de Estudios Estratégicos de la Armada

El envío de manuscritos a ser considerados para publicación debe ser realizado por correo electrónico al editor, profesor Guillermo Pattillo, gpattill@uc.cl

Contenido

I. Introducción.	4
II. ¿Por qué existen las Fuerzas Armadas?	6
III. El Sistema de Incentivos. Aspectos Generales.	10
IV. Los Incentivos a la Carrera Militar en Chile.	14
IV.1. Sueldo e Ingreso Monetarios Básicos de Cada Rango	14
IV.2. Seguridad	33
V. Conclusiones	39
Bibliografía	43

I. Introducción.

Sebastián Briones¹

La carrera militar, como una forma de vida profesional, posee ciertos atributos, que los individuos valoran positiva y negativamente para decidir si optar o no a ella. No obstante, dichos incentivos no han sido creados de manera orgánica, sino que fueron incorporados, a través de los años, hasta conformar la estructura que tienen hoy.

Más aún, dicha estructura, carece de un marco de análisis lógico comprehensivo. Como muchas de las actividades en el sector de la defensa, una definición clara y jerarquizada que justifique actividades particulares partiendo de su aporte a la generación de defensa, seguridad y/o disuasión no es explícita. Muy por el contrario, se encuentra implícita, y basada en supuestos de dudosa veracidad.

Lo que este estudio propone es estudiar esa estructura de incentivos para carrera militar de un oficial. Aun cuando mucho del contenido de este trabajo relativo a los oficiales se aplica también al cuadro permanente, ciertas diferencias de orden práctico en los mecanismos hacen recomendable limitarlo sólo a los primeros. En primer término, se explorará y describirá el actual sistema. Ello se hará desde varios enfoques: Se pretenderá dar una descripción objetiva de cómo es el sistema; pero paralelamente se analizará el efecto que esos incentivos pueden o no tener sobre quienes optan por una carrera militar, al tiempo que se analiza críticamente los verdaderos posibles efectos de cada uno de esos estímulos.

En segundo lugar, se pretende comparar el sistema de incentivos respecto a sus fines proyectados, y a los efectos posibles, deseados o no. Ello con el fin de establecer comparaciones empíricas que eviten apoyarse únicamente en deducciones o estimaciones teóricas.

En tercer lugar, y a la luz de los pasos anteriores, se buscará formular sugerencias útiles a tener en cuenta para dicho sistema. En otras palabras, se analizará en forma crítica los actuales mecanismos para promover la carrera militar, comparándolos con otros que puedan reemplazarlos o complementarlos. Ello intentará hacerse con el objeto de dar indicios de alguna utilidad a la hora de revisar, total o parcialmente dichos incentivos, en particular respecto a su contribución en la generación de defensa, y en general con respecto a su impacto en la eficiencia del sistema de defensa nacional.

¹ Sebastián Briones Razeto. Licenciado en Ciencias Sociales y Humanidades, Pontificia Universidad Católica de Chile; Licenciado en Ciencia Política y Candidato a Magíster en Ciencia Política con Mención en Estudios de Defensa de la misma casa de estudios.

Objetivos.

- Como primer objetivo se busca identificar los mecanismos de incentivos existentes en la carrera militar, tanto aquellos que se supone cumplen su rol; como aquellos que verdaderamente lo hacen. Para este fin será necesario, primero, revisar la estructura formal de beneficios y compensaciones que las fuerzas armadas, el Ministerio de Defensa y el Estado tienen para esos efectos. Ello implicará hacer un análisis exhaustivo de los estímulos que se aplican a lo largo de toda la carrera militar, desde la formación de un cadete hasta el fin de su vida útil en las fuerzas armadas.
- Finalmente, y de forma exploratoria, se pretende hacer algunas recomendaciones tentativas. Tales recomendaciones, más que criticar estrictamente los procesos actuales, irían en la línea de sugerir prácticas mejores que las vigentes en materia de incentivos a la carrera militar; o sea, no se pretenderá considerar en este estudio los costos del cambio en los incentivos. Por tanto, tales recomendaciones estarán en general destinadas a aquellos momentos en que los cambios vayan a realizarse de todos modos, o se haya considerado que es de todos modos necesario.

II. ¿Por qué existen las Fuerzas Armadas?

Como toda institución, las fuerzas armadas carecen de una justificación por sí mismas. Antes bien, la razón de su existencia está dada por la función que cumplen en la sociedad. Más aún, desde el momento en que en su funcionamiento se ven involucrados recursos públicos, el rol que cumplen ya no sólo requiere la justificación en términos prestar beneficios superiores a sus costos, sino que además, se impone el requisito adicional de que ese margen de beneficios netos supere al de cualquier uso alternativo de los recursos, al menos bajo los parámetros modernos de gestión de recursos, que han dejado en obsolescencia los métodos de gestión basados en la mera justificación de los costos, o del intento de dar carácter absoluto a los insumos y no a las necesidades.

Sin embargo, a semejanza de muchas funciones que cumplen las instituciones públicas, las fuerzas armadas carecen de parámetros simples, confiables o a veces siquiera posibles de utilizar para garantizar que cada peso recibido no pudo haber tenido un mejor uso posible. Lo intangible del bien que producen, llámese defensa, poder nacional u otro; la ausencia de un mercado privado de esos bienes que permita obtener términos y magnitudes de referencia; y la multiplicidad de sus efectos en otras variables en tiempo y espacio, son sólo algunas de las razones que puede explicar tal fenómeno.

En ese aspecto, los recursos humanos son un elemento complejo en las instituciones armadas en comparación con el resto de los consumidores de ese bien, pues a los problemas ya señalados, se agrega una muy particular forma de organización de personal. Esto no implica a priori una crítica negativa a la organización de las fuerzas, sino que es, principalmente, un intento por señalar las precauciones a tomar a la hora de establecer comparaciones. Por ejemplo, un sistema de incentivos a los años de servicio en una de las instituciones armadas puede ser eficaz en la medida en que se demuestre la existencia de una mayor capacidad de los efectivos con mayor permanencia, y que ésta a su vez es incentivada en su justa medida, pero ese diagnóstico sólo puede establecerse a la luz de datos más complejos que el mero mecanismo legal, y requiere de información más precisa (parámetros de comparación: con el mercado civil de recursos humanos; entre otras fuerzas armadas del país, con otros países, etcétera)

Uno de los primeros pasos que deben darse entonces, es el analizar la composición del sistema de incentivos a la carrera militar, en un intento por mirar su funcionamiento en la complejidad que lo caracteriza, que es lo que se propone el presente trabajo. Hasta ahora, la ausencia de una mirada al conjunto de los incentivos profesionales a la carrera militar en Chile, impide mirar cualquier elemento del mismo sin hacerlo con una visión muy limitada y sesgada sobre sus efectos.

Para ello entonces debemos aventurar una respuesta a la pregunta planteada al comenzar este punto. ¿Para qué existen las fuerzas armadas? Las fuerzas armadas proveen defensa, o al menos los aspectos militares de la misma, como insumo de un bien o servicio esencial para el desarrollo de las actividades humanas: la seguridad. En la producción de ese insumo se requieren los mismos factores productivos que en el resto de las actividades productivas: capital, tecnología y trabajo. Es esto último lo que pretendemos analizar aquí; no obstante, parte de los incentivos analizados más adelante también estimulan la generación de tecnología en la medida que la capacitación de personal sea vista en ese sentido.

La producción de defensa, requiere de una adecuada asignación de los factores productivos, de manera que la productividad marginal por recurso gastado (por ejemplo, por peso, o por dólar gastado), sea igual entre ellos, o dicho de otro modo:

“para obtener un nivel dado de producción con el menor costo posible, una empresa debe comprar factores hasta que iguale el producto marginal por dólar gastado en cada factor de producción. Esto implica que:

$$\frac{\text{Producto Marginal de L}}{\text{Precio de L}} = \frac{\text{producto marginal de A}}{\text{precio de A}} \quad \text{” 2}$$

Ciertamente puede que el proceso de determinar la productividad marginal del trabajo o el capital en un área como la producción de defensa, sea difícil o imposible. Pero cuando menos podemos ver, a partir de lo anterior, no hay niveles de entrenamiento del personal, ni números del material, que estén previamente determinados como óptimos. Muy por el contrario, una cantidad dada de material bélico requiere una cierta cantidad de recurso humano, y viceversa. De eso se deriva la necesidad de contar con mecanismos que permitan reasignar estos recursos hasta lograr su adecuada combinación, pues de otra manera la "defensa producida" por peso gastado sería menor a que se puede obtener cuando la adecuación es posible.

En el caso de la producción de defensa, una vez determinado el monto de recursos asignados a la defensa (o en ejemplo clásico de economía, cuantos cañones y cuanta mantequilla, en una economía que produce sólo esos dos bienes), deben tomarse decisiones acerca de cómo producir defensa a partir de sus diferentes insumos. Por ejemplo, si el sector defensa tuviera sólo dos insumos, equipamiento y personal, deberá tomarse una decisión acerca de cómo combinar ambos. Si poseemos parámetros técnicos que nos indiquen la mejor combinación de los mismos, junto con los precios de los insumos, podemos tener

² Samuelson, Paul A.; y Nordhaus, William D: **Economía**. Decimocuarta edición, McGraw – Hill/Interamericana de España, S.A., Madrid, 1993 Pág. 153.

una situación como la del gráfico N° 1. En éste se puede apreciar dos curvas isocuantas, esto es, curvas que muestran las diferentes combinaciones de insumos necesarias para producir una misma cantidad de producto (en este caso defensa), representada por Q_1 y Q_2 . Dado los precios de los insumos, Equipment (E) y M (Manpower), y un presupuesto fijo, se puede obtener una cantidad dada de ambos, representadas por las líneas tangentes a Q_1 y Q_2 . Lo relevante del gráfico para este análisis es que existe un y sólo un equilibrio o combinación óptima de ambos factores dado un nivel tecnológico, y un nivel de recursos asignados. Cualquier otra combinación de recursos es ineficiente, y requiere de una reasignación entre los mismos, o un cambio en los parámetros dados.

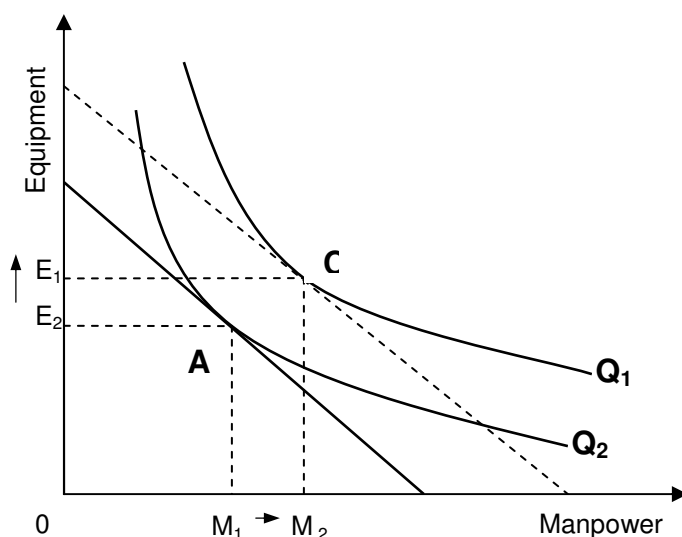


Gráfico N°1. Fuente: Hartley, Keith. **The Economics of Defence Policy.** Brassey's. Londres, Reino Unido. 1991. Pág. 14

Ahora bien, la producción de defensa requiere que una sociedad se defina sobre qué bienes se pretende defender (recursos naturales, la vida de sus ciudadanos, el medio ambiente, su integridad territorial, etcétera); junto con los medios que considera apropiados para ello. Un criterio técnico puede proporcionar información sobre la eficiencia de ciertos medios por sobre otros, pero en última cuenta son valores morales, las tradiciones, u otros objetivos a perseguir, lo que debe determinar los objetivos que se deben defender.

En el caso de Chile, si asumimos que su política de defensa está expresada en el Libro de la Defensa Nacional de Chile (y por ende que no hay diferencias entre las acciones y las declaraciones, ni entre el sistema que existe y el que se desea que exista), sus objetivos serían:

- a)** "Conservar la independencia y soberanía del país.

