

# LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN EN DEFENSA

Juan Antonio Andalaft Aranedá\*

*La Armada ha definido un proceso para la generación de proyectos de inversión en defensa, integrando a todo aquel miembro de la institución que detecte un problema (brecha) en el correcto cumplimiento de la misión, tarea o rol asignado a ese mando, el cual debe plantearlo a través del conducto regular.*



Desde mediados del siglo XX, la Armada de Chile comenzó a llevar a cabo procesos sistematizados para desarrollar proyectos de inversión respecto del potencial bélico. Lo anterior, principalmente motivado con la publicación en 1958 de la Ley 13.196,<sup>1</sup> conocida en la actualidad como la Ley Reservada del Cobre y en ese entonces como la Ley de Cruceros, que otorga financiamiento para adquirir y mantener los materiales y elementos que conforman el potencial bélico de las Fuerzas Armadas, y que su inversión fue regulada inicialmente por el

Decreto Supremo N°13 de Defensa de 1958 y en la actualidad por el Decreto Supremo N°124 de Guerra de 2004. Sin embargo, el ejemplo emblemático de la sistematización y profesionalización del proceso de generación, análisis, evaluación y ejecución de proyectos llegará a mediados de la década de los ochenta con la creación del Programa Olimpo y la aprobación del Manual de Proyectos de la Armada publicación de 1985, que se mantuvo plenamente vigente hasta el año 2006 y parcialmente hasta la fecha por los motivos que se expondrán más adelante.

El propósito del presente ensayo es definir qué se entiende por proyectos de inversión en defensa, su clasificación y su tratamiento actual en la Armada de Chile, permitiendo al lector identificar la diferencia entre cada tipo de inversión y sus características generales. Lo anterior cobra importancia toda vez que, en la actualidad, cualquier miembro de la Institución que detecte un problema o identifique una brecha de capacidades, está en condición de plantearlo

\* Capitán de Fragata. Licenciado en Ciencias Navales y Marítimas por APN. Diplomado en Gestión de Recursos Humanos por UMACH. MBA Máster en Dirección General de Empresas (Directivos) por IEDE. MGO Magíster en Gestión de Organizaciones por AGN y UAI.

1. Esta ley destina los fondos anuales para el cumplimiento de las asignaciones que la ley 7.144 de 1942, modificada sucesivamente hasta su derogación el 04 de febrero de 2011, imponía al Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA).

a la superioridad naval, a través del conducto regular, para que se estudie la posible solución y se genere un Proyecto de Inversión en Defensa.<sup>2</sup>

### ¿Qué es un proyecto de inversión en defensa?

El año 2007 el Ministerio de Defensa Nacional definió en el Manual de Normas y Procedimientos para la Presentación y Evaluación de Proyectos de Inversiones en Defensa (Manual del SEPID), que un proyecto es el “proceso metodológico para obtener la solución a una necesidad”<sup>3</sup> Este manual institucionalizó para todas las Fuerzas Armadas las bases del Sistema de Evaluación de Proyectos de Inversiones en Defensa,<sup>4</sup> iniciando la obsolescencia del Manual de Proyectos de la Armada y en contrapeso a las instrucciones dictadas el año 2002<sup>5</sup> por el, en ese entonces Ministerio de Planificación y Cooperación, hoy Ministerio de Desarrollo Social, en que se sentó las bases del hoy Sistema Nacional de Inversiones (SNI), el cual consideraba en sus orígenes un Área Social con un sector Defensa y Seguridad el cual, en su norma de clasificación sectorial, no dejaba claramente estipulado el alcance de la palabra Defensa.

En la Armada, este proceso metodológico de inversión en defensa nace con la detección de un problema o brecha de capacidades y se le define como “el proceso metodológico e integrador bajo el cual se desarrollan un conjunto de actividades coordinadas e interrelacionadas, que implican una decisión respecto al uso eficiente de recursos escasos y dentro de un plazo acotado, que permita a la Institución la incorporación de capacidades mediante fases/etapas sucesivas de preinversión, inversión, su posterior operación y evaluación ex-post”.<sup>6</sup> Esta acción de detección puede gatillarse en cualquier escalón de la cadena de mando. Normalmente aquellos problemas o brechas detectadas respecto de lo dispuesto en la planificación, serán en la mayoría de las ocasiones evidenciadas por los más altos

escalones del mando institucional, más aquellos que tengan que ver con brechas de capacidades del material, que debieran ser evidenciadas al nivel técnico u operativo.

