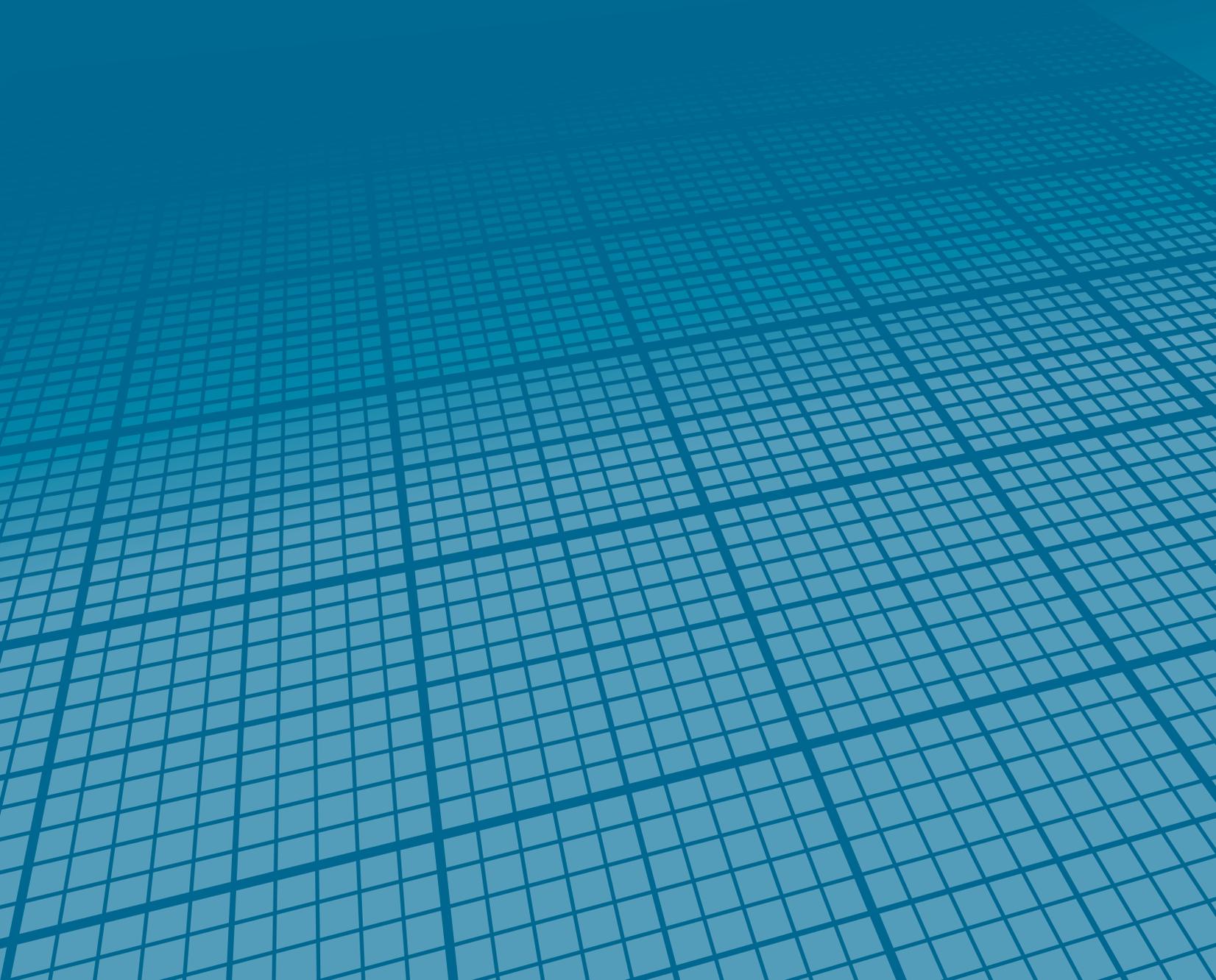


Capítulo 2:

Las instituciones



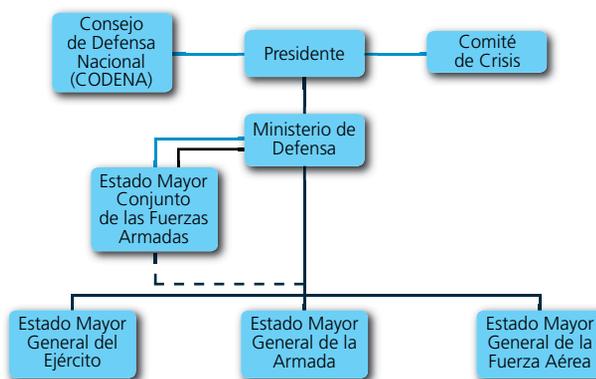


Organización del Sistema de Defensa

Modelos de mando, relación conducción política. Fuerzas Militares, consejos de seguridad y defensa, y ubicación de los Estados Mayores Conjuntos, en diversas tramas institucionales.