- b)** Mantener la integridad del territorio nacional.
- c)** Concurrir a la creación de condiciones de seguridad externa fundamentales para lograr el bien común de la nación.
- d)** Apoyar la proyección internacional de Chile.
- e)** Contribuir a la mantención y promoción de la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con el interés nacional.
- f)** Contribuir al desarrollo nacional y cooperar al logro equilibrado y armónico de las distintas capacidades del país.
- g)** En el plano del orden institucional, contribuir a la preservación de la institucionalidad de Chile como República democrática y del Estado de Derecho.
- h)** Asimismo, por encarnar tradiciones y símbolos nacionales, contribuir al resguardo de nuestra identidad histórica y cultural, sin que ello obste para que a la vez facilite su renovación y enriquecimiento.
- i)** Contribuir a las actividades que el Estado realiza con el propósito de fortalecer el compromiso ciudadano con la Defensa.”³

En el cumplimiento de esos objetivos, el personal recibe incentivos como forma de estimular ciertos comportamientos; por ejemplo, la especialización (sea o no especialización militar), o la compensación (aunque en estricto rigor también se trata de incentivos) de las condiciones de vida más difíciles, exigentes o adversas, como son cargos de mayor responsabilidad, destinaciones en lugares remotos o en actividades peligrosas. Semejantes incentivos, si bien no parecieran tener un impacto directo sobre la productividad de la defensa, lo pueden tener en el largo plazo en la medida en que su ausencia genere:

1. Prejuicio sobre la percepción militar como peligrosa, difícil o altamente exigente en comparación a sus beneficios, o que
2. Las actividades por las cuales existen esas compensaciones sean vistas como algo negativo, y por ende, menos deseable y ojalá evitable por parte de los efectivos.

No ha sido posible hallar, sin embargo evidencia empírica que sustente la factibilidad de algunos de esos posibles efectos.

Un problema central con este capítulo es que no responde la pregunta con la que parte, ¿por qué existen...? Es necesario dar una respuesta y conectar eso, a final, con el rol del sistema de incentivos.

³ **Libro de la Defensa Nacional de Chile.** Ministerio de Defensa Nacional, República de Chile. Santiago, Chile. 2003, Pág77

III. El Sistema de Incentivos. Aspectos Generales.

Durante la carrera militar (descontando el proceso de ingreso que involucra aspectos mucho más complejos), se ofrece una estructura salarial acorde con el rango, que combina elementos en principio competitivos (todos aquellos relacionados a especialización, ya sea militar o no, incluyendo algunos relativos compensaciones por ciertas condiciones de vida adversas, que de no existir podrían afectar la percepción global de la carrera militar y/o ser percibidos como castigos deseables de evitar), otros de antigüedad, cuyos elementos de competitividad son más difusos (en la medida que ascender en la carrera militar se supone se realiza en base a ciertos méritos). Junto a ello, se ofrece un sistema especial de seguridad social cerrada, que cubre las áreas de salud y vestuario, además de una especie de seguro de vida en la forma de pensión de invalidez, y un mecanismo de estabilidad laboral que impide la expulsión de la institución a menos que se cometa alguna falta extrema que así lo amerite. Finalmente, el sistema de retiro incluye un sistema de pensiones basado, en parte, en cuotas aportadas durante el tiempo como oficial activo, pero mayoritariamente subsidiado por el Estado, ya que las pensiones se calculan como un porcentaje fijo del sueldo, y éste subsidia las diferencias entre los aportes y los retiros. La edad de retiro es mucho menor a la posible para un civil, lo que permite prescindir de los oficiales que no logran ascender, pero que puede poner en serio riesgo financiero al sistema, frente a un shock y/o un aumento brusco en la tasa de retiro.

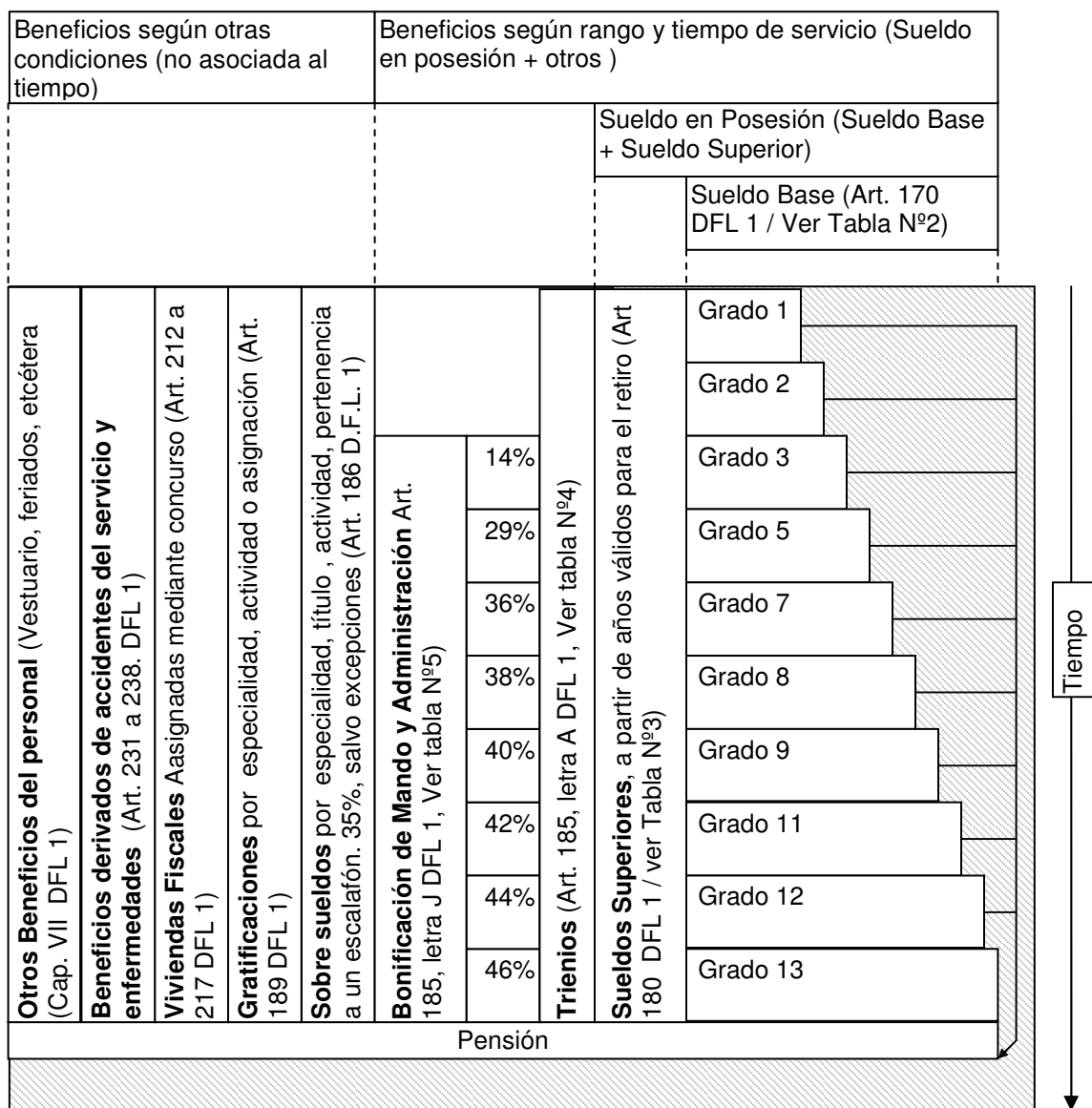
Es importante señalar la diferencia esencial entre el sistema de pensiones militar y el que rige para los civiles. El primero es lo que se denomina un “sistema de pensiones por reparto”, que en esencia “reparte” las cuotas de los afiliados activos (en este caso en servicio) entre los inactivos (o en retiro); mientras el segundo es de capitalización, donde cada pensionado recibe solamente el producto de sus propios aportes ahorrados durante su período activo, más la rentabilidad acumulada que éstos puedan tener. La razón por la que hay una tendencia de pasar de los primeros a los segundos es que mientras los sistemas de reparto suelen requerir de aportes externos (generalmente del Estado) dada la decreciente tasa entre quienes aportan al sistema y quienes retiran de él, los de capitalización pueden funcionar sin aportes externos, aprovechando las ventajas del sistema financiero.

Así, siguiendo una estructura cronológica de cómo se reciben los incentivos, éstos quedarían resumidos en el cuadro N°1

Esquema N°1

Incentivos a la carrera militar desde el punto de vista de cómo se reciben los beneficios. (para mayor detalle sobre los rangos ver tabla N°3).

Las áreas no representan en ningún caso magnitudes, salvo en el caso del sueldo base, donde en todo caso sólo ordinalmente pretender graficar que el número de efectivos en cada rango, se supone es menor al efectivos en el rango anterior. El crecimiento de los incentivos puede producirse hacia "abajo" a través del tiempo, y en la medida que se cumplan ciertos requisitos; y hacia el "lado" agregando ciertos incentivos de acuerdo a condiciones laborales adversas y/o peligrosas, especialidad y capacidades especiales y otros atributos no relacionados al tiempo de servicio. El esquema no permite es capaz de representar con toda claridad, todas las posibles combinaciones de salarios, sobresueldos y asignaciones posibles.



Sin embargo, tal esquema oscurece el análisis por cuanto no permite desglosar la estructura de incentivos, ni identificar la naturaleza de los mismos. Los ascensos no son en sí un incentivo, sino un paquete de incentivos y desincentivos, que

incluyen un salario, mayor prestigio, mayor responsabilidad, y muchos otros elementos.

Así, en lugar de mirar ese esquema en la forma en que normalmente se presenta, analizaremos los incentivos desde un punto de vista que permita apreciar en forma separada los efectos de cada uno, en cuanto a su resultado y costo. De esta manera, se podrá generar una aproximación objetiva al tema, que haga posible empezar a trazar los efectos posibles de la permanencia o modificación de la actual estructura. Siguiendo ese esquema, podríamos ordenar la estructura de incentivos de la siguiente manera:

Cuadro N° 1

Incentivos (positivos y negativos) a la carrera militar desde el punto de vista del tipo de incentivos:
--

(a) Sueldo e Ingreso monetarios básicos de cada rango:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Sueldo (positivo)<ul style="list-style-type: none">- Sueldo en posesión- Sueldos superiores- Trienios- Bonificación de mando y administración- Asignación por especialidad (positivo)<ul style="list-style-type: none">- Bonificación Docente- Asignación de ministro de corte- Especialidades militares (positivo)<ul style="list-style-type: none">- Sobresueldos- Asignación de máquina- Asignaciones por zona u operación en zonas aisladas: (positivo)<ul style="list-style-type: none">- Traslado- Perfeccionamiento (positivo)- Pensión (positivo) |
|---|

(b) Seguridad:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Salario Básico garantizado (positivo)- Competencia Limitada (positivo)- Vivienda “garantizada” (positivo, a pesar de ciertas exigencias y limitaciones en su asignación no lo hacen disponible para todos los efectivos)- Riesgos y seguros de vida (neutro en teoría. Los riesgos son desincentivos en sí, y los seguros incentivos en sí, en conjunto se supone se neutralizan y anulan la diferencia que podría establecerse respecto a un trabajo no riesgoso)- Riesgos derivados de operaciones militares |
|--|

- Riesgos derivados de actividades peligrosas
- Limitaciones a la libertad (negativo)
- Disponibilidad (negativo)
 - Disponibilidad permanente
 - Disponibilidad por largo plazo
 - Disponibilidad geográfica
- Garantía sobre pensión

(c) Beneficios no tangibles (positivo, aunque de magnitud difícil de medir o comparar):

- La satisfacción general de servir al país
- Espíritu de cuerpo
- Prestigio relacionado al rango

IV. Los Incentivos a la Carrera Militar en Chile.

IV.1 Sueldo e Ingreso Monetarios Básicos de Cada Rango.

El sueldo constituye el principal estímulo y el más evidente a toda carrera profesional. Es el más tangible, y fácil de medir, pero rara vez el único. Junto al sueldo en posesión hemos ubicado dos tipos de incentivos como parte del sueldo base (**trienios y bonificación de mando y administración**). Aun cuando tienen una cierta lógica compensatoria detrás, hemos preferido clasificarlos dentro de ésta categoría porque el mecanismo para asignarlos está relacionado al tiempo que se ha servido a la institución y al grado respectivo. Como no es posible deducir de ellos ningún tipo de habilidad excepcional claramente distinguible entre un oficial de igual rango o antigüedad, lo hemos asimilado al sueldo, aunque ese criterio puede ser algo discutible. Dado que no hay forma de comparar los efectos de ese tipo de estímulo entre dos oficiales que se diferencien, precisamente porque todos los que están en ese rango y antigüedad los reciben, no hay manera de contrastar sus efectos; no obstante, no puede dejar de reconocerse que la experiencia genera cierto tipo de conocimiento valioso que puede hacer eficiente la generación de un estímulo que retenga o compense ese conocimiento.

Ahora bien, es necesario hacer notar que precisamente porque las fuerzas armadas poseerían una estructura de mercados laborales cerrados, no serían comparables con un mercado abiertamente competitivo, como el mercado civil de empleos. La idea de incentivos asignados según el rango y los años de servicio tiene sentido en la medida que retendrían a aquellos individuos con mayor conocimiento (asumiendo que más años de servicio incrementan la productividad). Pero esto ocurre en casi cualquier organización. El punto crucial para que sea un incentivo es la relación entre el sueldo y la productividad en las opciones de empleo (salario real alternativo).

