





Ángel Flisfish • Marcos Robledo

GOBERNABILIDAD  
DEMOCRÁTICA DE LA DEFENSA  
EN CHILE  
UN ÍNDICE PARA EL PERIODO 1990-2010



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Este libro se enmarca en el proyecto:  
«Auditoría a la democracia para el Bicentenario:  
¿cuán democrática es la democracia en Chile?»

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA  
DE LA DEFENSA EN CHILE.  
UN ÍNDICE PARA EL PERIODO 1990-2010

PRIMERA EDICIÓN: mayo 2012  
ISBN: 978-956-7469-33-8

© Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo (PNUD)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Dag Hammarskjöld 3241  
(CP 7630412) Vitacura • Teléfono (56-2) 6541000  
Santiago de Chile

EDICIÓN Y DISEÑO  
Tipográfica • [www.tipografica.cl](http://www.tipografica.cl)

*Impreso en Chile*

Queda permitida la reproducción citando la fuente.

## CONTENIDO

7	<i>Prólogo</i>
9	Introducción
15	CAPÍTULO 1. Marco teórico, conceptual y metodológico
35	CAPÍTULO 2. Análisis empírico del proceso de construcción institucional de gobernabilidad: aspectos metodológicos
51	CAPÍTULO 3. Evolución de la gobernabilidad de la defensa en Chile: 1990-2010
115	CAPÍTULO 4. Balance 1990-2010. Conclusiones y recomendaciones preliminares
123	Primer comentario, por Felipe Agüero
133	Segundo comentario, por Óscar Izurieta
147	Anexo. Base de datos
169	<i>Referencias</i>
179	<i>Sobre los autores y comentaristas</i>



## PRÓLOGO

En el último período, Chile se ha visto enfrentado a una renovada discusión sobre su ordenamiento político institucional y al desafío de buscar fórmulas democráticas que sean más representativas e inclusivas de la diversidad que crecientemente caracteriza a su sociedad. Con una democracia cada vez más madura, los nuevos desafíos que enfrenta el país ya no se refieren sólo a las preocupaciones por la estabilidad, o a los mecanismos formales para regular la competencia en el acceso al poder.

Consolidada la democracia electoral, los debates actuales giran en torno a la necesidad de modernizar o reformar instituciones para dar cuenta de las profundas transformaciones culturales y sociopolíticas experimentadas en las últimas décadas y, en particular, dar respuesta a las crecientes expectativas de la ciudadanía por una mayor participación, inclusión y transparencia.

Si bien el régimen democrático ha logrado dar estabilidad y gobernabilidad al país, mejorando al mismo tiempo en forma significativa el desarrollo humano de la población, Chile enfrenta el reto de aumentar la cercanía de la ciudadanía con la democracia, una creciente disminución de la participación electoral —particularmente entre los jóvenes—, la persistente exclusión de las mujeres y la población indígena de los cargos elegibles, además de otros desafíos relacionados con su marco institucional.

Para contribuir a los debates en curso sobre el régimen de gobierno, generar y difundir propuestas de reformas generando consensos amplios en la sociedad que las sustenten, es que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha venido de-

sarrollando un proyecto de colaboración con cuatro de los principales centros de estudio del país: Centro de Estudios Públicos, Corporación de Estudios para Latinoamérica, Libertad y Desarrollo y Proyectamérica.

El libro que a continuación presentamos es parte de este proyecto más amplio denominado «Auditoría a la democracia» y que ha contado con el apoyo del Centro de Gobernabilidad del PNUD en Oslo, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y del Gobierno de Chile. El proyecto se propone justamente contribuir al debate público sobre la calidad de la democracia y la necesidad de mejorar ciertos aspectos de su funcionamiento institucional para ajustarlo a las expectativas de la ciudadanía y los estándares internacionales en la materia.

Los trabajos incluidos en este volumen fueron preparados por dos connotados académicos nacionales y presentados y discutidos con especialistas representativos de un amplio espectro político-ideológico. Se trata de reflexiones sobre un tema esencial para la gobernabilidad democrática en el marco de un régimen democrático chileno: el estado y la calidad de la gobernabilidad democrática sobre el sector de la defensa, a la luz de los eventos acaecidos en los últimos veinte años.

Agradecemos el trabajo de los autores, señores Ángel Flisfisch y Marcos Robledo, investigadores de la Corporación Proyectamérica, a los comentaristas que participaron en la discusión de estos estudios, señores Felipe Agüero y Óscar Izurieta, así como a los centros de estudios que han colaborado continuamente con este proyecto.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo espera que los estudios publicados aquí sean una contribución al debate sobre el funcionamiento de la democracia en Chile.

ANTONIO MOLPECERES

Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en Chile  
Representante Residente Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo, Chile

## INTRODUCCIÓN

El presente informe tiene como objetivo presentar una evaluación sistemática sobre el estado y la calidad de la gobernabilidad democrática sobre el sector de la defensa en Chile, veinte años después de producida una transición democrática desde un régimen autoritario hacia otro democrático. Se busca responder especialmente a las preguntas planteadas en torno al régimen político chileno en el proyecto *Auditoría de la democracia*, y contribuir a un proceso más amplio de reflexión, evaluación y producción de herramientas que puedan servir para un balance de la calidad de la democracia y su gobernabilidad, en este caso, en el ámbito de la defensa nacional.

El informe contiene la elaboración de un marco analítico que orienta la investigación del sector de la defensa durante el período considerado (1990-2010), basado en la bibliografía contemporánea sobre el tema, el registro y análisis histórico-cualitativo del proceso experimentado por la relación civil militar durante el período, y la construcción de un índice cuantitativo de gobernabilidad democrática en el sector, conjuntamente con un análisis diacrónico del proceso de configuración de la gobernabilidad sobre la base de los valores y trayectoria de ese índice.

La gobernabilidad sobre la defensa suele cobrar importancia en procesos de transición o de crisis, pero también suele ser olvidada luego que las democracias ingresan en etapas «normales». Algunos autores, sin embargo, han subrayado que históricamente la democratización ha sido un proceso cíclico en el cual en cada

*ola*<sup>1</sup> se producen sólo pocos casos de democracias consolidadas, y la gran mayoría de los fracasos de los regímenes democráticos en las olas más recientes pueden ser atribuidos a intervenciones militares. Sólo entre 1990 y 1992 se registraron 12 golpes de Estado exitosos y 26 no exitosos (Trinkunas, 2001: 161). A su vez, la *tercera ola* ha dado paso a lo que Larry Diamond denomina una recesión democrática (2008: 12) en la cual el golpe de Estado ha dejado de ser el problema central, y el desafío más revelante para los procesos de consolidación parece ser el de la construcción de regímenes capaces de renovar su legitimidad mediante una gestión democrática eficaz y la construcción de democracias de calidad. En ese contexto, si bien el golpe de Estado deja de ser la preocupación central, no desaparece como amenaza pero, adicionalmente, plantea la necesidad de que los regímenes democráticos sean capaces de desarrollar una gobernabilidad adecuada sobre las fuerzas armadas, la defensa y lo que hoy se denomina el *sector de seguridad* en general.

Los estudios sobre la evolución de la relación civil militar disminuyeron considerablemente en América Latina luego de los procesos de transición democrática. Posteriormente, y a medida de que un porcentaje importante de democracias latinoamericanas comenciar a experimentar dificultades en su consolidación democrática o a exhibir procesos que podrían ser considerados claramente como de *desconsolidación*, con reiteradas *crisis presidenciales* e incluso un retroceso hacia *crisis institucionales* (Valenzuela, 2004; Álvarez y Marsteintredet, 2009; Llanos y Marsteintredet, 2010), ha renacido la necesidad de estudiar y evaluar no sólo la calidad de la gobernabilidad democrática en general, sino también específicamente de la gobernabilidad en el sector de seguridad.

La literatura más reciente señala que la gobernabilidad democrática de la defensa se desarrolla como un continuo entre dos extremos: entre el «control político sobre los militares» que permite

---

1. Utilizamos el concepto de *ola de democratización* definido por Huntington (1991).

al menos un mínimo de libertad poliárquica; y una *governabilidad de calidad de la defensa*, que incluye un control político efectivo, pero que además exige el ejercicio de un gobierno del sector de la defensa eficaz y eficiente y una conducción activa del gobierno democrático sobre todo el espectro de la política pública de seguridad y defensa del país. Ése es el estándar que se espera de una democracia consolidada.

Los relativamente pocos estudios comparados sobre América Latina señalan que la mayoría de los países aún se encuentra más cerca de la primera realidad —del control político más o menos efectivo y muchas veces problemático de los militares—, mientras que muy pocos países se han acercado al paradigma más avanzado: una gobernabilidad de calidad de la defensa. Asimismo, indican que este déficit se incrementa aún más si se amplía la perspectiva y se observa la gestión democrática del conjunto del sector de seguridad del Estado, el cual incluye las fuerzas armadas, las policías y los servicios de inteligencia (Pion-Berlin, 2005, 2006; Dammert, 2007).

Dentro de este contexto, el proceso chileno en el ámbito de la relación civil militar es, con todas sus deficiencias, uno relativamente exitoso dentro del marco latinoamericano (Pion-Berlin, 2008, 2009; Robledo, 2008). Durante el lapso 1990-2010 Chile se ha consolidado como democracia, y ese proceso ha logrado incluir un proceso gradual de fortalecimiento político y —especialmente— institucional de la gobernabilidad democrática en el ámbito de las relaciones civiles y militares. Sin embargo, esta dimensión del proceso de consolidación ha sido cuestionada con tres tipos de argumentos.

En primer lugar, Chile poseyó, al menos hasta el año 2005, una débil institucionalidad de gobernabilidad en defensa. Todos los estudios comparados coincidieron en que, entre todas las transiciones democráticas, el caso chileno fue el que exhibió los mayores niveles de prerrogativas militares<sup>2</sup> y, por lo tanto, tuvo la insti-

---

2. Utilizamos aquí el conocido concepto de Stepan: «the dimension of military prerogatives refers to those areas where, whether challenged or not, the mili-

tucionalidad más débil desde el punto de vista de las herramientas para una adecuada gobernabilidad democrática (Robledo, 2008). Al comenzar el gobierno democrático, las Fuerzas Armadas no sólo instituyeron *enclaves autoritarios* que sólo serían modificados con las reformas constitucionales de 2005, sino que el régimen militar había perfeccionado una estructura institucional de toma de decisiones, gestada a lo largo de varias décadas y conocida como *Estructura Superior de la Defensa*. Lo anterior debilitó severamente la gobernabilidad democrática del país en el ámbito de la seguridad y de la defensa, al introducir altos niveles de militarismo en el Estado y buscar una cierta primacía de las decisiones militares por sobre las civiles en ese ámbito, en la lógica de la *doctrina de la seguridad nacional* posterior a la Segunda Guerra Mundial.

En segundo lugar, la reforma institucional ha sido demasiado lenta. Las principales transformaciones institucionales relacionadas con el sector comenzaron recién a fines de los años noventa, y las reformas más importantes —las reformas constitucionales y la reforma de la Estructura Superior de la Defensa y del Ministerio de Defensa Nacional— sólo fueron promulgadas el 2005 y el 2010, respectivamente, por lo que el fortalecimiento institucional de la gobernabilidad democrática ha sido muy lento en el caso de Chile.

Tercero, la reforma ha sido incompleta, por lo que la institucionalidad continúa siendo precaria. Si bien se han realizado varias reformas importantes, también existen ámbitos importantes de la gobernabilidad democrática de la defensa que aún deben ser perfeccionados institucionalmente (algunos de ellos decisivos, como el de la asignación de recursos), y existen otros ámbitos en los cuales el liderazgo civil es mínimo, como el de la supervisión sobre la planificación estratégica.

En definitiva, el balance es que la gobernabilidad de la defensa chilena ha dado pasos importantes en los últimos años y avanza

---

tary as an institution assumes they have an acquired right or privilege, formal or informal, to exercise effective control over its internal governance, to play a role within extramilitary areas within the state apparatus, or even to structure relationships between the state and political or civil society» (1988: 93).

en una dirección positiva, pero aún se encuentra en un proceso de *transición* desde una institucionalidad militarizada y autoritaria hacia una gobernabilidad de alta calidad democrática.

Sin embargo, los estudios sobre la evolución de las relaciones civiles y militares en Chile han disminuido y la disponibilidad de información es relativamente escasa. Existen pocos estudios recientes sobre el caso chileno (Fuentes, 2006; Agüero y Fuentes, 2009), y los estudios sobre la calidad de la democracia y la gobernabilidad suelen no considerar esta dimensión (y, en general, al sector de seguridad), por lo que la realización del presente estudio es oportuna y relevante. Evaluar la gobernabilidad sobre la defensa en el país donde la relación civil militar ha sido una dimensión central de la historia reciente es, pues, una tarea necesaria.