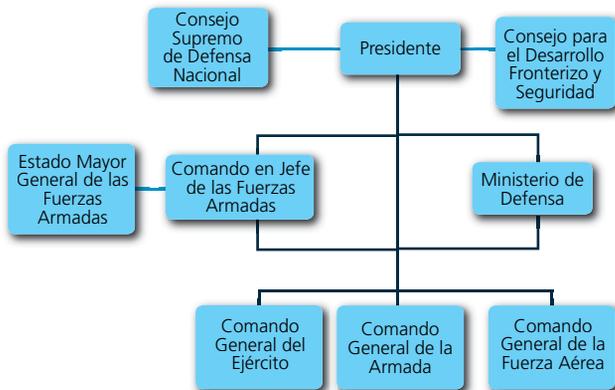
- Relación funcional de asesoramiento y asistencia
- Relación de mando
- - - - - Relación de planificación y operacional conjunta

ARGENTINA



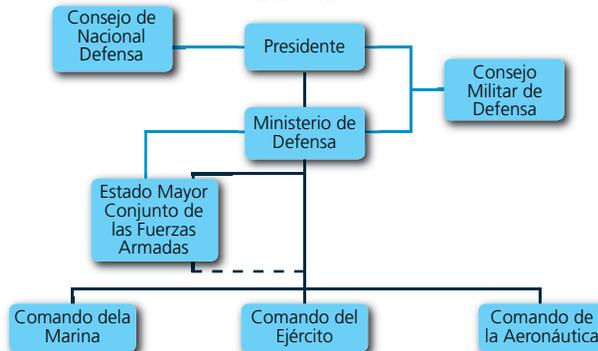
Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de defensa nacional (Nº23.554 - 05/05/1988) y Reglamentación de la Ley de defensa nacional (Decreto Nº727/2006 - 13/06/2006).

BOLIVIA



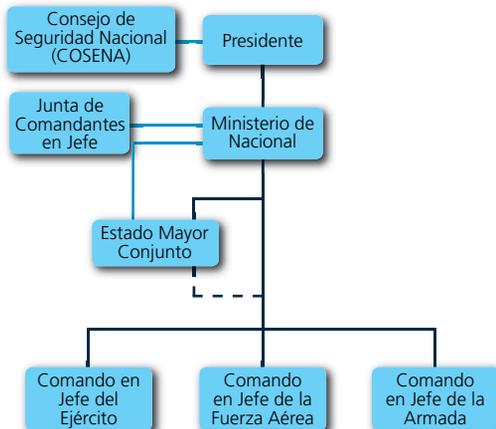
Fuente: Elaboración propia en base a la Ley orgánica de las Fuerzas Armadas (Nº 1.405 - 30/12/1992).

BRASIL



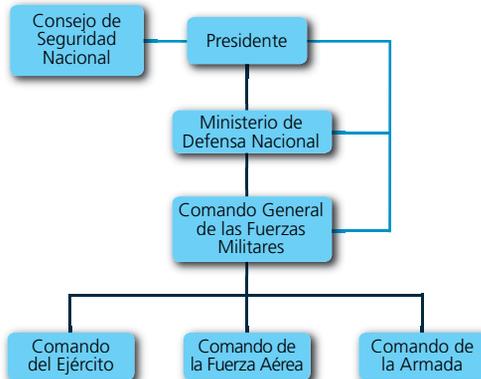
Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de Brasil, Ley sobre la organización y funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional (Nº8.183 - 11/04/1991. Última reforma: 31/08/2001), Ley sobre las normas generales para la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas, para establecer nuevas atribuciones subsidiarias (Ley Complementaria Nº 117 - 02/09/2004; modifica la Ley Complementaria Nº97 - 09/06/1999) y Ley complementaria de Defensa (Ley complementaria Nº 136 - 25/08/2010. Modifica la Ley complementaria Nº 97 09/06/1999).

CHILE



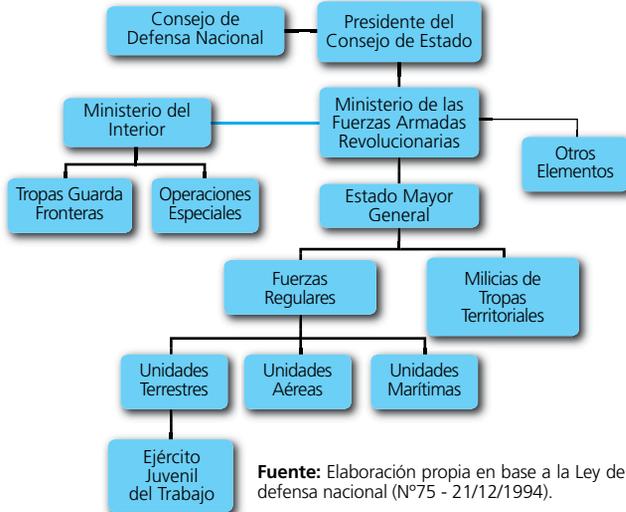
Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución Política, Ley del Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional (Nº 20.424 - 04/02/2010. Última reforma: DFL Nº1 - 11/03/2011) y Libro de la Defensa Nacional (2010):

