
PRESUPUESTOS RESTRINGIDOS, IDEAS ILIMITADAS: INVENTIVA E INNOVACIÓN FINANCIERA EN ESCENARIOS ADVERSOS

♦ R E S U M E N ♦

La disponibilidad financiera da el sustento que guía el derrotero de los objetivos organizacionales, lo que se ve condicionado cuando existen restricciones presupuestarias, haciendo imperativo el generar medidas para el uso efectivo de los recursos, adaptándose la organización para su propia subsistencia.

Palabras clave: Presupuesto, finanzas, inventiva, innovación, crisis.

CONSTRAINED BUDGETS, UNLIMITED IDEAS: INVENTIVENESS AND FINANCIAL INNOVATION IN ADVERSE SCENARIOS

♦ A B S T R A C T ♦

Financial availability constitutes the foundational element that sustains and directs the achievement of organizational objectives. When budgetary constraints emerge, it becomes imperative to adopt measures that promote the efficient and strategic use of resources. Such adverse conditions demand organizational adaptability and foster innovation, compelling the organization to optimize its capabilities and ensure both continued effectiveness and long-term sustainability.

Keywords: Budget, finances, inventiveness, innovation, crisis.



RAFAEL RECASENS GÓMEZ

Capitán de Fragata AB

Magíster en ciencias Navales y Marítimas (AGN)

(rrecasensg@gmail.com)

Valparaíso, Chile.

La frase de Robert Gates es una premisa difícil de refutar, la disponibilidad financiera da el sustento que guía el derrotero de los objetivos organizacionales, lo que se ve condicionado cuando existen restricciones presupuestarias, haciendo imperativo el generar medidas para el uso efectivo de los recursos, adaptándose la organización para su propia subsistencia.

Lo anterior se podría resumir en una máxima casi cliché para todos aquellos que gestionan las finanzas en todo tipo de instituciones: "necesidades múltiples, recursos escasos".

Contexto

Las Fuerzas Armadas tienen como base jurídica para su financiamiento la Ley Orgánica Constitucional N°18.948 de 1990, en la cual se establece que los recursos económicos que les dan sustento estarán constituidos principalmente por los que se dispongan en la Ley de Presupuestos del Sector Público y en el Fondo de Capacidades Estratégicas, además de otros recursos provistos por leyes específicas.

En el caso de la Armada, la Ley de Presupuestos actualmente aporta

"Es el presupuesto el que guía a la estrategia y no la estrategia el factor que define la disponibilidad de recursos".

Robert Gates¹

aproximadamente el 76% del financiamiento anual, el Fondo de Capacidades Estratégicas el 23%, restando un 1% que proviene de otras leyes, entre ellas, el Fondo Rotativo de Abastecimiento (FO.R.A.).

Brecha de necesidades v/s recursos

Por diversos factores, que no se desarrollarán en el presente artículo, la brecha entre las necesidades y los recursos que se deben asignar para su cobertura se ha incrementado en el país en los

PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO INSTITUCIONAL

LEY DE PRESUPUESTOS

Ley de promulgación anual, normada por DL N° 1.263 del año 1975. Para el año 2025 Ley N° 21.722.

Presupuesto para sostenimiento y operación anual.

FONDO ROTATIVO DE ABASTECIMIENTO

DL N° 1.277, del año 1975.

Recursos para reposición de material inventariable y recuperación de existencias.

LEY DE FINANCIAMIENTO PARA LAS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS

Ley N° 21.174, del año 2019.

Recursos para financiar el mantenimiento del potencial bélico e inversiones.

PRESUPUESTARIOS

EXTRAPRESUPUESTARIOS

**Principales fuentes de financiamiento institucional.
(Fuente: Elaborado por el autor del artículo)**

1. Secretario de Defensa de Estados Unidos entre los años 2006 y 2011, en los gobiernos de los presidentes George W. Bush y Barack Obama.

últimos años, generando un escenario de estrechez fiscal, algo de lo que la Armada de Chile, como parte integrante del Estado, no ha estado exenta.