Una opción interesante al respecto, son diversas formas de tiempo parcial, siempre y cuando el costo de administrar dicho sistema no sea excesivamente alto, lo que ocurre cuando pueden generarse economías de escala. Esas fórmulas además serían interesantes en la medida que permitan mantener personal cuyo costo en el mercado civil es alto (o su disponibilidad en el mismo es baja). De entre ellas las más interesantes son las que permiten que las personas obtengan la mayor parte de sus ingresos de los trabajos civiles, mientras que obtienen incentivos no monetarios o no tangibles o bien marginalmente baratos de parte de la institución armada a la que sirven. Ejemplo de lo anterior son los pilotos de la Guardia Nacional Aérea de los Estados Unidos. En su mayoría son ex pilotos de la Fuerza Aérea que abandonaron el servicio en busca de mejores salarios como pilotos comerciales, pero que no obtuvieron ahí la satisfacción profesional, o el orgullo o algún otro tipo de incentivo no material que antes recibían. Como resultado, suelen trabajar temporalmente como pilotos comerciales, y temporalmente como pilotos de combate (uno de sus escuadrones fue destinado a

Irak durante la operación Tormenta del Desierto)⁴. Aún cuando no sea específicamente en esa área, la experiencia puede ser útil en nuestro país, siempre que se den economías de escala que justifiquen administrar un sistema especial⁵.

Sueldo: Se asigna a partir de la Escala de Sueldos de las Fuerzas Armadas⁶, según el grado en cuya posesión esté el oficial. Mientras mayor sea el rango, mayor es el salario. Ese salario se compone de dos elementos. Primero está el **salario base**, que es el mínimo que puede recibir un oficial mientras se encuentre en servicio, y que está fijado por ley en 17 grados, 10 de los cuales corresponden a Oficiales⁷ (ver tabla 2 siguiente). Los montos exactos correspondientes a cada grado se determinan anualmente, de acuerdo a los montos que se asignan a la escala única de sueldos.

Tabla 2: Asignación de los Sueldos Base (Art. 170, Párrafo 1º, Cap. VI. Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas)			
Grado Jerárquico			Sueldo Base
Ejército	Armada	Fuerza Aérea	
General de Ejército	Almirante	General del Aire	Grado 1
General de División	Vicealmirante	General de Aviación	Grado 2
General de Brigada	Contralmirante	General de Brigada Aérea	Grado 3 *
Coronel	Capitán de Navío	Coronel de Aviación	Grado 5
Teniente Coronel	Capitán de Fragata	Comandante de Grupo	Grado 7
Mayor	Capitán de Corbeta	Comandante de Escuadrilla	Grado 8
Capitán	Teniente 1º	Capitán de Bandada	Grado 9
Teniente	Teniente 2º	Teniente	Grado 11
Subteniente	Subteniente	Subteniente	Grado 12
Alférez	Guardiamarina	Alférez	Grado 13

*La supresión y modificación de algunos grados explican la inexistencia de los grados 4, 6 y 10, salvo excepciones.

⁴ La mayor parte de esta información está disponible en <http://www.ang.af.mil/> a la cual llegué gracias a la colaboración de la señora Ana María Villate del Centro de Documentación de la Embajada de los Estados Unidos.

⁵ Al hablar de economías de escala nos referimos al costo que tiene administrar un sistema especial, que aunque pequeños, pueden superar ampliamente sus beneficios si se aplican sólo a un pequeño grupo de profesionales, pero que en cambio puede ser sumamente eficiente si sirve para incorporar a una gran cantidad de personal.

⁶ De acuerdo a la Escala Única de Sueldos de las Fuerzas Armadas, y al DFL1 de 1997.

⁷ Art. 170 y Art. 171, Párrafo 1º, Capítulo VI. **Estatuto del Personal de las FF.AA.** D.F.L. (G) Nº1 de 1997

A ese salario base se agregan los **sueldos superiores**, que incrementan el sueldo base de acuerdo al número de años que una persona haya servido en la Institución, y que sean válidos para el retiro⁸ (ver tabla 3). Ambos elementos en conjunto componen el así denominado “**sueldo en posesión**”.

Tabla 3: Asignación de Sueldos Superiores (Art. 170, Párrafo 1º, Cap. VI. Estatuto del Personal de las FF.AA.)	
Años de servicio válidos para el retiro	Sueldo Grado
30	1
29	2
27	3
23	5
18	7
13	8
8	9
4	11
3	12

Un primer elemento importante a señalar respecto al salario es que, tanto el sueldo base como el sueldo superior, están fijados según una escala única dictada de acuerdo a la ley. Ello implica que hay muy poca flexibilidad para modificarlo, lo que dificulta crear mecanismos de incentivo marginales; no obstante, se puede asumir que un desempeño notable va a incidir en alguna medida en la posibilidad de ascender y, por lo tanto, de mejorar en el mediano plazo. Pero ello depende en gran medida de cuan a fondo consideren la juntas de ascenso, y siempre dentro de las limitaciones que impone el que los ascensos se producen, por regla general, cuando se genera una vacante, y los aspirantes a la misma, dentro los oficiales del rango inmediatamente inferior. Al mismo tiempo es de destacar que esa misma rigidez ofrece enorme claridad en la asignación, lo que es un dato relevante en instituciones donde el grado de crítica permitida hacia un superior es notablemente reducido; le evita cuestionamientos relacionadas al manejo y asignación de salarios por parte de un superior.

Trienios: Son complementos del sueldo que se reciben al cumplirse tres años de antigüedad en el cargo. Se asignan de acuerdo a la norma⁹, que establece un incremento sobre el sueldo en posesión de acuerdo a la tabla 4.

⁸ Art. 180, Párrafo 2º. Ibídem.

⁹ Art. 185, Párrafo 3º. Ibídem.

Tabla 4: Trienios (Art. 185, Párrafo 3º)	
Trienio:	Porcentaje de incremento en el sueldo en posesión
1º	8%
2º - 3º	4%
4º - 7º	3%
8º y subsiguientes	2%

Bonificación de mando y administración, que se supone viene a compensar las mayores responsabilidades adquiridas junto con los rangos superiores. Se asignan de acuerdo a una escala establecida por ley (Ver tabla N° 5).

Tabla N° 5			
(Art 185, Párrafo 3, Capítulo VI, Estatuto del Personal de las FF.AA.)			
Grado Jerárquico			Bonificación
Ejército	Armada	Fuerza Aérea	
General de Ejército	Almirante	General del Aire	46%
General de División	Vicealmirante	General de Aviación	44%
General de Brigada	Contraalmirante	General de Brigada Aérea	42%
Coronel	Capitán de Navío	Coronel de Aviación	40%
Teniente Coronel	Capitán de Fragata	Comandante de Grupo	38%
Mayor	Capitán de Corbeta	Comandante de Escuadrilla	36%
Capitán	Teniente 1º	Capitán de Bandada	29%
Teniente	Teniente 2º	Teniente	14%
Suboficial Mayor	Suboficial Mayor	Suboficial Mayor	29%
Suboficial	Suboficial	Suboficial	26%
Sargento 1º	Sargento 1º	Sargento 1º	23%
Sargento 2º	Sargento 2º	Sargento 2º	10%
Cabo 1º	Cabo 1º	Cabo 1º	5%

Hasta aquí uno de los primeros elementos que salta a la vista, es que buena parte de los incentivos no responden directamente a un criterio de capacidad o mérito, sino que están ligados directamente al rango, el que a su vez sólo parcialmente responde a razones de mérito, pero también de antigüedad “cronológica”, y de las vacantes disponibles. Ello genera enorme rigidez a la hora de producir incentivos, ya que ese sistema responde de manera muy distante a razones de productividad. Ello contrasta claramente con el sistema de incentivos de otras fuerzas armadas, por ejemplo, las norteamericanas, donde pese a la existencia de diferencias normales en la paga de un rango a otro, es perfectamente normal que un oficial reciba un salario básico mayor al de un superior jerárquico, dependiendo, entre

otras cosas, de sus años de servicio en el rango, y una evaluación periódica¹⁰. Eso contrasta claramente con el sistema chileno, donde se prohíbe expresamente que los sueldos superiores de un oficial le permitan recibir una renta superior a la de un superior jerárquico¹¹.

Asignación por especialidad: Dentro del sistema de incentivos, los oficiales de las fuerzas armadas reciben incrementos en sus salarios, aunque están clasificados bajo artículos y nombres diferentes según su naturaleza. La lógica fundamental detrás de esto es evitar la salida de oficiales hacia el sector civil, en particular de aquellos cuyas especialidades pueden tener uso en ese sector y/o el costo de reemplazarlos es alto en términos de tiempo y recursos. Aunque este último aspecto suele ser el más mencionado a la hora de argumentar a favor de bonificaciones, el elemento temporal no es menos importante. Las horas de preparación en el uso de determinados sistemas de armas puede ser un elemento clave que es tanto o más difícil de reemplazar que el propio sistema.

Bonificación Docente: Los profesores militares que acrediten un grado académico de postgrado reciben una bonificación consignada en la ley (ver tabla N° 6). Tal estímulo, al igual que la asignación por especialidad está destinado a compensar el esfuerzo de aquellos que logran un mayor grado de preparación, para evitar así su salida al mercado civil de graduados.

Sin embargo, dado que tal bonificación es pareja para todos los tipos de postgrados, a priori se podría suponer que dicho estímulo genera una distorsión que estimula a buscar los títulos menos costosos en términos de esfuerzo, tiempo y/o costos, apartándose de la necesidad estrictas de las de la defensa, en la medida que podamos suponer que el beneficio es igual en todos los casos, mientras los costos varían según el tipo de grado académico. Basado en impresiones sesgadas, aunque ilustradoras, se da el caso oficiales de las fuerzas armadas que se refieren a aquellos postgrados de menor dificultad como títulos “light” donde incluyen, sobre todo, los relacionados a la administración de recursos humanos.

Tabla N°6 (Art 185 letra m, Párrafo 3, Capítulo VI, Estatuto del Personal de las FF.AA.)	
Grado de Perfeccionamiento	Porcentaje
Doctor	30%
Magíster o Master	25%
Postítulo de a los menos un año de duración	10%

¹⁰ <http://www.dtic.com/comptroller>.

¹¹ Art. 180. D.F.L. 1.

Parece de sentido común, sin embargo, que un postgrado no es el único medio para mejorar la productividad de un oficial. En tal sentido, desde el punto de vista de las necesidades de la defensa, podría ser razonable estudiar cuáles son las verdaderas necesidades de especialistas en cada área. Tanto en el caso que los niveles de especialización estuvieran bajo las necesidades de las fuerzas; como en el que la productividad de todos los oficiales con postgrados aumentara considerablemente, aún considerando la bonificación, el sistema actual no generaría mayores distorsiones. Pero si en cambio ocurre que hay cantidades de oficiales con postgrados en determinadas áreas en cantidades superiores a las necesarias, o bien su productividad aumentara considerablemente si las áreas de especialización hubieran sido otras, entonces es posible pensar que el sistema actual no es el mejor posible. La primera alternativa a considerar podría ser la de modificar la bonificación, aumentándola o disminuyéndola de acuerdo al tipo de disciplina en la cual se haya obtenido el grado académico o postítulo respectivo.

Sin embargo, la necesidad de mantener estabilidad y claridad en los mecanismos de incentivos, harían más recomendable un estímulo diferente, como por ejemplo becas de estudio, que permitan al mismo tiempo ir orientando la especialización de los oficiales, sin por ello generar confusión o incerteza sobre los mecanismos de estímulo. Así, el sistema general mantendría su claridad y rigidez, pero sería a través de un sistema de becas, más flexible que el actual, y alejado de la rigidez legal de un estatuto que se generarían los cambios; considerando al mismo tiempo los tipos, cantidades y calidad de los profesionales civiles que las fuerzas armadas contratan y que pueden ser más costosos que un oficial de carrera, mediante juntas similares a las de selección para los ascensos, entre otros. Cabe señalar que el actual sistema sólo beneficia a un número limitado de profesiones más o menos establecidas (por ejemplo medicina y medicina veterinaria) y se aplican sólo a estudiantes que ya llevan algunos años cursando estudios.

La asignación de Ministro de Corte: se asigna a los “miembros titulares de las Cortes Marciales y al Auditor General del Ejército como miembro de la Corte Suprema”¹², quienes reciben un 40% de la remuneración de un Ministro de Corte de Apelaciones, mientras los miembros subrogantes recibirán una asignación equivalente a la de los abogados integrantes de las Cortes de Apelaciones por sesión a la que asistan, aunque dicho monto no podrá superar a la asignación del titular. En ambos casos, los empleados civiles y los militares en retiro que ocupen tales cargos reciben la misma asignación.