Para abordar la propuesta anterior, en la segunda parte este trabajo especificará el marco teórico y conceptual dentro del cual se desenvolverá, lo cual permitirá proponer una estructura básica de indicadores para realizar una primera evaluación de carácter general de la evolución de la gobernabilidad de la defensa chilena. La tercera parte analizará la evolución de los indicadores elegidos de gobernabilidad para el sector entre 1990 y el 2010, y la última ofrecerá algunas conclusiones y recomendaciones de política.

Debe subrayarse —a modo de prevención— que no se propone un estudio definitivo, sino una metodología y un análisis preliminar de la evolución de la gobernabilidad de la defensa en Chile, con el objetivo de evidenciar sus avances e insuficiencias, incrementar la transparencia y supervisión existente sobre la defensa en Chile, y contribuir a reducir el déficit de trabajos actualizados sobre esa dimensión de la evolución del proceso democrático chileno. Un análisis completo escapa al objetivo del presente estudio.



## MARCO TEÓRICO, CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

El estudio de las relaciones civiles-militares ha sido una subdisciplina en la ciencia política fuertemente influida por algunos procesos históricos, como la evolución de las relaciones civiles-militares estadounidenses después de la Segunda Guerra Mundial (Huntington, 1957; Janowitz, 1960); los procesos de descolonización y el rol del *man of horseback* en el mundo en desarrollo (Finer, 1962); y lo que Huntington (1991) llamó la *tercera ola* de democratización. En América Latina, los estudios realizados en torno a la *tercera ola* se enfocaron principalmente sobre las doctrinas de seguridad nacional (Stepan, 1973; Varas, 1982, 1986; Varas, Agüero y Bustamante, 1980; Pion-Berlin, 1989), sobre los procesos de transición democrática desde regímenes autoritarios a democráticos (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986; Huntington, 1991; Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela, 1992) y sobre los procesos de consolidación democrática (Linz y Stepan, 1996), en los cuales las aproximaciones predominantes han sido esencialmente neoinstitucionalistas y, dentro de éstas, principalmente neoinstitucionalistas históricas (Thelen y Steinmo, 1992; Agüero, 1995, 2000).

De acuerdo con los estudios de este último período, dada la fragilidad de los nuevos regímenes democráticos, uno de los imperativos más importantes de su consolidación era la posibilidad de regresiones a nuevas intervenciones militares en política. Por lo tanto, una de las características para cualquier consolidación sería la capacidad de las democracias emergentes para ejercer control

civil (Diamond y Plattner, 1996) o la existencia de «supremacía civil» en la relación civil-militar (Agüero, 1995: 19). Los estudios comparados pusieron énfasis en las variaciones del control civil institucional sobre los militares. Uno de los hallazgos más ampliamente aceptados estableció una relación inversa entre el nivel de prerrogativas institucionales militares y las posibilidades de éxito para la consolidación democrática. Una de las formas más aceptadas para evaluar la calidad de las nuevas democracias ha sido, por lo tanto, observar el nivel y la evolución de las prerrogativas militares institucionales en cada país, de acuerdo al concepto propuesto por Stepan,<sup>1</sup> que posteriormente sería recogido en términos parecidos por Juan Samuel Valenzuela (1992), al referirse a cuatro elementos perversos del proceso de institucionalización democrática, de los cuales dos se relacionan eventualmente con las instituciones militares: los poderes tutelares no generados democráticamente y las reservas de dominio de autoridad y de actuación política.

El análisis de las transiciones y las nuevas democracias mostró diferentes niveles de prerrogativas militares. Algunos países llegaron a sus nuevos regímenes democráticos con pocas prerrogativas militares y poderosas instituciones de control civil, mientras que en el lado opuesto hubo países que mostraron altos niveles de prerrogativas militares y débiles instituciones de control civil. La lógica que emanó de esta teoría respecto de este último tipo de

---

1. Stepan fue uno de los primeros académicos que cuestionó la teoría de Huntington sobre el control civil objetivo, que predecía una relación inversamente proporcional entre profesionalización y politización, según lo cual a mayores niveles de profesionalismo militar, menores los niveles de politización. Basándose en la observación de la experiencia latinoamericana, descubrió que dentro del contexto de la Guerra Fría, la creciente profesionalización estaba llevando simultáneamente a un aumento en la politización (Stepan, 1973), y que también los militares presentaban altos niveles de autonomía corporativa (Stepan, 1988). Una tesis similar fue propuesta por Joxe (1970), Varas y otros (1980) y Rouquié (1982). Una década más tarde que Huntington, pero antes que Stepan, Janowitz (1960) había llegado a conclusiones similares a las de este último, pero su estudio se concentró en las instituciones militares y de defensa de los Estados Unidos.

países fue pesimista o, por lo menos, muy escéptica sobre las posibilidades de consolidación. Finalmente, los estudios demostraron que las prerrogativas militares tendieron a ser más poderosas o mayores en el campo de las políticas de defensa y militares, áreas en las cuales hubo también vacíos históricos de liderazgo civil en América Latina.

Tanto en democracias liberales como no consolidadas, los estudios se han concentrado mayoritariamente sobre el problema político del control civil. Lo anterior, debido a la permanente carga de conflictos, en diversos grados, que continúa observándose incluso en las democracias más sólidas, especialmente en Estados Unidos (Dunlap, 1992; Snider y Miranda Carlton-Carew, 1995; Diamond y Plattner, 1996; Desch, 1999; Cohen, 2002; Feaver, 2003; Bruneau, 2006), aunque también existe una tradición importante de estudios tanto sobre problemas en la gestión de la economía de defensa (Sandler y Hartley, 1995), como en otras dimensiones de la gestión de la defensa (Edmonds, 1985).

Con posterioridad a la *tercera la*, los estudios sobre relaciones civiles y militares han abierto nuevos enfoques y nuevas áreas de investigación que pueden ser resumidos desde distintas perspectivas.

Por una parte, desde una perspectiva temática, ha surgido un mayor interés en los efectos del proceso de globalización y surgimiento de fenómenos posmodernos como el género, equidad, operaciones de paz o terrorismo post 2001 (Battistelli, 1997; Weiss, 1999; Moskos, Williams y Segal, 2000).

Sin embargo, la mayor parte de los estudios se ha organizado en torno a tres grandes paradigmas: la perspectiva racionalista, concentrada en el análisis de la acción estratégica (incluyendo construcción de coaliciones, teoría de juego y negociación); el enfoque estructuralista, concentrado en el análisis de las instituciones, incluyendo el institucionalismo histórico; y el paradigma culturalista, que incorpora el análisis de las ideas, creencias, actitudes e interpretaciones a nivel individual, grupal o social (Pion-Berlin, 2001). Una parte de las investigaciones ha vuelto a examinar la vigencia de los pronósticos institucionalistas históricos, tras lo cual

ha emergido un cuadro más sofisticado y nuevos esfuerzos teóricos. Uno de los primeros esfuerzos planteados en esta dirección fue el de Hunter (1997). Utilizando un enfoque teórico racional, Hunter advirtió tempranamente que la vitalidad de los procesos democráticos en Brasil (y fundamentalmente los incentivos electorales de los líderes políticos), pero también de Argentina, Chile y Perú, estaba disminuyendo o restringiendo las prerrogativas militares heredadas del pasado autoritario.

El análisis de las opciones (y razonamiento estratégico) ha sido refinado posteriormente por otros autores, y la tendencia común, desde una perspectiva teórica, ha sido a converger de manera ecléctica, combinando enfoques institucionalistas, racionalistas y culturalistas, en torno a la necesidad de construir explicaciones que combinen adecuadamente la importancia tanto del marco institucional heredado, como de los sistemas de creencias, valores y actitudes; de la capacidad de los actores en competencia para aprovechar oportunidades estratégicas, modificar el balance civil militar, y producir cambios institucionales que estabilicen en el tiempo dichas transformaciones (Pion Berlín, 2001; Trinkunas, 2001; Agüero, 2001; Agüero y Fuentes, 2009; Robledo, 2008). Desde una perspectiva similar, otros autores han planteado la necesidad de ampliar el foco del estudio hacia un espectro que permita comprender mejor la influencia del contexto político en la relación civil militar, incluyendo el desarrollo de coaliciones (Fuentes, 2006, 2009).

Las dificultades que enfrenta la gobernabilidad democrática sobre las fuerzas armadas en América Latina y el resto del mundo también ha creado incentivos para aproximaciones no sólo explicativas, sino que, aunque resultan no normativas, son al menos capaces de identificar estrategias de consolidación democrática y de mejoría de la calidad de la gobernabilidad de la defensa en regímenes democráticos, avanzándose así en la identificación de un número creciente de variables que pueden contribuir en esa dirección, sea en regímenes democráticos o no democráticos (Bruneau y Tollefson, 2006; Bruneau y Trinkunas, 2008). Ha renacido de

esta forma el interés por el estudio de la ingeniería institucional en el ámbito de la defensa, y gran parte de ese esfuerzo se ha concentrado en la operatividad de mecanismos de evaluación de la gobernabilidad de la defensa —como los ministerios de Defensa— incluyendo, pero no limitándose, al control civil.

En esta perspectiva, Thomas Bruneau propuso recientemente conceptualizar la relación civil-militar como una tríada de control civil democrático, eficacia (esto es, capacidad de alcanzar objetivos declarados o, más específicamente, de implementar las políticas públicas definidas) y eficiencia (alcanzar esos objetivos al menor costo posible) (Bruneau y Trinkunas, 2008; Bruneau, 2010), produciéndose un cierto encuentro entre la agenda de investigación sobre relaciones civiles-militares y la literatura sobre la gobernabilidad, el problema del gobierno efectivo y la calidad de la democracia (O'Donnell, Vargas e Iazzetta, 2004).

La perspectiva señalada anteriormente ofrece ventajas para los efectos de evaluar, aunque sea de manera preliminar, la gobernabilidad de la defensa en un país determinado, puesto que permite identificar un conjunto básico de variables generalmente aceptadas. Por esta razón, este trabajo se basará en términos generales en la conceptualización propuesta por Bruneau (2010), y propondrá que una democracia consolidada (o liberal) logra desarrollar una gobernabilidad democrática de la defensa cuando al menos cuenta con instituciones de control civil, con instituciones y una gestión política apropiada que otorga eficacia y eficiencia a la gestión democrática, así como con una participación apropiada de las fuerzas armadas en dicho proceso, es decir, de un nivel apropiado de subordinación, en que la contestación y capacidad de los militares para eludir (*shirk*) el cumplimiento de las órdenes civiles está por debajo de un nivel máximo crítico que se puede aceptar (Feaver 2003; Pion-Berlin y Trinkunas, 2009). Las variables seleccionadas no aspiran a una propuesta teórica comprehensiva, puesto que existen otras dimensiones que pueden ser legítimamente consideradas, como las de tipo cultural (Fitch, 2001) o políticas (Fuentes, 2006). Sin embargo, el conjunto seleccionado permite dar cuenta

de un consenso básico entre las principales corrientes teóricas y normativas.

En la siguiente sección se definirán las variables seleccionadas, se seleccionarán conceptualizaciones operacionales adecuadas a cada variable y se construirá una propuesta preliminar para evaluar la evolución de la gobernabilidad democrática en el ámbito de la defensa en Chile entre 1990 y 2010.

## CONTROL CIVIL

La idea del *control civil* como variable fundamental fue planteada por primera vez por Samuel Huntington (1957), aunque desde entonces el concepto ha evolucionado hasta otros más ampliamente aceptados, como el de *supremacía civil* propuesto por Agüero (1995), esto es, «la capacidad del gobierno civil democráticamente elegido para conducir una política general sin interferencia de los militares, para definir el objetivo y organización general de la defensa, para formular y conducir la política de defensa, y monitorear la implementación de la política militar» (1995: 19).<sup>2</sup> El concepto de control civil en forma demanda asimismo tres dimensiones institucionales constitutivas: instituciones de control; instituciones de representación, supervisión, transparencia y participación; e instituciones ejecutivas.

### a. Instituciones de control

La existencia de instituciones de control político de rango tanto constitucional como legal, debe establecer una subordinación sin cuestionamientos de los mandos militares a las autoridades políticas, y una clara cadena de mando sobre la toma de decisiones. La literatura suele concentrarse en la relación político-militar y, especialmente, entre gobiernos y fuerzas armadas, enfatizando especialmente la ausencia o presencia de prerrogativas militares.

---

2. Traducción de los autores.

El control debe considerar asimismo la gestión de las instituciones judiciales y si existe observancia del estado de derecho. Esto es especialmente importante en países que experimentaron transiciones a la democracia y procesos de justicia transicional como consecuencia de violaciones a los derechos humanos perpetradas por agentes del Estado, especialmente militares y policías, porque permite evaluar el grado de gobernabilidad y subordinación o contestación en el área más sensible. Por eso, será importante evaluar la existencia de procesos de justicia transicional y el nivel de cumplimiento de fallos judiciales por parte de las fuerzas armadas. Por lo anterior, es importante observar la existencia de procesos judiciales sobre otras dimensiones importantes, como el control de la probidad en el ámbito penal.

