

METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LOS MINISTERIOS DE DEFENSA

El caso Chile

Miguel Navarro



Noviembre de 2009

ÍNDICE

Planteamiento General

- 1- Marco legal vigente: Constitución, leyes y demás normas aplicables**
Normas generales aplicables al Ministerio de Defensa Nacional
Normas específicas aplicables al Ministerio de Defensa
- 2.- Ubicación del Ministerio de Defensa en el Sistema de Defensa y su organización**
A- Ubicación del Ministerio en el Sistema de Defensa
B- El Ministerio de Defensa en la Estructura de Gobierno
- 3.- El Ministerio de Defensa Nacional y el resto de la estructura del gobierno**
- 4.- La Estructura Institucional del Ministerio de Defensa**
- 5.- Dinámicas interburocráticas**
- 6.- Mecanismos de relación con las Fuerzas Armadas y producción de políticas**
- 7.-La modernización del Ministerio de Defensa**

Planteamiento General

El Ministerio de Defensa Nacional de Chile presenta una situación sin duda paradójica. Es uno de los ministerios más antiguos del mundo, en cuanto ente estatal que amalgamó los ministerios por rama de las Fuerzas Armadas (Ministerio de Guerra y Ministerio de Marina) fundiéndolos en una sola estructura gubernamental. Paralelamente, tiene cobertura constitucional, uno de los pocos departamentos de gobierno aludidos directamente en la Carta Fundamental, que determina que siempre debe existir un ministerio de este tipo. Además, dirige fuerzas militares grandes, bien equipadas, con presupuestos considerables y con liderazgos tradicionales, fuertes e influyentes. Por el otro lado, el Ministerio de Defensa carece de una ley orgánica, único caso en el Ejecutivo chileno, y tiene una organización formal orientada fundamentalmente a la administración y control burocrático cotidiano de las Fuerzas Armadas y no a la conducción de la Defensa y las Fuerzas Armadas en sede política.

Las falencias y carencias del Ministerio se hicieron patentes a partir de 1990, al comienzo de la transición a la democracia. Sin embargo, por una amplia variedad de razones, más o menos plausibles, sólo en este decenio se ha intentado un proceso reformador cuyos aspectos fundamentales se analizan al final de este trabajo.

En el ínter tanto, las diversas autoridades del Ministerio han desarrollado variados mecanismos para lograr las capacidades materiales para ejercer, en la medida de lo posible, la dirección superior de la Función de Defensa y un adecuado control sobre los militares. Uno de los caminos utilizados ha sido la creación de comités y grupos de trabajo informales en el seno del Ministerio y la contratación de asesores y especialistas fuera de las plantillas funcionarias. Como consecuencia de todo esto, en el Ministerio a menudo se observa una dualidad entre la estructura, las potestades y métodos decisionales formales y aquellos realmente aplicados, lo que genera confusiones al observador externo.

Contribuye a esto el alto nivel de secretismo que informa el quehacer del Ministerio. Esto obedece en parte, a la natural reserva que debe informar a muchos aspectos de la actividad militar, en parte a la exacerbación del secreto durante el régimen militar, cuyas reverberancias se mantienen en este aspecto y en parte, al Sistema de Ley del Cobre, cuya legislación, procedimientos y recursos tiene carácter reservado.

Naturalmente, toda esta situación complica un análisis de la estructura y especialmente del funcionamiento del Ministerio, aunque no la impide. Por otro lado es necesario considerar que debido al estado de avance del proyecto de Ley del Ministerio de Defensa, actualmente en el Congreso Nacional, prácticamente toda la estructura actual de este departamento de gobierno, así como sus potestades y procedimientos decisionales muy posiblemente serán pronto reemplazados. Por ello se ha incorporado al final de este trabajo un acápite especial relativo a este proceso.

2- Marco legal vigente: Constitución, leyes y demás normas aplicables

Normas generales aplicables al Ministerio de Defensa Nacional

En el ordenamiento jurídico chileno, el Ministerio de Defensa está sometido a las normas generales aplicables a los ministerios y a los ministros de estado. Estas están

contenidas especialmente en la Constitución Política y en la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Según el artículo 33 de la Carta Fundamenta, los ministros son los colaboradores naturales e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y la administración del Estado. Determina igualmente esa norma que una ley regulará el número y organización de los ministerios y la precedencia de los ministros de estado.

A su turno, el artículo 22 de la Ley 18.575 establece que los ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en sus respectivos campos. En consecuencia, les corresponde primariamente proponer y evaluar políticas y planes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas que hayan dictado, asignar recursos y fiscalizar las actividades de su respectivo sector.

En el campo organizacional, la misma Ley 18.575 establece la estructura que deben tener todos los ministerios, disponiendo que deben existir una o más subsecretarías y que estas a su vez, estarán conformadas por divisiones, departamentos, secciones y oficinas.

Normas específicas aplicables al Ministerio de Defensa

En un plano más específico, además de las normas generales que le son aplicables, el Ministerio de Defensa tiene cobertura constitucional plena, en cuanto es aludido expresamente en el texto del Código Político; de hecho, es uno de los pocos ministerios específicamente aludidos en la Carta Fundamental. En efecto, el artículo 101 de la Constitución, que es primero del Capítulo XI, se refiere a él como “...el ministerio encargado de la Defensa Nacional...” a propósito de las fuerzas armadas, que le están subordinadas. De igual modo, el artículo 106 de la Constitución alude al “...ministro encargado de la Defensa Nacional” como integrante del Consejo de Seguridad Nacional. Los mismos términos del artículo 101 de la Constitución utiliza el artículo 1° de la Ley N1 18.984, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, que como su título lo sugiere, establece la regulación básica orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas.