Aunque su objetivo no se aparta necesariamente al de los demás estímulos, cabe preguntarse entonces por qué no fue definido como un porcentaje del sueldo en posesión, y en cambio, fue definido en base a los sueldos del poder judicial. Ya en principio podríamos pensar que para desempeñar tales cargos no se requiere ni una inversión adicional muy grande (el título de abogado recibe una asignación

¹² Letra f, Art. 185, Ibídem.

separada por lo que no se contabiliza), ni puede haber un mercado civil muy significativo para este tipo de especialistas. El único punto importante, semejante al resto de los demás incentivos, es el que la pérdida de un profesional de estas características para la institución representa un costo dado quizás principalmente por la dificultad en su formación, punto que habría que medir empíricamente.

La respuesta más obvia, entonces, a la forma en que la asignación de ministro de corte fue establecida, parece ser que asume que, siendo cargos similares a uno civil, deben recibir sueldos similares, y que éstos pueden establecerse fácilmente dado que el poder judicial también asigna sus sueldos, asignaciones y bonificaciones por ley. Indagando en ese supuesto se puede llegar aún más lejos y sostener que dado que los fallos de los tribunales dependen en gran medida de decisiones unipersonales, dejadas al criterio experto de esa persona, entonces se debe valorar mucho la integridad en sus decisiones. Por lo mismo, un ministro de corte debe ser estimulado económicamente para disminuir la posibilidad que pueda corromperse, y esa podría ser una razón importante para considerar por qué es relevante dicha asignación.

Por último cabe agregar que, a priori, no hay razón para creer que un militar pueda ser más corruptible que un civil. Al contrario, el hecho de que posea una serie de incentivos que dependen sobre todo de un desempeño en un mínimo aceptable en la institución, podría dar pie para pensar que es menos corruptible que un funcionario civil (habida cuenta que posee un sistema de incentivos más comprensivo y que tiene más que perder en caso de ser sorprendido violando la probidad funcionaria). Pero en ese sentido, la necesidad misma de un incentivo a ser probo puede ser cuestionada. Nuevamente, si ese 40% es mayor o menor al estímulo adecuado para un funcionario militar es una cuestión que debe medirse empíricamente.

Especialidades militares: Son la especialización propia de la profesión militar, y se recibe casi en su totalidad en institutos y academias de la defensa. Este tipo de incentivo sigue la misma lógica de los anteriores, es decir, es una compensación por el esfuerzo invertido.

Sobresueldos: Constituyen el grueso de los incentivos especializados en las fuerzas armadas, y son los que corresponden a las especialidades militares propiamente tales¹³. Por ende, el argumento que los sustenta tiene un poco menos que ver con su valor de mercado, y un poco más que ver con el costo de reemplazo (aunque ambos elementos no son completamente independientes). La normativa vigente asigna a esas especialidades un 35% de sobresueldo respecto al sueldo en posesión:

1. Buzos.

¹³ Art. 185. Ibídem.

2. Especialistas en Paracaidismo, montaña, comandos, combate especial y fuerzas especiales.
3. Maestros de equitación (Ejército).
4. Pilotos y observadores aéreos de tiro de artillería (Ejército), personal especialista en aviación naval (Armada) y especialistas en submarinos (Armada).
5. Los oficiales del escalafón del aire, del escalafón de ingenieros, y el personal del escalafón tripulantes aéreos (Fuerza Aérea).
6. Oficiales de los escalafones de Justicia, Sanidad, Sanidad Dental, Veterinaria, Servicio Religioso, Servicios Generales y Bandas con título profesional universitario y jornada completa de 48 horas semanales propias de su profesión. Los empleados civiles gozan del mismo beneficio.
7. Oficiales con título de ingeniero politécnico.
8. Especialidad de instructor en educación física

Reciben un sobresueldo de 65%:

1. Oficiales con título de Estado Mayor.
2. Oficiales con título de Ingeniero Politécnico al cumplir los 20 años de servicio o 23 años válidos para el retiro.

Un oficial puede recibir un máximo de dos sobresueldos, pero no puede exceder en un 100% a su sueldo en posesión¹⁴. En el marco legal están contempladas bajo ese nombre dos títulos: asignación de máquina y asignación de ministro de corte

Llama la atención en este punto, la rigidez existente para asignar compensaciones o incentivos más o menos similares a profesiones sumamente disímiles. El caso contrasta notablemente con las fuerzas armadas norteamericanas, donde incluso dentro de una misma área como la salud, cada especialidad recibe un salario básico diferente¹⁵.

La asignación de máquina corresponde a una asignación del 20% del sueldo en posesión. Formalmente se entrega a cualquier oficial que "*en razón de sus funciones propias deba operar un computador*"¹⁶, además todo aquel especialista en informática y jefe de departament o repartición dedicado a ello. Aunque más allá de su redacción formal, el incentivo no entrega todos aquellos oficiales que utilizan un computador (que hoy en día incluye a prácticamente cualquier persona con una labor de oficina) Si bien la redacción de la ley es vaga¹⁷, no es difícil notar que de su interpretación depende mucho su efectividad como incentivo. Si es utilizada una interpretación laxa sería difícil que fuera un incentivo útil, puesto que hoy en día el uso de computadores se ha extendido a prácticamente todo trabajo

¹⁴ Art. 187. Ibídem.

¹⁵ <http://www.dtic.mil/comptroller/fmr/07a/index.html>

¹⁶ Letra d, Art. 185, DFL N° 1, 1997

¹⁷ Ibídem.

que se desempeñe en una oficina (aunque no lo ha sido, ya que la norma establece que la Dirección de Personal o el Comando de Personal respectivo lo reconozca¹⁸), si en cambio se utiliza como una manera de retener a especialistas que poseen un valor en el mercado civil, entonces puede ser una herramienta útil. Siguiendo la lógica de las críticas anteriores, sería necesario comparar los incentivos similares en el mercado laboral civil, sobre todo considerando que ese incentivo se aplica como un porcentaje del sueldo efectivo, y no respecto al nivel de especialización.

Asignaciones por zona u operación en zonas aisladas: Son incrementos en el salario que se reciben por tener que trabajar permanentemente en zonas apartadas y/o tener que operar lejos de los centros urbanos. En teoría, si bien representa un costo para el Estado, es un incentivo que se supone neutro para el efectivo. Ello por cuanto dicha asignación está diseñada para compensar el mayor costo (afectivo y/o monetario) de vivir en las zonas más apartadas. Dentro de este acápite es bueno incluir las viviendas fiscales, que si bien tienen un costo, representa sólo el 5,5% del suelo en posesión¹⁹. Es importante destacar que la asignación por zona, así como otros incentivos, posee limitaciones en cuanto al número de personas que pueden recibirlos, lo que a su vez restringe su impacto y por ende su eficiencia o ineficiencia, o sea, su relevancia como instrumento puede llegar a ser muy grande, o apenas marginal.

Si bien hasta aquí pudo ser útil ver ese tipo de incentivos como un todo, por razones analíticas hay que hacer ciertas distinciones que en parte están consideradas en el sistema. Mientras la asignación por zona²⁰ pretende compensar el mayor costo de vida, dichos costos no han sido medidos con frecuencia. Un reciente reajuste de las mismas por parte del Ejército puede ser, por una parte, una muestra de la necesidad de reajustes periódicos y, por otra, continuar siendo un elemento distorsionador en la medida que las asignaciones no tomen en cuenta estudios empíricos sobre costo los de vida de cada una de sus asignaciones. También es importante señalar que las distorsiones que se generan con los incentivos dentro de la carrera militar debiesen tener, al menos en teoría, efectos diferentes que en mercado civil de empleos, de acuerdo al poder efectivo de esos incentivos. En el caso de la asignación por zona, por ejemplo, no obstante éstos pueden eventualmente generarse por solicitud del interesado, la decisión final de la zona a que un efectivo es trasladado recae en su oficial superior. En segundo lugar, el incentivo por zona parte del supuesto de que el oficial es un hombre, y que los costos generados a su familia no serán mayores al incentivo o compensación recibida. Sin embargo, en la medida que las mujeres se han ido incorporando a la vida laboral, la asignación de una oficial a una zona aislada puede dificultar enormemente el desarrollo de su vida laboral, sobre todo en el caso de

¹⁸ Ibídem.

¹⁹ Artículo 212. Ibídem

²⁰ Letra c, Art. 185, Ibídem.

profesiones cuyos mercados laborales están concentrados en grandes urbes (asumimos aquí el proceso de progresiva incorporación de la mujer al mundo laboral, al menos uno externo, razón por la cual esto no constituyó con anterioridad una dificultad). Junto a ello, están los costos asociados a la existencia de calidades dispares de educación escolar, que pueden exigir costos muy diferentes para mantener el mismo nivel educacional de los hijos.

Por su parte, existe otro conjunto de recursos que se asignan por trabajar en zonas aisladas que reciben el nombre de gratificaciones²¹. Éstas se asignan al personal que debe estar en operaciones ya no sólo lejos de grandes centros urbanos, sino de cualquier centro urbano. En general, es mucho menos probable que implique costos para la familia en términos monetarios, pero sí lo son en términos afectivos por cuanto el oficial debe normalmente separarse de su familia. De acuerdo a la norma vigente²² se clasifican en:

- De embarcado y de submarino: 25%,
- Antártica: 520%. Dentro de esta categoría también se incluye una gratificación incompatible con la anterior al personal de fuerzas armadas embarcado al sur del paralelo 57º sur, de 260%; y otra de igual porcentaje para comisiones de servicio al sur de la misma línea, incompatible con la asignación por zona,
- De vuelo. Se aplica al personal en comisión de servicio volando en aeronaves y asciende al 25%. Es incompatible con el sobresueldo de paracaidista, piloto del Ejército, especialista en aviación naval, observador aéreo de artillería y tripulante aéreo,
- De servicios en unidades de paracaidistas, de montaña, comandos y fuerzas especiales. Se aplica al personal en servicio en las unidades antes mencionadas, asciende a un 25% y no es compatible con el sobresueldo propio de esas especialidades ni otras gratificaciones, salvo la antártica.
- De campaña: al personal que participe en campañas, y asciende a un 20%,
- De buceo: al igual que en la cuarta anterior, se aplica al personal que se desempeñe en faenas de buceo sin estar en posesión del título de buzo. Asciende al 25%, y es incompatible con el sobresueldo de la especialidad y las gratificaciones, salvo la antártica y la de embarcado.
- Especial de aislamiento. Es excepcional, pues lo determina el Presidente de la República, quien fijará su monto, aunque no puede exceder al 150% del sueldo en posesión. Es incompatible con la asignación por zona, debiendo pagarse sólo el monto mayor.

Para concluir con los incentivos relacionados al perfeccionamiento, podemos decir que al margen del incentivo legal que se pueda recibir por un mayor grado de especialización, ésta posee un valor en el mercado civil. Tal incentivo, aunque no

²¹ Art. 189 Ibídem.

²² Ibídem.

tangible, es real. Esta variable está enormemente relacionada a los incentivos al ingreso a la carrera militar, porque, si por una parte puede constituir un incentivo para ingresar y pertenecer a una institución de las fuerzas armadas en el corto plazo, en el largo plazo puede transformarse en un desincentivo, en la medida que el perfeccionamiento alcanzado posea un valor mayor en el ámbito civil. Tales beneficios; sin embargo, pueden ser muy diferentes dependiendo del tipo y grado de especialización. Mientras cierto entrenamiento altamente técnico, como piloto de aviación por ejemplo, tiene un alto valor en el mercado, otros tipos de entrenamiento útil sólo a las fuerzas armadas, como oficial de Estado Mayor, tienen un mercado secundario reducido y/o una rentabilidad muy baja en otros ámbitos. Ello entonces puede transformar a la especialización militar en ciertas áreas como un desincentivo, por cuanto el tiempo que se emplee en desarrollarlas no tiene rentabilidad fuera de las fuerzas armadas.

Esto a su vez podría generar distorsiones en la especialización de los oficiales en aquellas áreas donde las necesidades de las instituciones de la defensa no coincidan los incentivos privados a las mismas, y en la medida que los oficiales tengan injerencia en decidir sus líneas de perfeccionamiento profesional. Sin embargo, se requerirían complejos estudios del mercado laboral antes de poder determinar con certeza cuál es la magnitud del incentivo o desincentivo generado, y de la posible permanencia o reincorporación a la institución, sobretodo considerando que esta variable no es factible de ser medida por sí sola, sino que debe separársela una vez que se ha analizado toda la estructura de regulación del personal.

Traslado: se refiere a los costos de moverse de una zona a otra, e incluye no sólo los costos mismos de traslado, que en algunos casos se efectúan por medios de transporte de la propia institución, sino también de muchos otros como matrículas, mudanzas, cuotas de incorporación a colegios, etc. A priori es difícil estimar si la asignación correspondiente²³ para compensar esos costos, es o no un desincentivo o incentivo, pero dado que se conforma de un mes de remuneración, y no en base a un criterio que estime los verdaderos costos, hay razones para pensar que es un incentivo cuyos efectos son dispares, por cuanto los costos de salida y entrada para mercados de vivienda, educación escolar y otros, son diferentes para cada zona del país.