Esto ha derivado en ajustes presupuestarios para gran parte del estamento público y en mayores controles y restricciones para la asignación de las remesas de caja para la ejecución de los recursos. Incluso se han dispuesto reducciones a lo asignado por ley a las distintas partidas presupuestarias del Estado, rebajas de carácter preventivo que fueron comprometidos para la aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo, resultando en decretos de contención fiscal sin siquiera comenzar a ejecutarse los recursos asignados.

Lo anterior, sumado a las implicancias de la implementación de leyes relativamente recientes, como la Ley 21.174 "Financiamiento de Capacidades Estratégicas de la Defensa Nacional", ha derivado en el pasar de un método fiscal de desarrollo de fuerzas (con la Ley 13.196 "Reservada del Cobre") a uno basado en capacidades, con recursos supeditados a la gestión y a nuevos procesos gubernamentales de autorización, que implican tiempos de asignación que no son controlados por la Institución; o también, en la aplicación de normativas que antes no

eran exigidas, como es el empleo del artículo 4° del D.L. 1.263 "Orgánico de Administración Financiera del Estado", para la utilización de los recursos provenientes del Fondo Rotativo de Abastecimiento, derivando en la obligatoriedad de tener que solicitar una modificación en la Ley anual de Presupuestos para la autorización de su gasto, lo que ha generado la necesidad de implementar nuevas estrategias de financiamiento y/o potenciar las ya existentes, objeto mitigar dicho escenario de estrechez.

Gestión institucional de los recursos ante escenarios de restricción

Es así como la Institución ha tomado y continúa adoptando diferentes cursos de acción para la gestión de los recursos presupuestarios y extra presupuestarios asignados, los que se pueden enmarcar en dos estrategias principales no excluyentes entre sí: la "optimización de su ejecución" y la "inventiva e innovación en su financiamiento".

La Ley de Presupuestos 2025 estableció la obligación de realizar una rebaja preventiva del gasto público durante los 10 primeros días de enero

El 7 de noviembre de 2024, el Ejecutivo comprometió con la Comisión Especial Mixta de Presupuestos el Acuerdo Marco para la discusión del proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2025. En él, se acordó realizar una rebaja preventiva del gasto público que posteriormente se plasmó en la **glosa 01 de la partida 50 de la Ley, correspondiente al Tesoro Público**:

Dentro de los primeros diez días de vigencia de esta Ley de Presupuestos, mediante uno o más decretos dictados de acuerdo a lo establecido en el artículo 70 del decreto ley N°1.263 de 1975, se efectuará un ajuste del presupuesto de gastos para el año 2025 por la suma de \$543.539.000 miles.



Rebaja preventiva a la Ley de Presupuestos 2025.
(Fuente: DIPRES. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-357846_doc_pdf1.pdf)

1. **Optimización de la ejecución:** Se refiere a la mejora continua y priorización de la ejecución, maximizando el uso de los recursos asignados y la coherencia en su utilización, básicamente de dos formas:

- "Haciendo las mismas tareas, con menos recursos", lo que puede parecer obvio, no es algo nuevo, es una labor permanente y asumida en la Armada, para lo cual se han generado una serie de medidas y mecanismos para optimizar su ejecución y control. Estas van más allá de lo netamente financiero, complementando progresivamente los procesos presupuestarios, logísticos y contables, dando una visión cada vez más integral y logrando mayor eficiencia en la ejecución de los recursos. Esto ha ido evolucionando en el tiempo, teniendo distintos enfoques y exigencias, dependiendo de las prioridades de la gestión del mando y de las normativas vigentes.

A lo que se debe sumar el incremento en el uso de nuevas tecnologías, que permitan gradualmente disminuir los costos de operación y sostenimiento, extendiendo la posibilidad de cobertura de las necesidades institucionales con los recursos financieros disponibles.

