

Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa

**Conferencia Subregional Retos Transnacionales: Aproximaciones para Cooperación
en Defensa y Seguridad**

Julio 10-13, 2007

**Carrera Civil en Defensa:
Análisis y Propuestas para el Caso Chileno**

Temática 3: Reformas del Sector Defensa

José L. Díaz Gallardo

Ministerio de Defensa Nacional
Villavicencio 364, Santiago, Chile
diazjose40@hotmail.com

Resumen de la Ponencia:

Los estudiosos han analizado la participación de civiles en los ministerios de Defensa de América Latina desde una doble perspectiva: como parte de la integración civil-militar y como instrumento de control civil del sector. Prácticas que se han dado en un contexto de consolidación democrática y, en el ámbito gubernamental, de una demanda de racionalización; de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de gobierno.

El caso chileno es un buen ejemplo de lo anterior. Desde la vuelta a la democracia (1990) la incorporación de civiles al Ministerio ha sido una constante. Todos los ministros han sido civiles y la totalidad de los subsecretarios; sin embargo, al no contar el Ministerio con una planta de profesionales civiles se desarrolló paulatinamente y en forma inorgánica un Comité Asesor del Ministro; personal que realiza asesorías en áreas políticas, político-estratégicas, presupuestarias, internacionales, de comunicacionales y auditoría.

La modernización de la defensa requiere una nueva organización ministerial; estructura que deberá considerar el Estatuto Administrativo que regula la administración pública civil. La nueva Ley Orgánica debería contemplar, como uno de sus pilares, una carrera funcionaria para los profesionales civiles. Finalmente, las nuevas Subsecretarías, divisiones y departamentos deberán contribuir al perfeccionamiento de las relaciones con las Fuerzas Armadas.

Introducción

La estructura burocrática del Ministerio en que opera la Defensa es donde se definen tanto las funciones de formulación de políticas como las de administración. En las últimas décadas las democracias modernas han evolucionado hacia una centralización paulatina de la toma de decisiones en Defensa y a la creación de entes manejados por burocracias separadas, usualmente con una importante presencia civil.

En el marco de la modernización del Estado, y considerando los desafíos de la consolidación democrática, el proceso de globalización y la eficiencia de las políticas públicas, en Chile se desarrolla una serie de iniciativas tendientes a la modernización del sector de la defensa, en particular del Ministerio de Defensa Nacional (MDN). El nuevo contexto estratégico también constituye el marco de una política nacional más cercana a los intereses ciudadanos. De este modo, la organización de un Ministerio de Defensa más

ágil y eficiente, asoma como una demanda impostergable de la profundización del proceso democrático.

La participación de civiles en los ministerios de Defensa de América Latina ha sido analizada en el pasado desde una doble perspectiva: como parte del proceso (azaroso la más de las veces) de la integración cívico-militar, y como instrumento de control de la soberanía popular en el sector. Estas prácticas se han dado en un contexto de consolidación de los procesos democráticos y, en el ámbito estrictamente gubernamental, de una demanda por racionalización; de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de gobierno.

Para contextualizar nuestro trabajo abordamos, desde una perspectiva ilustrativa, los aprendizajes que se han realizado en otros países de América Latina, en especial en Argentina, Perú, Uruguay y Brasil. Especialistas han señalado que los avances y dificultades dicen relación a los procesos políticos más generales (democratización y gobernabilidad) a la historia de las relaciones entre civiles y militares, y los procesos de modernización del sector público que se llevan a cabo en cada uno de nuestros países.

El ejercicio que proponemos tiene a su favor un aspecto político local: en estos años de democracia ha sido la misma coalición de gobierno, ya por casi 17 años, la que ha dirigido los destinos del país.

Como una manera de enmarcar la descripción y el análisis de las alternativas de la contribución civil al Ministerio de Defensa, nos detenemos en el proceso de modernización del sector público que vive Chile desde 1990, enfatizando lo que dice relación a las políticas sobre recursos humanos. Al respecto pasamos revista a las principales modificaciones a la legislación laboral, en especial la que se refiere al Sistema de Alta Dirección Pública y la Dirección Nacional del Servicio Civil.

El trabajo detalla las potencialidades que tiene el desarrollo de una carrera civil en el Ministerio de Defensa Nacional de Chile, considerando la experiencia de estos años de

gestión pública en democracia; la actual legislación sobre recursos humanos del sector público, y la nueva ley orgánica que actualmente se discute en el Congreso. En especial este trabajo toma en consideración las últimas modificaciones legales ocurridas en el sector público, que reglamentan la carrera civil y la alta dirección pública, y que fueron consensuadas con la oposición política el año 2003.

Antecedentes

En forma esquemática se pueden describir al menos dos grandes procesos históricos en el ámbito internacional, que han signado la evolución de la organización de la defensa a nivel ministerial:

- a) El primero que se inicia en los años 20 del siglo pasado, consiste en la fusión de los ministerios del área en uno solo, lo que representa la desaparición de los ministerios de guerra, marina y aviación. Este proceso se dio en gran parte por la irrupción de una nueva rama de las FF.AA.: el desarrollo de la Fuerza Aérea, que presionaba por un nexo burocrático con el Estado.
- b) Posteriormente se da otro proceso, que se inicia a fines de los años 50 y que de alguna manera continúa en muchos países: es la constitución de oficinas al interior de los Ministerios de Defensa, que se dedican a resolver temas específicos del sector (el diseño de la planificación de la política, las Adquisiciones, el Personal) sin limitarse a una sola rama de las FF.AA.