A pesar del mandato legal contenido en la Ley N°18.575, el Ministerio de Defensa Nacional no tiene aún una ley orgánica; tal como se explicó, ésta se encuentra aún en el Congreso Nacional, específicamente en Segundo Trámite Constitucional, en el Senado de la República.

En consecuencia, el estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional está contenido en el Decreto Supremo N° 244 de 1976 Reglamento Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. Cabe consignar que este Decreto se dictó antes de la vigencia de la actual Constitución y, en consecuencia, se fundamenta en la Constitución de 1925 y en las Actas Constitucionales, cuerpos normativos especiales, dictados durante el régimen militar y que reemplazaron en forma paulatina a la referida Constitución de 1925. Sin embargo, el texto de este Decreto ha sufrido varias modificaciones desde su dictación, incorporando en forma paulatina, algunos elementos de la Constitución de 1980. Todo esto quedará superado con la entrada en vigencia de la nueva Ley del Ministerio de Defensa, varias veces aludida.

Atribuciones del Ministro de Defensa

Conjugando armoniosamente las distintas disposiciones que inciden en el Ministerio de Defensa es posible concluir que el Ministro tiene las siguientes atribuciones principales:

- Ejercer el mando directo, en tiempos de normalidad internacional e interna, sobre los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, el General Director de Carabineros de Chile y el Director General de la Policía de Investigaciones de Chile.
- Estudiar y proponer la Política de Defensa Nacional y demás políticas asociadas o inherentes al Sector Defensa.
- Ejercer la presidencia de la Junta de Comandantes en Jefe
- Ejercer la presidencia del Consejo Superior de Defensa Nacional, CONSUDENA
- Integrar el Consejo Superior de Seguridad Nacional, CONSUSENA
- Integrar sólo con derecho a voz, el Consejo de Seguridad Nacional CONSENA.
- Participar en el proceso de autorización de adquisición de sistemas de armas, conjuntamente con los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas.
- Ser el superior directo del Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE
- Supervisar la implementación de la Política de Defensa Nacional una vez que ésta sea promulgada por el Presidente de la República.
- Realizar labores de auditoria de las organizaciones bajo su mando directo.
- Informar al Congreso Nacional, cuando así lo disponga el Presidente de la República, sobre asuntos propios de su despacho ministerial.

2.- Ubicación del Ministerio de Defensa en el Sistema de Defensa y su organización

A- Ubicación del Ministerio en el Sistema de Defensa

Para determinar la ubicación del Ministerio de Defensa Nacional en el Sistema de Defensa es necesario distinguir según se está en una situación de normalidad internacional o si existe una condición de guerra externa, la que puede ser de hecho o de jure.

- Situación de normalidad

En esta condición, el Ministerio de Defensa constituye la autoridad superior en el Sector Defensa y le están subordinadas las Fuerzas Armadas. El Presidente de la República, en su calidad de Jefe del Estado, ejerce el mando superior de las Fuerzas Armadas, pero debe hacerlo a través del Ministro de Defensa Nacional. En consecuencia, en tiempos de normalidad institucional, el Ministerio de Defensa se encuentra ubicado en la cúspide funcional del Sector Defensa.

- Situación de Guerra

Distinta es la situación que se produce en caso de guerra externa. Entonces, por disposición constitucional, (art.32 N° 18) el Presidente de la República asumirá la Jefatura Suprema de las Fuerzas Armadas. Si así no lo hiciere, nombrará una autoridad militar que cumplirá tal función bajo el título de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas; alternativamente, podrá disponer que este mando sea ejercido por la Junta de Comandantes en Jefe, todo ello de conformidad al Decreto con Fuerza de Ley N° 181 de 1960 y al Decreto Supremo N° 272 de 1985. Por lo tanto, en situación de guerra externa,

el Ministerio de Defensa Nacional deja de ocupar la posición cúspide y pasa a tener un rol esencialmente administrativo.

B- El Ministerio de Defensa en la Estructura de Gobierno

El Ministerio de Defensa constituye uno de los órganos superiores de colaboración directa del Presidente de la República en el gobierno y la administración del Estado, en este caso del Sector Defensa. Como se ha expresado ya, tiene cobertura constitucional (art.101 de la Carta) y ocupa el lugar 3º en orden de preeminencia protocolar, después de Interior y Relaciones Exteriores.

En consecuencia, el Ministerio (y el Ministro) dependen directamente del Presidente de la República. Él designa al Ministro y puede removerlo a voluntad.

- Cadena de Mando

En tiempos de normalidad, el Ministerio de Defensa está en la línea (cadena) de mando en la medida que el Presidente ejerce sus atribuciones sobre las Fuerzas Armadas a través del Ministro de Defensa, lo que resulta concordante con el carácter que la Ley N° 18.575 ha dado a los ministerios en general. Este carácter está expresamente reconocido en el Decreto Supremo N° 272, ya aludido, que establece claramente que en tiempos de paz, la acción del Presidente en relación a las Fuerzas Armadas se realiza a través del Ministerio de Defensa. El empleo del vocablo “acción” está entendido como autoridad del Jefe del Estado.

Conjugando las numerosas normas constitucionales, orgánicas constitucionales, simplemente legales y reglamentarias, debe concluirse que la inclusión del Ministerio de Defensa en la línea (cadena) de mando se ejerce tanto por vía administrativa, cuanto por vía de autoridad de mando y conducción militar.

En efecto, tanto la Constitución como la Ley N° 18.948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, subordinan éstas al Ministerio de Defensa. Esta es una subordinación total que abarca tanto el mando político cuanto la gestión administrativa. En tiempo de paz, el Ministro de Defensa es el superior directo de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas.