Se estima necesario en este punto visualizar cuál es el límite para cumplir todas las tareas institucionales asignadas, y cuál es el punto de equilibrio entre su correcta ejecución y su respaldo financiero. De lo contrario, podría llegar el día en que no exista la estructura y el respaldo monetario suficiente para su realización. "Tareas sin financiamiento, pueden llegar a ser solo deseos".

- "Haciendo menos tareas debido a la menor asignación de recursos", algo que no es parte del ethos naval del marino chileno, ya que siempre el empeño estará en cumplir todas las funciones encomendadas dentro de las áreas de misión institucional. Este punto es complejo, ya que requiere tomar decisiones muchas veces difíciles, que probablemente puedan generar rechazo, por tener que dejar de hacer algo para poder financiar las

prioridades que se definan. "Decisiones necesarias en periodos de restricción".

La priorización de las tareas que se dejen de hacer, restrinjan, posterguen o cumplan parcialmente, tiene que ir acompañada de una jerarquización y delimitación de las capacidades estratégicas actuales de la Institución, aquellas que representan un ordenamiento de las habilidades de las fuerzas para la ejecución de sus labores y para el cumplimiento de los conceptos estratégicos de cada área de misión (Gobierno de Chile, 2020, pág. 80).

De ahí la relevancia de la priorización, ya que cuando una capacidad se pierde o degrada, en este caso por falta de financiamiento, puede ser muy difícil recuperarla, sobre todo considerando que la Armada tiene capital humano calificado y entrenado en forma permanente y activos de alto valor que están en constante operación y mantenimiento, que al tener periodos de inactividad o de pausa operacional prolongada, requieren de tiempos y costos significativos para volver al estándar normado. Por lo que se puede inferir que el "ahorro" que se logra en la priorización, puede costar caro si se precisa restituir la capacidad mermada.

2. **Inventiva e innovación en el financiamiento institucional:** Independiente de la estrategia que se adopte, la priorización de recortes de gastos no puede estar sujeta a la sola implementación de medidas que restrinjan la asignación de recursos a los diferentes mandos, limitando sus presupuestos y grados de actividad, o esperar que las disposiciones para la eficiencia en la ejecución logren solventar las restricciones presupuestarias, salvaguardando el sostenimiento del personal, de los activos y de las operaciones. Tiene que necesariamente evaluarse la estructura de ingresos y gastos, para dar soluciones que den mayor certeza al quehacer institucional en tiempos de incertidumbre financiera y puedan a la vez disminuir la brecha entre las necesidades y los recursos a mediano y largo plazo.

Es así como la estrategia de la "inventiva", para concebir ideas y soluciones nuevas o mejorar significativamente las existentes, y de la "innovación", para aplicar dichas ideas y adaptarlas a realidad institucional agregando valor tangible a las finanzas, han cobrado fuerza y se están convirtiendo en herramientas esenciales de desarrollo, buscando nuevas fuentes y formas de financiamiento o robusteciendo las vigentes, objeto complementar las medidas que se establezcan en la optimización de la ejecución.

De acuerdo al párrafo precedente, se han desarrollado o se encuentran en estudio / validación diferentes estrategias para potenciar la inventiva e innovación financiera, ya sea en la planificación, formulación o ejecución de los recursos.

Someramente se pueden nombrar algunas de estas:

● "Explorar nuevas fuentes de financiamiento extrapresupuestarias o perfeccionar las ya existentes":

- Propiciar que los convenios que se realicen con otras entidades públicas por servicios que se presten en apoyo a sus funciones, como por ejemplo estudios científicos, actividades productivas, labores de desarrollo social u otras tareas que el Estado requiera ejecutar a la Institución, sean financiados con transferencias de recursos que no utilicen espacio de gasto propio del presupuesto para tareas de terceros.

- Incrementar la participación en proyectos gubernamentales para el financiamiento institucional, como son por ejemplo:

- El convenio con el Ministerio de Energía para la obtención de recursos que apoyen la implementación de energías limpias en la Institución.

- La asignación de recursos concursales de CORFO al Centro de Innovación Tecnológico de la Armada (CITA), para el financiamiento de proyectos.