COLOMBIA



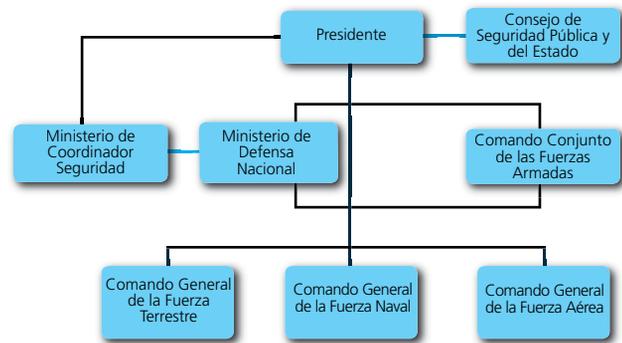
Fuente: Elaboración propia en base al Decreto por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones (Nº 1.512 - 11/08/2000. Última reforma: Decreto Nº 4.890 - 26/12/2011) y Decreto por el cual se fusiona el Consejo Nacional de Seguridad, el Consejo Superior de la Defensa Nacional y la Comisión creada por el Decreto 813 de 1983 (Nº 2.134 - 31/12/1992. Última reforma: Decreto Nº 4.748 - 23/12/2010).

CUBA



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de defensa nacional (Nº75 - 21/12/1994).

ECUADOR



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica de la defensa nacional (Nº 74 - 19/01/2007. Última reforma: Ley Nº 35 - 28/09/2009) y la Ley de seguridad pública y del Estado (Nº 35 - 28/09/2009).

EL SALVADOR



Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de El Salvador, Ley orgánica de la Fuerza Armada (DL Nº 353, 09/07/1998) y Ley de defensa nacional (DL Nº 948 - 03/10/2002).

GUATEMALA



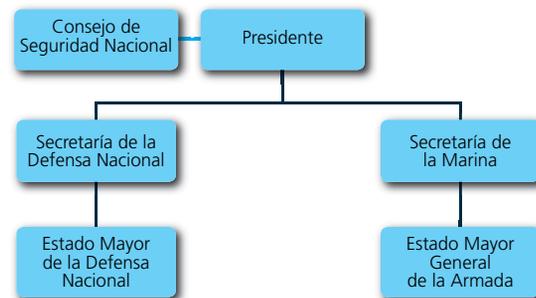
Fuente: Elaboración propia en base a la Ley marco del sistema nacional de seguridad (Decreto Nº 18-2008 - 15/04/2008) y Ley constitutiva del Ejército de Guatemala (DL Nº 72-90 - 13/12/1990).

HONDURAS



Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución Política, Ley constitutiva de las Fuerzas Armadas (Decreto Nº 39-2001 - 29/10/2001) y Libro Blanco de la Defensa Nacional (2005).

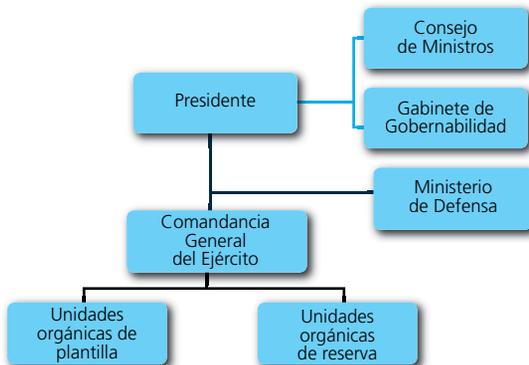
MÉXICO



Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución Política, Ley orgánica de la administración pública federal (DOF 29/12/1976. Última reforma: DOF 14/06/2012), Ley orgánica de la Marina de México (DOF 30/12/2002. Última reforma: DOF 03/04/2012), Ley orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (DOF 26/12/1986. Última reforma: DOF 03/04/2012) y Ley de seguridad nacional (DOF 31/01/2005. Última reforma: DOF 26/12/2005).