- Órganos subordinados al Ministerio de Defensa y naturaleza de la subordinación.

Están subordinados al Ministerio las Fuerzas Armadas – Ejército, Armada, Fuerza Aérea – y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, es decir Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. Respecto de estas últimas, sin embargo, la subordinación es meramente administrativa, ya que funcionalmente dependen del Ministerio del Interior. Por otra parte, luego de la aprobación de la última reforma constitucional en 2005, la dependencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública es precaria, ya que deben pasar de depender del Ministerio de Seguridad Pública, contemplado en el mismo artículo 101 de la Carta, cuando este se cree, lo que a la fecha no ha ocurrido. En resumen, actualmente dependen del Ministerio de Defensa las Fuerzas Armadas y las de Orden y Seguridad Pública, con la salvedad indicada. Por otra parte, una vez que se apruebe la Ley del Ministerio de Defensa Nacional, las policías deberán dejar de depender del Ministerio de Defensa, siempre que ya exista el Ministerio de Seguridad Pública u otra agencia que haga sus veces.

El tipo de subordinación de las Fuerzas Armadas al Ministerio de Defensa es de naturaleza política y militar; el de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública es de naturaleza administrativa.

- Consejos

Asociados al Ministerio de Defensa existen tres cuerpos colegiados, que tiene labores de asesoría/decisión: el Consejo Superior de Defensa Nacional CONSUDENA, el Consejo Superior de Seguridad Nacional, CONSUSENA y la Junta de Comandantes en Jefe

Consejo Superior de Defensa Nacional

El CONSUDENA fue creado por la Ley N° 7.144, antecesora remota del Sistema de la Ley del Cobre, mecanismo actual de financiamiento de capital de la Defensa en Chile. Actualmente y luego de varias modificaciones, las atribuciones del CONSUDENA están limitadas a la aprobación de la asignación de los fondos de la Ley N° 13.196, la Ley del Cobre propiamente tal. Está integrado por el Ministro de Defensa Nacional quien lo preside, los Ministros de Hacienda y Relaciones Exteriores, los Comandantes en Jefe y los Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas; los subsecretarios del Ministerio de Defensa pueden asistir a sus sesiones sólo con derecho a voz.

Consejo Superior de Seguridad Nacional

El CONSUSENA fue establecido por el Decreto con Fuerza de Ley (DFL)N° 181 de 1960. Su objetivo principal fue, y actualmente sigue siendo, al menos en teoría, establecer las medidas tendientes a coordinar la labor de los ministerios para fortalecer y tener al país preparado para enfrentar cualquier emergencia bélica externa o conmoción interior. Tiene además, cometidos de asesoría al Presidente de la República en materias referidas los potenciales bélicos y la preparación de diversos documentos sobre la seguridad nacional, en una amplia gama de materias. El CONSUSENA está compuesto por el Presidente de la República, quien lo preside, por los Ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Hacienda, Economía, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. El Consejo debe ser convocado por el Presidente o a solicitud de uno de los ministros que lo integran. Con todo, cabe consignar que el CONSUSENA no ha sido convocado por un largo tiempo y ciertamente nunca desde 1990.

Junta de Comandantes en Jefe

La Junta de Comandante en Jefe, como su nombre lo sugiere está integrada por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y es presidida, en tiempo de paz, por el Ministro de Defensa, de quien es a su vez, el órgano principal de asesoría. En tiempo de guerra, la preside el funcionario militar que el Presidente designe como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, asumiendo colegiadamente dicha función. La Junta fue creada por el mismo DFL N° 181 de 1960. La Junta además de asesorar al Ministro en tiempo de paz y asumir la jefatura de las Fuerzas Armadas en tiempo de guerra, tiene labores de estudio y ejecutivas.

- Otros organismos asesores

El Estado Mayor de la Defensa Nacional

El Estado Mayor de la Defensa Nacional es el organismo de trabajo y coordinación del Ministerio de Defensa Nacional, del Consejo Superior de Seguridad Nacional, CONSUSENA, y de la Junta de Comandantes en Jefe.

El Estado Mayor de la Defensa Nacional fue creado como tal por el ya referido Decreto con Fuerza de Ley N° 181 de 1960, aunque su creación original se remota a 1942 bajo en nombre de Estado Mayor de Coordinación. El Estado Mayor de la Defensa Nacional, en su calidad de tal, es un organismo de carácter permanente.

Comité de Auditores Generales

Integrado por los Auditores Generales de las Fuerzas Armadas, por el General Subdirector de Justicia de Carabineros de Chile y por el Prefecto Inspector de Justicia de la Policía de Investigaciones. Asesora al Ministro de Defensa de Defensa en materias legales comunes a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública.

Comité de Directores de Personal de la Defensa Nacional

Asesora el Ministro de Defensa en materias de administración de personal; está integrado por los Directores de Personal de las Fuerzas Armadas, por el Director de Personal de Carabineros de Chile y por el titular de la Jefatura de Personal de la Policía de Investigaciones.

Comité de Directores de Sanidad de la Defensa Nacional

Está integrado por los Director de Sanidad del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, por el General Subdirector de Sanidad de Carabineros y por el jefe del Departamento de Sanidad de la Policía de Investigaciones

Estos tres comités fueron también creados por el Decreto con Fuerza de Ley N° 181 de 1960. Aunque su existencia es permanente, sólo se reúnen cuando su opinión es requerida por el Ministro de Defensa. Por tal razón, no están incluidos en el organigrama del Ministerio de Defensa.