Pensión: Si bien posee un componente de seguridad, en la medida en que puede vérsela como un seguro (y como tales se contratan las pensiones vitalicias), también es posible verla como un ingreso futuro al cual se le asigna un valor presente. El procedimiento por el que hemos optado es consignarlo parcialmente como un ingreso, en la medida que constituye un flujo de recursos a recibir a futuro por los cuales no se ha hecho sino una inversión muy pequeña para recibir

²³ Art. 185 Ibídem.

una pensión relacionada a un porcentaje del último sueldo en posesión, lo que da como resultado un déficit que es cubierto por el Estado²⁴.

TABLA Nº 7: INGRESOS DE LA CAJA DE PREVISION DE LA DEFENSA NACIONAL * PERÍODO 2001 - 2003				
MONEDA: NACIONAL (EN MILES DE PESOS) **				
		Año 2001	Año 2002	Año 2003
	INGRESOS (CODIGO CONTABLE 111)	Presupuesto Inicial	Presupuesto Inicial	Presupuesto Inicial
1	INGRESOS DE OPERACIÓN	261.550	272.695	323.548
2	IMPOSICIONES PREVISIONALES	76.706.193	80.283.814	86.556.471
4	VENTA DE ACTIVOS	2.050	2.062	2.131
5	RECUPERACION DE PRESTAMOS	502.349	423.752	431.053
6	TRANSFERENCIAS	701.567	733.225	543.588
7	OTROS INGRESOS	30.579.050	31.472.709	32.778.522
9	APORTE FISCAL	352.494.066	374.763.754	408.048.341
10	OPERACIONES AÑOS ANTERIORES	2.000	2.500	2.500
	SUBTOTAL	461.248.825	487.954.511	528.686.154
11	SALDO INICIAL DE CAJA	100.000	103.200	103.200
	TOTALES	461.348.825	488.057.711	528.789.354
	INGRESOS (CODIGO CONTABLE 111)	Ejecución Devengados (Debitos)	Ejecución Devengados (Debitos)	Ejecución Devengados (Debitos)
1	INGRESOS DE OPERACIÓN	320.750	312.793	345.578
2	IMPOSICIONES PREVISIONALES	76.773.382	82.309.269	87.357.749
4	VENTA DE ACTIVOS	0	0	0
5	RECUPERACION DE PRESTAMOS	501.640	397.710	406.448
6	TRANSFERENCIAS	585.120	428.006	408.135
7	OTROS INGRESOS	32.705.225	33.828.882	34.026.069
9	APORTE FISCAL	373.941.750	389.298.949	430.082.803
10	OPERACIONES AÑOS ANTERIORES	4.469	3.633	3.636
	SUBTOTAL	484.832.336	506.579.242	552.630.417
11	SALDO INICIAL DE CAJA	0	0	0
	TOTALES	484.832.336	506.579.242	552.630.417

Fuente: Contraloría General de la República

** Capredena no tiene presupuesto en dólares, por lo que su presupuesto en pesos y el consolidado son iguales.

La pensión se recibe una vez alcanzados los 20 años de servicio, lo que actúa como un incentivo a la permanencia. Normalmente los sistemas de pensiones por

²⁴ La mayor parte de este capítulo es tributario de los análisis mucho más completos de autores anteriores. Particularmente importante es el aporte teórico de Salvador Valdés en **Políticas y Mercados de Pensiones. Un texto Universitario para América Latina**. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2002.

reparto generan una distorsión, por cuanto una vez alcanzado el mínimo de años de servicio requeridos para pensionarse, no existe el incentivo a seguir trabajando, ya no se recibe una pensión mayor (redacción). Tal distorsión se aminora considerablemente en el caso de las fuerzas armadas (aunque no es privativo de ellas), cuando se tiene la posibilidad de alcanzar un rango mayor asociada a una pensión mayor.

Sin embargo no todos los oficiales cumplen los 20 años de servicio antes de abandonar la institución armada a la que sirven. En ese caso los montos de los aportes les son devueltos íntegramente²⁵, aunque sin intereses, lo que constituye una suerte de préstamo obligatorio que se beneficia de crédito a una tasa de interés menor a la de mercado (aún cuando se otorgue un bono de reconocimiento). Modificar lo anterior sin cambiar de forma completa del sistema es complejo, por cuanto el pago de los intereses por esos fondos se haría a cuenta de aumentar aún más el déficit del sistema actual.

La forma en que opera el sistema, puede comprenderse mejor si analizamos la institución que administra esos fondos, es decir la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA)²⁶. Los antecedentes históricos de la misma pueden remitirse a la “Sociedad Protectora de viudas i huérfanos de los mártires de la Patria” nacida en 1879 con el objeto de *“proteger a los inválidos, a las viudas, a los huérfanos, y a las demás personas que quedaren en desamparo por motivo de la guerra que sostiene la República”*²⁷. Como podemos ver, sin embargo, no era en estricto rigor un sistema de pensiones militares, sino uno de apoyo o asistencia de familiares de militares, y de seguro de invalidez y muerte para los militares.

Posteriormente, ya en pleno siglo XX, se constata la falta de una institución de carácter permanente que se hiciera cargo del tema. En 1915 se promulga la ley N° 3.029 que crea la “Caja de Retiro y Montepío para el personal del Ejército y la Armada”, que tenía a su cargo *“(…) el pago de las pensiones de retiro y montepío que se decreten con posterioridad a la fecha de la promulgación de la presente ley”*²⁸. Es partir de ese marco jurídico (o en su reemplazo) que se crea la actual CAPREDENA.

De acuerdo a la ley²⁹, CAPREDENA, institución autónoma con personalidad jurídica, cuya supervigilancia corresponde al Ministerio de Defensa Nacional, tienen por funciones principales:

²⁵ Para las devoluciones de imposiciones al fondo de desahucio y al fondo de retiro, ver: DFL. (G) N°1, de 1968, Capítulos I y VIII; y el Decreto Supremo (G) N°204, de 28.MAY.1969, "Reglamento Complementario" del DFL. (G) N° 1, de 1968.

²⁶ Parte de los antecedentes presentados aquí, pertenecen a un trabajo anterior, inédito, realizado por el autor junto a Juan Pablo Jarufe Bader.

²⁷ <http://www.capredena.gov.cl/>. Reseña Histórica

²⁸ Ley 3.029 del 9 de septiembre de 1915, Artículo N°1

²⁹ DFL N°31, Publicado el 18 del 4 de 1953 y promulgado 25 del 3 de 1953

- “a) Pagar las pensiones y demás asignaciones que se decreten en conformidad a las leyes en favor del personal sometido a su régimen;*
- b) Formar un capital de reserva para atender el pago total de las pensiones y beneficios que establecen las leyes;*
- c) Otorgar los beneficios que contempla esta ley;*
- d) Atender los servicios y operaciones que consulten las leyes y los que en el futuro se creen por el Consejo Directivo con aprobación del Presidente de la República.”³⁰*

Dentro de los imponentes de CAPREDENA, se encuentran:

- “a) El personal de Oficiales, empleados militares, navales y de aviación, tropa y gente de mar; empleados civiles de planta del Ejército, Armada y Fuerza Aérea y del Ministerio de Defensa Nacional;*
- b) Los empleados de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional;*
- c) Los profesores civiles de las Fuerzas Armadas que hubieren optado por este régimen de previsión de acuerdo con las leyes vigentes;*
- d) Las personas que gocen de retiro o montepío a cargo de la Caja;*
- e) Las demás personas que por leyes especiales estén o sean incorporadas a su régimen.”³¹ Estos, aportan cerca del 13% por ciento de su sueldo al sistema³², en un fondo cuya administración se rige por ciertos parámetros clara (y más bien rígidamente) reglamentados:*

"TITULO II (ARTS. 5-6) Del fondo común de beneficio.

Artículo 5 ° El fondo de la caja se formará:

- a) Con un descuento mensual del 6% de los sueldos, DL 2546, 1979 sobresueldos, gratificaciones y demás remuneraciones ART 5 ° a) computables para el retiro del personal de imponentes en NOTA 1 servicio activo, sometidos al régimen de esta caja. El personal incorporado por leyes especiales hará las imposiciones que la ley respectiva establezca.*
- b) Con un descuento mensual del 8% sobre el total de las pensiones de retiro o montepío pagadas por intermedio de esta caja, decretadas con posterioridad a la vigencia del decreto ley N° 714, de 17 de octubre de 1925. Las pensiones originadas con anterioridad a la vigencia del citado decreto ley sólo tendrán un descuento del 5%. No obstante, las pensiones de cargo a la Caja, que hayan sido o sean ajustadas de conformidad a los sueldos de que gozare el personal en servicio activo, estarán afectas a un descuento mensual que no podrá ser inferior al 8%;*
- c) Con la primera diferencia mensual entre el sueldo anterior y el del nuevo grado, empleo o plaza que resulte por ascenso o simple aumento de sueldos,*

³⁰ DFL N°31, publicado el 18 de abril de 1953 y promulgado 25-abril-1953, TÍTULO I, Artículo 1°

³¹ DFL N°31, TÍTULO I, Artículo 4°

³² Larraín, María Eugenia “La batalla que perdió el Ejército”. en **Qué Pasa** 14 de mayo de 2000

- sobresueldos, gratificaciones y demás remuneraciones computables para el retiro;
- d) Con las cantidades que resulten sobrantes de los haberes del personal comprendido en el artículo 4° de esta ley por muerte sin herederos, deserciones y descuentos por falta o inasistencias;
 - e) Con la diferencia de sueldo que se descuenta al personal afecto a esta caja, sin destinación, en disponibilidad, procesado, llamado a calificar servicios, suspendido o con permiso;
 - f) Con las imposiciones y fondos dejados por los desertores en la caja de previsión de la Defensa Nacional y en la Caja Nacional de Ahorros y que no hayan sido retirados dentro de dos años después de consumada la deserción;
 - g) Con los réditos que produzcan las colocaciones y las inversiones de capitales de la caja;
 - h) Con las herencias, legados y donaciones que se hagan a la caja.”³³

Sin embargo no todos los militares logran acceder a los beneficios de esos aportes, puesto que: “Para acceder a pensión de retiro, en ambos regímenes, hay que acreditar 20 o más años de servicios efectivos en el régimen de previsión de las FF.AA. o de Orden y Seguridad Pública, según corresponda. La pensión de retiro equivale al 100% de la última remuneración imponible de actividad en razón de 1/30 por cada año de servicio”³⁴.

Junto con ello, existen los montepíos, que son un sistema de seguro y/o pensión que se otorga a familiares y cónyuges según su grado de cercanía y dependencia respecto un miembro de las fuerzas armadas fallecido. Éstos se otorgan como porcentajes del último sueldo del funcionario fallecido, de forma similar a la pensión de retiro.

El resultado de todo ese sistema, ha sido un déficit permanente que debe ser cubierto por el Estado. Dicho compromiso, pasó, si tomamos en cuenta las transferencias previsionales consignadas en el presupuesto, de 82.765.000 pesos en 1990, a 180.978.000 pesos en 1995, a 594.000.000 pesos el año 2000³⁵ y debiera ser creciente en el tiempo. Tal aumento persistente se explica por varias razones. La primera de ellas es el progresivo aumento en la esperanza de vida, lo que compromete el mismo monto de pensiones por persona, pero cada vez por más años. En segundo lugar destaca el hecho de que durante el régimen militar hubo un aumento considerable en el número de personal militar empleado, puesto

³³ DFL N°31, TÍTULO II.

³⁴ De la Cerda, Renato, “Reformas Pendientes: Incorporación de las Fuerzas Armadas y de Orden al Sistema de Ahorro Individual”, en Aristía, Juan. **AFP: Las tres letras que revolucionaron América**. CIEDESS, Santiago, Chile, 1997. Pág. 290.

³⁵ Fuente: Contraloría General de la República, **Estados de la Situación Financiera del Sector Público**, años 1990, 1995 y 2000. Citado en **Gasto Militar de Chile**. Proyecto financiado por la fundación Ford:

<http://www.fae.usach.cl/SitioFae/MenuBar/Actualidad/GastoMilitarChileno/Html/principal.htm>.

que se lo destino a labores administrativas de gobierno, y los conflictos vecinales en que se vio involucrado el país. En tercer lugar, como no hubo un traspaso al sistema de capitalización individual, los recursos a entregar no se correspondían en ningún sentido con los percibidos por imposiciones. Finalmente, los beneficios provisionales experimentaron un considerable aumento previo al retorno a la democracia en 1990.

En primer lugar cabe señalar que hay una obvia deficiencia en el actual sistema. El creciente uso de recursos en pensiones, sin que esto genere ningún tipo de beneficio público directo, (sólo beneficio privado), constituye una distorsión, en la medida que ese incremento no responde a una decisión consciente, sino sólo a la permanencia de un sistema de pensiones inadecuado para las necesidades de la defensa.