Para ambos casos, la forma de plantear (comunicar) esto en la Armada es a través del documento llamado Identificación de la Idea, cuyo único propósito es informar de la detección de una brecha de capacidades o problema y su concepto operacional. Este último tiene por objeto ser el medio de comunicación de alto nivel entre el usuario operativo y la organización que materializará la solución; es así como, a partir de este documento, se extraerán o definirán los requerimientos operativos, técnicos y logísticos que deberán satisfacer las diferentes alternativas de solución.

Para ordenar los requerimientos en función de las áreas de gestión institucional, se han creado programas permanentes y designado a los Directores Generales y al Comandante de Operaciones Navales como Directores de Programa (DP) en sus respectivos ámbitos de competencia, quienes son la autoridad designada para presentar al Comandante en Jefe de la Armada, a través del Estado Mayor General, la determinación de necesidades en función de brechas en capacidades institucionales, según las necesidades y prioridades de desarrollo de un programa asignado, en un principio deberán pronunciarse, ante requerimiento del Estado Mayor General de la Armada (EMGA), respecto de la Conveniencia, Aceptabilidad y Factibilidad de resolver en sus respectivos campos de acción. Es así como, para un determinado problema, se deberán pronunciar con respecto a:

- El concepto de las operaciones, el Comandante de Operaciones Navales (CON).
- La logística del material, el Director General de los Servicios (DGSA).
- La logística del personal, el Director General del Personal (DGPA).
- El ámbito marítimo, lo hará el Director General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (DGMT).

2. Anexo “A”, Resolución CJA Reservado N° 4500/3558 del 30 de septiembre de 2014.

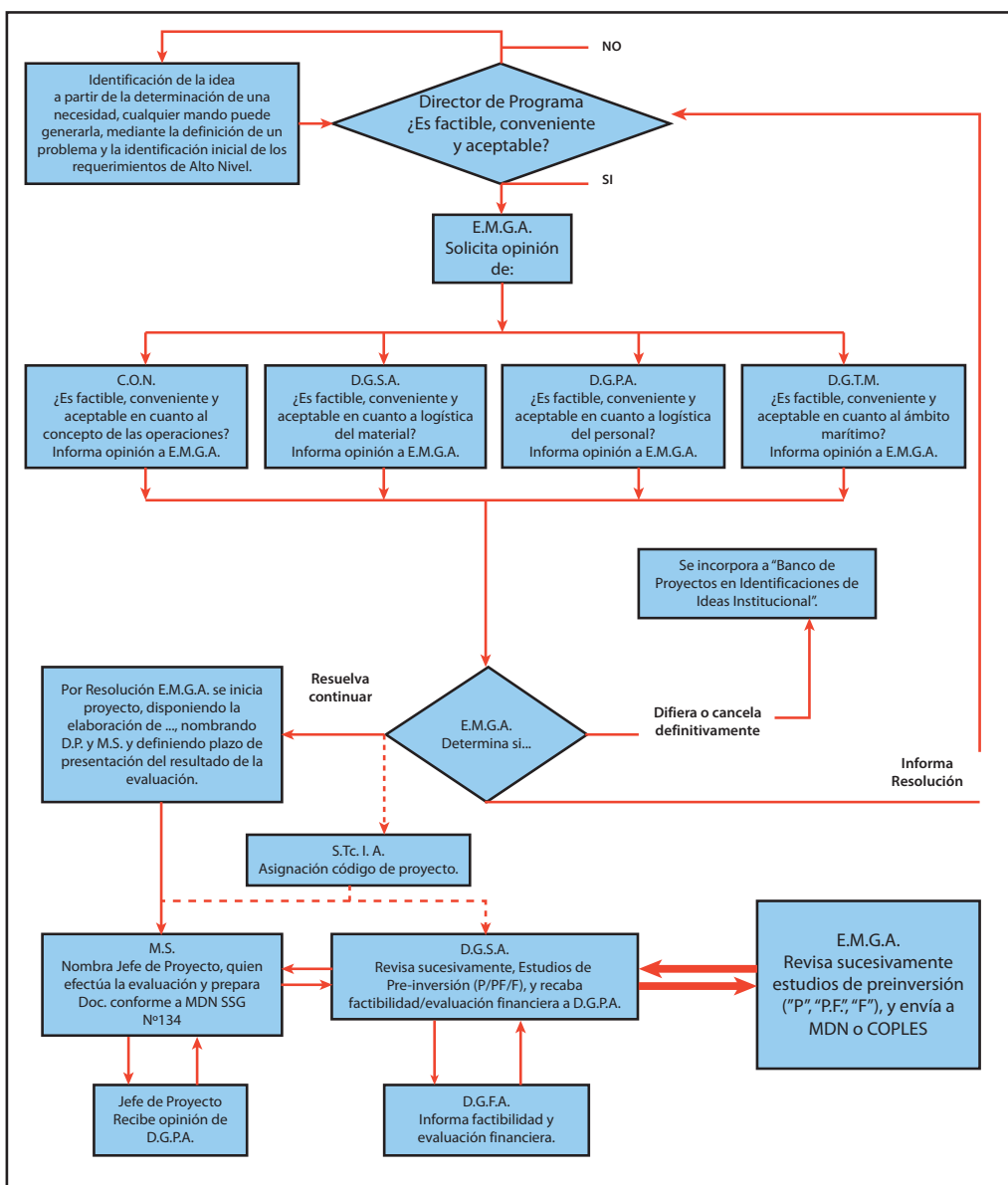
3. Manual de normas y procedimientos para la presentación y evaluación de proyectos de inversiones en defensa. Anexo N°2: Glosario de Términos. Página 78. Ministerio de Defensa Nacional. Noviembre 2007.