De este modo, alrededor de los años veinte se comienza a producir fusiones ministeriales: antes de 1914 existían ministerios únicos de Defensa (con subsecretarías "por ramas", es decir una subsecretaría para los asuntos del Ejército y otra para los de la Armada), solamente en Noruega y en Dinamarca. En los años veinte el proceso se extiende a Alemania, Bélgica, Dinamarca y, en nuestro continente, a Uruguay.

En Chile la modificación sólo se consolida a fines de 1932, mientras que en Argentina los intentos iniciados en 1925 no fructifican ni siquiera en la década del 40. Éste es un proceso cuya implementación en algunos lugares ha sido más tardía; como es el caso de Gran Bretaña en 1957; o que ha dependido de las circunstancias políticas como en España en 1977, o en el caso de Brasil que recién fue creado en 1999 (después de llegar a tener 3 ministerios, uno por rama y otro ministerio coordinador).

Toda estructura moderna de un Ministerio de Defensa debe administrar y dar respuesta adecuada al menos a tres cuestiones simultáneamente:

- 1) Los **ritos anuales** del sector, como la discusión parlamentaria del Presupuesto,
- 2) Resolver los **ciclos de vida** de los sistemas de armas que se poseen y,
- 3) Enfrentar **crisis político-estratégicas** internacionales.

Desde otra perspectiva se puede señalar que las carteras de defensa deben **formular** políticas públicas, **decidir** estrategias y **asignar** recursos racionalmente.

De esta manera, la defensa comienza a ser administrada por una **burocracia permanente**, con **memoria institucional** y cierta capacidad de diálogo y **negociación** con los otros ministerios, en particular con los del área económica.

Frente a la definición anterior, es pertinente preguntarse: ¿La memoria corporativa puede y debe residir en el personal administrativo? ¿No es más eficaz que esta memoria resida en el personal directivo y profesional civil?

Los desarrollos organizacionales en el sector de la defensa tienen directa relación con el progreso de las relaciones cívico-militares: como se plantean los vínculos a nivel de las prerrogativas militares (que dice relación al nivel de autonomía castrense) o de las

prerrogativas civil en defensa (las capacidades civiles efectivas de control), y el grado de liderazgo civil y militar en defensa.

Como se ha mencionado, los Ministerios de Defensa son secretarías de estado encargadas de desarrollar la organización administrativa de las diferentes políticas públicas que materializan las voluntades de los poderes ejecutivos en el sector. En la estructura estatal el actor central de estas políticas, no exclusivo, son las Fuerzas Armadas. Históricamente las burocracias vinculadas a la defensa han tenido un predominio del personal uniformado en esta secretaria de estado: parte del esfuerzo modernizador en la cartera es que las máximas autoridades del sector sean civiles y no militares (en retiro o actividad).

En términos modernos, el objetivo buscado y conseguido en las democracias avanzadas es visualizar la secretaria de Estado como otra instancia más donde se implementan las políticas públicas decididas democráticamente.

La normalización política en la región, a través de la consolidación de los procesos democráticos, permite que el sector deje de ser analizado exclusivamente desde la perspectiva de la salud de las relaciones cívico-militares, para centrarse en un examen centrado en la eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia demostrada en la consecución de los objetivos trazados por las autoridades elegidas democráticamente.

La estructura burocrática en la que opera la defensa, es donde se definen las funciones de formulación de política y de administración. La experiencia existente en los diversos países indica que se trata de un proceso progresivo de centralización y de control político, cuestión que ha implicado históricamente una pérdida relativa de independencia por parte de las instituciones armadas.

Pero no serían los únicos actores que pierden peso específico en este proceso. Con los progresos de la burocracia y la gestión, se produce una transferencia de poder desde la autoridad política al funcionariado, como se sostiene en la obra de Max Weber, que

señalaba que la institución social de la burocracia implica la transferencia de poder desde el líder al experto.

El personal profesional civil de planta al permanecer por periodos prologados en el Ministerio (más que el de los oficiales militares que son destinados al Ministerio por lapsos de 2 a 4 años) y no rotar en sus funciones, permitirá acumular experiencia, y formar a funcionarios en actividades altamente especializadas (por ejemplo, defensa del Presupuesto Ministerial en el Congreso) y contribuir al relevo de funcionarios de forma natural.

Este nuevo personal de mayor permanencia, debería contribuir a afianzar las visiones y orientaciones provenientes de la estructura propiamente ministerial; más que a las posiciones más circunscritas y limitadas de las instituciones de la defensa, que tienen sus propios enfoques e intereses corporativos (legítimos por lo demás).

La memoria institucional es uno de los bienes más preciados en una estructura burocrática; en particular en una que cuenta con una parte del personal que tiene que rotar necesariamente, debido a exigencias e su carrera profesional (los oficiales de las FF.AA.). Pero también porque un porcentaje del personal directivo máximo, transitan con alguna frecuencia por los cargos de confianza política (como promedio un par de años).

Los funcionarios de los ministerios de defensa deben tener una capacidad de diálogo y negociación significativa con otras estructuras gubernamentales, en especial con otros ministerios; los prejuicios y el desconocimiento con que son vistos los asuntos de defensa en nuestros países explican este aserto. Aunque parte de las labores de las autoridades máximas del Ministerio tienen que ver con lo anterior, personal subalterno debe contribuir a este trabajo.