3.- El Ministerio de Defensa Nacional y el resto de la estructura del gobierno

Principios generales de la administración

En Chile, todos los órganos de la Administración, incluyendo naturalmente los ministerios, deben ajustar su actuar a un conjunto de principios básicos contemplados en el artículo 3 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Para los efectos de este análisis, los principios aplicables son los de eficiencia, eficacia y coordinación. En consecuencia, los entes administrativos deben coordinarse entre sí, aunar esfuerzos y ser colectiva e individualmente eficientes en sus cometidos

El Ministerio de Defensa Nacional y la coordinación con los demás entes administrativos

El principal mandato de coordinación del Ministerio de Defensa Nacional con los demás entes de la administración pública, está definido en el artículo 16 del Reglamento del ya varias veces referido DFL N° 181 de 1960 que le dispone como tarea específica establecer contactos permanentes con los demás Ministerios y organismos civiles en

generales, para obtener el mejor aprovechamiento de los servicios estatales en relación con la seguridad nacional.

Además, existen numerosas instancias de mayor o menor formalidad en la cual el Ministro de Defensa se relaciona con sus pares en el gabinete: Entre éstas cabe destacar los Consejos de Gabinete que son convocados por el Presidente de la República como instancia de coordinación en el quehacer de los ministros o en situaciones de especial relevancia. Si se trata de temas que atañen a la seguridad nacional, será el Ministro de Defensa el encargado de establecer las coordinaciones necesarias, bajo la égida del Jefe del Estado. En general, los ministros tienen amplia facilidad para establecer coordinaciones formales e informales dentro de su quehacer público. Cabe consignar también que debido a la posición jerárquica del Ministerio de Defensa en relación a las Fuerzas Armadas, el Ministerio es el canal forzoso de coordinación e interacción formal entre éstas y los otros ministerios.

Una instancia nueva de coordinación del Ministerio de Defensa con otro ente de la Administración del Estado, en este caso el Ministerio de Relaciones Exteriores es Comisión Interministerial de Operaciones de Paz. Esta comisión fue creada en mayo del año en curso, por mandato de la Ley 20.297 y tiene por misión asesorar en forma permanente a los ministros en materias relativas a la participación de tropas chilenas en operaciones de paz. Esta compuesta por representantes de ambos ministerios y tiene carácter permanente, además, puede disponer la asesoría y concurrencia de representantes de otros entes de la Administración Pública.

El Ministerio de Defensa Nacional y la coordinación con el Congreso Nacional

Existen varias instancias de coordinación y vinculación entre el Ministerio de Defensa Nacional y el Congreso. Por lo pronto, el Ministro puede ser invitado por las comisiones permanentes y especiales de la Cámara de Diputados y citado perentoriamente por sus comisiones investigadoras; de igual modo puede ser invitado por las Comisiones Permanentes del Senado para exponer sobre hechos o entregar antecedentes específicos. Este es un procedimiento frecuente y en general, existe una permanente y fluida relación entre el Ministerio de Defensa y las Comisiones de Defensa de ambas Cámaras.

Con todo, cabe consignar que merced de la existencia del Sistema de la Ley del Cobre, que asigna un porcentaje del valor total de las exportaciones de cobre y sus subproductos al exterior, realizado por la empresa CODELCO, el Congreso no tiene responsabilidad ni ingerencia alguna en los procesos de adquisición de sistemas de armas. No obstante, con cierta frecuencia, el Ministerio de Defensa, por intermedio del Ministro mismo o de uno de los Subsecretarios, expresamente mandatado al efecto, y muchas veces en compañía de uno o más de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, informa a las Comisiones de Defensa de la Cámara y del Senado acerca de los planes y programas de adquisiciones de sistemas de armas de las Instituciones de la Defensa.

El Ministro de Defensa puede tener que comparecer además, si es citado por al menos 1/3 de los diputados en ejercicio para responder preguntas en sala sobre aspectos específicos del funcionamiento de su despacho, bajo la fórmula denominada doctrinariamente *Interpelación*

Ocasionalmente, las Comisiones de Defensa de ambas cámaras invitan a académicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE, a exponer su opinión sobre proyectos de ley que inciden en tópicos de Defensa Nacional; en todo caso, en la medida que ANEPE depende del Ministerio de Defensa pero no es parte de su orgánica, tal comparecencia no afecta directamente al Ministerio

Otra instancia formal de interacción entre el Ministerio de Defensa y el Congreso –en este caso el Senado– dice relación con el procedimiento de salida de tropas chilenas del territorio de la República. Esta materia está regulada en la Ley N° 19.067, recientemente modificada por la Ley N° 20.297 en lo que dice relación con la salida y participación de tropas chilenas en operaciones de paz. El principio general contenido en dicha legislación es que la salida de tropas nacionales del territorio de Chile debe estar sujeta a una autorización otorgada por el Senado a solicitud del Presidente de la República; existen algunas excepciones a la necesidad de esta autorización, especialmente cuando se trata de salida de tropas para participar en efemérides militares, en cumplimiento de acuerdos internacionales, para participar en ejercicios y otras situaciones parecidas.