4. Manual de normas y procedimientos para la presentación y evaluación de proyectos de inversiones en defensa. Introducción. Página 7. Ministerio de Defensa Nacional. Noviembre 2007.

5. Oficio Ministerio de Planificación y Cooperación Ordinario N° 051/33 del 07 de enero de 2002.

6. Resolución CJA Reservado N° 4500/3558 del 30 de septiembre de 2014. Hoja N°5.

## FLUJOGRAMA PARA PROPONER ESTUDIO DE UN PROYECTO



■ Diagrama N°1.

La excepción a lo anterior es la participación, en esta etapa de formulación, del Director General de Finanzas de la Armada, quien sí participa en la planificación y posterior gestión financiera de los mismos, una vez aprobado el proyecto al término del procedimiento para proponer un proyecto (ver diagrama N°1).

Una vez que el EMGA determina, en función de los pronunciamientos de los DP, si se aprueba la correspondiente Identificación de la Idea, deberá dictar la resolución creando el proyecto de inversión correspondiente y asignándolo al Mando Supervisor que corresponda, quien será el responsable de desarrollar las fases de pre-inversión e inversión

del proyecto, incluyendo la administración de los recursos financieros, materiales y humanos correspondientes.

Luego podemos afirmar que, un proyecto de inversión en defensa en la Armada de Chile es aquel proceso metodológico empleado para obtener la solución a una necesidad (problema) producto de la detección de una brecha de capacidades, que tiene como requisito esencial haber sido creado por resolución del EMGA y bajo el cual se desarrollará un conjunto de actividades coordinadas e interrelacionadas que implicarán una decisión respecto al uso eficiente de recursos escasos y dentro de un plazo acotado, permitiendo a la Institución la incorporación de capacidades mediante fases/ etapas sucesivas de preinversión, inversión, su posterior operación y evaluación ex-post.

Como podrá observar el lector, el autor ha redactado la afirmación en modo verbal potencial, debido a que por diferentes motivos de índole económico, logístico o técnico no todos los proyectos llegan a concretar la solución seleccionada y existirán otros que definitivamente no tendrán solución. Asimismo, en muchas oportunidades, por motivos principalmente económicos, se debe optar por una reducción paulatina de la brecha en el tiempo; esto es, dar solución por fases al problema, por lo que se puede afirmar que, por diversos motivos, la brecha, incluso una vez implementada la solución, rara vez será 0%.

## Clasificación de los proyectos

Por lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que los proyectos de inversión en defensa son aquellos que pretenden solucionar un problema producto de la detección de una brecha de capacidades. En función de esto, para poder clasificarlos, se requiere definir algunos conceptos.

### ■ Problema

Lo primero que se aclarará, respecto de este término es su diferencia del problema militar y que básicamente radica en que la metodología empleada para su estudio es distinta; así lo indica el Vicealmirante Óscar Manzano Soko en

su Cuadernillo Estudio de Estado Mayor: “Para enfrentar y solucionar un determinado problema militar, el comandante puede disponer a uno de sus oficiales o a un grupo del Estado Mayor, su estudio y análisis para resolver. Dicha tarea se denomina Estudio de Estado Mayor”<sup>7</sup> En cambio, los proyectos de inversión en defensa darán solución técnica a un problema, pudiendo ser este militar o no y a su metodología se le conoce como Estudios de Pre- Inversión y está compuesto por documentos sucesivos llamados Estudios de Perfil, Pre-Factibilidad y Factibilidad.