Modernización de los Ministerios de Defensa en América Latina

Como señalan una serie de especialistas, en la región desde fines de la década de los años noventa la temática de la incorporación de profesionales civiles a las plantas de los Ministerios de Defensa comienza a ser un tema de estudio y debate. El proceso de incorporación efectiva de civiles ha sido paulatino y ha tenido avances e involuciones. La descripción de algunas experiencias en América Latina nos servirán para contextualizar la nuestro objeto de estudio.

Como sostienen Barrachina y Juan Rial, los debates sobre las relaciones entre civiles militares han evolucionado paralelamente a la consolidación de la democracia. Si en un primer momento la preocupación era por la intervención de los militares en el mundo político, porque ello ponía en peligro a unas incipientes democracias; más tarde la preocupación cambió a la definición de las características de una profesión que, sometida al control civil, no debía ser contradictoria con la democracia. Actualmente se estaría empezando a desarrollar toda una línea de estudio de la gestión de la defensa, su administración y sus prácticas.

La problemática de la incorporación de civiles al sector de la defensa corresponde a esta última etapa; fase que se inicia, a nivel regional, a fines de la década de los noventa. Este período, en lugar de justificar esta presencia como un asunto de calidad/efectividad del servicio de la defensa, plantea la presencia de civiles como un paso necesario hacia la democracia (lo que por otra parte es cierto), y presenta a los civiles como los controladores de los militares. El resultado provisional hasta el momento es que en los lugares donde los militares no han tenido otro remedio que aceptar a los civiles, las relaciones han sido complejas, siendo éstos considerados como políticos y en muchos casos como rivales.

Se puede señalar que las corporaciones militares, generalmente celosas de su autonomía, resisten tanto la dirección de los políticos, como de los profesionales civiles en el ejercicio de la gestión de la administración de los ministerios de defensa. Por lo tanto, la gestión pública del sector, con sus exigencias de eficiencia y eficacia, de

transparencia, constituyen un desafío para las instituciones de la defensa más tradicionalistas y menos profesionales.

De esta manera, existen dos tipos diferenciados de ministerios de defensa: un modelo existente es el que funciona solamente como enlace entre oficinas del Poder Ejecutivo y las instituciones militares, y el segundo modelo es el que conduce efectivamente los organismos militares. La primera es una especie de oficina gerencial de la corporación militar.

En América latina actualmente la debilidad institucional es bastante frecuente, existiendo casos como los de Paraguay y Bolivia, o los de Ecuador y Uruguay. En otros casos, el Ministerio está en manos civiles, pero en la práctica existe un recorte de ese poder, como ocurriría antes en Colombia y Chile. Existen intentos de construir institucionalidad de acuerdo al modelo de las democracias avanzadas, que al menos en las declaraciones legales, serían los casos de Brasil y principalmente en Argentina

Al respecto, un impulso importante provino de las políticas de la administración del Presidente Clinton, para el avance democrático en el sector de la defensa, que dio el primer estímulo para que políticos, y no militares, ocuparan la dirección política de los ministerios, y que se aprobaran políticas de transparencia y confianza. Tras el 11 de septiembre del 2001 la administración Bush dejó de lado este interés por democratizar el sector.

A continuación, presentamos una tabla resumen que da cuenta del modelo de gestión del personal, cuyos autores son Carlos Barrachina y Juan Rial.

TABLA N ° 1
Modelo de Gestión con relación al Personal

Modelo de Gestión	Características
--------------------------	------------------------

Tradicional Militar	Autonomía militar. Todos militares. Militarización de médicos, juristas, psicólogos, sacerdotes, etc. Servicios básicos cubierto por soldados. Sanidad militar y hospitales propios. Empresas militares. Servicios de pensiones y viviendas propios.
Preferentemente Militar	Preferencia por el profesional militar para ocupar puestos en la gestión. Percepción de la necesidad de personal civil. Abundancia de militares retirados ocupando posiciones definidas como para “civiles”. Profesionales civiles sólo en algunos puestos administrativos o de confianza política. Contratación de determinados servicios a empresas externas; cocina, limpieza, servicios médicos, pensiones, etc.
Mixto	Combinación de civiles y militares en posiciones adecuadas al perfil profesional propio. Civiles con contratos estables. Contratación de servicios a empresas externas.

Otro tema que se plantea es el salarial; en estos estudios se señala que en general las burocracias públicas en América Latina tienen bajas remuneraciones y, por lo tanto, tienden a no atraer a las personas más dinámicas y brillantes de la sociedad.

La formación de funcionarios civiles sigue siendo un problema; como por lo demás suele ocurrir en el conjunto de la Administración Pública. Los egresados de los programas especiales sobre temas conexos (estratégicos, de defensa o estudios internacionales), rara vez van a trabajar a los ministerios de defensa. Dado que los asistentes a esos cursos ya son mandos medios en sus organizaciones de origen, no es esperable que allí se formen funcionarios de carrera para los ministerios de defensa. La falta de escuelas de base sobre el tema es notoria. Las universidades civiles apenas si tienen cursos en el área, y las que los han instrumentado, han encontrado que sus egresados tienen poca o ninguna oportunidad de obtener un empleo en la burocracia de defensa.

Por su parte, el Centro Hemisférico de Estudios para la Defensa (CHDS) nace como una iniciativa hemisférica tendiente a suplir el déficit de civiles en el sector de la defensa, especialmente a través de la educación y actualización de personal vinculado al sector. El debate académico sobre los desarrollos de carreras civiles en defensa ha sido abordado especialmente en los Seminarios Redes, donde se ha incluido al menos un panel al respecto, y donde han destacado los trabajos de Ciro Alegría (sobre el caso peruano), Eliécer Rizzo y Héctor San Pierre (sobre el caso brasileño) y Marcelo Fabián Saín (sobre el ministerio argentino). Sobre la temática comparativa regional han presentado trabajos los especialistas Carlos Barrachina y Juan Rial.