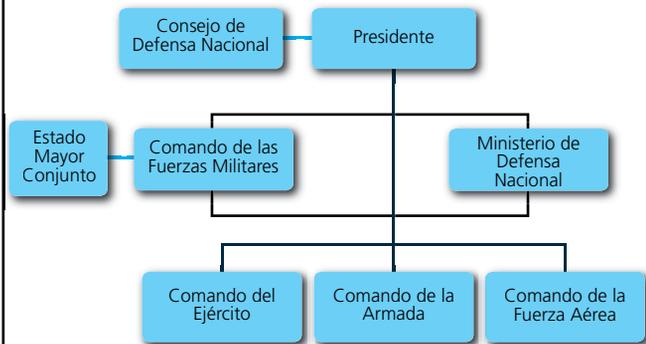


NICARAGUA



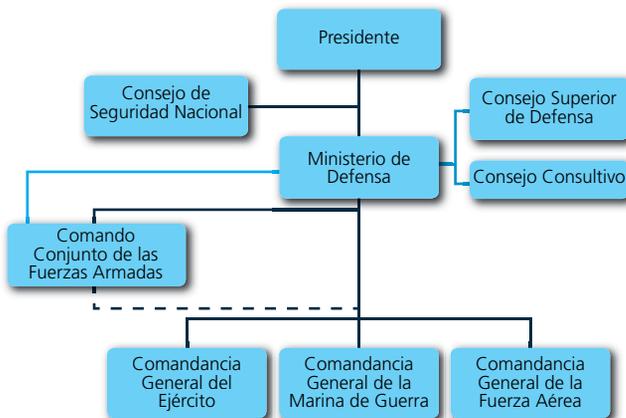
Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo (N° 290 - 03/06/1998. Última reforma: Ley N° 612 - 29/01/2007) y Ley de la defensa nacional (N° 748 - 22/12/2010).

PARAGUAY



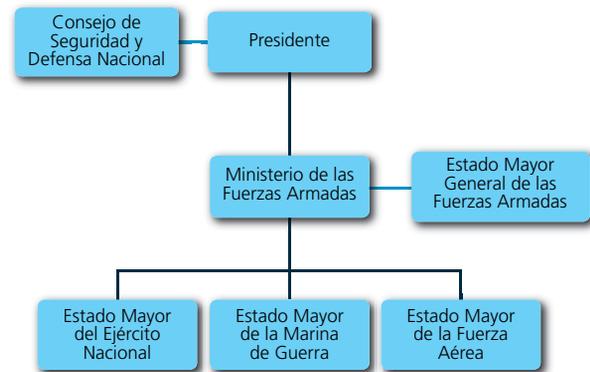
Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de Paraguay, Ley de defensa nacional y de seguridad interna (N° 1337 - 14/04/1999), Ley de organización general de las Fuerzas Armadas de la Nación (Ley N° 216 - 16/06/1993. Última reforma: Ley N° 406 - 08/11/2010).

PERÚ



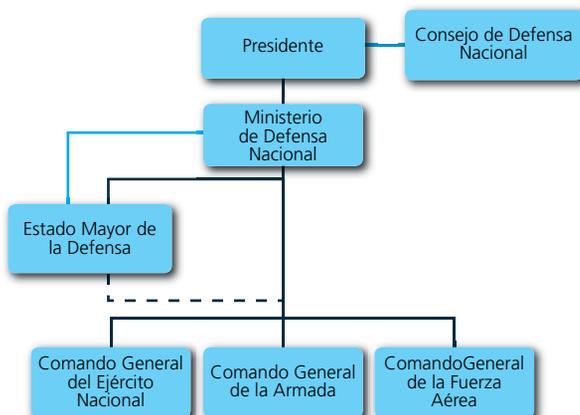
Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de organización y funcionamiento del Ministerio de Defensa (N° 29.605 - 22/10/2010) y Ley del sistema de seguridad y defensa nacional (28.478 - 23/03/2005).

REPÚBLICA DOMINICANA



Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución Política y Ley orgánica de las Fuerzas Armadas (N° 873 - 08/05/1978).

URUGUAY



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley marco de defensa nacional (N° 18.650 - 08/03/2010 Última reforma: Ley N° 18.896 - 10/05/2012).

VENEZUELA



Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución Política, Ley orgánica de seguridad de la Nación (GO N° 37.594 - 18/12/2002) y Ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Decreto N° 8.096 - GO Extraordinaria N° 6.020 - 21/03/2011).