#### **b. Instituciones de representación, supervisión, transparencia y participación**

En el primer caso —instituciones de representación—, se trata del nivel de participación y facultades de los miembros del Poder Legislativo en el relacionamiento político militar, el cual puede ser desagregado analíticamente en dos categorías. Primero, junto con las facultades propiamente legislativas, el balance de poder de las democracias normalmente asigna al Poder Legislativo influencia importante en la definición de políticas. Las facultades varían según el país, pero se entiende que en democracia, e incluso en los regímenes presidencialistas, los parlamentos tienen legitimidad para intervenir de una forma u otra en todo el espectro del debate público sobre la defensa, incluyendo la asignación de recursos. Segundo, los parlamentos tienen un espectro de prerrogativas no cuestionadas, siendo la más importante la de la supervigilancia sobre las acciones o ámbitos de responsabilidad del Ejecutivo. Por ello es importante evaluar la existencia de comisiones parlamentarias permanentes y especializadas, así como el ejercicio de la facultad fiscalizadora mediante la constitución de comisiones investigadoras (Giraldo, 2006).

La supervisión no se limita, sin embargo, al Poder Legislativo. Supone además la existencia de agencias o instituciones especializadas y autónomas —como es el caso en Chile de la Contraloría General de la República—, pero con capacidad de auditoría efectiva sobre la defensa nacional, incluyendo las fuerzas armadas. En algunas democracias constitucionales, también incluye el control constitucional mediante instituciones autónomas.

En el caso de la existencia de instituciones que otorguen transparencia a la gestión pública, su relevancia adquiere un ribete especial en el ámbito de la defensa. Los estudios sobre gobernabilidad han establecido la existencia de una fuerte correlación entre corrupción y gobernabilidad, y desde una perspectiva comparada, la defensa ha sido categorizada en el nivel 13 entre los sectores más corruptos dentro de la gestión de los recursos públicos a nivel global, y octava en la lista sobre «captura del estado» (Transparency International, 2008). Los efectos específicos de la corrupción en la defensa son múltiples. Informes recientes de la OTAN los organizan en cinco tipos: distracción de recursos escasos; limitación de la efectividad operacional; disminución de la legitimidad de la institución de la defensa y de la moral institucional; vulnerabilidad ante la introducción de amenazas directas a la seguridad; y en situaciones en que existan amenazas internas o externas al Estado, eventual agravamiento de sus bases de seguridad (Tagarev, 2010: 6-11).

Chile ha sido clasificado en el lugar 25 del Corruption Perceptions Index 2009 de Transparency International, por lo que desde una perspectiva comparada —y a pesar de la existencia de casos de corrupción— su evaluación general es relativamente favorable, aunque evidencia importantes debilidades institucionales que deben ser superadas. Asimismo, en el Bribe Payers Index 2008, las instituciones de la defensa de Chile son percibidas por los ejecutivos entrevistados como las menos corruptas entre 15 sectores, con una calificación de 2,2 en un rango de entre 1 (nada corrupto) y 5 (extremadamente corrupto).

Finalmente, la supervisión y la participación, y en alguna me-

didada la representación, suponen la existencia de instituciones de participación de la sociedad civil, centros de estudios, y los medios de comunicación, o el ejercicio de la ciudadanía en el área de la defensa más allá del exclusivo ámbito de los integrantes de las instituciones del régimen político (Iazzetta, 2004: 1).

### c. Instituciones ejecutivas

La posibilidad de ejecutar políticas generadas democráticamente en el ámbito de la defensa descansa en la existencia de dos instituciones ejecutivas esenciales: los ministerios de Defensa y las Fuerzas Armadas en tanto instituciones militares profesionales.

Existe un consenso creciente en torno a la idea de que los ministerios de Defensa cumplen funciones esenciales para una adecuada gobernabilidad democrática sobre la defensa. Bruneau y Goetze, en uno de los trabajos recientes más completos sobre el tema, señalan que los ministerios de Defensa cumplen cuatro funciones principales: estructurar las relaciones de poder entre los líderes civiles democráticamente elegidos y los mandos militares; definir y asignar responsabilidades entre civiles y militares; maximizar la efectividad en el empleo de las fuerzas armadas; y maximizar la eficiencia en el uso de los recursos de la defensa (2006: 78-95). En otras palabras, los ministerios de defensa son los responsables políticos y administrativos de la formulación, ejecución y supervisión del ciclo completo de la política pública de defensa, incluyendo la política militar —también entendida como los roles y misiones de las fuerzas armadas—, y la asignación de recursos. Aunque las autoridades políticas no necesitan ser expertos en estrategia militar (tarea del profesional militar), sí son responsables de establecer los objetivos políticos de la estrategia militar y de supervisar políticamente la ejecución de la estrategia, lo que ocurre mediante la supervisión *ex ante* y *ex post* de las operaciones militares (Cohen, 2002).

Las fuerzas armadas son las instituciones que ejecutan profesionalmente los roles y las misiones asignadas. La existencia de

instituciones militares profesionales es una condición necesaria para la existencia de la democracia y una gobernabilidad democrática de la defensa, porque de esa forma se establecen los procedimientos de control y las normas para las instituciones que detentan el monopolio del uso de la fuerza legítima del Estado, incluyendo el reclutamiento, la educación, el equipamiento, el entrenamiento, la promoción, el empleo mismo de la fuerza (doctrina), y el retiro, entre otros aspectos (Huntington, 1985; Janowitz, 1971; Bruneau, 2010).

Desde el punto de vista institucional del control del poder político sobre las instituciones militares profesionales, una variable central para definir el carácter democrático de la relación civil militar, esto es, la existencia de control civil efectivo, es la existencia o ausencia de prerrogativas militares institucionalizadas (Stepan, 1988). Lo anterior, incluso durante periodos democráticos, sea porque son heredadas de periodos autoritarios, o porque son construidas incluso en democracias en razón de una deficiente gobernabilidad democrática.<sup>3</sup>

## EFICACIA

La introducción de la eficacia —entendida como «la capacidad para implementar las políticas formuladas, con los resultados deseados» (Linz 1978: 20-22, citado por Bruneau, 2010: 7)— como indicador de gobernabilidad —y en definitiva, como indicador de *agency*— agrega una segunda dimensión estratégica para la sustentabilidad democrática, porque, como señala Diamond, la causa fundamental de la recesión democrática ha sido «la falla de muchas de las nuevas democracias para actuar decentemente en la generación de desarrollo, paz social, y buena gobernabilidad» (2008: 12).<sup>4</sup>

---

3. En el caso de Chile, algunos de los estudios sobre el proceso histórico de construcción de prerrogativas militares se encuentran en Varas, Agüero y Bustamante (1980) y García y Montes (1994).

4. Traducción de los autores.

Los estudios sobre gobierno también han incorporado los conceptos de eficacia y eficiencia. En el caso de Chile, Marcela Guzmán define eficacia como el «grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el área, o la institución como un todo, está cumpliendo con sus objetivos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. Es posible obtener medidas de eficacia en tanto exista claridad respecto de los objetivos de la institución» (2003: 14).

La evaluación de la eficacia —o del *delivery*— de la democracia en el ámbito de la defensa es, por tanto, necesaria. Es necesario evaluar si una vez en el poder, los gobiernos están siendo capaces de transformar la realidad que han heredado, mediante políticas públicas en un periodo acotado de tiempo, y si las instituciones militares cumplen o no las misiones y roles que se les han encomendado. Nuestro enfoque acoge así lo propuesto por Bruneau, en el sentido de que la efectividad se relaciona con el empleo de las fuerzas armadas (Bruneau, 2006: 80), pero otorga igual o mayor importancia a la capacidad de los gobiernos para generar y llevar adelante políticas públicas en el ámbito de la defensa y, en definitiva, gobernar sobre un sector históricamente carente de gobierno civil (Robledo, 2008; Serra, 2008).

En la experiencia latinoamericana, la eficacia ha resultado ser la dimensión más compleja y difícil de alcanzar, generando, en la mayoría de los casos, situaciones de gobernabilidad aparentemente exitosas desde el punto de vista del control político civil, pero profundamente deficitarias desde una perspectiva de la calidad de la gobernabilidad democrática. En algunos de los pocos estudios comparados recientes de la región en el ámbito de las relaciones civiles y militares, David Pion-Berlin ha subrayado las extensión y profundidad de las debilidades y carencias que se observan en la mayoría de las democracias latinoamericanas para avanzar más allá del control civil, y generar políticas públicas transformadoras (Pion-Berlin, 2005, 2006). En palabras de Narcís Serra, se trata de «una situación en la que los militares no intervienen en política ni intentan golpes de Estado, pero en la que los civiles no deciden

sobre los temas propios de las fuerzas armadas (...). Sin embargo, el hecho de que la situación sea estable, no quiere decir que se haya logrado la correcta articulación de las fuerzas armadas en la administración del Estado desde la óptica del funcionamiento democrático» (Serra, 2008: 53).

La eficacia como variable en la gobernabilidad se refiere entonces, en el ámbito de la defensa, a la existencia y ejecución efectiva de programas de gobierno, de documentos de gran estrategia nacional; de políticas públicas explícitas y definidas, susceptibles de ser evaluadas; y/o a la existencia de políticas de defensa y, muy especialmente, de política militar. La definición de políticas públicas —y su expresión programática en documentos institucionales— debe ser asumida como una de las dimensiones más importantes para evaluar la capacidad transformadora (*agency*) de los actores políticos desde las instituciones democráticas en el ámbito de la defensa y, asimismo, de los niveles de gobernabilidad alcanzados. Adicionalmente, los sistemas de defensa nacionales deben sancionar estrategias militares nacionales, conjuntas e institucionales (en cada rama de las fuerzas armadas) definidas mediante instituciones democráticas, a partir de las cuales deben generarse los roles y las misiones específicas que deberán ser cumplidas por las fuerzas armadas, las cuales pueden variar de acuerdo al contexto político, internacional y estratégico de cada país.

Un aspecto central en este plano, es que las autoridades políticas estén o sean informadas sobre el diseño estratégico generado por las fuerzas armadas, y que la planificación estratégica, incluyendo las reglas de enfrentamiento, sea consistente con los objetivos definidos por las políticas públicas, tarea que, en lo más relevante, normalmente corresponde a los ministerios de Defensa, pero también a las instituciones en las cuales se produce la interacción entre la política y la estrategia —especialmente las instituciones responsables de las relaciones exteriores—, cuyas modalidades varían de acuerdo a la evolución democrática.<sup>5</sup>

---

5. El debate sobre la relación entre política y estrategia es tan antiguo como el Estado. Sin embargo, en este caso se observará una clara distinción conceptual

Las misiones tradicionales, o típicamente modernas, de las fuerzas armadas son aquellas vinculadas a la defensa ante una amenaza externa a la integridad territorial del Estado. No obstante, el registro histórico revela que, bajo diferentes contextos históricos de mayor o menor gobernabilidad, el espectro de las misiones exhibe oscilaciones hacia ámbitos externos e internos. Entre los roles externos más allá de la defensa territorial destacan la participación en sistemas de seguridad colectivos (alianzas militares) o cooperativos (resolución de dilemas de seguridad mediante regímenes de cooperación, operaciones de paz<sup>6</sup>). Entre los roles internos destacan los roles policiales (inteligencia interna, contra insurgentes, anti terroristas, antinarco tráfico) y desarrollistas (industria militar, obras públicas, asistencia ante desastres humanitarios e incluso bomberos).<sup>7</sup>

### Mecanismos de evaluación de la efectividad

Existe consenso acerca de la importancia de la evaluación de la eficacia de las políticas públicas. A nivel del Poder Ejecutivo, existe una amplia literatura sobre control de gestión, incluyendo el caso de Chile.<sup>8</sup>

Sin embargo, existen opiniones encontradas sobre las metodologías para evaluar la eficacia en la gestión de bienes públicos absolutos como la defensa. Por ejemplo, con frecuencia se suele invocar la ausencia de conflicto como una forma de evaluar en términos muy generales la efectividad de una política de defen-

---

entre política y estrategia, como una forma de diferenciarla del uso frecuente —errado a nuestro juicio— del concepto de lo *político-estratégico* en la jerga de la comunidad de defensa chilena. Respecto del concepto *político-estratégico*, véanse Cheyre (1986) y Ministerio de Defensa Nacional (1997).

6. Aunque suele ser olvidado, los países de América Latina aún adscriben a dos alianzas internacionales: la ONU y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (con la excepción de Cuba).

7. Para un análisis comparado y extenso sobre la ampliación de los roles efectivamente asignados a las fuerzas armadas en el mundo, véase Shemella (2006).

8. Véase Consorcio para la Reforma del Estado (2009).

sa. Sin embargo, es posible que los gobiernos democráticos desarrollen indicadores para evaluar el cumplimiento de sus políticas públicas, por lo cual es posible evaluar las políticas públicas de defensa y los planes estratégicos, incluyendo el equipamiento, entrenamiento y despliegue efectivo de los medios militares para los roles y misiones asignados.

En el ámbito militar, las fuerzas armadas deben contar con instrumentos de evaluación de su efectividad como instrumento militar, existiendo diversos tipos de metodologías, las cuales incluyen la realización de ejercicios militares.