Puntos sustanciales en el manejo político de las Fuerzas Armadas son el presupuesto. La capacidad efectiva de un ministerio de presentar un presupuesto y poder poner su sello en el mismo distingue a las secretarías de estado que simplemente dan forma burocrática adecuada a los requerimientos de las FF.AA., de aquellos que usan el presupuesto como forma de conducción y control político de la defensa nacional.

Modernización del Sector Público y Carrera Civil en Chile

A continuación, nos detendremos en la descripción de las principales modificaciones producidas en el ámbito de los recursos humanos del sector público en estos años de democracia. Nuestra finalidad es contextualizar la creación de una carrera civil en el Ministerio, de acuerdo a los parámetros del proceso de modernización que vive actualmente la Administración Pública chilena.

El retorno a la democracia en Chile (1990) planteó entre un conjunto enorme de otras materias a abordar, la cuestión de la gobernabilidad, especialmente en su dimensión de eficacia política. El Estado debía llevar adelante programas y políticas eficaces, es decir, coherentes, consistentes y técnicamente bien fundadas. Todo lo anterior en un contexto administrativo que mantuvo una importante cantidad de personal proveniente

del régimen anterior y de un Poder Legislativo con escasa experiencia legislativa y con mayoría opositora en el Senado.

El primer gobierno democrático, el de Patricio Aylwin (marzo de 1990 a marzo 1994) se dedicó en general un conjunto de nuevos organismos destinados a llenar los vacíos institucionales en materia de política social y de coordinación política.

Por su parte, el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (marzo 1994 a marzo 2000) hizo de la modernización de la gestión pública uno de sus ejes programáticos. Entre 1994 y 1996, se promovió un programa y una estrategia de modernización gradual. Se llevó a cabo una serie de iniciativas para sensibilizar a los altos directivos del sector público y a sus funcionarios por la modernización de la administración, y se optó por un sistema de gestión estratégica basado en resultados. La capacitación laboral ocupó un espacio importante dentro del proceso inicial de modernización de la gestión pública. Entre 1990 y 1996, la inversión en capacitación se cuadruplicó. En resumen, entre 1994 y 1996 se sentaron las bases de las líneas de acción definidas con posterioridad en el Plan Estratégico 1997-2000.

La Administración del Presidente Ricardo Lagos Escobar (marzo 2000 a marzo 2006) estuvo signada por el Programa de Reforma y la denominada “Agenda de enero del 2003”. El Proyecto de Reforma y Modernización del Estado tenía dos ámbitos de acción; el primero era crear una nueva institucionalidad en áreas relevantes y el segundo en procurar una gestión de los servicios que apuntara a la *eficiencia*, la *participación* de la *ciudadanía* en este proceso y la *transparencia* de la actividad estatal. En relación a los recursos humanos, la modernización abordaba tanto los directivos públicos como la planta de funcionarios en general.

Por su parte, los acuerdos de enero del 2003, surgieron de un acuerdo entre el gobierno y la oposición de derecha, denominado “Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento” o las “49” medidas. Este programa en el ámbito de la gestión de Recurso Humanos, consideraba al

menos cuatro puntos: a) profesionalización del servicio público, b) Creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, c) Fortalecimiento y profesionalización de la Alta Dirección Pública y d) Consolidación legal de la normativa presupuestaria sobre gestión de personal.

Junto a la eficacia productiva de las personas para hacer fuerte al Estado, es necesaria la probidad y la transparencia en la acción gubernamental y la responsabilidad en la conducción de lo público. Esto genera la adhesión de la ciudadanía a un sistema percibido como diligente, íntegro y transparente, capaz de generar cohesión social y, de paso atraer y retener para el servicio público a los mejores profesionales.

La ley N° 19.882, o del “Nuevo Trato Laboral” (publicada en el Diario Oficial el 23 de junio del 2003) se origina a partir de un Protocolo de Acuerdo entre la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y el Gobierno, permite la concreción de aquellos principios a través de una nueva institucionalidad: la Dirección Nacional del Servicio Civil; un Sistema de Alta Dirección Pública, la modernización de la Carrera Funcionaria y una nueva Política de Remuneraciones.

Junto a la Ley de Nuevo Trato Laboral, y a la ley 18.834 del Estatuto Administrativo, hay un conjunto de reglamentos que norman aspectos específicos de la Reforma en el ámbito de los recursos humanos.

La Reforma en marcha se sustenta en este cuerpo legal y se centra en cuatro ejes fundamentales:

- 1) Una nueva institucionalidad para la implementación en los Servicios Públicos, de la nueva política de personal, dando lugar a la **creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil**, con la misión de ser el organismo rector de la administración civil del Estado en materia de gestión y desarrollo de las personas.

- 2) **Sistema de Alta Dirección Pública** conformado por directivos de I y II nivel jerárquico encargados de dirigir los organismos que prestan servicios directos a la ciudadanía. El Objetivo es un sistema de gerencia pública que gestione las instituciones con un sentido innovador, de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, centrado en las personas, y que cuenten con la confianza política de las autoridades superiores del Gobierno.
- 3) **Modernización y profesionalización de la Carrera Funcionaria**, perfeccionando los mecanismos y sistemas de ingreso, promoción y egreso de los funcionarios del Estado, mediante un sistema de concursabilidad transparente y meritocrático.
- 4) **Política de Remuneraciones**, que adiciona a las remuneraciones fijas, una parte variable asociada al desempeño, así como el desempeño colectivo de unidades de trabajo dentro de los Servicios. Además, permite otorgar un premio anual al servicio que obtenga el primer lugar de excelencia institucional en materia de gestión y mejora cualitativamente las condiciones de retiro para los funcionarios.