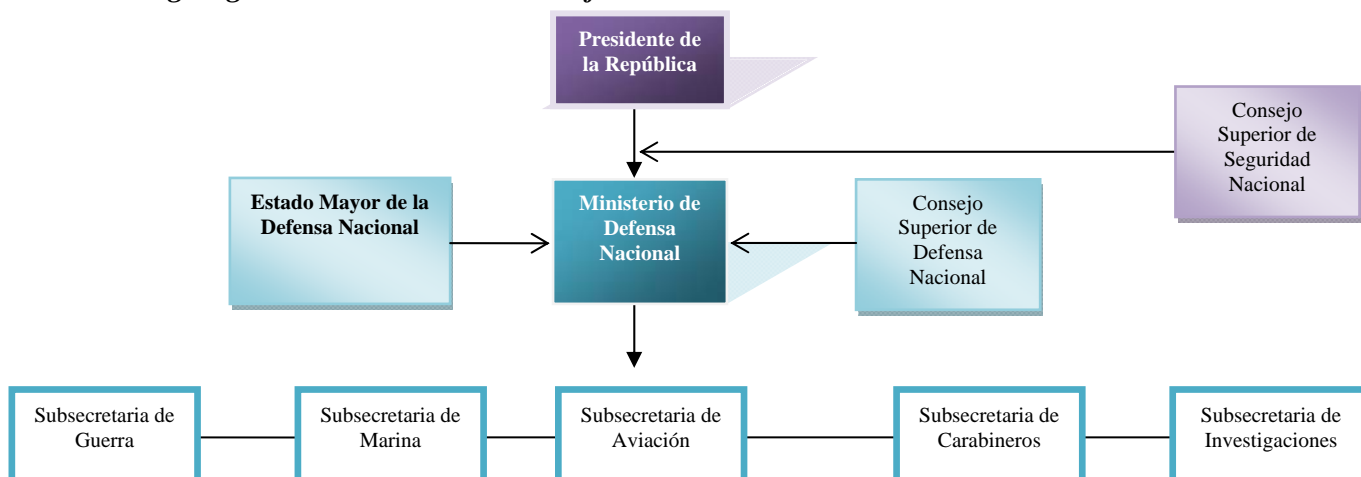
Este procedimiento es especialmente aplicable en el caso de salida de tropas nacionales para participar en operaciones internacionales de seguridad. El procedimiento de autorización es más detallado tratándose de salida de tropas para este tipo de operaciones y también la ley establece la obligación que el Ministerio de Relaciones Exteriores informe periódicamente al Senado sobre el curso de las operaciones de paz autorizadas.

4.- La Estructura Institucional del Ministerio de Defensa

El Ministerio de Defensa, siguiendo la estructura tradicional básica de los ministerios en Chile, esta compuesto por el Gabinete del Ministro y cinco subsecretarías: de Guerra, de Marina, de Aviación, de Carabineros y de Investigaciones. Además, en su integración militar cuenta con el Estado Mayor de la Defensa Nacional. A su turno, las subsecretarías cuentan con divisiones, departamentos y oficinas; cabe consignar que la orgánica de cada una de ellas es distinta conforme a consideraciones prácticas y antecedentes históricos.

El Estado Mayor de la Defensa Nacional, por su parte, tiene la organización clásica de un estado mayor militar.

Organigrama del Ministerio de Defensa Nacional



Cabe consignar que este es el organigrama oficial del Ministerio, conforme a su orgánica formal, consignada en su reglamento orgánico, único cuerpo normativo regulatorio aplicable. Sin embargo, existe otra organización, de naturaleza informal, que asesora directamente al Ministro, bajo la forma de un Comité Asesor de su dependencia exclusiva.

Jerarquías de responsabilidad y decisión

La responsabilidad final en las materias de competencia ministerial recae en Ministro de Defensa, por su calidad de tal. Los subsecretarios tienen la responsabilidad decisional final en aquellas materias de su competencia, conforme las funciones propias de cada subsecretaría.

Recursos humanos

- Aspectos generales.

Los recursos humanos del Ministerio de Defensa tienen una variada integración y procedencia. Desde luego, los cargos superiores, el Ministro y los subsecretarios son de designación política, de responsabilidad exclusiva del Presidente de la República. Son también de designación política todos los asesores personales, tanto del Ministro, integrados en su Comité Asesor, cuanto de los subsecretarios; estos cargos incluyen las asesorías de prensa y relaciones pública. Entre los asesores hay una cantidad relevante de oficiales militares en situación de retiro. La modalidad contractual de desempeño es bajo la forma de honorarios.

También tiene el Ministerio una fuerte dotación militar. En general, los militares están asignados al Estado Mayor de la Defensa Nacional, pero también hay oficiales y personal del Cuadro Permanente y Gente de Mar en el Gabinete Militar del Ministro y en las subsecretarías; ahí desempeñan cargos ejecutivos, de asesoría y de apoyo general. El porcentaje de integración militar es total en el Gabinete Militar del Ministro, casi total en el Estado Mayor de la Defensa Nacional y variable en las subsecretarías.

En tercer término, cada subsecretaría tiene una planta funcionaria, de carácter civil. El acceso a los cargos de planta es por concurso público de antecedentes. De igual modo, existe una cantidad importante de personas que desempeñan cargos bajo la modalidad de honorarios en las cinco subsecretarías; su aporte laboral es de variada índole, siendo en algunos casos de asesoría, en otros de apoyo y en otros aún, de naturaleza administrativa. La forma de ingreso a estos cargos es en ocasiones por concurso y en otros, aquellos más de confianza, por contratación directa.

El número de personal civil que se desempeña en el Ministerio de Defensa es mayor que el de uniformados, pero los civiles están mayoritariamente asignados a los cometidos burocráticos y administrativos que constituyen la principal actividad del Ministerio y los militares desarrollan fundamentalmente las labores y actividades propiamente militares del mismo.

- Niveles de educación y capacitación.

Los niveles de educación de las dotaciones civiles y militares del Ministerio de Defensa son variados. Quienes ocupan cargos de designación política son todos profesionales universitarios, en varios casos con postgrados en Chile o en extranjero. Lo mismo es válido para los cargos profesionales de las plantas funcionarias de las subsecretarías.