## EFICIENCIA

El logro de una gestión eficiente del Estado y de la defensa en particular —eficiencia entendida como la «elección de alternativas que producen el mayor resultado para la aplicación dada de recursos» (Simon, 1961: 179, citado por Bruneau, 2010: 8)— constituyen un imperativo de gobernabilidad. El uso lo más eficiente posible de los recursos en defensa es un indicador importante de la capacidad de los gobiernos para gobernar sobre las instituciones militares, especialmente si se considera la tradicional importancia (y relativa inelasticidad) del gasto de defensa en relación al producto nacional y, eventualmente, la existencia de prerrogativas militares institucionales diseñadas justamente para hacer más difícil el control sobre la eficiencia del gasto *ex ante* y *ex post*.

Al igual que respecto al concepto de eficacia, la teoría de gobierno también otorga importancia al concepto de eficiencia. Nuevamente, Guzmán señala que el concepto de eficiencia «describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto (bien o servicio) y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producción. En otros términos, se refiere a la ejecución de las acciones, beneficios o prestaciones del servicio utilizando el mínimo de recursos posibles» (2003: 14). La evaluación de la eficiencia es un concepto más problemático en la gestión de la defensa que el de eficacia, debido a las dificultades

que existen en el caso de los bienes públicos. La economía de la defensa ha establecido que debido al carácter de bien público perfecto, la eficiencia de la defensa no puede ser evaluada mediante mecanismos de mercado, sino mediante metodologías de costo-efectividad (Levin y McEwan, 2001).

Existen razones importantes para distinguir entre eficiencia y eficacia en la gestión de la defensa, y existen asimismo mecanismos que al menos permiten una aproximación a lo que podría ser considerado un umbral mínimo de eficiencia en el uso de los recursos asignados a la defensa nacional si lo que se desea es evaluar su gobernabilidad. Por eso, se proponen al menos tres variables intervinientes para lograr, al menos, una aproximación a una noción de eficiencia en la gestión económica de la defensa.

#### **a. Asignación de recursos coherente con políticas y planes**

La asignación de recursos en la defensa y las fuerzas armadas debe ser coherente con los objetivos políticos generales de la gestión democrática, política y macroeconómica, así como con los objetivos de la política militar y de la estrategia definidos mediante instituciones democráticas de la defensa. Se entenderá, por tanto, que una asignación económica por parte del Estado que no se ajuste a los parámetros anteriores es, por definición, una asignación ineficiente, porque supone desviar recursos hacia actividades distintas a las establecidas por las autoridades políticas. Por tales razones, interesa determinar si en este ámbito el marco normativo e institucional, así como la gestión propiamente tal, facilita o dificulta una asignación y gestión consistentes. En el caso chileno, éste continúa siendo un área de gran importancia, debido a la persistencia de prerrogativas militares sobre la asignación de recursos.

## **b. Modernización de la gestión de los recursos**

La gestión de los recursos de la defensa es una disciplina que ha evolucionado rápidamente en las últimas décadas a nivel internacional, existiendo diferentes modelos que impactan de diferente manera la optimización del uso de recursos escasos asignados, por lo que su análisis es necesario a la hora de evaluar la eficiencia relativa de la defensa de un país. Asimismo, la existencia de procesos de modernización de la gestión puede ser un indicador de fortalecimiento de la gobernabilidad. En el caso de la defensa chilena, ésta se encuentra en un proceso de transición hacia modelos más avanzados de gestión, sin que se conozcan, hasta ahora, evaluaciones internas o externas sobre su desempeño. El objetivo mínimo de una evaluación de la gobernabilidad en este ámbito es identificar al menos la ausencia o presencia de procesos de modernización de la gestión económica en el conjunto de las instituciones relacionadas con la gestión económica de la defensa, especialmente el Ministerio de Defensa y Fuerzas Armadas, así como el Ministerio de Hacienda.

## **c. Transparencia y *accountability* sobre la gestión de los recursos de la defensa**

La existencia de instituciones de control y *accountability* de carácter específico sobre los recursos es entonces no sólo un indicador básico de gobernabilidad, sino también de la eficiencia de su asignación y gestión, porque en un ambiente dado de riesgos, permite proveer el bien público defensa a un costo aceptable y más cercano a lo óptimo.

Las estrategias más aceptadas consisten en el diseño de instituciones que reduzcan tanto los beneficios marginales, como del aumento de los costos marginales de los actos de corrupción (Tagarev, 2010: 14). Por ello, la evaluación de la eficiencia en el uso de los recursos de la defensa debe considerar la existencia de instituciones de orientadas específicamente a transparentar y supervisar la asignación y gestión de los recursos.

## CONDUCTA

Junto con dar cuenta de la evolución de las instituciones de control, la efectividad y la eficiencia en la gestión, una metodología de la evaluación de la gobernabilidad sobre la defensa necesita evaluar si la conducta de las fuerzas armadas es consistente con los estándares democráticos a lo largo del tiempo, en términos de un espectro que oscila entre el golpe de Estado y una relación político militar normal en un régimen democrático liberal consolidado. Es por eso que en el desarrollo de la gobernabilidad democrática la conducta de las fuerzas armadas tiene un valor equivalente al del resto de las variables: un acto de contestación definitivo, como puede ser un golpe de Estado, puede terminar en un solo acto con el conjunto de las instituciones democráticas de control, eficacia y eficiencia y situar a la sociedad bajo el mínimo poliárquico. En el extremo opuesto del espectro, en contextos democráticos normales, la relación político militar no debe entenderse como la ausencia de conflictos o desacuerdos, sino como la resolución de dichos desacuerdos conforme la institucionalidad democrática que establece supremacía civil (política) en la toma de decisiones.

El estudio de las experiencias de democracias tanto consolidadas como en proceso de consolidación indica también que existen combinaciones múltiples y, por lo tanto, realidades más complejas, destacando dos tipos de relaciones que, en el caso de Chile, pueden ser especialmente relevantes. Por un lado, es posible observar casos en los cuales se registran procesos de disminución gradual de la contestación e incremento de la gobernabilidad en ausencia de instituciones democráticas para la relación civil militar (Robledo, 2008). Por el otro, la expresión más frecuente del conflicto civil militar en democracias consolidadas no es sólo la contestación abierta (Snider y otros, 1995; Bacevich, 1997), sino modalidades más complejas que pueden ser ordenadas en dos extremos. Como ha señalado Pion-Berlin, uno de los extremos es la existencia de simple control civil, en Estados débiles, carentes de instituciones o recién comenzando a avanzar hacia una gobernabilidad democrática.

tica fuerte. Son los casos donde la democracia sobrevive y, como reza el dicho latinoamericano, «unos hacen como que mandan y otros hacen como que acatan». A partir de allí, existe un espectro de casos en los cuales la variable dependiente es el fortalecimiento de la gobernabilidad. Sin embargo, incluso en los casos de democracias consolidadas, una de las manifestaciones más frecuentes de la tensión civil militar es el *shirking* o la búsqueda de modalidades para no cumplir una orden sin rechazarla abiertamente, fenómeno estudiado tanto en Estados Unidos (Feaver, 2003), pero también registrada en América Latina (Pion-Berlin y Trinkunas, 2009).

De esta forma, el conflicto civil militar en democracia puede asumir las siguientes manifestaciones: i) crisis de régimen político; ii) crisis presidenciales o políticas; iii) crisis sectoriales; y iv) *shirking*. Las dos primeras denotan democracias no consolidadas y una gobernabilidad débil. Si los conflictos se mantienen entre la tercera y la cuarta, entonces es posible asumir que existe una gobernabilidad democrática consolidada.

La conclusión es, por lo tanto, que la existencia de instituciones de control es una condición necesaria pero no suficiente para evaluar la gobernabilidad. Junto a éstas, las democracias deben ser capaces de ejercer las atribuciones de gobierno, por lo que la gobernabilidad debe considerar la observancia o práctica efectiva de relaciones civiles militares democráticas, de subordinación y/o de contestación, adquiriendo importancia el registro histórico del ejercicio del control político (identificando episodios de crisis y su resolución), de eficacia (tanto civil como militar) y de eficiencia. En definitiva, el ejercicio del gobierno.

Finalmente, el cuadro 1 resume el conjunto de elaboraciones conceptuales y conceptual-operacionales anteriormente desarrolladas.

A partir de ese marco analítico, se ha llevado a cabo la recolección de información y datos para el análisis empírico de la evolución o trayectoria de la gobernabilidad en el sector de la defensa entre 1990 y 2010.

**Cuadro 1**  
Resumen modelo analítico gobernabilidad en defensa

Marco institucional			Evolución efectiva de la gobernabilidad conforme ocurrencia de eventos			
			Año	Año	Año	Año
		Variables específicas				
Instituciones de control civil/ ausencia o presencia de prerrogativas militares 25%	Instituciones de control	1. Constitucionales				
		2. Legales				
		3. Judiciales				
	Instituciones de representación, transparencia, supervisión y participación	4. Legislativo				
		5. Auditoría independiente				
		6. Normas generales de transparencia				
	Institucionales de ejecución/cadena de mando:	7. Ministerios de Defensa				
		8. Instituciones militares profesionales				
Eficacia: Gestión institucional y política de gobierno 12,5%	Formulación, ejecución efectiva y renovación de políticas públicas explícitas y definidas susceptibles de ser evaluadas	9. Documentos de programa/gran estrategia nacional definidos por autoridades democráticas				
		10. Políticas relacionadas con el sector (DDHH)				
		11. Política de defensa				
		12. Política militar				
	Existencia de estrategias militares nacionales definidas democráticamente y consistentes con las políticas públicas.	13. Planificación estratégica conjunta aprobada por autoridades políticas				
		14. Existencia de estrategias de desarrollo institucionales de las FF. AA. consistentes con políticas públicas y planificación conjunta				
		15. Ejecución efectiva de los planes y de los programas, incluyendo el equipamiento y despliegue de los medios militares para los roles y misiones asignados.				
Eficiencia: Gestión institucional y políticas de gobierno 12,5%	Asignación presupuestaria coherente con políticas y planes.	16. Asignación presupuestaria coherente con políticas y planes.				
	Modernización de la gestión de recursos.	17. Modernización de la gestión de recursos.				
	Transparencia y accountability sobre la gestión de los recursos.	18. Transparencia y accountability sobre la gestión de los recursos.				
Conducta militar 50%	Subordinación	19. Actos de subordinación				
	Contestación	20. Actos de contestación.				



## ANÁLISIS EMPÍRICO DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DE GOBERNABILIDAD: ASPECTOS METODOLÓGICOS

La pregunta crucial al evaluar la calidad de una democracia desde el punto de vista de la gobernabilidad del sector de las políticas de defensa, instituciones militares y políticas militares, es cuánta gobernabilidad hay o se observa en un momento determinado, o durante un cierto período de tiempo. En otras palabras, la gobernabilidad existente respecto de un sector determinado no es una suerte de atributo dicotómico de la operación de la democracia de que se trata, que permita una respuesta simple a la pregunta en cuestión: hay gobernabilidad o no hay gobernabilidad. Contrariamente, se parte aquí de la premisa que la gobernabilidad en general, y en el sector de la defensa en particular, es un problema de grado: hay democracias donde la gobernabilidad del sector es alta; en otras, quizás la mayoría, alcanza valores intermedios; y obviamente en la distribución de valores de ese indicador que se pudiera llegar a identificar debe existir un extremo —una cola— de democracias de gobernabilidad muy baja o casi inexistente. El problema reside entonces en cómo medir la gobernabilidad en el sector de la defensa, y se trata de un problema de no fácil resolución.

Una posibilidad consiste en suponer que se puede construir un modelo institucional paradigmático de gobernabilidad democrática del sector de la defensa a partir del modelo analítico expuesto en el cuadro 1, al que se puede atribuir un alto grado de universalidad, que permita identificar de manera precisa todas las variables específicas que lo componen, variables que se refieren

a instituciones y a la operación de ellas, y asignar a cada una de ellas un rango de valores igualmente preciso. A la vez, se podría construir un procedimiento o algoritmo razonablemente justificado que permitiera agregar los valores de cada variable, con un índice de gobernabilidad como resultado. Aplicado al modelo institucional paradigmático universal, es decir, el modelo que toda democracia debería exhibir, ese valor agregado constituiría el valor máximo que puede asumir ese índice. Para los efectos de la investigación y análisis empíricos de una democracia determinada, sería entonces necesario medir cada una de las variables, aplicar el algoritmo de agregación de valores, y obtener así un índice de gobernabilidad para esa democracia, comparable con los índices de otros países, o estimando la distancia que lo separa del valor máximo teórico ideal.

Ciertamente, la estrategia indicada se puede utilizar y probablemente gran parte de los índices hoy en boga para la medición de gobernabilidad, democracia, estado de derecho, efectividad gubernamental, etcétera, se fundamentan en una visión parecida a ésta sobre cómo resolver el problema. No obstante, hay diversos hechos y circunstancias que apuntan hacia otras estrategias posibles, que a nuestro juicio son más convenientes en cuanto a su empleo en el caso específico de la gobernabilidad democrática del sector de la defensa en Chile.