Las normas legales que hemos descrito, constituyen el contexto en el cual los hacedores de políticas y los actores involucrados tendrán que implementar una eventual carrera civil en la cartera de defensa chilena.

Capacidades Civiles en Defensa, años 1990-2007

Como señala Claudio Fuentes, uno de los cambios más significativos desde el restablecimiento de la democracia ha sido el interés de las autoridades civiles para asumir

la tarea de la defensa como una “política de Estado” y donde los “civiles tienen algo que decir”.

En Chile, en los últimos años se califica como política de estado todas aquellas iniciativas que cuentan con el consenso de las fuerzas políticas de gobierno y oposición. Respecto a los aportes que la autoridad política puede hacer a la defensa, el mejor resumen se encuentra en el mismo proyecto de Ley que se discute en el Congreso.

La norma propuesta tiene como ideas fundamentales el fortalecimiento de la autoridad presidencial y ministerial; con una adecuada integración entre personal civil y militar. La actualización normativa busca también fijar una estructura capaz de llevar a acabo el ciclo de las políticas públicas sectoriales.

Con respecto a la estructura organizativa del Ministerio se busca rediseñar el esquema de las subsecretarías y de los órganos asesores; con el fortalecimiento de lo conjunto. El reordenamiento del esquema de Subsecretarías del MDN está directamente relacionado con la reorganización político-estratégica de la defensa, que se concentra en la nueva Subsecretaría de Defensa. Con respecto a lo conjunto, de su fortalecimiento del tratamiento e importancia, se impulsa dentro de la organización general de la Defensa Nacional.

En el ámbito administrativo se busca optimizar y racionalizar la gestión de los procesos administrativos por parte de los órganos del MDN. Así como la homologación de los procedimientos ministeriales con los estándares definidos por la Modernización de la gestión del Estado. También en forma explícita se indaga sentar las bases para una carrera funcionaria en el Ministerio.

Asimismo, en el Proyecto también se intenta una mayor definición y precisión sobre las normas relativas a la conducción estratégica de las fuerzas en situaciones de guerra o crisis.

Pasando a otro punto, y en relación al perfil de los nombramientos de autoridades políticas en el MDN, desde el restablecimiento de la democracia, todos los ministros de Defensa han sido civiles, y lo mismo ha ocurrido con los subsecretarios del sector de la defensa (en Guerra, Marina y Aviación). Con relación a los Subsecretarios, sólo recientemente se ha nombrado a una autoridad no civil; un ex capitán de la Fuerza Aérea de Chile nombrado en marzo del 2006 como Subsecretario de Aviación, que tiene la particularidad de haber sido exonerado de la FACH en septiembre de 1973, por razones políticas.

Las siguientes Tablas dan cuenta de lo anterior.

TABLA N° 2
MINISTROS DE DEFENSA 1990-2007

NOMBRE	PROFESIÓN	PARTIDO	PERÍODO
Patricio Rojas Saavedra	Médico	PDC	1990-1994
Edmundo Pérez Yoma	Empresario	PDC	1994-1998
José Florencio Guzmán	Abogado	PDC	1998
Raúl Troncoso Castillo	Abogado	PDC	1998
Edmundo Pérez Yoma	Empresario	PDC	1999-2000
Mario Fernández Baeza	Abogado	PDC	2000-2002
Michelle Bachelet	Médico	PS	2002-2004
Jaime Ravinet	Abogado	PDC	2004-2006
Vivianne Blanlot Soza	Ingeniero Comercial	PPD	2006
José Goñi Carrasco	Ingeniero Comercial	PPD	2006-2007

Fuente: Elaboración propia.

TABLA N° 3
SUBSECRETARIOS DE GUERRA 1990-2007

NOMBRE	PROFESIÓN	PARTIDO	PERÍODO
Marcos Sánchez Edwards	Abogado	PDC	1990-1993
Jorge Burgos Varela	Abogado	PDC	1993-1996
Mario Fernández Baeza	Abogado	PDC	1996-1999
Carlos Mackenney Urzua	Abogado	PDC	1999-2000
Gabriel Gaspar Tapia	Cientista Político	PS	2000-2006
Gonzalo García Pino	Abogado	PDC	2006-2007

Fuente: Elaboración Propia.