Igual nivel educacional tienen quienes desempeñan cargos de asesoría, tanto para el Ministro como para los subsecretarios. Los demás funcionarios y otras personas que se desempeñan en el Ministerio tienen niveles educacionales acordes con sus responsabilidades y cargos. Con todo, muy pocos funcionarios civiles tienen formación en temas de seguridad y defensa dado que tal formación no es indispensable o incluso necesaria para su desempeño.

El personal militar del Ministerio tiene niveles de educación y preparación militar acorde con los cargos y responsabilidades propios de su grado jerárquico y área de desempeño. Los uniformados que se desempeñan en puestos en el Ministerio de Defensa no tienen una especial capacitación para tal trabajo, sino sólo las propias de su rango y jerarquía militar.

En lo que a capacitación se refiere, todos los años y de común acuerdo entre las autoridades de las subsecretarías y los funcionarios, se fijan cupos de capacitación y se determina a quien favorecerán los programas ofrecidos. Esta capacitación normalmente se orienta a temas técnicos y de gestión burocrática, acorde con las funciones primarias de los organismos involucrados. Rara vez, está orientada a seguridad y defensa, por las razones que se explican a continuación. Con todo, algunos de los asesores civiles del Ministro y de los Subsecretarios han podido acceder a programas avanzados de preparación en Seguridad y Defensa, tanto en Chile como en Estados Unidos y Gran Bretaña.

Respecto de los militares, su proceso progresivo de educación es el que les corresponde conforme a sus grados y jerarquías y es proporcionado en sus propias Instituciones.

- Formación en Seguridad y Defensa.

En general, sólo un porcentaje comparativamente pequeño de los civiles que se desempeñan en el Ministerio tiene especialización en seguridad y defensa. Esto incluye algunas de las autoridades de designación política y la mayoría de los asesores tanto del Ministro como de los subsecretarios. Lo mismo se aplica, naturalmente, a los militares en situación de retiro que ejecutan labores de asesoría.

La ausencia de formación especial en seguridad y defensa se explica porque la mayor parte de los esfuerzos y organización del Ministerio de Defensa, está orientada a cuestiones administrativas, las que son resueltas por las subsecretarías. Las instancias de decisión política en materias de defensa propiamente tales son limitadas: el Ministro mismo, su Comité Asesor, los comités *ad hoc* que el Ministro forma con los subsecretarios para tratar temas específicos y por supuesto, el Estado Mayor de la Defensa Nacional. Así paradójicamente, el personal civil del Ministerio de Defensa no necesita tener conocimientos de Defensa, excepto en una proporción muy menor.

5.- Dinámicas interburocráticas

En términos generales, las dinámicas interburocráticas en el seno del Ministerio han estado marcadas por la escisión que se produce entre las finalidades y objetivos oficiales del Ministerios, orientadas a la administración burocrática cotidiana de las Fuerzas Armadas, y los roles reales que éste ha asumido luego de 1990, que tienen un contenido más real y efectivo de conducción de la Función de Defensa en sede política.

En lo que dice relación con las actividades burocráticas cotidianas del Ministerio, sus prácticas rutinarias se fundamentan en las normas de detalle de procedimiento existentes y desde este punto de vista, existe concordancia plena entre las disposiciones regulatorias y las prácticas burocráticas que se utilizan. Esto es especialmente perceptible en las subsecretarías.

Respecto de los procesos decisionales que se manifiestan en sede de conducción política, forzoso es concluir que, por cuanto se trata de atribuciones y mecanismos decisionales no contemplados específicamente en las regulaciones orgánicas del Ministerio, tampoco hay puntos de discrepancia entre las realidades y los procedimientos dado que estos formalmente no existen y tienden más bien, a ser mecanismos institucionalizados por la práctica frecuente, mas sin sustento normativo. Por esa misma razón, algunos de estos procedimientos han sido suprimidos, alterados o creados por la gestión de mando que han realizado los distintos ministros. El carácter anómico de la mayoría de estos procedimientos les ha dado gran dinamismo.

La situación es distinta tratándose de los procesos decisionales que involucran al Ministro de Defensa con las estructuras militares del Ministerio, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y la Junta de Comandantes en Jefe. En el ámbito castrense los procedimientos y mecanismo de detalle de vinculación están normados y son seguidos conforme a las ritualidades de la burocracia militar. Esto se aplica en plenitud al funcionamiento del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Respeto de la Junta de Comandantes en Jefe, el varias veces citado Decreto con Fuerza de Ley N° 181 y su Reglamento Complementario regulan en detalle los mecanismos, procedimientos y ritualidades de su funcionamiento. No ha habido intentos reales de modificarlos y, en general, han sido seguidos y aplicados con rigurosidad por los distintos ministros, en su calidad de Presidentes de la Junta.

En síntesis, respecto de los procedimientos rutinarios en sede administrativa, hay concordancia total entre las disposiciones normativas y los procedimientos que efectivamente son aplicados. En el ámbito de conducción política, ha existido un rico y dinámico proceso de creación de procedimientos, mecanismos y ritualidades en áreas no contempladas en la normativa aplicable el Ministerio. En el ámbito castrense de dicho departamento de gobierno, por el contrario, ha existido concordancia total entre lo dispuesto para los procesos de decisión y las prácticas institucionalizadas empleadas.

Un aspecto interesante de destacar es la relación de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas con el Presidente de la República-. El principio general es que, en tiempos de normalidad, los jefes castrenses obedecen directamente al Ministro de Defensa; sin embargo, el Presidente de la república en virtud de la autoridad que le confiere el artículo 24 de la Constitución y el D.S. N° 272 de 1985, ya aludido, tiene también mando directo sobre los Comandantes en Jefe; existe aquí una suerte de contraposición de normas. En la práctica sin embargo, lo usual es que el Presidente de la República ejerza sus prerrogativas de un modo que resulten concordantes con la estructura básica de la Defensa, respetando la posición del Ministro de Defensa en la línea de mando; esto se extiende incluso a cuestiones protocolares y de sintonía fina en las relaciones político-militares. Sólo en situaciones de crisis en las relaciones político –

militares, de suyo muy inusuales, el Presidente he ejercido directamente sus prerrogativas de mando sobre algún Comandante en Jefe.