Es así como se detectará un problema cuando producto de una orden, plan u obsolescencia, el mando correspondiente se vea imposibilitado de darle pleno cumplimiento, generándose por ende una brecha de capacidades. En esta acción, la palabra pleno es de vital importancia, puesto que la brecha es determinada en función del cumplimiento del 100% de la misión, tarea o rol; o sea, la potencial solución tiene como requisito básico en la etapa de pre-inversión, el ser una solución íntegra que reduzca la brecha al 0%.

### ■ Brecha de capacidades

Es la diferencia aritmética, expresada como un porcentaje, entre las capacidades presentes de un sistema de armas o instalación de apoyo de base perteneciente al potencial bélico y las capacidades que le exige el plan de desarrollo institucional o conjunto, la planificación de guerra, crisis o catástrofe, la que puede surgir por una obsolescencia táctica, la potencial amenaza ha superado las características del sistema; obsolescencia técnica, los sistemas no alcanzan los rendimientos de diseño o han sido sobrepasados por los nuevos avances tecnológicos en una determinada área, u obsolescencia logística, no es factible su sostenimiento ya sea por ausencia de repuestos, partes o piezas en el mercado.

Precisados estos dos conceptos, podremos definir los proyectos de inversión en defensa en dos grupos:

#### ➤ Proyectos de desarrollo de capacidades

Estos proyectos involucran todas aquellas inversiones destinadas a la incorporación de nuevas capacidades militares a la Armada, que

7. Cuadernillo Estudio de Estado Mayor. Óscar Manzano Soko, Vicealmirante, Jefe Cátedra de Planificación. AGN. Enero 2010.

tienen por objeto satisfacer los requerimientos de la planificación de guerra, crisis o catástrofe.

➤ Proyectos de reposición de material de guerra

Estos proyectos involucran todas aquellas inversiones destinadas al reemplazo o reposición de unidades navales, aeronavales, o anfibas que han llegado al término de su vida útil, siendo éstas de gran valor táctico/operacional o cuyo nivel de inversión (costo de adquisición) hace necesario un estudio acabado de las posibles alternativas de reemplazo, dado que su precio y costos asociados hacen necesario el pronunciamiento del poder ejecutivo.

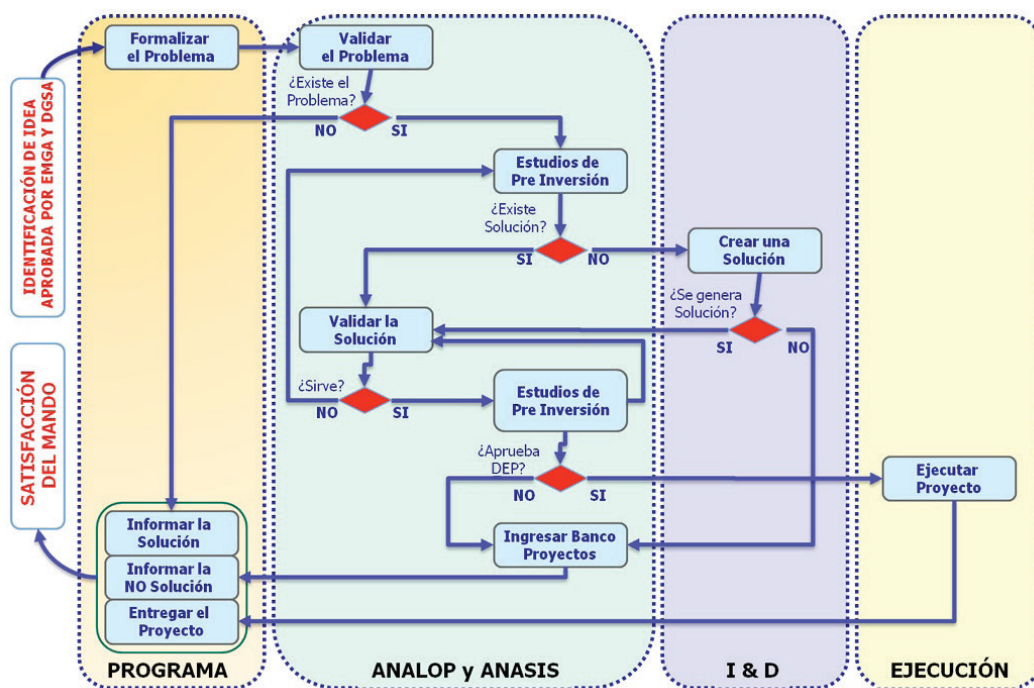
### Tratamiento institucional de los proyectos