TABLA N° 4
SUBSECRETARIOS DE MARINA 1990-2006

NOMBRE	PROFESIÓN	PARTIDO	PERIODO
Tomás Puig Casanova	Abogado	PAC	1990-1994
Carlos Mena Keymer	Abogado	PDC	1994-1995
Pablo Cabrera Gaete	Diplomático	PDC	1995-1999
Renán Fuentealba Vildósola	Abogado	PDC	1999-2000
Ángel Flisfisch Fernández	Abogado	PPD	2000-2002
Patricio Morales Aguirre	Abogado	PDC	2002
Francisco Hunchumilla Jaramillo	Abogado	PDC	2002-2003
Carlos Mackenney Urzua	Abogado	PDC	2003-2005
Gonzalo García Pino	Abogado	PDC	2005-2006
Carolina Echeverría	Asistente Social	PPD	2006-2007

Fuente: Elaboración Propia

TABLA N° 5
SUBSECRETARIOS DE AVIACIÓN 1990-2006

NOMBRE	PROFESIÓN	PARTIDO	PERIODO
Mario Fernández Baeza	Abogado	PDC	1990-1993
Jorge Heine Lorenzen	Abogado	PPD	1993-1994
Mario Fernández Baeza	Abogado	PDC	1994-1995
Ángel Flisfisch Fernández	Abogado	PPD	1995-2000
Nelson Hadad	Abogado	PDC	2000- 2002
Isidro Solís	Abogado	PR	2002-2004
Carlos Parra	Ingeniero Agrónomo	PR	2004-2006
Raúl Vergara	Capitán (r) Aviación	PS	2006-2007

Fuente: Elaboración Propia.

En un trabajo anterior, en que se analizaba la gestión Ministerial del período 1932 a 1973, concluíamos que las figuras políticas designadas como Ministros de Defensa se caracterizaban por ser: personas de extrema confianza del Presidente de la Republica; que en su mayoría no tenían mayor conocimiento de las temáticas de defensa y, que la designación en este cargo representaba muchas veces la culminación de su carrera política (por lo demás no muy protagónica).

Sin embargo, un breve análisis de los nombramientos de Ministros de Defensa en el período 1990-2007, nos permite postular que se ha producido cierto cambio respecto de las características de las figuras políticas nombradas a cargo de la cartera. Aunque sólo 3 de los 10 ministros designados a la fecha tenían conocimientos relevantes sobre el sector (lo que supera la media del período 1932-1973), algunos eran verdaderos expertos al momento de asumir la cartera: Mario Fernández había sido por 9 años subsecretario en las carteras de Aviación (2 veces) y Guerra. La ministra Michelle Bachelet tenía profundos conocimientos académicos al respecto (un magíster en Chile y un curso de 1 año en Colegio Interamericano de Defensa). La segunda gestión de Pérez Yoma tuvo como su principal motivo su conocimiento del área. Otras dos autoridades tenían

conocimientos en áreas vinculadas a defensa, como Patricio Rojas, ex Subsecretario del Interior en el gobierno de Eduardo Frei Montalva y el actual Ministro, José Goñi, que proviene del mundo de las relaciones exteriores (por más de 10 años ha sido embajador). No obstante lo anterior, cerca de la mitad de las figuras políticas designadas Ministros de defensa han sido personas sin mayores conocimientos al respecto, aunque han cumplido la característica de ser muy cercanas al Presidente de la Republica.

Respecto a los Subsecretario, se mantiene la tendencia de designar tanto a personas condecoradas del área como otras neófitas. Las Subsecretarias de Guerra y Aviación destacan por haber sido dirigidas por funcionarios con grados importantes de conocimientos en las temáticas de defensa.

Por otro lado, el actual esquema de funcionamiento del Ministerio en el ámbito del personal, está integrado por funcionarios civiles y militares; los civiles son administrativos de planta y profesionales con una calidad jurídica laboral menor (contratas u honorarios). Por su parte, los militares, oficiales y suboficiales, son personal destinado por sus respectivas instituciones al Ministerio, como parte normal de su carrera profesional.

El Ministerio de Defensa Nacional de Chile no cuenta con personal civil de planta del “escalafón de profesionales”, sí cuentan algunas Subsecretarias con el “escalafón administrativo” civil (especialmente la Subsecretaria de Guerra). Lo anterior supone que el personal profesional que asesora a las autoridades ministeriales han tenido una relación contractual precaria, de escasa estabilidad laboral. A pesar de ello, en los últimos años un número de estos profesionales ha mantenido una continuidad importante.

Desde el inicio de la gestión en democracia, tímidamente al principio, se han designado civiles en la cartera, en particular en el denominado Comité Asesor del Ministro, que nació como cuerpo que asesoraba al jefe de la cartera, durante la administración de Edmundo Pérez Yoma (1994).

El Comité Asesor está fuera de la estructura ministerial y depende exclusivamente de la principal autoridad del ramo. Como señala Fuentes, a mediados del 2005 esa instancia contaba con cerca de 20 integrantes; profesionales de las más diversas especialidades (periodistas, economistas, abogados, historiadores, y ex militares), varios de ellos con estudios en temas internacionales, estratégicos y de defensa.

La formación de un porcentaje menor de estos asesores, se ha desarrollado en programas especialmente diseñados para difundir las temáticas de defensa y estratégicos entre la población civil. En algunos casos, el perfeccionamiento ha continuado con cursos en el extranjero, especialmente en el CHDS y Gran Bretaña. Sin embargo, la norma es que sean autodidactas y no hayan pasado por ningún proceso previo de inducción a sus nuevas funciones.

Las principales labores del Comité Asesor en el pasado han sido la gestión de políticas públicas (elaboración de proyectos de ley), asesoría en temas estratégicos, militares e internacionales, asesoría de medios, financiera, jurídica y política.

Como es obvio, el personal ministerial es completado en las subsecretarías y a nivel del Ministro, con personal uniformado de las tres ramas de las FF.AA., que son destinados al Ministerio como cualquier otra destinación en su carrera. Esto es especialmente ostensible en el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN), instancia asesora del Ministro.