Bajo el actual sistema los escenarios futuros pueden ser hasta cuatro: el primero es una continuación de sistema presente, es decir, un aumento del gasto fiscal en pensiones que se financiará o con aumentos de impuestos o con reducciones de gastos (o inversiones) fiscales en otras áreas. La segunda fórmula sería una disminución o congelamiento del gasto presente total en pensiones, lo que implicaría una disminución progresiva de las pensiones individuales, en la medida en que la esperanza de vida aumente. La tercera sería un drástico recorte en el número de efectivos elegibles para pensionarse, sea a través de una reducción en las fuerzas armadas (aunque la disminución del gasto se produciría a muy largo plazo), un aumento de las exigencia o años mínimos para retirarse o una reducción de otros incentivos (salarios u otros). Una cuarta alternativa sería ir reduciendo progresivamente los recursos desde otras áreas de la defensa, en obvio detrimento en la calidad de la misma.

Todas estas alternativas arrojan un resultado claramente ineficiente. Por lo tanto, la única solución satisfactoria es la de reformar el sistema. El sistema previsional actual de las fuerzas armadas tiene ciertas orientaciones no necesariamente irracionales, pero incapaces de responder a lo que se requiere de él. En muchos casos ciertos sistemas previsionales pueden corregirse solamente incrementando el monto de aporte de los afiliados activos. Eso, sin embargo, no necesariamente es una propuesta óptima a largo plazo, en la medida que la proporción de quienes retiran fondos del sistema sea muy alta en comparación a la de quienes hacen aportes. Un sistema basado en capitalización individual suele sugerirse como uno más adecuado, siempre que se de una combinación de el monto aportado y la administración que sea haga de él sea medianamente eficiente como para cubrir la necesidades de la vida como pensionado, por cuanto no depende en ningún caso de la capacidad de pago de las instituciones públicas, es decir no depende de factores externos al sistema en sí

Es importante aclarar, sin embargo, que CAPREDENA sí realiza cierto tipo de inversiones, pero éstas están determinadas por las atribuciones de su Consejo:

"Artículo 12° Son atribuciones del Consejo:

a) Disponer la inversión de los fondos de la Caja de acuerdo con sus finalidades, debiendo destinar cada año como mínimo un 20% y como máximo un 40% de sus disponibilidades en inversiones para la Caja,"³⁶

Sin embargo, esas inversiones, aún con modificaciones menores respecto de la actualidad, no constituyen una solución, por cuanto los montos y los plazos de inversión requeridos para equilibrar el sistema son mayores a los que ese sistema es capaz de resistir. Cualquier solución definitiva pasa por transformar el sistema en sus cimientos, posiblemente desde uno de reparto a uno de capitalización individual.

Como se ha señalado en algún momento (R. de la Cerda³⁷) hay cuando menos dos limitaciones que debieran ser abordadas antes de crear cualquier reforma y que impiden el traspaso simple y directo de los miembros de las fuerzas armadas a una AFP o a una ISAPRE como sistema de salud, como también se sugirió en su época (J. Piñera³⁸). La primera es que por razones de seguridad nacional no se podría proporcionar, se sostiene, información del personal, su familia, domicilios, remuneraciones, etc. lo cual permitiría identificar contingentes, ubicación, y conocer información que sería reservada. Eventualmente resultaría muy complicado traspasar esas obligaciones a las AFP, además de restar competitividad al sistema. Aunque esas conclusiones son discutibles a la luz de la confiabilidad que puede desarrollar un sistema de gestión privado como el del mercado financiero. La segunda se refiere al hecho de que el modelo previsional debe adoptar algún mecanismo para acoger el derecho a pensión al cumplir 20 años de servicio, para un personal que enfrenta procesos de eliminación anual. Una carencia en tal sentido desincentivaría el ingreso a las instituciones armadas y les impediría obtener la mejor dotación posible; en particular en aquellas áreas poco o nada rentables en el ámbito civil, dado que seguir manteniendo a ese personal tampoco es una alternativa viable.

Al respecto, De la Cerda³⁹ sugiere dos alternativas. La primera es mantener a CAPREDENA (también hace su propuesta extensible a DIPRECA, dado que adolece de los mismos males y problemas), como entidad de atención previsional en su sector, conservando su actual naturaleza jurídica de servicio público. Sin embargo, se introducirían cambios importantes en sus funciones y objetivos, esto último con el fin de establecer un nuevo sistema de pensiones para el personal militar que se base en la capitalización individual de cotizaciones y en los derechos que le cabe a los afiliados como dueños de sus cotizaciones.

³⁶ DFLN°31, Título III, Artículo 12° a).

³⁷ De la Cerda, Op. Cit. Pág. 292.

³⁸ Piñera, José, Op. Cit.

³⁹ Ibídem.

Las nuevas funciones que debería asumir la CAPREDENA, serían⁴⁰:

- Recaudar las cotizaciones de los afiliados, siendo el único que tenga trato directo con ellos en este aspecto.
- Abrir y mantener cuentas individuales para cada uno de sus imponentes.
- Crear y mantener un “Registro Único Previsional” (RUP) para cada afiliado, de forma de individualizar a éstos y a sus fondos.
- Actuar como mandatario de cada uno de sus imponentes, antes la AFP que estos elijan para la administración financiera de sus fondos.
- Traspasar los fondos a dichas AFP, y ser la intermediaria para todos los efectos entre ésta y los afiliados.

Dicho sistema busca entonces mantener la reserva respecto a la identidad de los afiliados, siendo la única institución que conozca los datos personales relacionados a cada RUP; y al mismo tiempo permitiendo que instituciones eficientes y profesionales en el manejo de fondos de pensiones, como son las AFP, se hagan cargo de ellos. Todo esto redundaría en un beneficio para el fisco en la medida que se libere de esas obligaciones pecuniarias. De la Cerda además sugiere mantener los actuales sistemas de seguros accidentes y enfermedades profesionales.

La segunda alternativa que sugiere De la Cerda⁴¹ es que CAPREDENA (y de paso DIPRECA por las razones ya mencionadas) se transforme en una “Administradora de Cuentas Previsionales” (ACP), la cual estaría reservada sólo a sus imponentes legales, desempeñando un rol similar a las AFP, con la salvedad de que la administración e inversión de los recursos sería licitada entre las AFP del mercado.

Este sistema, al igual que el anteriormente mencionado, podría eventualmente lograr una eficiente combinación de confidencialidad de la información con eficiencia en la administración de los recursos; pero libera al fisco, además del pago de cuantiosas pensiones, de la carga de los seguros y pensiones excepcionales.

Se puede discutir sin embargo la mayor parte de esas propuestas, dado que el aspecto esencial de los problemas de funcionamiento del sistema de pensiones militares es de gestión de los recursos financieros y del modelo de pensión. En ese sentido, podría haber muchas más alternativas considerando, por ejemplo, roles de intermediación del mercado financiero que permita separa funciones de captación e inversión de recursos, así como de entrega de pensiones. También pueden ser cuestionables las aprehensiones sobre seguridad, en la medida que

⁴⁰ Ibídem. Pág. 294.

⁴¹ Ibídem. Pág. 295.

los sistemas financieros guardan de por sí resguardos importantes de confidencialidad.

Ahora bien, hay dos problemas a considerar antes de pretender sugerir un sistema de capitalización individual como solución. Uno tiene que ver con cuestiones inherentes a la transición desde un sistema de reparto a uno de capitalización, y el otro a la naturaleza de la carrera militar.

El problema de la transición se produce porque los fondos aportados en un sistema de reparto se utilizan para financiar las pensiones de los miembros no activos, mientras que en el sistema de capitalización el afiliado ahorra durante su período laboral activo los recursos que empleará en su período de vejez. Pero dado que la transición traspasa afiliados de un sistema de otro, al momento de la transición los afiliados activos se encuentran con que sus cotizaciones fueron gastadas en los pensionados, es decir la posibilidad de exigirle a las futuras generaciones que paguen por sus pensiones ha desaparecido a favor de un sistema en el que sus ahorros son iguales a cero. Por supuesto, siendo esta situación inaceptable para los afiliados activos, se han ideado formulas que reparen esta situación temporal. La razón para ello es que los nuevos afiliados que comienzan a aportar al sistema tendrán sus capitalización completa.

Como resultado, sin embargo, se requiere de alguna solución para ese período de transición⁴². Valdés⁴³ explica (aunque de forma más completa y precisa) que la sociedad debe asumir durante ese período una doble carga, por el ahorro necesario para el nuevo sistema de pensiones, y la deuda generada por el sistema antiguo. Sin embargo en el caso de las pensiones militares, dado que el grupo que sostiene el sistema (la sociedad en conjunto) y la que se beneficia de él (los pensionados militares) no son iguales, pueden presentarse alternativas diferentes de transición, y por tanto a priori no hay razón para creer que uno de ellos deba ser el que financie el déficit temporal, pero no breve en duración ni magnitud⁴⁴

De la Cerda también sugiere que si se pretende permitir que la edad para pensionarse por vejez sea menor, se podría hacer aumentando el monto de las cotizaciones o entregando un bono equivalente en dinero que se depositaría en la cuenta del afiliado, y que permitiría premiar al personal más calificado para que se mantenga en la institución.

A partir de esas propuestas, podemos identificar algunos elementos relevantes a considerar. En base a la eficiencia que ha tenido el sistema de capitalización individual es claro que parece ser el gran pilar de cualquier propuesta razonable. Esto porque no sujeta al fisco a obligaciones difíciles o imposibles de satisfacer, y al mismo tiempo no condena a los miembros de las fuerzas armadas a un sistema

⁴² Lo que Valdés llamó "déficit de transición" en Valdés, Op. Cit. Pág. 518

⁴³ Ibídem. Pp 518-520

⁴⁴ ver cuadro N° 7

de pensiones insostenible en el tiempo (a pesar de que la percepción del sistema presente, por parte de los efectivos, es buena) y por ende evita que la carrera militar pierda atractivo para las nuevas generaciones en detrimento directo de la defensa.

El segundo aspecto a tener presente es que por la estructura piramidal propia de las fuerzas armadas no se puede mantener en sus filas a todos los efectivos que recluta hasta su edad de jubilación. Deben prescindir de muchos de ellos antes de que cumplan esa edad. Sin embargo, dado que la formación que las fuerzas armadas le entregaron a su contingente, éste posee distintas capacidades para reinsertarse en el ámbito civil. Hay así varios tipos de medidas que pueden tomarse al respecto.

Rescatando la idea antes planteada por otros autores (Piñera⁴⁵ y de la Cerda⁴⁶), acerca de un sistema de capitalización individual para las fuerzas armadas, podemos decir que tal idea agrega un componente adicional de eficiencia por cuanto además de ingresos se crean recursos adicionales.

Es importante agregar que podemos decir que algo acerca de la magnitud de las diversas formas de compensaciones sugeridos (redacción). Si bien su monto puede ser alto, no hay razones para pensar que van a ser mayores a los costos del sistema actual, ya se prescindiría del mayor de éstos, el de las pensiones en el largo plazo; y porque los costos que genera el sistema nuevo serían más excepciones que reglas. De todas maneras, sin embargo, la edad relativamente temprana para pensionarse de una proporción importante de efectivos seguirá creando un problema en la medida que los ahorros posibles de generar durante la vida activa, para la vida pasiva, sin acotados, y posiblemente sigan requiriendo alguna suerte de subvención.

IV.2. Seguridad.

Si bien los incentivos relativos a la seguridad no pueden cuantificarse con la misma facilidad con que se pueden cuantificar los beneficios monetarios, la seguridad es sin duda un beneficio. En la medida que ciertos grados de certeza pueden comprarse mediante seguros de vida, por mencionar un ejemplo, hay manera de medir sus beneficios. Ello hace posible intentar, cuando menos calcular su costo, lo que permitiría hasta eventualmente compararlo, siempre que se tengan algunas nociones sobre sus beneficios.

Salario Básico Garantizado: No obstante el salario básico es en principio un beneficio monetario, el hecho de obtener cierta estabilidad en la fuente de ingresos, es también en sí un beneficio, comparable sólo a un seguro de

⁴⁵ Piñera, José, Op. Cit.

⁴⁶ De la Cerda, Op. Cit.

desempleo de largo plazo, diferente a aquel obligatorio para el mercado civil. En primer lugar, el riesgo de ser despedido de la organización a la que se sirve es bajo, al menos en nuestro país, dado que es necesario cometer una falta grave meritoria de ello, y eso es claramente un fenómeno excepcional. Si bien no constituye un seguro irrestricto en la medida que hay posibilidad de ser dado de baja, si ofrece un tipo de seguridad que facilita, en términos comparativos, la adopción de riesgos en inversiones inmobiliarias o crediticias en general.