- La obtención de recursos desde los gobiernos regionales para apoyar las tareas de la Armada en sus respectivas áreas jurisdiccionales, como es el caso del financiamiento de la recuperación de la *LSG 1625 ONA*, con cargo al Programa de Inversión Regional en desarrollo con el Consejo Regional de Magallanes y de la Antártica Chilena.

- Depurar los procesos internos y apoyar el ajuste y la adaptación institucional a las normativas, mecanismos y sistemas que rigen la autorización y el control de los recursos que financian las capacidades estratégicas, permitiendo optimizar su gestión y extender su asignación a nuevas iniciativas de inversión o proyectos de mantenimiento del potencial bélico.

- Intensificar la utilización de convenios con otras entidades públicas o privadas en servicios propios que no necesariamente tengan que ser cubiertos con recursos institucionales, como por ejemplo el convenio entre el Servicio de Bienestar Social de la Armada y Caja Los Andes, que permite acceder a múltiples beneficios a los servidores navales, sin generar costos a la Institución o al personal. Se estima que existen alternativas para que ciertos servicios de apoyo o complementarios al quehacer institucional puedan ser ejecutados por terceros, teniendo en cuenta el activo intangible de poseer el *know how* del negocio, dándoles ventaja comparativa por sobre la Armada. Se podrían generar convenios / contratos que aseguren la disponibilidad de dichos servicios y no perder las capacidades actuales. Quizás incluso ser un poco más ambiciosos y forjar alianzas estratégicas con entidades de interés, integrándolas a la Institución, tomando como ejemplo la experiencia de Fuerzas Armadas de países desarrollados, donde empresas civiles están insertas en sus organizaciones. La Marina no tiene que ser experta en todo, ahí se tiene una ventana para evaluar nuevas oportunidades de financiamiento o liberar espacios de gasto para enfocarlos en su *core business*.

- Con otras Partidas Presupuestarias del Estado, que dentro de sus funciones tengan alguna relación directa con el accionar institucional -como pueden ser, entre otras, algunas tareas del Ministerio del Interior o del Ministerio de Seguridad Pública-, potenciar y darle una estructura robusta a la cooperación mutua, con la asignación de recursos desde sus respectivas partidas para el financiamiento de tareas de apoyo a sus funciones, principalmente para la reposición dinámica de los *stocks* del sistema de abastecimiento institucional y para el mantenimiento de los medios navales y marítimos utilizados, objeto no afectar la asignación presupuestaria estipulada para actividades propias.

○ "Integrar el financiamiento institucional y maximizar el uso de los recursos":

- En cuanto a los Capítulos Presupuestarios: consolidar la planificación, formulación y ejecución coordinada del presupuesto de los cuatro Capítulos de la Institución, para una ejecución colaborativa y efectiva.

- En cuanto a las fuentes de financiamiento: afianzar la elaboración de presupuestos mixtos de financiamiento,

reemplazando el concepto de "recursos complementarios" por el de "recursos integrados".

- Explorar la posibilidad de flexibilizar la asignación de recursos F.O.R.A. que se llevan a cabo por medio de modificaciones presupuestarias, particularmente la autorización expedita para ejecutar el equivalente a los ingresos por cobros de servicios de la Institución a terceros, objeto reponer en forma dinámica el *stock* utilizado en los apoyos prestados.

- De lo logístico a lo financiero, según la naturaleza de los contratos que se firmen con terceros, incentivar el suscribir acápites que den libertad de fuente de financiamiento, capítulo o programa presupuestario y moneda para efectuar el pago a los proveedores por parte de la Armada, objeto tener la posibilidad de flexibilizar, dentro de lo normado, la ejecución de los recursos.