Nueva Normativa y Carrera Civil en Defensa

Finalmente, efectuaremos un ejercicio sobre la implementación de una carrera civil en el Ministerio de Defensa de Chile, de acuerdo a los lineamientos del Proyecto de Ley que se encuentra en el Congreso y que fue enviado a fines del 2005. Los contenidos podrían variar (de hecho, el gobierno actual está proponiendo una serie de modificaciones), pero nuestras apreciaciones serán en función del texto que se encuentra en la página Web del Ministerio y también difundido en el trabajo presentado por el Subsecretario de Guerra, Gonzalo García Pino en el seminario en Montevideo en julio del 2006.

La nueva estructura ministerial se organiza según subsecretarías temáticas: la **Subsecretaría de Defensa**, la **Subsecretaría de las Fuerzas Armadas** y la **Subsecretaría de Presupuesto y Adquisiciones**. También conforma la estructura superior del Ministerio el **Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional**.

La primera subsecretaría está organizada en cinco Divisiones que son:

- 1) D. de Análisis Político y Estratégico
- 2) D. Política de Defensa, Política Militar y Planificación Primaria.
- 3) D. de Seguridad Internacional
- 4) D. de Presupuesto y Finanzas.
- 5) D. de Evaluación de Proyectos, Tecnología e Industria de Defensa.

La **Subsecretaría de las Fuerzas Armadas** la componen tres Divisiones:

- 1) D. de Asuntos Internacionales
- 2) D. de Personal de la Defensa Nacional
- 3) D. Administrativa.

La **Subsecretaría de Presupuesto y Adquisiciones**, que incluye las siguientes divisiones:

- 1) D. de Presupuesto y Finanzas
- 2) D. de Evaluación de Proyectos y Adquisiciones
- 3) D. de Ciencia, Tecnología e Industria de Defensa.

Se relacionan con el Estado por medio de esta Subsecretaría las industrias de defensa: Fábricas y Maestrazas del Ejército (FAMAE), Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR) y la Empresa Nacional de Aeronáutica (ENAER).

Se debe señalar que el Proyecto de Ley que se discute en el Congreso no se refiere en detalle al tema del personal, por decisión explícita de sus impulsores que postergaron este aspecto para un segundo momento, posterior a la aprobación de la Ley de Ministerio. Queda la puerta abierta para el tema de la organización de una carrera funcionaria civil sea objeto de una norma legal de rango de Ley o simplemente a través del Reglamento de la nueva Ley Orgánica.

Todo indica que en la Subsecretaría de Defensa las divisiones tienden a tener más sintonía con los trabajos que actualmente realiza personal civil (en gran parte en el Comité Asesor del Ministro). Sin embargo, la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas, también realizará labores que pueden ser efectuadas por personal civil; como son las áreas de previsión social y personal (aunque algunos no tengan un reconocimiento formal de su situación de profesionales).

¿El Sistema de Alta Dirección Pública podría ser válido y extensible a la nueva planta civil del Ministerio de Defensa? ¿La Modernización y profesionalización de la Carrera Funcionaria, que supone, con él perfeccionando los mecanismos y sistemas de ingreso, promoción y egreso de los funcionarios; concursabilidad, son aplicable a esta nueva repartición? Y finalmente ¿la política de remuneraciones, que supone el nuevo sistema de Dirección Pública, es posible también de replicar en este nuevo Ministerio de Defensa?.

Con respecto a la discusión que se realiza actualmente en el Congreso del Proyecto de Ley Orgánica del Ministerio de Defensa, nuestra opinión es que es una buena oportunidad para iniciar un proceso de creación de carrera civil en la cartera; que considere el conjunto de la legislación que moderniza el sector y en especial el área de recursos humanos.

La incorporación al Sistema de Alta Dirección Pública y la actual legislación, supone que los cargos de Jefatura de Departamentos (III nivel jerárquico) sean parte de las funciones concursables, tanto para el personal civil del Ministerio como del conjunto de la administración pública. En la actual Ley el número de Departamentos aún no han sido definidos.

Las alternativas para los cargos del II nivel jerárquico, las jefaturas de División, deberán definirse en su momento, a través de un Reglamento ad hoc. Como también hemos visto, se trata de ocho cargos de alta calificación y que todos podrían ser ocupados por personal profesional civil.

Por nuestra parte, consideramos que no existe ningún impedimento para que la mayoría de las jefaturas de División del Ministerio de Defensa puedan formar parte del nuevo sistema, y por lo tanto, dejar de ser parte de los cargos de confianzas de las autoridades políticas. Sin duda, la legislación de personal ministerial considerará lo reservado de gran parte de su trabajo, por lo tanto tendrá una cláusula de confidencialidad para todos los funcionarios del Ministerio.

En relación a una carrera profesional, la definición de cargos, en especial de los grados menores, permitiría iniciar un proceso que llevará a un número de profesionales capacitados y con interés en ser parte del Ministerio a concursar e iniciar una carrera en el servicio público. La construcción de una verdadera carrera debe permitir que personal civil especialmente idóneo pueda alcanzar los puestos más altos del Ministerio, por sus meritos y conocimientos.

Al definir una cantidad de cargos profesionales por llenar, de diversos grados de la escala de profesionales, desde los actuales grados 12 hasta el grado 4, se homologará la situación del personal del Ministerio con el conjunto de la administración pública chilena.

Lo anterior implica que tanto los cargos de confianza política y los reservados para personal militar sean los estrictamente necesarios. Lo anterior debería entregar, en forma progresiva, la continuidad histórica que necesita toda instancia burocrática.