La adquisición de sistemas de armas ofrece una buena perspectiva de las relaciones entre el Presidente, el Ministro de Defensa y los Comandantes en Jefe. De conformidad a la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, los requerimientos tecnológicos de las Fuerzas Armadas corresponden a sus Comandantes en Jefe; luego, coordinando armónicamente con la demás legislación aplicable, estos deben solicitar autorización para la inversión al Consejo Superior de Seguridad Nacional CONSUDENA dado que los recursos a ser utilizados son los de la Ley 13.197 o Ley del Cobre; sin embargo, en la práctica los Comandantes en Jefe solicitan también autorización al Ministro de Defensa como su superior jerárquico; además, tratándose de sistema de armas especialmente importante, costos o emblemáticos, el Presidente se involucra personalmente y es él quien otorga la autorización final; esto lo hace en virtud de las prerrogativas amplias que le otorga el art. 24 de la Constitución en materias de seguridad externa de la República.

6.- Mecanismos de relación con las Fuerzas Armadas y producción de políticas

En general, las relaciones entre el componente civil del Ministerio con capacidad de decisión en los niveles político y político-estratégico han sido armónicas, con las excepciones derivadas del proceso de transición, a comienzos del decenio pasado. Esto es especialmente aplicable al nivel del Ministro mismo y de los subsecretarios, mas también lo ha sido respecto de los asesores civiles. En cierto modo, el mismo carácter anómico de los procesos decisionales en el nivel político, ha favorecido tal armonía, al prescindir de los componentes jerárquicos propios del modelo castrense. Tampoco han sido malas las relaciones entre los civiles y los militares en el seno del componente castrense del Ministerio, más allá de roces esporádicos derivados de condiciones personales de los involucrados, por lo demás inevitables en grandes organizaciones burocráticas.

Uno de los mecanismos más frecuentemente utilizados por los Ministros ha sido la creación de comités *ad hoc* presididos por algún subsecretario y que se aboca a una tarea específica; por ej., el estudio de una modificación del régimen de personal de las Fuerzas Armadas o la publicación de un nuevo Libro de la Defensa o la modernización del Ministerio de Defensa. En estos casos, el Subsecretario involucrado solicita a nombre del Ministro los antecedentes necesarios y establece vinculaciones de trabajo con los estamentos castrenses correspondientes. Con todo, si la materia específica en que se requiere la colaboración de las Fuerzas Armadas es de especial trascendencia o sensibilidad, entonces dicha colaboración será dispuesta o solicitada por el Ministro mismo a los Comandantes en Jefe, normalmente en reuniones de la Junta de Comandantes en Jefe. Todos estos procedimientos son en buena medida informales, pero al mismo tiempo están revestidos de las formalidades propias de la actividad burocrática de las correspondientes subsecretarias o del Gabinete del Ministro en su caso.

Como regla general, las autoridades civiles del Ministerio han evitado las confrontaciones directas y abiertas con su componente militar, y viceversa; esto ha sido, en parte, un componente del exitoso proceso de transición a la democracia que Chile ha experimentado y, en parte, un genuino interés de las autoridades políticas de apoyarse

en la asesoría militar, especialmente en los primeros años de la transición, cuando existía una aguda ausencia de capacidad de los civiles para asumir la conducción de la Defensa en sede política.

Todo esto se ha manifestado en la definición y posterior implementación de la Política de Defensa Nacional. Chile definió por primera vez una Política de Defensa en 1996, publicada en el Libro de la Defensa de 1997. Este fue un esfuerzo colaborativo genuino entre la autoridad civil de la Defensa y el estamento castrense. Mucha de esta colaboración se dio en el seno del Ministerio, especialmente en la redacción final del texto de se primer Libro. Una situación similar, pero de mayor profundidad se produjo el año 2001, cuando se debatía el contenido y la orientación de la nueva Política de Defensa, formalmente sancionada en el Libro de la Defensa 2002. Y nuevamente ahora en momentos en que se prepara el Libro de la Defensa 2010, se aprecia la colaboración entre los civiles del Ministerio –subsecretarios y asesores- y el componente militar del mismo. De hecho, los Libros de la Defensa ofrecen un ejemplo interesante de formas de relacionamiento entre las instancias del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas.

En los dos Libros editados a la fecha y en el actualmente en proceso de redacción, el encargado de su ejecución ha sido el Subsecretario de Guerra con la colaboración directa del Comité Asesor del Ministro, cuya naturaleza es informal. Juntos, Subsecretario y Comité, han planificado la secuencia de eventos, han convocado a los participantes civiles, incluyendo parlamentarios (que normalmente no han asistido) y académicos, han definido los temas que se tratarán en los diversos talleres y han recabado y sistematizado los aportes del mundo intelectual de la Defensa. Sin embargo, la participación de las Fuerzas Armadas, que se manifiesta en un estadio superior de redacción del Libro, ha sido dispuesta por el Ministro de Defensa directamente a los Comandantes en Jefe, ya sea en sesión de la Junta de Comandantes en Jefe o por medios más directos y singularizados. Este procedimiento se ha utilizado en los Libros de la Defensa 1996, 2003 y está siendo empleado actualmente en la preparación del Libro de la Defensa 2010.