Competencia Limitada: La existencia de un número limitado de oficiales que puede acceder a los rangos superiores de la institución es una especie de "seguro", no en el sentido de que se asemeja a algún producto existente en el mercado, sino porque reduce los riesgos de ser reemplazados por un elemento externo, aunque eso no cambia el hecho de que a medida que se asciende en la pirámide el riesgo aumenta significativamente al tener que competir con otros oficiales, sin la posibilidad de poder pasar a una estructura piramidal paralela (como hacen ejecutivos retirados en Japón al pasar a administrar empresas de menor tamaño). Un oficial sólo puede acceder a un rango desde el rango inmediatamente inferior si ha cumplido un número determinado de años en el mismo, si aprueba las condiciones exigidas para el caso, y si es aprobado por las juntas de ascensos. Mientras los dos últimos requisitos persiguen algún un grado de competitividad entre los postulantes, (mientras lo dos primeros limitan a los postulantes, y por ende la competitividad general del sistema.

En esa línea, se limita la competitividad general del sistema, pero se produce un incentivo en sí mismo, ya que la competencia limitada genera información. Mientras el sistema de mantenga limitado, un oficial puede planificar su carrera con mayor seguridad en la medida que no deba competir sino con una cantidad pequeña de contendores. Mientras menos competitivo sea el sistema, más certezas y, por ende, mayor es la posibilidad de recibir un recompensa potencial (ascensos o paquetes de incentivos como los definidos antes). El problema, no obstante, no es tan simple como elegir entre una solución subóptima, pero cierta y otra mejor, pero incierta, porque existe la posibilidad de que sean precisamente los mejores oficiales los que abandonen la institución en la medida que tengan menos claridad sobre la posibilidad de ser ascendidos. Nuevamente esto requiere mayores estudios antes de poder formular un juicio definitivo sobre la conveniencia o no del actual sistema.

Vivienda “garantizada”: además del subsidio que constituye el recibir una vivienda perteneciente a la institución (que está contemplado en la sección de incentivos monetarios económicos), y pese a cierta reglamentación en su uso y limitaciones en la elección, la certeza de tener un lugar donde vivir, constituye una suerte de seguro contra todo evento.

Adicionalmente a esto, existe un sistema que permite al personal de las fuerzas armadas ahorrar para la compra de una vivienda⁴⁷, y mediante el cual pueden obtener condiciones ventajosas de crédito. Eso constituye en sí una suerte de mecanismo de reaseguro que facilita obtener una vivienda una vez retirado de la institución, aunque por su limitada magnitud (dado que sólo un grupo reducido recibe este beneficio) no constituye un ítem muy relevante.

Riesgos y seguros de vida: Los riesgos sobre la vida o integridad física de un efectivo son tal vez el desincentivo más evidente al que está sometido. Podríamos separar esos riesgos en dos:

- (i) **Riesgos derivados de operaciones militares:** aquellos derivados del ejercicio mismo de las actividades militares: guerras, operaciones de paz, u otras. La probabilidad de su ocurrencia deriva de la probabilidad del evento bajo el cual se está sometido a ese riesgo, la probabilidad de que un efectivo sea enviado al teatro de operaciones, y la que, de ser enviado, sufra alguna clase de daño perjuicio a su salud (traumatismo, enfermedad infecto-contagiosa, etcétera).
- (ii) **Riesgos derivados de actividades peligrosas:** aquellas relacionadas a la preparación de las actividades militares: entrenamiento, operaciones de material peligroso, operación bajo condiciones adversas, etcétera. Por ese desincentivo aquellas actividades más significativamente riesgosas reciben una asignación monetaria. Sin embargo junto a lo anterior, existe un seguro general de vida, invalidez y de salud⁴⁸ cuando se trate de daños, enfermedades o dolencias que se contraigan durante el servicio (este último al personal de las FF.AA. en un 100%, y en 50% a sus familias). En cuanto a la invalidez, existe un mecanismo para compensar a los funcionarios en la medida que sus capacidades se vean limitadas para seguir ejerciendo sus funciones,⁴⁹ y proporcional al grado de inutilidad resultante. Finalmente se da la existencia de una suerte de seguro de vida, ya los beneficiarios del efectivo que fallece, reciben los mismos beneficios que si éste se hubiera pensionado acogándose a retiro. Dichos beneficios sin embargo no son enteramente de cargo del Estado, y una parte importante de sus costos son financiados con descuentos de los salarios de los efectivos en servicio y aquellos en retiro.

Tal y como en muchos de los otros incentivos es difícil saber el costo, los beneficios o lo reales de estos incentivos, aunque cuando menos el desarrollo de los sistemas de cálculo para los seguros (dado el avanzado desarrollo de esa industria) hace razonable suponer que su comparación no debiese ser mucho más complicado que otros mecanismos.

⁴⁷ Como los fondos PAF para el Ejército.

⁴⁸ Ibídem. Cap. VII, párrafo 5º, Art. 231 y Ley N° 18.948

⁴⁹ Ibídem Párrafo 5º

Limitaciones a la libertad: Un oficial de las fuerzas armadas posee serias restricciones a la manifestación de su posición política y la crítica a su superior directo. A pesar de que esas limitantes parezcan ser un elemento consustancial a una estructura militar, éstas pueden cuantificarse. Este último punto puede ser criticable en la medida que es difícil determinar que tipo de costo son las restricciones a la libertad. En la mayor parte del mercado de empleos es ilegal incluir convenios o cláusulas que restrinjan la libertad política, y por ende es un desincentivo difícil de comparar, o al menos lo suficiente para complicar la tarea de establecer una compensación adecuada.

Sin embargo, existe, al menos teóricamente, la posibilidad de eliminar este costo. La experiencia alemana al respecto demuestra que tal opción es posible, aunque no necesariamente la óptima. Alemania, después de la Segunda Guerra Mundial, intentando modificar la cultura militar que fue sindicada como una de las responsables de ese conflicto, rediseñó sus fuerzas armadas introduciendo, entre otros elementos, sindicatos de oficiales y suboficiales, bajo el concepto del ciudadano conscripto⁵⁰. No necesariamente ese es un modelo a seguir, pero sí que existe la posibilidad de eliminar o evadir los costos políticos que tiene la carrera militar. En resumen, la limitación a la libertad que impera en la fuerzas armadas puede verse como un desincentivo, pero que eventualmente eliminable (aunque esta alternativa no parece viable en Chile, al menos a corto plazo y mediano plazo), o cuando menos compensable teóricamente, si no lo está ya en la práctica.

Disponibilidad: Dice relación con los costos de estar a disposición de la institución en horarios y condiciones que superan las jornadas normales y, a veces, legales de trabajo. Ello no quiere decir que este desincentivo no tenga algún tipo de compensación, en la medida que existen asignaciones para esto; sino que mientras que el incentivo se percibe en forma monetaria, el desincentivo se da en forma de riesgo o más bien de incerteza. Nótese que mientras hablamos de incerteza nos referimos a los efectos sobre la vida del individuo, puesto que su disponibilidad permanente implica para el estado y las fuerzas armadas la certeza de poder disponer de él. El resultado práctico de esto no es privativo de la fuerzas armadas, pero mientras la mayor parte de las actividades laborales están reguladas por contratos de trabajo y códigos legales que dejan a libre disposición del individuo su tiempo libre para ocio u otras actividades remuneradas, un trabajo en las fuerzas armadas limita la posibilidad de un segundo empleo o de otro tipo de proyectos. Nuevamente el tipo de desincentivo que se genere puede estar sub o sobre compensado por otros mecanismos o la remuneración propia del rango, la respuesta a ello requiere de una investigación mucho más acabada en términos económicos.

⁵⁰ <http://www.bundeswehr.de/karriere/index.php>

En términos analíticos podemos separar esos desincentivos en:

- (i) **Disponibilidad permanente:** El hecho de estar permanentemente disponible para el servicio de la institución implica la no disponibilidad del tiempo de ocio, y la incapacidad de planificación del mismo, tanto para su goce, como para su uso en actividades paralelas.
- (ii) **Disponibilidad por largo plazo:** Se refiere a la disponibilidad por tiempo prolongado al servicio de la institución, que supera incluso los períodos de trabajo establecidos en el código del trabajo. Ahora bien, a diferencia de otros desincentivos, este no es específico de ciertas tareas al interior de las fuerzas armadas, sino que es una posibilidad que puede acontecer a cualquier efectivo, particularmente en estados de excepción, y por lo mismo se supone compensado dentro del sueldo en posesión de cada rango. Más aún, la razón para individualizar este tipo de desincentivo es sólo para permitir su comparación con la vida civil.
- (iii) **Disponibilidad geográfica:** dice relación con la facultad de las Instituciones armadas de ubicar a sus oficiales en cualquier lugar del Chile y el mundo según lo estime conveniente. Cabe señalar que estos costos, siguiendo la experiencia alemana, pueden ser eliminados o limitados. En el caso alemán, los efectivos de las fuerzas armadas trabajan en horario de oficina y viven en sus propias casa la mayor parte del tiempo, salvo muy contadas excepciones. Aunque claramente puede ser interesante como caso, su aplicabilidad es limitada a zonas con población civil cercana relativamente abundante. Destinaciones apartadas en desiertos, islas o la Antártica, ciertamente tienen pocas posibilidades de emplear dicho esquema, al menos como alternativa eficiente.

Garantías sobre la Pensión: Si bien la pensión constituye un beneficio monetario, tal y como se lo presentó en forma extensa, la certeza que se tenga de recibirlo puede constituir por su parte un incentivo o desincentivo. Por una parte, la credibilidad de la institución armada a la que se pertenezca, y de su garante financiero de última instancia (el Estado), constituye un incentivo en la medida que la probabilidad de su quiebra puede asumirse como cero. Si embargo, en los sistemas de pensiones basados en montos fijados por ley, siempre existe el riesgo de que sea una disminución en los montos de las pensiones asignadas la manera en que corrijan las asimetrías entre los ingresos y los egresos.

IV.3. Beneficios no tangibles

Como gran parte de las actividades humanas, el desempeñarse como oficial de las fuerzas armadas trae una serie de beneficios no materiales ni tangibles, que podrían ser explicados en términos generales como preferencia. Si bien no es sencillo, si intentáramos desglosarlos podríamos señalar tres tipos de beneficios no tangibles a destacar:

La Satisfacción general de servir al país: es el sentimiento de satisfacción por servir a otras personas. De alguna manera puede ser equiparada a cualquier otra actividad de servicio público (o que genere externalidades positivas), en la misma proporción en que sea posible, analíticamente, separar este sentimiento de los demás.

Espíritu de cuerpo: tiene relación con la cohesión interna del grupo, a la sensación de pertenencia, al margen de lo pueda sentirse respecto al país. Un ejemplo claro de alto espíritu de cuerpo lo constituye la Legión Extranjera francesa, puesto que cerca de la mitad de sus efectivos provienen de naciones distintas a la francesa, y suelen estar cohesionados por un sentimiento de unidad interior más que por una difusa lealtad a un país.

Prestigio relacionado al rango: a pesar de que existe un mecanismo de compensación asociado a las mayores responsabilidades que conlleva un mayor rango, éste también entrega algún tipo de satisfacción en términos de autoestima y reconocimiento social.

Es inevitable agregar, respecto a los incentivos no monetarios, que son los más difíciles de medir de todos, si es que ello es acaso posible. Junto con eso son los más difíciles de modificar o alterar, y de manera similar a la cultura en ciencia política o las preferencias en economía, son útiles para hacer comparaciones entre países y establecer un marco conceptual sobre el cual se trabaja, pero no son la clase de variable sobre las cuales se pueda ejercer control.

V. Conclusiones.

Es indudable que las fuerzas armadas por su particular naturaleza, poseen un sistema especial en cuanto a su jerarquía y no es posible encontrar alternativas razonables a ello. Además de lo particular de una actividad donde se autoriza el uso de la fuerza y el riesgo implícito sobre la propia vida, la profesión militar posee una serie de particularidades de sus actividades que ninguna otra actividad exige. Así, toda modificación a la jerarquía básica de las fuerzas armadas, esto es, a lo que implica recibir el mando de unidades y medios militares, muy posiblemente sería o perjudicial para la actividad, o cuando menos irrelevante. De ahí que no sea cuestionable la existencia de mayores incentivos mientras mayor sea el grado de responsabilidad requerido.

Sin embargo, una vez que se comienza a analizar en detalle el sistema de incentivos es en donde comienzan a aparecer mecanismos que no parecen optimizar los resultados, y que más bien obedecen a cambios parciales, destinados a solucionar problemas específicos, pero que con el tiempo se fueron acumulando hasta hacer muy complejo su análisis.