Lo primero que hay que subrayar son dos aspectos teóricos importantes. El primero es que la gobernabilidad, a la inversa de lo que sucede con los edificios o infraestructuras físicas que son una de las partes constitutivas de una institucionalidad, sigue la suerte de toda institucionalidad: es invisible. Segundo, la gobernabilidad, al igual que toda institucionalidad, es una configuración de muy diversos elementos —reglas, normas, actores, expectativas, estrategias, niveles jerárquicos, pautas de interacción, bases de recursos, incentivos positivos y negativos, sanciones, etc.— que trascienden una simple suma de los valores de un conjunto de variables (Ostrom, 1997). En el nivel conceptual, lo que permite denominar legítimamente como gobernabilidad democrática de la

defensa una configuración institucional determinada es el objetivo primordial que la orienta: hacer de las fuerzas armadas agentes de un subconjunto de autoridades que ocupan las posiciones de más alta jerarquía en la estructura política republicana, que a su vez actúan como principales de esos agentes (Feaver, 2003), respecto del conjunto de materias y temas señaladas en el capítulo anterior, que confluyen a definir lo que es gobernabilidad democrática en el sector de la defensa. No obstante, esas configuraciones pueden adoptar modalidades muy diversas y no se divisan razones para que a una de ellas se adjudique un valor paradigmático. Lo que interesa al analizar una configuración en cuanto gobernabilidad democrática, o analizar el proceso por el que se va construyendo esa configuración, es la medida en que, en diversas situaciones, materias y temas, la relación agente-principal se cumple o no.

El esfuerzo por medir globalmente la gobernabilidad, como si se tratara de un objeto físico con contornos bien delimitados, no sólo encuentra problemas teóricos. En el modelo analítico del cuadro 1, hemos procurado descomponer el fenómeno de la gobernabilidad global del sector de la defensa en las que nos parecen ser las dimensiones principales de una configuración plausible de ese fenómeno, y este esfuerzo ha terminado por caracterizarlo como algo altamente complejo. Las cuatro dimensiones básicas —control, eficacia, eficiencia y comportamiento o conductas— se descomponen en veinte variables, y probablemente varias de ellas admitirían una diversidad de indicadores. Aún manteniéndose en un plano puramente abstracto o teórico, la complejidad presente e implícita en ese marco analítico generaría no sólo una configuración institucional paradigmática o ideal sino varias, las cuales a su vez producirían índices distintos.

Por lo demás, la realidad comparada no muestra la existencia de una única configuración de instituciones, prácticas, rutinas, reglas, normas, estrategias y comportamientos a la que quepa atribuir la calidad de ser el instrumento de gobernabilidad democrática, al que deberían ajustarse todas las democracias. Contrariamente, lo que se observa es una variedad significativa de configuraciones

de gobernabilidad, y si bien todas ellas contienen un núcleo duro, que es lo que permite hablar de gobernabilidad democrática, la diversidad de instituciones, prácticas, rutinas, comportamientos, etcétera, es más que importante. Esa variedad responde a rasgos básicos de los regímenes políticos (presidencialismos, semipresidencialismos, parlamentarismos, monarquías constitucionales, etc.), pero también a especificidades nacionales, particularmente a especificidades nacionales asociadas a los respectivos procesos de desarrollo político.

En ningún país las características de la relación civil militar han sido siempre las mismas, y pese a las analogías y similitudes, la trayectoria histórica del desarrollo de esa relación es propia de cada país e influye de manera determinante en la modalidad de gobernabilidad que en definitiva termina por configurarse y estabilizarse. Puesto de otra manera, la trayectoria temporal (histórica) es de por sí una variable explicativa de primer orden tanto respecto de la relación civil militar como de la gobernabilidad de la defensa. En otras palabras, la gobernabilidad, en cuanto a la modalidad que asume, se explica por la trayectoria temporal del proceso que va conduciendo a ella, y esa trayectoria es una variable que la explica en gran medida: la gobernabilidad «depende del tiempo», es *time dependent* (Pierson, 2004), y para explicarla «la historia importa». La trayectoria que va configurando y consolidando la gobernabilidad del sector de la defensa es una variable que explica en gran medida los rasgos y temporalidades de la configuración más estable que finalmente se obtiene.

En virtud de las razones anteriores, hemos optado por una estrategia de análisis cuyo objeto no es la gobernabilidad en el presente, tratada de manera sincrónica, sino el proceso de generación de la configuración de gobernabilidad democrática a partir de 1990 y hasta el año 2010, tratada de modo diacrónico. La estrategia escogida no busca estimar solamente, por ejemplo, el nivel o magnitud que alcanza la eficacia en un año, sino medir el progreso, o el retroceso, experimentado por la eficacia durante el año en cuestión. Con esta finalidad, basándose en el concepto

de que gobernabilidad implica una relación de principal-agente entre militar y autoridad política respecto de las dimensiones y variables expuestas en el cuadro 1, se ha recolectado toda la información que ha sido posible hallar para el año de que se trate sobre eventos, situaciones, acontecimientos o hechos acontecidos en los diversos ámbitos descritos en el capítulo anterior, a los que quepa atribuir el significado sea de un avance o una contribución positiva a la gobernabilidad, sea de un retroceso o impacto negativo en la gobernabilidad, es decir, donde quepa atribuir un significado de afirmación de la relación principal-agente, o contrariamente donde el sentido es de una negación de esa relación. Por economía del lenguaje, se empleará la palabra *evento* en todos los casos.

El registro o archivo de eventos a partir del cual se ha realizado el análisis que aquí se presenta no es exhaustivo. En el período que va desde el 11 de marzo de 1990 hasta el 31 de diciembre del 2009, el ámbito de lo que atañe a la relación civil-militar, o de lo que se podría denominar el dominio fáctico de la relación civil-militar, debe incluir necesariamente una infinidad de acaecimientos, cuyo nivel de objetivación habría permitido que quedaran registrados de una u otra manera —que dejaran huellas perceptibles y provistas de una permanencia importante—, y de este modo habría sido posible incorporarlos al catastro de eventos que constituye la base de datos en que descansa la presente investigación. No obstante, un gran número de esos acaecimientos, con certeza la gran mayoría de ellos, simplemente no quedaron registrados. Es más que plausible suponer que existieron, pero hoy no es posible recuperarlos. Por ejemplo, sería interesante contar con un registro de las conversaciones informales entre oficiales que fueron críticas o simplemente hablaron mal de los gobiernos democráticos a partir de 1990, o bien de los análisis confidenciales o informales hechos por las cúpulas militares durante el período y del sesgo de esos análisis y opiniones. De la misma manera, enriquecería el estudio contar con un catastro de situaciones cotidianas en que oficiales militares hicieron objeto de desaires o comportamientos inadecuados a autoridades o funcionarios civiles de distintos niveles. El

universo teórico de eventos relevantes para este estudio es mucho más amplio, y en términos de varios órdenes de magnitud, que el registro que finalmente constituye su base de datos y, por consiguiente, imposible de identificar. En ese sentido, si bien el registro empleado constituye un subconjunto de ese conjunto mucho más amplio, no es de ninguna manera una muestra de ese universo, en el significado canónico de la expresión. La información recogida descansa en lo que podría llamarse el registro histórico de acaecimientos susceptibles de calificarse como eventos relevantes en el ámbito de la relación civil-militar, esto es, aquéllos cuya significación fue comprendida como lo suficientemente importante como para quedar incluidos en la memoria colectiva pública. Ciertamente, el catastro construido es susceptible de completarse, añadiendo eventos que los autores no identificaron, y uno de los aportes que este estudio procura hacer es precisamente incentivar investigaciones que amplíen la base de datos presentada.

Como se señaló anteriormente, la codificación de un evento como positivo o negativo respecto de la gobernabilidad atiende a si su significado constituye una afirmación de la relación agente-principal, o una negación de esa relación. Adicionalmente, se debe considerar que podrían existir eventos ambiguos, que eventualmente pueden generar valores positivos y negativos, porque el evento en sí mismo puede tener una dimensión positiva y otra negativa. No obstante, en este estudio no se identificaron eventos con esas características.

El fundamento de esta metodología es que la gobernabilidad es un proceso de creación de instituciones, en el sentido señalado en sus definiciones originales de March y Olsen, esto es, «procedimientos operativos estándares y estructuras que definen valores, normas, intereses, identidades y creencias (1989: 17), las cuales pueden ser formales o informales (Helmke y Levitsky, 2003). En otras palabras, tanto las conductas (la práctica) como las instituciones formales van creando instituciones más complejas de gobernabilidad, compuestas por prácticas y/o normas, por lo que es importante capturar no solamente el desarrollo de normas legales,

sino que también es fundamental observar la conducta, y si ésta es consistente con las instituciones y viceversa. Así, por ejemplo, en el año 1990 el sólo hecho de haber asumido la Presidencia de la República una persona elegida democráticamente la convirtió en la autoridad política máxima sobre las fuerzas armadas, un evento que hemos codificado como positivo en cuanto a progresar hacia una configuración de gobernabilidad democrática, y lo hemos registrado como tal en el rubro «control civil constitucional» del marco analítico del cuadro 1, asignando al evento en cuestión un valor de 1 (uno). Inversamente, ese mismo año se mantuvo el rol de garantes de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas, su rol tutelar en el Consejo de Seguridad Nacional y la inamovilidad de los comandantes en jefe. Estos hechos se codificaron como negativos en términos de afectar perjudicialmente la gobernabilidad, y se registraron como tales en el rubro ya señalado, asignando a cada uno un valor de -1 (menos uno). La tabla 1 muestra para cada año el total acumulado de eventos registrados y su descomposición en eventos positivos y negativos.

Vale la pena subrayar desde ya dos hechos que se destacan a primera vista en estos datos. Primero, el número total de eventos por año aumenta sistemáticamente, como también se puede comprobar en el gráfico 1. Segundo, ello se explica por el aumento sistemático del número de eventos positivos, frente al carácter estacionario que exhibe la serie de eventos negativos: asume un valor máximo de 28 —en términos absolutos— y uno mínimo de 19. Su varianza es muy baja.

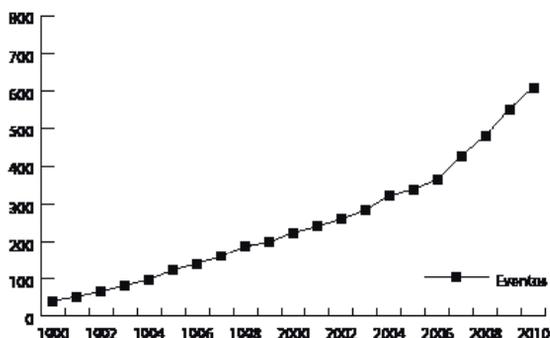
Si bien de entre los eventos registrados, algunos tienen un efecto aparentemente acotado en el tiempo, sin perjuicio de contribuir positiva o negativamente al progreso de una configuración de gobernabilidad democrática —por ejemplo, el 19 de septiembre de 1990 el comandante de la Guarnición de Ejército en Santiago desairó el Presidente de la República al saludarlo y solicitar autorización para dar inicio a la tradicional parada militar anual que se celebra en esa fecha—, otros tienen por sí mismos efectos prolongados, particularmente las reformas o innovaciones institucio-

**Tabla 1**  
Eventos no ponderados por año, positivos y negativos y total

Año	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
Eventos positivos	20	29	42	56	71	92	109	129	155	166	190
Eventos negativos	-21	-23	-24	-26	-27	-31	-31	-31	-33	-33	-34
Total eventos	41	52	66	82	98	123	140	160	188	199	224
Año	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	
Eventos positivos	203	224	246	283	304	330	391	446	519	579	
Eventos negativos	-37	-36	-37	-38	-34	-34	-34	-33	-33	-30	
Total eventos	240	260	283	321	338	364	425	479	552	609	

**Gráfico 1**

Suma de eventos positivos y negativos no ponderados por año 1990-2010



nales, como es el caso de la reforma constitucional del año 2005. Sin embargo, incluso los eventos aparentemente acotados —como la pérdida de autoridad presidencial en cuestiones simbólicas— pueden tener efectos prolongados muy importantes para la gobernabilidad democrática.

Considerando lo anterior, hemos optado por mantener el registro de un evento y de su puntuación durante todos los años siguientes, de modo tal que al total de los eventos registrados en los años anteriores se agregan los eventos producidos en el año en cuestión. El fundamento es que, como mínimo, los hechos proyectan una larga sombra en el tiempo sobre la sociedad. En el caso del general Parera, si el Presidente Aylwin no lo hubiese sancionado, se exponía a perder de hecho la limitada autoridad sobre

las Fuerzas Armadas que le confería la Constitución de 1980. Por consiguiente, todas las cifras anuales que se muestran son totales anuales. En el caso de índices, éstos también se han construido sobre totales anuales acumulados. Es el caso del índice principal, que se discutirá más adelante. La única excepción a esa regla de mantención del registro del evento y su puntuación es el caso de un evento negativo que consiste en una característica institucional, que posteriormente es modificada, sea suprimiéndola, sea registrando ahora un evento positivo. Si se la suprime, simplemente no hay registro —un valor cero— y si hay una modificación positiva se registra como tal con un valor 1. Ello explica que en la tabla 1, en la segunda fila, se observan disminuciones en valor absoluto de un año a otro. Por ejemplo, del año 2001 al año 2002 se produce una disminución de 1 en términos de valores absolutos.