Funciones de los Ministerios de Defensa

País	Función
Argentina Ministerio de Defensa	Ejerce la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa nacional que no se reserve o realice directamente el Presidente o que no son atribuidas en la presente ley a otro funcionario, órgano u organismo. (Ley de defensa nacional, Nº 23.554 - 05/05/1988, Art. 11).
Bolivia Ministerio de Defensa	Es el organismo político y administrativo de las Fuerzas Armadas. El Ministro de Defensa es el representante legal de la institución armada, ante los poderes públicos. (Ley orgánica de las Fuerzas Armadas, Nº 1.405 - 30/12/1992, Art. 22).
Brasil Ministerio de Defensa	El Ministro de Estado de Defensa ejerce la dirección superior de las Fuerzas Armadas, asesorado por el Consejo Militar de Defensa, órgano permanente de asesoramiento, por el Estado Mayor de Defensa, por las secretarías y demás órganos, conforme lo definido en la ley. (Ley sobre las normas generales para la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas, para establecer nuevas atribuciones subsidiarias - Ley Complementaria Nº 117 - 02/09/2004. Última reforma: Ley Complementaria Nº 136 - 25/08/2010, Art. 9).
Chile Ministerio de Defensa Nacional	Es el órgano superior de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de la defensa nacional. (Ley del Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, Nº 20.424 - 04/02/2010. Última reforma: DFL Nº1 - 11/03/2011, Art. 3).
Colombia Ministerio de Defensa Nacional	Conduce a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional por disposición del Presidente de la República, formulando y adoptando las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, así como para el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática. (Decreto por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones, Nº 1.512 - 11/08/2000. Última reforma: Decreto Nº 4.890 - 26/12/2011, Arts. 2, 3, 4).
Cuba Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias	Es el organismo encargado de dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la política del Estado y del Gobierno en cuanto a la preparación del país para la defensa, la defensa de la soberanía del Estado sobre todo el territorio nacional, la preparación y realización de la lucha armada, y la contratación, adquisición, producción y uso del material de guerra que satisfaga las necesidades de la defensa. (Ley de la defensa nacional, Nº 75 - 21/12/1994, Art. 37).
Ecuador Ministerio de Defensa Nacional	Es el órgano político, estratégico y administrativo de la defensa nacional. (Ley orgánica de la defensa nacional, Nº 74 - 19/01/2007, Art. 8).
El Salvador Ministerio de la Defensa Nacional	Es el organismo asesor principal del Presidente de la República y Comandante General de la Fuerza Armada, en lo relativo a la defensa nacional. Dirige el campo de acción militar. (Ley de la defensa nacional, DL Nº 948 - 03/10/2002, Art. 19).
Guatemala Ministerio de la Defensa Nacional	El Ministro de la Defensa ejerce, bajo las órdenes del Comandante General del Ejército (Presidente), el mando y la administración del Ejército de Guatemala. Es el órgano de comunicación entre el Ejército de Guatemala y los demás organismos del Estado. (Ley constitutiva del Ejército de Guatemala, DL Nº 72-90 - 13/12/1990, Arts. 15 y 17).
Honduras Secretaría de Defensa Nacional	Vela porque se ejecute debidamente la política de defensa nacional por las Fuerzas Armadas; representa a Honduras en los organismos internacionales de defensa; y autoriza, reglamenta y controla lo referente a armas municiones y explosivos. En relación con los asuntos que corresponden a las Fuerzas Armadas, es el órgano administrativo de las mismas; refrenda decretos, acuerdos, ordenes y providencias emitidas; se asegura de la preparación e implantación de planes y programas, así como de ordenar su elaboración o actualización; propone al Presidente los ascensos; y supervisa inspecciona y ejerce control sobre la organización y funcionamiento de las fuerzas. (Ley constitutiva de las Fuerzas Armadas, Decreto Nº 39-2001, 29/10/2001, Art. 5).
México Secretaría de la Defensa Nacional Secretaría de Marina	El Secretario de la Defensa Nacional ejerce el Alto Mando del ejército y la fuerza aérea. Es responsable de organizar, equipar, educar, adiestrar, capacitar, administrar a las Fuerzas Armadas de tierra y aire, de conformidad con las instrucciones que reciba del Presidente de la República. (Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, DOF 26/12/1986. Última reforma DOF 03/04/2012, Arts. 16 y 17). El Secretario de Marina ejerce el Alto Mando de la armada de México. (Ley Orgánica de la Marina de México, DOF 30/12/2002. Última reforma DOF 03/04/2012, Art.7).
Nicaragua Ministerio de Defensa	Es el órgano asesor del Presidente de la República, en lo relativo a la formulación e implementación de los planes y políticas de la Defensa Nacional. (Ley de la Defensa Nacional, Nº 748 - 22/12/2010, Art. 13)
Paraguay Ministerio de Defensa Nacional	Las funciones administrativas de las Fuerzas Armadas de la Nación corresponden al Ministerio de Defensa Nacional. (Ley de organización general de las Fuerzas Armadas de la Nación, Nº 74 - 20/11/1991. Última reforma: Ley Nº 4.067 - 08/11/2010, Art. 48).
Perú Ministerio de Defensa	Es el órgano principal de ejecución del sistema de seguridad y defensa nacional, y el encargado de formular, coordinar, implementar, ejecutar y supervisar la política de defensa nacional en el campo militar, así como de diseñar, planificar y coordinar dicha política en los campos no militares, de acuerdo a las leyes vigentes. (Ley del sistema de seguridad y defensa nacional, Nº 28.478 - 23/03/2005, Art. 18).
República Dominicana Ministerio de las Fuerzas Armadas	El Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas, como órgano inmediato del Presidente de la República, es la más alta autoridad militar en todas las cuestiones de mando, organización, instrucción y administración de los cuerpos armados. (Ley orgánica de las Fuerzas Armadas, Nº 873 - 08/08/1978, Art. 50).
Uruguay Ministerio de Defensa Nacional	Tiene por atribución y competencia básica la conducción política de aquellas áreas de la defensa nacional que las leyes y el Poder Ejecutivo en el marco de sus facultades determinen y en particular todo lo relacionado con las Fuerzas Armadas. Ejerce la dirección y la supervisión de todas las actividades que cumplen las Fuerzas Armadas. (Ley marco de defensa nacional, Nº 18.650 - 08/03/2010 Última reforma: Ley Nº 18.896 - 10/05/2012, Arts. 14 y 15).
Venezuela Ministerio del Poder Popular para la Defensa	Es el máximo órgano administrativo en materia de defensa militar de la Nación, encargado de la formulación, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del sector defensa. El Presidente y Comandante en Jefe puede transmitir órdenes de carácter operacional por intermedio del Ministro del Poder Popular para la Defensa. (Ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, GO Nº 6.239 - 13/08/2009. Última reforma: GO Nº 6.020 extraordinario - 21/03/2011, Arts. 11 y 20).