En términos generales el lector podrá deducir de lo anteriormente expuesto, el tratamiento dado por la Armada a sus proyectos de inversión en defensa; sin embargo, cuando planteamos la definición de proyecto: "proceso metodológico empleado para obtener la solución a una necesidad (problema)

producto de la detección de una brecha de capacidades, que tiene como requisito esencial haber sido creado por resolución del EMGA y bajo el cual se desarrollará un conjunto de actividades coordinadas e interrelacionadas que implicarán una decisión respecto al uso eficiente de recursos escasos y dentro de un plazo acotado, que permitirá a la Institución la incorporación de capacidades mediante fases/ etapas sucesivas de preinversión, inversión, su posterior operación y evaluación ex-post.", los condicionamos a un factor relevante para su éxito: uso eficiente de recursos escasos.

Este uso eficiente de recursos escasos es, no la única, pero quizás la limitante más relevante para concretar un proyecto de cualquier índole. Es un principio universal el definir los recursos como escasos o limitados<sup>8</sup> y, por lo tanto, considerarlos como impedimento para adquirir todos los bienes y servicios que se desearían tener.

Dentro de los diez principios de la economía de Gregory Mankiw<sup>9</sup> el primero que establece



■ Diagrama N°2.

8. Los principios de la economía. Gregory Mankiw. resumen\_mankiw\_2008.pdf. www.u-cursos.cl/uchile/2009/0/COMMECHO/1/.

9. Gregory Mankiw. 1958-02-03. Profesor de economía Universidad de Harvard y Massachusetts Institute of Technology y macroeconomista Universidad de Princeton. scholar.harvard.edu/mankiw/home. (ver mankiw500wide.jpg)



cuando habla de ¿Cómo toman las decisiones los individuos? es respecto de la disyuntiva entre la eficiencia y la equidad, definiendo eficiencia como “propiedad según la cual la sociedad (Armada de Chile) aprovecha de la mejor manera los recursos escasos y se refiere al tamaño de la tarta económica (presupuesto)” y equidad como “propiedad según la cual la prosperidad económica se distribuye equitativamente entre los miembros de la sociedad y se refiere a cómo se reparte la tarta”. Queda claro que, para el caso de los proyectos de inversión en defensa, la Armada ha optado por la eficiencia, dado que es la única forma de cerrar brechas.

Por lo anteriormente expuesto, la decisión de prosperar en la solución a un problema o dar trámite al financiamiento de un proyecto de inversión en defensa queda radicado en el Comité de Planificación Estratégica. Una vez salvado este proceso en la toma de decisiones, normalmente un proyecto de inversión en defensa será conducido en su etapa de preinversión e inversión por la Dirección de Programas, Investigación y Desarrollo (DPIDA), la que ejecutará su proceso interno de análisis contemplado en su política de calidad (ver diagrama N°2), ésta tiene por objeto formalizar el problema en un estudio de pre-inversión para ser presentado a la División de Evaluación de Proyectos de la Subsecretaría de Defensa del Ministerio de Defensa Nacional. En este proceso participa el área denominada de realización, encabezada por el subdirector de la DPIDA, la sección Programas y los Departamentos de Análisis Operacional, Análisis de Sistemas, Investigación y Desarrollo y Proyectos.

Al término de este proceso de pre-inversión, la DPIDA liderará la etapa de Inversión y entregará la solución adquirida por el proyecto a las correspondientes direcciones técnicas para la administración de su ciclo de vida y al mando operativo correspondiente para su operación.

## Conclusiones

- En el presente, la Armada de Chile ha definido un proceso oficial para la generación de proyectos de inversión en defensa, integrando a todo aquel miembro de la institución que detecte un problema (brecha) en el correcto cumplimiento de la misión, tarea o rol asignado a ese mando, el cual debe plantearlo a través del conducto regular dispuesto: detector de la brecha, mando, Director de Programa, Estado Mayor General.
- Ha definido qué entiende por proyecto de inversión en defensa, diferenciando entre proyectos de desarrollo de capacidades y proyectos de reposición de material de guerra, buscando el primero obtener nuevas capacidades militares exigidas por la planificación de guerra, crisis o catástrofe, y en el caso de del segundo, reponer y reemplazar capacidades otorgadas por unidades navales, aeronavales o anfibas que han llegado al término de su vida útil, siendo éstas de gran valor táctico/operacional o cuyo nivel de inversión (costo de adquisición) hace necesario un estudio acabado de las posibles alternativas de reemplazo, dado que su precio y costos asociados hacen necesario el pronunciamiento del poder ejecutivo.

\*\*\*