Aunque el procedimiento empleado puede ser discutible, sobre todo en el caso de la primera categoría de eventos —aquellos cuyo efecto es un impacto aparente temporalmente acotado— nuestra comprensión teórica de la generación de una configuración de gobernabilidad es que ella consiste en un proceso complejo de acumulación y articulación de innovaciones institucionales, de creación o vuelta a poner en vigencia de normas y reglas, de percepciones recíprocas, estrategias, expectativas, y también de memorias que, conjuntamente con la realidad presente, construyen como parte de esa configuración una suerte de imaginario colectivo a partir del cual también se interpretan y reinterpretan hechos contemporáneos. Por ejemplo, el llamado «ejercicio de enlace» de 1991 proyecta hasta hoy una larga sombra en cuanto evento negativo paradigmático, y es altamente probable que su memoria opere hoy en las expectativas contemporáneas de actores civiles y militares, plausiblemente en sentidos muy diversos, por ejemplo, como lo repudiable que no hay que repetir, o como una amenaza o riesgo que no tiene vigencia hoy, pero que está en todo caso latente.

Asignando a cada evento positivo un valor de 1 (uno) y a cada evento negativo el de -1 (menos uno), podemos obtener un pri-

mer índice tanto para la gobernabilidad global imputable al año, como índices parciales para cada una de las variables que se distinguen en el marco analítico que muestra el cuadro 1, mediante la simple suma de los puntajes asignados (Baranguer, 2009). La tabla 2 y el gráfico 2 muestran este índice para cada año globalmente considerado, construido sobre totales anuales acumulados, según ya se advirtió.

Conjuntamente con esta escala muy simple, hemos utilizado adicionalmente y de preferencia a la alternativa ya descrita, otra manera de medir, también de gran simplicidad, consistente en calcular la proporción anual de eventos positivos respecto del total de eventos, positivos y negativos, registrados durante el año. El índice es entonces:

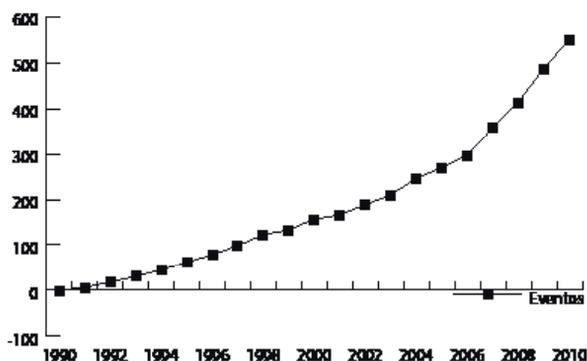
$$\text{Índice de gobernabilidad de defensa} = \text{Total eventos positivos} / (\text{total eventos positivos} + \text{total eventos negativos})$$

Este índice, que tal como ya se señaló ha sido construido sobre totales anuales acumulados, al que llamaremos Proporción de Eventos Positivos dividido por Total Eventos (PEPTE), además de su simplicidad, posee varias ventajas, en sus dos versiones: sin o con ponderaciones. Primero, puede alcanzar un valor mínimo o (cero) si no se registran eventos positivos. Segundo, alcanza un valor máximo de 1 (uno) cuando no se registran eventos negativos. Adicionalmente, puesto que se trata de proporciones, ello permite tratar el índice como si fuera una variable continua medida en una escala de razón, o al menos distinguir categorías asignando órdenes de magnitud a los niveles de gobernabilidad. Ello autoriza a estimar con fundamentos cuán cerca de un bajo nivel o cuán baja es la gobernabilidad que se ha alcanzado, o cuál es la magnitud de los éxitos obtenidos. Por consiguiente, además de la posibilidad de comparar la performance en dos años sucesivos o distintos, de calcular índices bianuales, trianuales, etcétera, o un índice para todo el período 1990-2010, o de estudiar la evolución de la serie de índices anuales, es también posible medir la distan-

**Tabla 2**  
Eventos positivos menos negativos por año

Año	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
Eventos positivos	-1	6	18	30	44	61	78	98	122	133	156
Año	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	
Eventos positivos	166	188	209	245	270	296	357	413	486	549	

**Gráfico 2**  
Eventos positivos menos negativos por año



cia entre los valores observados, y entre esos valores observados y el valor máximo que se puede alcanzar. En otras palabras, es posible contar con una medida del déficit existente en cuanto a gobernabilidad democrática en el sector, u observando su evolución, contar con una medida de los progresos o retrocesos experimentados.

Obviamente, el índice mide el impacto de los eventos negativos. Manteniendo constante los eventos positivos, el aumento de los eventos negativos tiene el efecto de hacer disminuir el valor del índice. De hecho la derivada parcial de  $x/(x + y)$  con respecto a  $y$ , en que  $x$  es el número de eventos positivos e  $y$  es el número de eventos negativos, es negativa. Inversamente, si mantenemos constante el número de eventos negativos, un aumento de los eventos positivos aumenta el valor del índice. En este caso, la derivada parcial con respecto a  $x$  es positiva. Así, por ejemplo, si partimos de un par original  $(x, y)$ , en que ambas variables tienen el valor 10, y aumentamos el número de eventos negativos en 10

eventos más, PEPTTE desciende aproximadamente a un 33%, una diferencia de 17 puntos porcentuales respecto de su valor inicial: 0,5. En cambio, si el aumento es sólo de 10 eventos positivos más, PEPTTE experimenta un aumento de algo más de 17 puntos porcentuales, lo que equivale a un cambio porcentual respecto del valor inicial de algo más de un 33%.

Para calcular el efecto en PEPTTE de la adición conjunta de eventos negativos y eventos positivos, se puede recurrir a una expresión simple, resultante de la diferencia entre el nuevo valor de PEPTTE al añadir este conjunto adicional de eventos y su valor primitivo, dividida por ese valor primitivo. Si  $x$  e  $y$  designan los eventos positivos y negativos iniciales, y  $a$  y  $b$  los nuevos eventos positivos y negativos respectivamente, el incremento o decremento porcentual que significa el nuevo valor con respecto al valor inicial de PEPTTE está dado por:

$$(ay - bx)/((x + Yy + a + b)x) \times 100$$

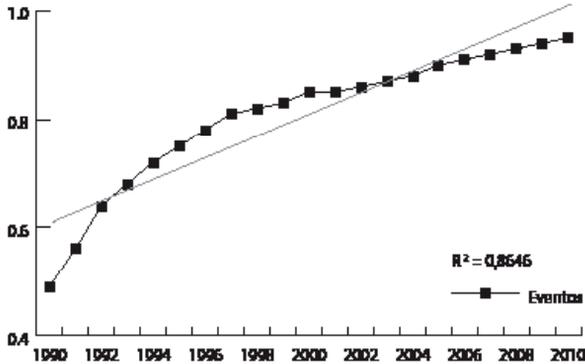
Así, por ejemplo, si en el inicio  $x = 30$  e  $y = 20$ , lo que implica  $PEPTTE = 0,6$ , y posteriormente se añaden 50 eventos positivos, designados por  $a$ , y 40 eventos negativos designados por  $b$ , PEPTTE asume el valor de algo más que un 57%, experimentando un decremento porcentual de aproximadamente un 2,8%. El signo del cambio que se produzca en PEPTTE va a depender de si la razón entre  $a$  y  $b$  es mayor o menor que la razón entre  $x$  e  $y$ . En este caso  $x/y$  es mayor que  $a/b$  ( $5/4$  versus  $3/2$ ), y el efecto en PEPTTE es negativo. En cambio, si  $x = 20, y = 10, a = 30$  y  $b = 10$ , el valor inicial de PEPTTE es 0,66 y el efecto de añadir  $a$  y  $b$  aumenta ese valor aproximadamente a 0,71, es decir, un incremento porcentual de algo más de un 7%. En este caso, el cociente entre  $a$  y  $b$  — es mayor que 2, el cociente entre  $x$  e  $y$ .

La tabla 3 muestra el valor anual del índice para el conjunto del proceso: la proporción de eventos positivos no ponderados respecto del total de eventos, y la serie temporal respectiva se exhibe en el gráfico 3.

**Tabla 3**  
Índice PEPTTE. Proporción de eventos no ponderados positivos respecto del total de eventos

Año	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
Proporción	0,49	0,56	0,64	0,68	0,72	0,75	0,78	0,81	0,82	0,83	0,85
Año	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	
Proporción	0,85	0,86	0,87	0,88	0,90	0,91	0,92	0,93	0,94	0,95	

**Gráfico 3**  
Índice PEPTTE. Proporción de eventos no ponderados positivos respecto del total de eventos



Hay otro tema vinculado con la medición de un fenómeno como la gobernabilidad que conviene tratar. Según se desprende de los desarrollos del capítulo anterior, las diversas dimensiones y variables que van articulando una configuración de gobernabilidad no poseen todas igual relevancia o importancia. En otras palabras, parece conveniente utilizar un sistema de ponderaciones que otorgue distinto peso a las dimensiones o variables, lo que implica que las observaciones —los eventos, en nuestro caso— correspondientes a cada una de las variables serán objeto de la ponderación respectiva. En el marco analítico expuesto en el cuadro 1 se ha señalado para cada variable la ponderación de que es objeto: 0,25 para control, 0,125 tanto para eficacia como para eficiencia, y 0,50 para conductas.

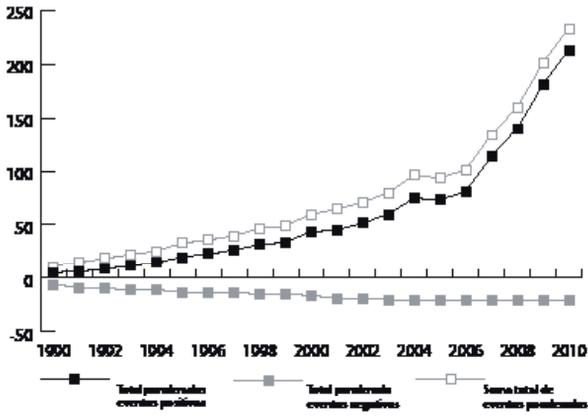
Las tablas 4, 5 y 6, conjuntamente con los gráficos 4, 5 y 6, muestran los valores obtenidos para ambos índices: el índice por puntaje (IPP) y el PEPTE.

En todos los análisis posteriores se utilizarán sucesivamente los valores no ponderados y los valores ponderados del PEPTE, con el objetivo de detectar las diferencias que introduce el sistema de ponderaciones. Si bien las ponderaciones empleadas tienen un fundamento en las argumentaciones teóricas y en los resultados de las investigaciones y análisis revisadas en el capítulo anterior —por ejemplo, la importancia creciente que se ha mostrado que tienen los comportamientos estratégicos al interior de los contextos organizacionales—, ciertamente hay un elemento de discrecionalidad importante en la opción por los valores numéricos específicos que se asignan. Hay infinitas cuadruplicas, que mantendrían el mismo orden —conductas, control, eficacia, eficiencia—, aunque expresando juicios distintos sobre la importancia relativa de unas variables respecto de otras, que se podrían utilizar. La opción que aquí se ha tomado es una de muchas y evidentemente discutible. Es otra razón por la cual, en los análisis, conjuntamente con los datos ponderados, se ha procedido también a hacerlos con los datos originales.

**Tabla 4**  
Eventos ponderados: positivos, negativos y total

Año	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
Positivos	5,3	6,2	8,8	11,6	14,4	19,9	22,9	26,4	31,5	33,8	43,5
Negativos	-6,1	-8,7	-9,7	-10,8	-10,9	-13,2	-13,2	-13,2	-15,2	-15,2	-16,2
Total	11,3	14,9	18,5	22,4	25,3	33,0	36,1	39,6	46,7	49,0	59,7
Año	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	
Positivos	45,3	51,5	59,9	74,7	73,4	80,7	113,4	139,6	180,9	213	
Negativos	-19,2	-19,2	-20,2	-21,2	-20,2	-20,2	-20,2	-20,2	-20,2	-20,4	
Total	64,5	70,7	80,0	95,9	93,6	100,9	133,6	159,8	201	233	

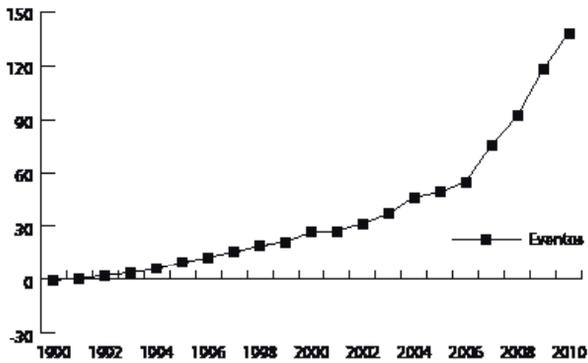
**Gráfico 4**  
Eventos ponderados: positivos, negativos y total.