Conducción institucional

País	¿Pueden los militares ser Ministros de Defensa?	Cantidad de militares que fueron Ministros de Defensa	Cantidad de civiles que fueron Ministros de Defensa	Fecha de creación del Ministerio
Argentina	Sí (si están retirados)	4	35	1958
Bolivia	Sí (si están retirados)	39	40	1933
Brasil	Sí (si están retirados)	-	7	1999
Chile	Sí (si están retirado)	18	33	1932
Colombia	Sí (si están retirados)	12	15	1965
Cuba	Sí	3	1	1959
Ecuador	Sí (si están retirados)	33	22	1935
El Salvador	Sí	28	-	1939
Guatemala	Sí ¹	14 ²	-	1945
Honduras	Sí (si están retirados)	-	5 ³	1954
México				
Sec. de la Defensa Nac.	Sí	15	-	1937
Secretaría de Marina	Sí	16	3	1940
Nicaragua	Sí (si están retirados)	2	9 ⁴	1979
Paraguay	Sí (si están retirados)	20	6	1943
Perú	Sí	12	10	1987
República Dominicana	Sí	38	3	1930
Uruguay	Sí (si están retirados)	15	24	1935
Venezuela	Sí	41	1	1946

1 Según la Constitución de la República no pueden ser civiles los Ministros de Defensa.

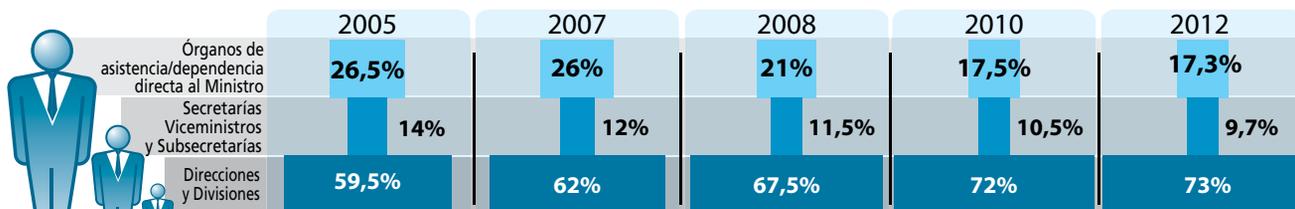
2 Desde el año 1996, año del Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

3 Desde el año 1998, año de reforma constitucional.

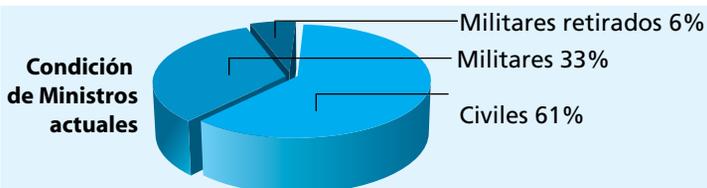
4 Desde el año 2007 el cargo de Ministro está vacante, la máxima autoridad lo ejerce la Secretaria General.

Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por los Ministerios y Secretarías de Defensa de cada país. El año de creación corresponde a la fecha en que el término "Defensa" pasa a formar parte del nombre de la institución (con excepción del Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba, la Secretaría de Marina de México y al Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba).

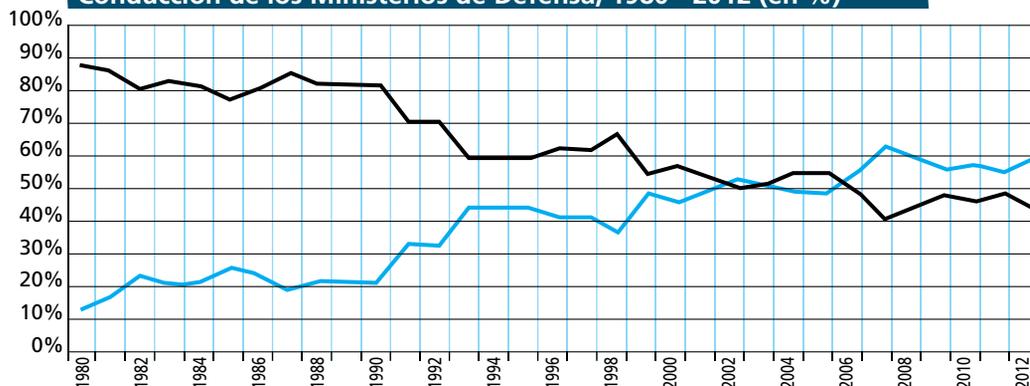
Evolución de la estructura de los Ministerios de Defensa, 2005 - 2012 (en porcentaje)



Nota: La comparación incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En el caso de las "Direcciones" se incluye a las mismas otras dependencias, departamentos y divisiones según la denominación de cada país, para construir esta categoría. A fines de comparación se han excluido los organismos propios de las Fuerzas Armadas, los Consejos de Defensa, federaciones o comisiones deportivas, el obispado castrense, las empresas e industrias, las escuelas y otros institutos o centros de estudio.