Así, es posible apreciar que en general, ha existido una buena colaboración entre los civiles del Ministerio que tienen responsabilidades directivas y asesoras en el nivel de conducción política y los militares de la estructura castrense del Ministerio.

7.- La modernización del Ministerio de Defensa

Génesis del proceso

Las limitaciones del Ministerio de Defensa como agencia de conducción política de la Función de Defensa y de las Fuerzas Armadas se hicieron patentes luego de comenzado el proceso de transición a la democracia. Naturalmente, estas existían antes, pero, durante el régimen militar, no se hicieron patentes y de haberlo sido, la misma institucionalidad del régimen hubiese impedido cualquier reforma.

A partir de 1990, las autoridades civiles del ministerio comprobaron las dificultades y sobre todo, las limitaciones existentes para ejercer una genuina conducción de la Defensa en sede política. También apreciaron la incongruencia que significaba el hecho que el Ministerio de Defensa, teniendo cobertura constitucional, careciese de una ley orgánica. Sin embargo, por la naturaleza misma del proceso de transición y por la

limitada capacidad de gestión de las autoridades civiles, no se acuñaron iniciativas destinadas a modernizar el Ministerio. La Comunidad de la Defensa advirtió igualmente las limitaciones aludidas, pero no pudo estimular al nivel político en este sentido.

Sólo a comienzos del actual decenio, las autoridades civiles del Ministerio consideraron apropiada la oportunidad para comenzar a estudiar una eventual reforma y modernización del mismo y dotarlo, al mismo tiempo, de la indispensable ley orgánica. Dos criterios permearon el trabajo desde el comienzo: a) combinar la modernización con la tradición militar chilena y b) mantener los criterios básicos que informaron el proceso de transición a la democracia, especialmente el diálogo y el consenso con los militares.

Este trabajo dio sus frutos en septiembre de 2005, cuando el Ejecutivo presentó a trámite parlamentario un proyecto de ley de modernización del Ministerio de Defensa Nacional. El proyecto fue ingresado por la Cámara de Diputados y enseguida, conforme al primer trámite constitucional, quedó radicado en su Comisión de Defensa. Luego de considerables demoras, dicha Comisión aprobó la idea de legislar sobre la materia en Septiembre de 2007 y un año después el proyecto fue aprobado en sala. Actualmente, se encuentra en segundo trámite constitucional, en el Senado. Pese a importantes modificaciones, existen altas probabilidades que el proyecto sea aprobado durante la actual legislatura y entre en vigencia a comienzos del 2010.

Aspectos centrales del proyecto.

El proyecto en actual trámite tiene los siguientes aspectos centrales, que modifican sustancialmente la organización, competencias y facultades actuales del Ministerio.

A - Nueva organización

Se eliminan las actuales subsecretarías por ramas y se reemplazan por dos: la Subsecretaría de Defensa y la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas. La primera tendrá a su cargo todo lo referente a planificación primaria, política de defensa, relaciones internacionales, ciencia y tecnología y adquisiciones de sistemas de armas. La otra se encargará, ahora de manera centralizada, de todas labores administrativas que realizan actualmente las subsecretarías y además, de la administración presupuestaria del Sector Defensa.

Paralelamente, dentro de la nueva orgánica del Ministerio se crea un gabinete ministerial formal, de asesoría directa al Ministro, sincerándose la organización informal que actualmente existe, bajo la forma de Comité Asesor.

B- Lo Conjunto.

El proyecto fortalece grandemente la Conducción Conjunta. Para tal efecto, el actual Estado Mayor de la Defensa Nacional se transforma en el Estado Mayor Conjunto de la Defensa; se otorgan nuevas potestades y se incrementa la jerarquía del Jefe de dicho estado mayor.

C- Fortalecimiento de la figura del Ministro de Defensa.

Se establece claramente la posición del Ministro de Defensa como jefe superior de las Fuerzas Armadas e integrante permanente de la cadena de mando, aun en situaciones de crisis o guerra externa, en su calidad de Presidente de la Junta de Comandantes en Jefe.

D- *Junta de Comandantes en Jefe*

Se modifican y amplían las atribuciones de la Junta de Comandantes en Jefe, fortaleciéndola y otorgándole un carácter exclusivamente asesor del Ministro de Defensa. La Junta pierde las atribuciones ejecutivas que actualmente tiene y deja de ser una alternativa para ejercer conducción militar en caso de guerra externa.

E- *Incorporación del concepto de crisis*

Se incorpora la crisis como factor desencadenante de procesos de conducción de la Defensa. Ello subsanará una de las mayores limitaciones que tiene la operatividad ministerial actual, en la medida que hoy sólo hay tiempo de normalidad y tiempo de guerra. Este es un aspecto fundamental, en la medida que la crisis es el acontecimiento crítico de mayor probabilidad de ocurrencia en el entorno de seguridad de Chile.

F- *Reducción de los costos de ajuste entre las estructuras de mando de tiempo de paz, de crisis o de guerra*

Este es otro punto fundamental en la medida que en el sistema actual de conducción, los costos de ajuste para pasar de un sistema de paz a uno de guerra son comparativamente muy altos. La tendencia mundial es a tener una sola estructura de mando que no requiera modificaciones entre paz, crisis o guerra. El proyecto innova en esta materia y reduce –mas no elimina- los costos de ajuste entre una situación y otra.

En síntesis, el proyecto de modernización del Ministerio de Defensa Nacional está destinado a generar un ministerio verdaderamente capaz de conducir la defensa en sede política. Para tal efecto, le otorga las potestades correspondientes y además – y esto es más relevante- genera las capacidades materiales para que el Ministerio y el Ministro efectivamente puedan ejercer un genuino liderazgo civil y control sobre las Fuerzas Armadas.