**Tabla 5**  
Suma de eventos ponderados positivos y negativos

Año	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
Suma de eventos	-0,3	0,5	2,3	3,9	6,0	9,6	12,6	15,5	19,0	21,3	26,6
Año	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	
Suma de eventos	27,4	31,6	36,9	46,1	49,0	54,8	74,9	91,9	117,6	138,1	

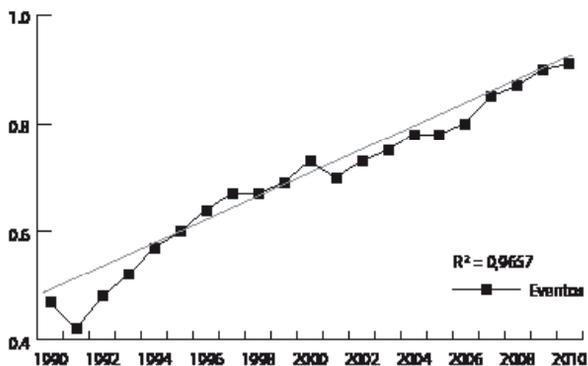
**Gráfico 5**  
Suma de eventos ponderados positivos y negativos



**Tabla 6**  
Proporción de eventos positivos ponderados sobre el total ponderado de eventos

Año	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
Proporción	0,47	0,42	0,48	0,52	0,57	0,60	0,64	0,67	0,67	0,69	0,73
Año	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	
Proporción	0,70	0,73	0,75	0,78	0,78	0,80	0,85	0,87	0,90	0,91	

**Gráfico 6**  
Proporción de eventos positivos ponderados sobre el total ponderado de eventos



## EVOLUCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD DE LA DEFENSA CHILENA: 1990-2010

EL PROCESO DE CONFIGURACIÓN DE UNA GOBERNABILIDAD  
DEMOCRÁTICA: SUS RASGOS BÁSICOS DURANTE EL PERÍODO

Por lo general, las evaluaciones en circulación sobre el desarrollo de la gobernabilidad en el sector de la defensa —primacía civil, política de defensa, política militar— no dejan de presentar un carácter paradójico respecto de la historia de los últimos 21 años. Por una parte, salvo desde posiciones de izquierda extremas que habrían deseado que la dictadura militar sólo hubiera significado un interludio y que el país hubiera retomado en 1990 el mismo curso de transformaciones socioeconómicas radicales que había comenzado a experimentar entre 1970 y 1973, hay un consenso bastante extendido en el sentido de que la transición y consolidación democráticas en Chile han sido más que razonablemente exitosas. No obstante, como se señaló en la introducción de este trabajo, los análisis han tendido a poner énfasis en la evolución de la gobernabilidad en el sector de la defensa, especialmente en sus flancos más débiles, pasando por alto los posibles aspectos positivos de su desarrollo.

Tal como se dijo en esa introducción, hay evidencia suficiente como para afirmar que la institucionalidad en el sector ha sido débil durante tiempos prolongados, que la reforma del sector ha sido lenta, y que esa reforma ha sido también incompleta. Vale la pena destacar también que, contemporáneamente, estos argu-

mentos han sido recogidos con un sentido crítico respecto de la labor de la coalición gobernante durante el periodo analizado por sectores afines a la actual administración, particularmente en las dimensiones de eficacia y eficiencia.

No obstante, una hipótesis más que plausible es que la larga duración, la lentitud y la parcialidad o carácter incompleto de la reforma en el sector de la defensa son variables premunidas de una alta ponderación en la explicación de las otras características que asumió el proceso de transición y consolidación democráticas en Chile, características sobre las cuales hay evaluaciones positivas más que mayoritarias. Aunque es un juicio contrafactual, podríamos asignar una alta probabilidad de fracaso a un tipo muy distinto de proceso de transición, generado por cursos de acción mucho más agresivos en la aproximación a la reforma del sector de la defensa. Las visiones críticas en esta materia obedecen, o bien a expectativas previas muy altas respecto de la ocurrencia de reformas muy profundas, a emocionalidades negativas muy intensas respecto del sector mismo, particularmente su componente militar, a desconfianza política respecto de las intenciones políticas hacia la coalición que dirigió el país, a la frustración por el ritmo gradual de los cambios, gran parte atribuible a la oposición parlamentaria a reformas institucionales que afectarían a las Fuerzas Armadas, o incluso a críticas legítimas sobre los numerosos errores que a lo largo de 20 años indudablemente ocurrieron.

La tabla 7 y el gráfico 7 muestran, esta vez de manera no acumulada, los eventos anuales registrados en el proceso de configuración de la gobernabilidad en el sector.

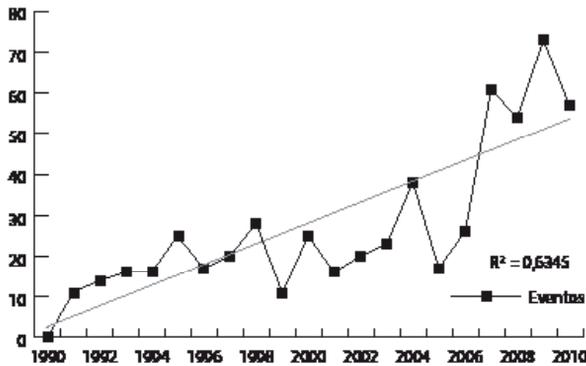
**Tabla 7**

Suma de eventos positivos y negativos no ponderados no acumulados por año

Año	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
Eventos	0	11	14	16	16	25	17	20	28	11	25
Año	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	
Eventos	16	20	23	38	17	26	61	54	73	57	

Gráfico 7

Suma de eventos positivos y negativos no ponderados no acumulados por año



Si bien esas cifras anuales no muestran un patrón tan claro, como sucede con los totales anuales acumulados, hay varios elementos dignos de destacarse en la configuración que muestra el gráfico 7. Primero, hay un claro aumento en los últimos cuatro años (2007-2010): el promedio para la serie 1990-2010 es de algo más de 27; para esos últimos cuatro años es de más de 61,3. Por lo demás, este rasgo se repite en la serie del PEPTE: el promedio para el total de la serie es 0,81, y sube a 0,92 para los últimos seis años (véase la tabla 3). Hay aquí ya un indicio de la presencia de una posible periodicidad en la trayectoria de configuración de gobernabilidad.

A la vez, resulta claro que en materia de gobernabilidad en el sector defensa en ningún momento hubo inactividad, y es precisamente la acumulación de esa actividad año tras año la que posibilita tanto el patrón o características de la trayectoria de acumulación de eventos que muestran el gráfico 1 y el gráfico 2, como el comportamiento de la trayectoria de PEPTE exhibida en el gráfico 3.

Por otra parte, y esto es lo más importante, los datos que presenta la tabla 7 no son coherentes con la hipótesis de que el proceso de configuración de gobernabilidad para el sector de la defensa haya consistido simplemente en conjuntos aislados de eventos, sin mayores relaciones entre sí.

El supuesto que aquí se sostiene es, por el contrario, que ese

proceso de configuración de gobernabilidad tuvo una clara y sostenida tendencia en el tiempo, y que esa tendencia no es producto del azar, sino de la actividad política desarrollada por actores políticos gubernamentales durante el período bajo análisis. De esta forma, sí existió entonces al menos una visión y apreciación globales o generales explícitas, referidas a la defensa y el ámbito militar, asociadas a unos pocos objetivos básicos, que orientaron las acciones de los actores gubernamentales y políticos concertacionistas.<sup>1</sup> Lo que se observa en el gráfico 7 es una «caminata aleatoria con deriva» (Wooldridge, 2010), que posteriormente, mirando los datos en retrospectiva desde el punto de vista del presente, conforma una trayectoria razonablemente nítida de configuración de una gobernabilidad. Podría afirmarse que entre 1990 y 2010 existió a lo largo de todo el período lo que podría denominarse *una cultura estratégica* concertacionista.<sup>2</sup> Ésta se inspiró en dos ideas básicas: la necesidad de aumentar el control civil en la relación civil-militar, y hacerlo estratégicamente, aprovechando coyunturas en la medida en que se fueran presentando, evitando o minimizando los riesgos de contestación militar que pudieran poner en peligro el proceso de transición. Parafraseando una metáfora de la literatura china clásica sobre guerra y estrategia, se podría decir que las políticas y comportamientos de la Concertación optaron por vadear el río paso a paso, tanteando en cada momento la profundidad existente. Esta cultura estratégica frente a lo militar, que hipotetizamos como común al conjunto de la coalición, tendió a interpretar todas las dimensiones que hoy distinguimos analíticamente en el cuadro 1, como manifestaciones de una única cuestión central: la necesidad de control. La posibilidad de distinguir los temas de control de los de eficacia y eficiencia son

---

1. Una manifestación es la existencia de programa de gobierno en el ámbito de la defensa en cada uno de los gobiernos de la Concertación. Más generales y cautelosos al comienzo, los programas se hicieron más precisos, detallados y ambiciosos con el paso del tiempo, aunque siempre mantuvieron un carácter general a partir del cual cada equipo de gobierno elegido podía tomar la iniciativa.

2. Sobre la noción de cultura estratégica, véase Robledo (2010).

ciertamente un privilegio del analista que lee e interpreta hacia atrás, como también lo es el poder constatar que durante todos esos años lo que en realidad estaba sucediendo era la consolidación de una clara tendencia orientada a configurar una gobernabilidad democrática sobre el sector de la defensa.

Ello es lo que explica, a juicio de los autores, esa tendencia más que clara hacia valores sistemáticamente más altos del PEPTE no ponderado, que se observa con claridad en el gráfico 3. De hecho, la magnitud del ajuste de los datos a un modelo de regresión lineal tomando el tiempo como variable independiente es muy alta:  $R^2$  es igual a 0,8646. El ajuste a un modelo de regresión lineal es aun mejor en el caso del PEPTE ponderado (véase gráfico 6 y tabla 6): para PEPTE ponderado,  $R^2$  es aproximadamente igual a 0,9657. Si las ponderaciones utilizadas han privilegiado la variable *conducta militar* (véase cuadro 1), asignándole un peso de 50%, cuya magnitud se destaca fuertemente frente a las ponderaciones dadas a las otras variables, el mejor ajuste de los datos ponderados otorgan mayor plausibilidad a la argumentación en favor de esa variable en cuanto factor de gran relevancia en la configuración de una gobernabilidad democrática.

Se señaló anteriormente que ya en los datos anuales no acumulados se puede observar un aumento en el número de eventos en los últimos cuatro años de la serie (véase tabla 7), lo cual permitiría distinguir a lo menos dos períodos en la trayectoria de configuración de la gobernabilidad: un primer período desde 1990 a 2006, y un segundo período desde 2007 a 2010.

La serie temporal de la tabla 3 posibilita una distinción más fina en tres períodos. En efecto, tomando los primeros seis años de la serie (1990-1994) —la administración Aylwin y el primer año de la administración Frei— el promedio de PEPTE es un poco menos de 0,62. Para los siguientes diez años (1995-2004), ese promedio asciende a .83, y vuelve a ascender, esta vez a .92, entre 2005 y 2010. El promedio para la serie total es .81, una magnitud muy lejana de 0,62 y por debajo de 0,92. En el caso de PEPTE ponderado, se distinguen también naturalmente tres períodos: desde

1990 a 1994, en que el índice tiene un valor promedio de 0,49; un segundo período, desde 1995 al 2004, en que el promedio es 0,70; y un período final, entre 2005 y 2010, con un promedio del índice de 0,85 (el promedio para la serie es 0,72).

Tomando en cuenta la evidencia que proporcionan las dos series temporales conjuntamente con la historia del período, el análisis cualitativo-narrativo de la trayectoria de la configuración de la gobernabilidad para el sector defensa se hará posteriormente en términos de tres períodos: a) 1990-1994; b) 1995-2004; c) 2005-2010. Ese análisis otorgará aún más plausibilidad a nuestra hipótesis: contemporáneamente, sin perjuicio de las deficiencias existentes, Chile ha alcanzado una configuración de gobernabilidad democrática para el sector de la defensa, como lo evidencia un índice de eventos no ponderados que comienza en 0,49 en el año 1990, y después de una trayectoria sistemática durante 21 años, tiene el 2010 un valor de 0,95, 0,91 el mismo año si se opta por el PEPTE de eventos ponderados, pero ese logro no es sólo el producto de políticas públicas sistemáticamente implementadas, sino de un proceso complejo y contingente, principalmente —aunque no exclusivamente— por lo que hemos denominado una cultura estratégica de la coalición gobernante.