Conducción de los Ministerios de Defensa, 1980 - 2012 (en %)



Nota: Se consideran los 17 países incluidos en la presente publicación. El porcentaje incluye todos los ministerios existentes en cada año. Perú se incorpora en 1987 y Brasil en 1999.

Se han considerado los ministros y secretarios actualmente en funciones. En Nicaragua, desde el año 2007 el cargo de Ministro está vacante, se considera la Secretaria General. En el caso de México, se consideraron ambas Secretarías.

Fuente: Elaboración propia en base a los organigramas de los Ministerios de Defensa y Secretarías de cada país.

Documento de análisis:

La institucionalidad democrática de la defensa

Rut Diamint

Profesora de la Universidad Torcuato Di Tella e investigadora del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICET) de Argentina.

Política democrática

Reflexionando en torno a la institucionalización de los sistemas de defensa democráticos, partimos de una controversia, ya que a lo largo de América Latina la noción de democracia refiere a sentidos sumamente diversos. De antemano, entonces, vale aclarar que en este texto se entiende por democracia una arquitectura republicana respetando la división de poderes, que induzca a que cada institución cumpla con su finalidad, lo cual otorga estabilidad política al sistema y fortaleza al régimen político.

Una política democrática radica en gobernar eficazmente, proporcionando a la sociedad la tranquilidad de un bienestar económico y social, estableciendo alianzas entre los diversos actores internos de forma transparente y participativa, y fomentando partidos políticos fuertes que confluyan en las decisiones de Estado.

En este contexto, el ejercicio de una política pública de defensa parte del completo control democrático de las fuerzas armadas, que es la garantía para la democracia y el puntal de la inserción de cada país ante los procesos globales y regionales de cooperación e integración política; y se edifica sobre la rutinización de la conducción netamente civil de los componentes del sistema. Ello vale tanto para cada Nación, como muy especialmente, para poder afianzar los mecanismos regionales de diálogo y complementación de políticas.

En un artículo Thomas Bruneau y Florina Mattei aseguran que el enfoque sobre el control civil de las fuerzas armadas se constituye en un obstáculo para la toma de decisión en seguridad¹. Considero su punto de vista discutible. No obstante, creo que ambos autores aciertan al postular que el control civil es una parte fundamental del establecimiento democrático, pero es un elemento parcial e insuficiente para democratizar el sector defensa. La subordinación a las autoridades legítimas sin una política efectiva de conducción, deja espacios de autonomía sin resolver, o genera espacios de acción política por parte de los militares que condicionan el

juego de la democracia.

Algo más que control civil

Todos los gobiernos latinoamericanos han llevado a cabo medidas de control civil sobre las fuerzas armadas, lidiando con coyunturas en las que prevalecía una tensión entre gobernabilidad y democracia; entre la naturaleza de las fuerzas armadas y la legitimación del poder civil. A partir del retorno a la democracia, las administraciones tuvieron que hacer frente al problema de la supremacía civil, por fortuna, mientras disminuía notoriamente la urgencia por establecer una política de defensa. Ello, en parte estaba asociado a una creciente distensión de las rivalidades vecinales, y en parte, era también consecuencia de una renuncia de los líderes políticos a conducir el sistema de defensa. La relación cívico-militar siempre orbitó alrededor de un constante litigio acerca de la legitimidad de la autoridad política para imponer una dirección a los militares.

Releyendo a Alfred Stepan, quien diseñó un instrumental para evaluar el grado de autonomía militar, podemos volver a pensar en las fallas de la institucionalidad de la defensa. Si bien el objetivo de Stepan no era conceptualizar sobre las políticas de defensa, las pautas que ofrece son una guía para trasladarlas a las acciones que el Poder Ejecutivo debería ejercer para conducir el sistema de defensa. Stepan utiliza dos variables: la impugnación militar a ciertos temas que afectan la situación de las fuerzas armadas y las prerrogativas militares, que refieren a mandatos legales e institucionales que protegen las fuerzas armadas. La primera variable tiene cuatro dimensiones: los legados en el tratamiento del tema de los derechos humanos; el manejo del presupuesto; las adquisiciones de armamentos, la definición de la organización, misiones, estructura; y el control de las fuerzas. Mientras que la segunda variable está compuesta por once dimensiones: las normativas constitucionales auto-establecidas por los militares; la relación entre los jefes militares y el Poder Ejecutivo; la coordinación del sector defensa; la participación activa de militares en el gabinete; el papel del Congreso en los asuntos de defensa; el papel de los altos

¹ Thomas C. Bruneau y Florina Cristiana Matei, "Hacia una Nueva Conceptualización de la Democratización y las Relaciones Civiles Militares", *Democratization*, Vol. 15, No. 5, (Diciembre 2008), p. 3. www.resdal.org/producciones-miembros/art-bruneau-matei-2010.pdf.