Reflexiones Finales

El Proyecto de Ley de un nuevo MDN tiene como finalidad generar una estructura ministerial que formule, ejecute y controle de modo efectivo el ciclo completo de las políticas públicas; dotando al Ministerio de una organización y funcionamiento que permita el cumplimiento de los objetivos gubernamentales para el sector. Lo anterior considerando los objetivos de seguridad exterior de la república y los escenarios de seguridad que el siglo XXI le plantea al país. Lo anterior supone una adecuada participación de las FF.AA. en los procesos gubernativos y administrativos del sector.

En Chile, como en el resto de América Latina, históricamente los Ministerios de Defensa han sido carteras pequeñas, más bien administrativas, y conformadas por un personal mayoritariamente militar. En el curso del siglo XX esto no cambia fundamentalmente; solo desde el retorno a la democracia (en Chile desde 1990) se ha producido un proceso, inorgánico y tal vez lento, de incorporación de directivos y profesionales a sus actividades.

El actual proceso de modernización de la administración pública chilena constituye un contexto especialmente favorable para la discusión sobre los alcances de una carrera profesional civil en la secretaria de estado de defensa.

En este trabajo planteamos la posibilidad de crear una carrera civil en la cartera, de acuerdo a la legislación vigente, en especial ingresando al Sistema de Alta Dirección Pública aprobado el año 2003. Para lo anterior, se requieren algunas condiciones, como voluntad política para implementarlo; personal capacitado para ocupar las plazas que se generarán (todo indica que existe en el mercado tal personal civil o de militares en retiro) y finalmente, tal vez el punto más complejo, los recursos suficientes para organizar una pequeña planta de profesionales bien remunerada.

Uno de los desafíos para la implementación de una carrera civil en el Ministerio es compatibilizar las labores del futuro funcionario profesional de planta y el necesario personal destinado en comisión de servicio por parte de las Fuerzas Armadas. Que los

aportes de unos y otros estén claramente definidos, y que las instituciones de la defensa vean en el personal civil experto, aliados y no competidores.

Bibliografía

Barrachina, Carlos y Rial, Juan: **Los Ministerios de Defensa en América Latina y las Consecuencias de la Multidimensionalidad de las Amenazas**. Agosto 2006.

Diamint, Rut: **Democracia y Seguridad en América Latina**. Universidad Torcuato di Tella- Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 2001.

Díaz Gallardo, José L: “Administración de la defensa: la experiencia chilena en el período 1932-1973”, en **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, año 11, N°4, octubre diciembre 1996. FLACSO.

Díaz Gallardo, José L.: **Administración de la Defensa. El Caso del Ministerio de Defensa de Chile: 1932-1973**. Tesis para optar al Magíster en Ciencias Militares de la Academia de Guerra del Ejército. Santiago. 1997. 235 páginas.

Díaz Gallardo, José L.: “Organización de los Ministerios de Defensa: Casos de América Latina y España”, en **Revista Avances**. Santiago. 1999.

Díaz Gallardo, José Luis: “**El Ministerio de Defensa en Chile: entre la Agenda Histórica y el Esfuerzo Modernizador**”. REDES 2002. Brasilia, Brasil. Agosto 2002.

Fuentes Saavedra, Claudio: **La Transición de los Militares**. Santiago. LOM Ediciones. 2006. 158 páginas.

Fuentes, Claudio y Varas, A.; **Defensa Nacional. Chile 1990-1994**. Modernización y desarrollo. Santiago. FLACSO- Chile. 1994.

García, G., y Montes, J. E.: **¿Y que pasó con los Militares? Chile, 1990-2002**. Santiago. CED. 2003. 146 páginas.

García Pino, Gonzalo: La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas. En “**Chile en los Noventa**”, Editores: Cristián Toloza y Eugenio Lahera. Santiago. Editorial Dolmen. 1998.

García Gonzalo: La Defensa Nacional en Chile: Lecciones Aprendidas”. **Debate Nacional sobre Defensa. Aportes para una Ley de Defensa Nacional**, Compilador: Julián González. PNUD-MDN. Uruguay. 2006.

Gonnet Ibarra, Diego: Algunas Claves para emprender la Reestructura del Ministerio de Defensa Nacional – Uruguay, en **Debate Nacional sobre Defensa. Aportes para una Ley de Defensa Nacional**, Compilador: Julián González. PNUD-MDN. Uruguay. 2006.

Ministerio Secretaria General de la Presidencia: **Reforma del Estado en Chile 1990-2006**. Santiago. Febrero del 2006. 208 páginas.

Ortiz Sotelo, Jorge: Formación de Cuadros Civiles en Defensa, en **Seguridad, Defensa y Fuerzas Armadas en Perú**, Editores: Hugo Palma y Alejandro San Martín. Lima. CEPEI. s/f. 729 páginas.

Prato, Ricardo: Visión sobre el Ministerio de Defensa Nacional y planteo sobre la permanencia de algunos servicios, en **Debate Nacional sobre Defensa. Aportes para una Ley de Defensa Nacional**, Compilador: Julián González. PNUD-MDN. Uruguay. 2006.

Saín Marcelo Fabián: Notas sobre la gobernabilidad política de la Defensa Nacional y la Modernización Militar en el Cono Sur, en **debate Nacional sobre Defensa. Aportes Internacionales**, Compilador Julián González. PNUD y MDN. Uruguay. 2006.

San Martín Caro, Alejandro: “Formación de Cuadros Civiles en Defensa”, en “**Seguridad, Defensa y Fuerza Armadas en el Perú**”. Editores: Hugo Palma y Alejandro San Martín. Lima CEPEI. S/f. 729 páginas.