Comentarios finales

Hay que ser realistas, se debe entender que las Fuerzas Armadas no pueden abstraerse de las consecuencias derivadas de que el país tenga un periodo crítico en su economía, son parte de las instituciones

PRESUPUESTO INSTITUCIONAL



Presupuesto institucional.
(Fuente: Elaborado por el autor del artículo)

del Estado, y como tales, van a estar sujetas a potenciales restricciones en sus presupuestos, ante la necesidad de tener que reducir el gasto público. Por lo que no basta solo con "preocuparse", hay que evidenciar a los tomadores de decisiones lo relativo a las finanzas, los problemas para cumplir sus tareas por la falta de asignación de recursos. Deben también "ocuparse" de la situación, ideando los cursos de acción necesarios para mitigar sus efectos.

Se estima que el criterio orientador que debe guiar la gestión financiera en tiempos de restricción debe ser la priorización de recursos para la mantención de las capacidades que permiten asegurar los intereses nacionales vitales: garantizar la supervivencia, seguridad del Estado y la defensa de su población, tareas esenciales, exclusivas e insustituibles que cumplen las Fuerzas Armadas.

Para implementar este criterio, se sugiere utilizar el método *Top - Down*,² efectuando un estudio con enfoque descendiente, desde los intereses nacionales vitales hasta los fines y medios estratégicos requeridos, discriminando las capacidades a cubrir,

según la priorización mencionada en el punto anterior y el respaldo financiero existente.

No hay una solución perfecta para contrarrestar los efectos derivados de un escenario de restricción financiera, por lo que la eficiencia del gasto y la optimización de los recursos, sumado a medidas innovadoras para maximizar las fuentes de financiamiento, deben ser funciones mandatorias para la conducción institucional.

Aunque existe una estructura presupuestaria estatal con un marco normado y regulado, se considera que todavía puede haber espacio de gestión, es ahí donde la inventiva y la innovación pueden jugar un papel clave en escenarios económicos adversos.

Toda crisis abre múltiples oportunidades, por lo que ante la adversidad, con profesionalismo, ingenio y proactividad, se puede desplazar el límite de lo posible, incluso en lo que respecta a las finanzas institucionales, ejemplos en nuestra historia sobran y han hecho de la Armada de Chile un pilar fundamental de la patria.

BIBLIOGRAFÍA

1. Gobierno de Chile. (1975). Decreto de Ley N.º 1263: Orgánico de Administración Financiera del Estado. *Diario Oficial de la República de Chile*.
2. Gobierno de Chile. (1975). Decreto de Ley N.º 1277: Fija nuevo texto de la Ley N.º 16256, sobre Fondo Rotativo de Abastecimiento. *Diario Oficial de la República de Chile*.
3. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. (s.f.). Sitio oficial de la Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile. <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15199-36882.html>
4. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. (s.f.). Documento presupuestario oficial. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-357846_doc.pdf1.pdf
5. Congreso Nacional de Chile. (1958). Ley N.º 13196: Reservada del Cobre (derogada). *Diario Oficial de la República de Chile*.
6. Congreso Nacional de Chile. (1990). Ley N.º 18948: Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas. *Diario Oficial de la República de Chile*.
7. Congreso Nacional de Chile. (2019). Ley N.º 21174: Establece nuevo mecanismo de financiamiento de las Capacidades Estratégicas de la Defensa Nacional. *Diario Oficial de la República de Chile*.
8. Congreso Nacional de Chile. (2025). Ley N.º 21722: Ley de Presupuestos del Sector Público, año 2025. *Diario Oficial de la República de Chile*.
9. Ministerio de Defensa Nacional. (2020). Política de Defensa Nacional de Chile. Gobierno de Chile.

LISTA DE REFERENCIAS

1. Gobierno de Chile, Ministerio de Defensa Nacional. (2020). Política de defensa nacional de Chile. Gobierno de Chile. <https://www.defensa.cl/documentos/politica-de-defensa-2020.pdf>

Recibido 28/08/25

Publicado 31/12/25

2. Estrategia de gestión para la toma de decisiones desde el nivel superior, hasta llegar a objetivos específicos; desde lo general a lo particular. Esta metodología considera problemas globales para, posteriormente, plantear soluciones que después se implementan a nivel individual.