funcionarios civiles; el manejo de la inteligencia; el rol de los militares en cuestiones policiales; la definición de las promociones de los oficiales; el papel de los militares en las empresas; y la justicia militar.²

Este tipo ideal que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos tuvieron en cuenta en el momento de las transiciones y en general, es un modelo aceptado tanto por la academia como en la política para evaluar el poder militar. Si se toman en cuenta todas estas dimensiones, se podría considerar que la mayoría de los gobiernos de la región cubren lo que proponía el profesor de Columbia. El haber generado directivas en todos estos campos establece cierto grado de control de las fuerzas armadas, fortalece el dominio de las autoridades en los temas que competen a la defensa, pero no garantiza su auténtica conducción. Esto parece una paradoja. Mas no es así, pues lo que se ha identificado como problema es la falta de institucionalización de estas decisiones.

Institucionalizar la defensa

Precisamente, el problema no es sólo la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil, o la asunción por parte de los civiles de funciones referidas al sistema de defensa, sino la creación de una rutina que cotidianamente reafirme estos principios tanto como una obligación de las autoridades civiles, como de una internalización por parte de la oficialidad. Lo que convierte estas pautas en una política de defensa es el ejercicio permanente, verificable y transparente de la eliminación de las prerrogativas y de la eliminación de la impugnación militar, orientado por un plan legitimado por la comunidad.

La receta no es novedosa: fortalecer los ministerios de defensa, por medio de una serie de medidas legales, institucionales y presupuestarias. En segundo término, requiere la participación institucional del Congreso, permitiendo que los legisladores tengan un espacio destacado para formular los puntos de vista de sus respectivos partidos.

La concepción de la defensa como política de Estado tiene permanencia en el tiempo ya que supone una orientación general referida al interés nacional y a los condicionantes establecidos por la situación internacional. Las modificaciones incorporadas por los sucesivos gobiernos, muchas veces con identidades políticas distintas, no pueden alterar ese modelo constitutivo que combina de forma integrada los instrumentos nacionales de poder: políticos, diplomáticos, económicos, sociales, informacionales y, por supuesto, militares. La estrategia y la doctrina proveen a los decisores políticos de un marco lógico y metodológico para el empleo de su instrumento

militar y para determinar los recursos humanos y financieros y definen los límites reales del sistema de defensa. Eso supone una arquitectura de la defensa que sólo puede estar en manos de la comunidad en su conjunto. En consecuencia, debe incluirse al sector público en general, acompañados por los partidos políticos, los grupos económicos, la representación de los sindicatos, las asociaciones de la sociedad civil, la prensa, la academia, que son quienes demandan la rendición de cuentas.

En América Latina es notoria la ausencia de un debate en el cual se incluyan a todos esos actores. Una mención particular se debe hacer acerca de la incompetencia de las Universidades como articuladores de un análisis racional y de producción de ideas que alimenten las perspectivas de los demás sectores. Algo similar se podría afirmar respecto de los medios de comunicación que no instalan en el debate público –y de forma fundamentada en el conocimiento– a las cuestiones críticas de la defensa.

Institucionalizar los procedimientos comporta la producción de grandes líneas de política desde el poder legítimamente instituido, como las decisiones de los gobiernos sobre el tamaño, la forma, la organización, el armamento y los procedimientos del aparato militar, de acuerdo a los valores democráticos y las creencias básicas de la sociedad. Ello lleva a la consolidación de una rutina burocrática afianzada en un personal capacitado, con legitimidad para deliberar e implementar sus resoluciones ante las esferas militares. Esa consolidación depende de la legitimidad otorgada gracias a la inclusión de las diferentes partes de la sociedad, obligando a los decisores políticos del Poder Ejecutivo y Legislativo a dar cumplimiento a las políticas de Estado.

Frank Horton sostiene que los militares siempre son un actor en el proceso político³. Pero cuando las fuerzas armadas eligen controlar el proceso político el resultado es la inestabilidad del régimen civil. O cuando los presidentes las constituyen en una fuerza de choque para sus proyectos políticos la secuela es la ausencia de supremacía civil. Para frenar estos intentos, hay que diseminar una socialización profesional y cultural de la burocracia, que afiance la subordinación y que seriamente instale rutinas diarias de conducción. Esas decisiones cotidianas son emprendidas generalmente por la plantilla media y no por la jerarquía de funcionarios. De ser así, un aspecto decisivo es el entrenamiento de un equipo ministerial civil consustanciado y que reproduzca cotidianamente las decisiones de alto nivel. Y es asimismo fundamental que los políticos tomen con responsabilidad y eficiencia su obligación de dar directivas claras y constantes a ese funcionariado.

² Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, (New Jersey: Princeton University Press, 1988), pp. 68-92.

³ Frank B. Horton III, "Conclusion and Bibliographic Essay," en *Comparative Defense Policy*, Frank B. Horton II, Anthony C. Rogerson y Eward L. Warner III, (Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, 1974), pp. 576-577.