Lo primero que llama la atención es la existencia de más de un mismo incentivo asociado al rango, habida cuenta de que la escala con que se fijan tales incentivos, para las fuerzas armadas ya es una escala distinta. Si bien en algo puede defenderse la existencia de trienios, en la medida que fomentan la permanencia del personal más experimentado; no puede decirse lo mismo del sueldo, el sueldo superior, y la bonificación de mando y administración bien podrían asignarse como una sola partida, fusionándolas dado que no responden a incentivos de diferentes naturaleza.

Un segundo aspecto relevante es relacionado al sistema de incentivos profesionales. La existencia de mecanismos legales para generar incentivos a la permanencia de efectivos si bien fue un buen sistema de compensación ha ido perdiendo eficacia. En la medida que los mercados laborales se han hecho más flexibles, y en particular en que la demanda exige no sólo profesionales preparados, sino también experimentados, la estructura con la que se norma a los oficiales de las fuerzas armadas ha ido quedado obsoleta, inadecuada para adaptarse a los cambios de la economía moderna impone, en que la capacidad de reasignar recursos ahí donde sean más productivos, es fundamental para mantener la eficiencia.

Así, un sistema que se norme mediante un entramado de leyes se verá incapacitado para responder la presteza y oportunidad necesarias para cumplir con su misión. Habida cuenta de que las normas dependen de largos y complejos trámites burocráticos, a lo que se suman las complejidades del proceso parlamentario cuando éstas son leyes que requieren su aprobación, que son de hecho el grueso y la estructura del sistema. Considerando además la tendencia a

una sobrecarga en los parlamentos centrales para tratar una cantidad y variedad cada vez mayor de temas, no hay en principio una razón para esperar que la legislación respectiva pueda adecuarse al ritmo de las necesidades.

Para evitar los problemas anteriormente señalados es que parte del sistema con el que se asignan incentivos sea definido por una unidad decisoria diferentes a los de un cuerpo legal. Tal entidades recogerían los planes institucionales respectivos, pero también aquellas necesidades más genéricas de la defensa nacional. El producto generado serían directrices para la selección de personal que de algún modo pueda servir de referente a las juntas de selección⁵¹. Así la selección de oficiales estaría influida ya no únicamente por su buen desempeño anterior, sino también por su idoneidad para servir a las necesidades de la defensa en el futuro. En el mismo sentido, las directrices emanadas de ese ente podrían también servir de orientación a los oficiales (en la medida que tengan el carácter de públicas o en su defecto de reservadas), a la hora de planificar su especialización y perfeccionamiento.

Directamente relacionado a lo anterior, es el sistema de perfeccionamiento y capacitación militar. Si bien el conjunto de elementos relacionados a él no carecen de argumentos que lo sostengan, no parece haber sido examinado en su totalidad como un conjunto funcional. En ese sentido las externalidades que se generan por concepto de efectivos que abandonan el sistema después de haber sido capacitados a cuenta del Estado parece ser uno de los problemas más graves, pero no el único. La extensión del sistema de cauciones actualmente vigentes, o bien el financiamiento del costo real de los procesos de capacitación, transformando los mismos en requisitos para acceder no sólo a asignaciones mayores, sino también a los puestos superiores se perfilan como soluciones más eficaces.

Pasando a un tema no menos complejo como el del sistema pensiones, si bien no es el elemento más obvio ni el primero que salta a la vista, los incentivos en forma de pensiones son difíciles de tratar por cuanto el Estado se encuentra en un conflicto de intereses al respecto. En la medida que el Estado en Chile fue abandonando el rol de administrador de empresas y fue concentrándose en roles reguladores, reasignadores y asistenciales, muchos de los conflictos de interés que le impedían satisfacer simultáneamente todos los criterios que se le exigía que cumpliera desaparecieron. Sin embargo, ello no ocurrió así con el personal de las Fuerzas Armadas.

Y es que actualmente el Estado tiene un conflicto de intereses en la medida que de al mismo tiempo debe velar por la eficiencia del personal, como proveedor de seguridad; y debe proteger a los miembros de las fuerzas armadas como ciudadanos. Así, el objetivo de lograr un nivel de defensa dado al mínimo costo

⁵¹ Estatuto del Personal de las FF.AA. Página 42, Artículo III, Párrafo 2 y ss.

posible, se opondría a al objetivo de proporcionar el máximo bienestar posible a los ciudadanos. Ello no resulta evidente hasta que analizan los sistemas de pensiones.

Si asumimos un nivel de miopía en el horizonte de ingresos de las personas, resulta haber una contradicción entre un sistema que entregue buenas pensiones a sus beneficiarios, y uno que provea a las fuerzas armadas de un personal capaz a bajo costo. Ello porque asumiendo un cierto nivel de miopía, el Estado podría, por ejemplo, caer en la tentación de reasignar recursos del sistema de pensiones, y utilizarlos en salarios. Ello permitiría, *ceteris paribus*, mejorar la eficacia de las fuerzas armadas sin incrementar su costo, pero perjudicaría claramente el bienestar en el largo plazo de los ciudadanos, un objetivo por el cual el Estado debe velar, considerando que obliga a aquellos trabajadores del sector privado a cotizar un porcentaje de su sueldo. Si replicamos el ejercicio en sentido contrario, podemos ver que sería posible mejorar el bienestar a largo plazo del personal de las fuerzas armadas, empeorando la calidad del personal que puede reclutarse o mantenerse. Pero si tal ejercicio es posible en ambos sentidos, entonces es perfectamente posible cuestionar el actual nivel de gastos destinados a las pensiones por cuanto no hay nada que puede asegurarnos que hemos optado por una combinación óptima entre ambos objetivos, considerando un nivel dado de recursos utilizados en defensa.

Respecto al sistema de pensiones, la bibliografía respectiva⁵², señala que la esencia misma del problema de pensiones podría reducirse a decir que el sistema gasta lo que tiene, un simple ejercicio de identidades. Esto significa que a priori no es malo ningún sistema, pero sin embargo cada sistema no puede generar todos los resultados que podamos pedirle, sino sólo algunos de ellos. Así, sólo una vez que hemos tomado en cuenta el bajo aporte de los efectivos de las fuerzas armadas, su creciente esperanza de vida, y las pensiones fijas, podemos decir que el sistema requerirá una creciente inyección de recursos para sostenerse.

Recién cuanto hemos tomado cuenta de lo anterior, de la magnitud de las inyecciones de recursos a ese sistema, y de la posibilidad de crear sistemas de pensiones alternativos que no requieren inyección de recursos porque son capaces autosostenerse, podemos decir con toda propiedad que es aconsejable estudiar reformas al sistema de pensiones a las Fuerzas Armadas. Ello porque los costos y beneficios de un sistema de pensiones de reparto genera distorsiones intergeneracionales, al tener que asumir una generación los costos de los beneficios y errores de generaciones anteriores.

⁵² Especialmente Valdés, Salvador, **Políticas y mercados de pensiones: un texto universitario para América Latina**. Eds. Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, 2002.

Una solución relativamente sencilla a ese problema consiste en equilibrar el sistema, incrementando los aportes de los miembros activos de las fuerzas armadas. Ello lograría que los egresos y los ingresos se igualen, estableciendo un sistema cerrado, pero esto no está exento de problemas. Al ser el monto de las pensiones una proporción del salario que reciben los oficiales, y al haber un incremento sostenido del gasto en pensiones producto del aumento en la esperanza de vida y del retiro de personal que accede a pensiones en promedio más altas por su mayor calificación, cualquier equilibrio que se establezca para un año deja de ser válido para los siguientes. Así, una solución a largo plazo para ese esquema obligaría o a un incremento en la tasa de aporte de los funcionarios activos, o bien a una disminución progresiva de las pensiones (habida cuenta de que endeudar al sistema de pensiones no constituye una solución).

Respecto a ese tema es bueno analizarlo finalmente desde el punto de vista de los costos y beneficios implicados, pero asignándolos a quien verdaderamente recibe cada costo o beneficio. Un sistema de pensiones por reparto, en la medida que los militares sean sensibles a este incentivo (aun cuando sólo lo sean de forma parcial), le entregará a cada generación un sistema de defensa de mejor calidad de aquel por el que está pagando, pues parte de los costos los transfiere a las generaciones futuras. Si los costos estuvieran bien asignados, cada generación debería pagar por el conjunto de gastos implicados en su defensa y, por lo tanto, también debería pagar por el sistema de pensiones, por ejemplo en forma de imposiciones obtenidas a partir del salario. Aunque la transición a ese esquema no sería simple ni barata, pues requerirá una inyección grande de dinero, además de los posibles aportes que deban hacerse aún para corregir casos o situaciones especiales, a la larga creará un sistema estable y más factible de ser sostenido en el tiempo, lo que redundará en el cumplimiento de los objetivos del sistema de defensa en su conjunto, que es ofrecer certezas por la vía de ofrecer certezas sobre la calidad del personal que emplea y los costos del mismo.

Bibliografía.

- Contraloría General de la República, **Estados de la Situación Financiera del Sector Público**, años 1990, 1995 y 2000.
- De la Cerda, Renato, "*Reformas Pendientes: Incorporación de las Fuerzas Armadas y de Orden al Sistema de Ahorro Individual*", en Aristía, Juan. **AFP: Las tres letras que revolucionaron América**. CIEDESS, Santiago, Chile, 1997. Pág. 290.
- **Estatuto del Personal de las FF.AA.** Página 42, Artículo III, Párrafo 2 y ss.
- Keuleers, Patrick "Key issues for consideration when assisting civil service personnel management reforms in developing countries " UNDP, Marzo 2004.
- Larraín, María Eugenia "*La batalla que perdió el Ejército*". en **Qué Pasa** 14 de mayo de 2000.
- Ministerio de Hacienda. Comunicado sobre **Reforma del Mercado de Capitales** del 19 de abril de 2001.
- Piñera, José. "*Reforma Previsional para las Fuerzas Armadas*" en **Economía y Sociedad**, Nº 37 28 marzo, 2000.
- Valdés, Salvador: **Políticas y mercados de pensiones: un texto universitario para América Latina**. Eds. Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, 2002.

Textos Legales.

- Ley 3.029 del 9 de septiembre de 1915, Artículo N°1.
- DFL N° 31, Título III, Artículo 12º a).
- DFL. (G) N°1, de 1968.
- DFL N°31, Publicado el 18 de abril de 1953 y promulgado 25 de marzo de 1953.
- Decreto Supremo (G) N°204, del 25 de mayo de 1969.
- "Reglamento Complementario" del DFL. (G) N° 1, de 1968.
- Estatuto del Personal de las FF.AA. D.F.L. (G) N°1 de 1997.

Otras Fuentes.

- <http://www.capredena.gov.cl/> Reseña Histórica
- <http://www.bundeswehr.de/karriere/index.php>
- <http://www.dtic.mil>
- <http://www.ang.af.mil/>
- <http://www.fae.usach.cl/SitioFae/MenuBar/Actualidad/GastoMilitarChileno/Html/principal.htm>.

Números Anteriores

N° 1: Mauricio Araya y Edna Seguel: *El Sistema Presupuestario del Ejército de Chile*, octubre de 2001.

N° 2: Julio Arellano y Gonzalo Polanco: *Análisis de la estructura y Procesos de Toma de Decisiones de la Defensa Nacional de Chile*, diciembre de 2001.

N° 3: Carlos Martin: *Sistema Internacional y Seguridad Ambiental. Algunas Implicancias para Chile*, mayo de 2002.

N° 4: David Álvarez y José Miguel Izquierdo: *Análisis de la Estructura de Incentivos del Servicio Militar Obligatorio*, noviembre de 2002.

N° 5: Paolo Tripodi: *Relaciones Civiles-Militares en Operaciones de Paz*, agosto de 2003.

N° 6: Julio Arellano: *El Conflicto Interno en Colombia: Entre la Gobernabilidad y el Colapso*, septiembre de 2003.

N° 7: David Sauve: *La Estructura de Responsabilidades y los Aportes Económicos en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)*, septiembre de 2003.

N° 8: Cristián Faundes: *El Conflicto de la Cordillera del Cóndor: Los Actores del Enfrentamiento Bélico no declarado entre Ecuador y Perú*, abril de 2004

N° 9: Andrés Pérez Gonzáles: *La Guerra y sus Regulaciones en el Conflicto Bélico de Irak (2003)*, junio de 2004.

N° 10: Claudio Ortiz: *Los Chilenos a los Cuarteles, Historia de la Ley del Servicio Militar*, julio de 2004.

N° 11: Jaime Sepúlveda: *Conscripción y Ejércitos Profesionales: Una Opción Metodológica a la Toma de Decisiones*, enero de 2005.

N° 12: David Álvarez: *Servicio Militar en Chile, Perfil del Soldado y Costo Fiscal*, abril de 2005.

N° 13: Cristián Faundez: *El Accidentado Proceso de Paz de Costa de Marfil (2003-2005)*, julio de 2005.

La Serie Documentos de Trabajo en Estudios de
Defensa está disponible en el sitio Web:
<http://www.puc.cl/cienciapolitica>