#### PERIODO 1990-1994. ALTAS PRERROGATIVAS MILITARES Y CONTESTACIÓN

El desarrollo de la relación civil-militar fue acaso la dimensión más sensible de esta primera etapa democrática post 1990. El análisis que se realiza a continuación resume las tendencias más importantes de la información reunida y contenida en el anexo 1. Durante este período, las Fuerzas Armadas mantuvieron una aproximación autoritaria, afirmando su autopercepción de una posición de seguridad nacional y de tutelaje por sobre la sociedad y el Estado, sustentada por el marco institucional de la Constitución de 1980, lo que dejó planteado un difícil escenario para la gobernabilidad democrática.

## Control

Como en otras democracias que emergieron luego de regímenes autoritarios en la *tercera ola*, el problema central de la gobernabilidad del proceso democrático iniciado en 1990 fue el control civil sobre los militares, y su desafío central inmediato fue asegurar la continuidad de la nueva democracia chilena e impedir una regresión autoritaria. El caso chileno se caracterizó por combinar dos rasgos: por un lado, un fuerte presidencialismo y un Estado relativamente fuerte y, por el otro, uno de los niveles más altos de prerrogativas militares comparadas en la región.<sup>3</sup> Por ello, en esta primera etapa las instituciones de control fueron muy débiles, las de representación se vieron intervenidas, y las de supervisión y auditoría se vieron fuertemente limitadas.

La existencia de un Estado y un régimen político presidencial fuertes constituyeron la base institucional sobre la cual la nueva democracia chilena pudo llevar adelante un proceso gradual de consolidación democrática dotado de niveles importantes y crecientes de gobernabilidad. En el caso de la defensa, el Presidente de la República fue investido de facultades en las cuestiones sustantivas: disponer, organizar y distribuir las fuerzas de aire, mar y tierra; asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas; declarar la guerra, previa autorización por ley, debiendo dejar constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional; y declarar, con la concurrencia de otros órganos del Estado, los estados de excepción constitucional de asamblea y de sitio (Ministerio de Defensa Nacional, 2003).

Sin embargo, las administraciones democráticas gobernaron Chile desde 1990 con importantes restricciones no democráticas hasta el año 2005, de rango constitucional y legal, que constituyeron uno de los principales problemas no sólo para la gobernabili-

---

3. Garretón utiliza el concepto de «enclaves autoritarios» para denominar de manera más amplia las restricciones impuestas por las Fuerzas Armadas al reiniciarse el régimen democrático en Chile. Para una discusión reciente del concepto de enclaves, véase Siavelis (2009).

dad de la defensa, sino para del conjunto del país y la consolidación democrática en Chile.

A nivel constitucional las prerrogativas institucionalizaron un rol político tutelar a los militares («garantes de la institucionalidad») por sobre el conjunto de los poderes del Estado. Éste se operacionalizaba a través del Consejo de Seguridad Nacional (Cosena), en el cual los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas podían «representar» sus opiniones a las autoridades de los tres poderes del Estado. Los mandos militares eran además inamovibles durante los 4 años de su gestión institucional, excepto por acusación constitucional o por decisión presidencial con acuerdo del Cosena. Adicionalmente, la representación política fue «intervenida» mediante la introducción de nueve miembros designados del Senado (20 por ciento del total), cuatro de los cuales eran designados por cada rama de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile. Estos enclaves eran complementados con facultades militares adicionales sobre la declaración de estados de excepción constitucional, puesto que el Presidente debía consultar al CSN (Godoy, 2003).

A nivel legal, el rol político de las fuerzas armadas se complementaba con un sistema electoral binominal mayoritario en el Congreso, que requería (y aún requiere) quórumms muy altos para la reforma constitucional, y leyes orgánicas y simples que establecían un conjunto alto de niveles de autonomía institucional, incluyendo una judicatura militar con amplia jurisdicción, ámbitos tradicionales del fuero civil.

Las prerrogativas de carácter político de rango constitucional y legal constituían, sin embargo, sólo un componente de un sistema más amplio de instituciones de reserva de dominio militar en el ámbito de la seguridad y no exclusivamente de la Ddefensa. Algunas de éstas habían sido creadas incluso antes de 1973 como parte de un proceso gradual de incremento de prerrogativas militares antes de la crisis de 1973, en el contexto del auge de las doctrinas de seguridad nacional (Varas, Bustamante y Agüero, 1980; García y Montes, 1994).

Además de las normas constitucionales, la legislación más importante que estructuró las prerrogativas o reservas de dominio militar sobre la autoridad civil sobre el sector de la defensa estaba integrada por las siguientes normas:

a) El decreto con fuerza de ley número 181 de 1960, que creó el Consejo Superior de Seguridad Nacional (Consusena). Su función era la de asesorar al Presidente de la República en todo lo referido a la seguridad e integridad territorial, y estudiar y aprobar los documentos básicos y planes de seguridad (y no sólo defensa) del país. Encabezado por el Presidente de la República, e integrado por los Ministros de Interior, Defensa, Relaciones Exteriores, Hacienda y Economía, participaban en igualdad de condiciones los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas (subordinados del Ministro de Defensa), el Director de Fronteras y Límites (subordinado del Canciller) y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa (EMDN), subordinado del MDN. Su secretario era además un oficial de estado mayor (en retiro). Sin embargo, y considerando lo señalado en la legislación, teóricamente el Consusena tenía la facultad de intervenir en cualquiera de los que denominaba los «campos de acción»: interior, diplomático, defensa y económico (Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 95), otorgando así a las Fuerzas Armadas facultades institucionales para intervenir en los asuntos internos del país en igualdad de condiciones que —al menos— las autoridades políticas, con la excepción del Presidente de la República. El Consusena antecedió al Cosena, y cuando este último fue creado por la Constitución de 1980, se produjo una superposición sustantiva, aunque no completa, de funciones. En los hechos, desde su creación el Consusena no fue convocado salvo en contadas ocasiones.<sup>4</sup>

---

4. No existen investigaciones historiográficas sobre el Consusena. Sin embargo, no es difícil imaginar que durante el gobierno de la Unidad Popular sería inconcebible que lo citara el Gobierno. Durante el régimen militar también la Junta de Gobierno militar no tenían ninguna razón para citarlo, y sólo tras el regreso de la democracia en 1990, fue citado en cinco oportunidades: el 8 agosto y el 14 diciembre de 1994, el 15 de mayo y el 16 de septiembre de 1996 y el 3 julio de 1997.

b) El decreto ley 7.144 y la ley número 13.196. En su conjunto, ambas legislaciones regulaban entonces —y hasta la fecha— la asignación de recursos para las inversiones en sistemas de armas de la defensa. El DL 7.144 fue promulgado en 1941, creando el Consejo Superior de la Defensa Nacional (Consudena), estableciendo un impuesto especial y específico, primero sobre las ventas de cigarrillos y alcohol y luego sobre las ventas del cobre, para financiar las inversiones en los sistemas de armas de la defensa. El Consudena introdujo importantes restricciones a la gobernabilidad democrática. Lo preside el ministro de Defensa y lo integran los ministros de Hacienda, de Relaciones Exteriores, los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, los subsecretarios de Guerra, Marina y Aviación, los jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, y el jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional (MDN, 1997: 99), y las decisiones se adoptan —al menos formalmente— mediante votación. En segundo lugar, la asignación es decidida por el Presidente de la República mediante decreto supremo a propuesta del Consudena, lo que establece un sistema especial de asignación de recursos que, al ser distinto del proceso presupuestario ordinario, sustrae gran parte de la asignación de recursos del debate presupuestario en el Congreso Nacional, afectando el rol de la representación política. La segunda ley, número 13.196, fue dictada en 1958, y disponía que el 7,5% de las ventas de la gran minería fueran al Consudena y que el 15% de las utilidades de la minería del cobre pasara a financiar en forma directa a las Fuerzas Armadas, siendo reformada después del golpe de Estado de 1973. Entre otros efectos, dichas reformas: a) establecieron la distribución de estos fondos por tercios para las Fuerzas Armadas; b) aumentaron la tributación al 10% del ingreso en moneda extranjera por la venta al exterior de la producción de cobre y sus subproductos de Codelco, y el 10% del valor de los aportes en cobre al exterior que efectúe la empresa (1988); y c) fijaron también un mínimo a estos ingresos, dados por un ingreso mínimo garantizado de 180 millones de dólares anuales, indexados al índice de precios al por mayor de los Estados Unidos. Estas

normas también incorporaron los subproductos del cobre en la base de la transferencia. Para cumplir el mínimo garantizado, la diferencia debía ser completada por el Fisco (Patillo, Bustamante y Navarro, 1991; Rojas, 1994).<sup>5</sup> El Consudena no fue convocado durante las últimas décadas.<sup>6</sup> En ambos casos, se trata de instituciones que reúnen en un mismo espacio de decisión —con voz y voto— a autoridades (ministros de Estado) y subordinados (oficiales generales), lo cual hizo políticamente inviable o muy difícil y altamente controvertida su convocatoria, tanto en democracia como en dictadura.

En el ámbito de las instituciones legislativas de supervisión y control, como se señala en la sección anterior, en esta etapa la representación política se vio fuertemente disminuida y de manera directa por las prerrogativas militares, a lo cual debió agregarse la existencia de amenazas explícitas de uso de la fuerza ante el desarrollo de investigaciones parlamentarias,<sup>7</sup> en un periodo que se caracterizó por una alta contestación militar y la permanente amenaza de uso de la fuerza. Sin embargo, a pesar de dichas restricciones, a partir del año 1990 la Cámara de Diputados ha realizado una actividad regular de supervisión parlamentaria, aunque limitada por algunas normativas, como la ley 13.196 Reservada del Cobre, que establece el carácter reservado de las adquisiciones militares. Las principales instituciones de supervisión y control han sido las comisiones parlamentarias especializadas, funda-

---

5. Las reformas fueron el DL 239 de 31 de diciembre de 1973; el DL 984 del 11 de abril de 1975; el DL 1.530 del 21 de julio de 1976; la ley 18.445 del 17 de octubre de 1985 y la ley 18.628 del 23 de junio de 1987.

6. En el caso del Consudena, la mecánica operatoria consistía en la redacción de la documentación por parte de su secretario, y la firma por separado de cada autoridad.

7. El caso más importante es el denominado *Boinazo* en 1993, cuando el comandante en jefe del Ejército ordenó una demostración de fuerza como una forma de detener el trabajo de una comisión investigadora de la Cámara de Diputados sobre gestión financiera irregular de familiares suyos. El ex Presidente Patricio Aylwin resume la situación en Serrano y Cavallo (2006: 160). Véase también Otano (1995: 148-59).

mentalmente la Comisión de Defensa, así como las comisiones investigadoras. En el ámbito de la defensa, la Cámara de Diputados constituyó 9 comisiones investigadoras sobre asuntos de defensa entre 1990 y enero de 2010, una de las cuales —sobre los servicios de inteligencia— fue creada en 1990.<sup>8</sup> Aunque limitado en sus facultades por la Constitución de 1980 respecto a las de 1925, en este periodo el Congreso Nacional de Chile inició una labor relativamente efectiva de fiscalización sobre las Fuerzas Armadas, y ejerció con relativa normalidad las potestades que poseía, citando regularmente tanto a la Comisión de Defensa a las autoridades tanto políticas como a los mandos militares.

Respecto a las instituciones de auditoría y transparencia, el sistema político iniciado en 1990 mantuvo la institucionalidad histórica de auditoría del Estado chileno, la Contraloría General de la República (CGR).<sup>9</sup> Sin embargo, luego de 1973 el ejercicio de las facultades de la CGR se vería fuertemente disminuido, y a partir de 1990 serían normalizadas, aunque dicha normalización sería gradual en el caso de la capacidad para fiscalizar a las instituciones de la defensa nacional, dada la alta contestación militar durante esa etapa. Sin embargo, en esta etapa no se registran avances en lo relativo al aumento de la transparencia.

La institucionalidad de ejecución de dicha etapa se basó básicamente

---

8. Los antecedentes se basan en la información proporcionada a los autores por la Oficina de Partes de la Cámara de Diputados.

9. La ley 10.336 de 1964 estableció que la CGR debe fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del fFisco, de las municipalidades, de la beneficencia pública y de los otros servicios que determinen las leyes; verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos o bienes de esas instituciones y de los demás servicios o entidades sometidos por ley a su fiscalización, y la inspección de las oficinas correspondientes; llevar la contabilidad general de la Nación; pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las resoluciones de los jefes de servicios, que deben tramitarse por la Contraloría General; vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo y desempeñar, finalmente, todas las otras funciones que le encomiende esta ley y los demás preceptos vigentes o que se dicten en el futuro, que le den intervención.

camente en dos tipos de instituciones: el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas.

En el caso del Ministerio de Defensa, el año 1990 el Estado de Chile contaba con un Ministerio de Defensa sin normativa de rango legal u orgánica específica. Sin embargo, existían normas generales de rango constitucional y legal que regulaban sus funciones en términos generales. Éstas eran la Constitución Política de 1980 que consagró en su artículo 90 la existencia de este ministerio, la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas aludió también al mismo, y las contempladas para todos los ministerios y subsecretarías de Estado en la ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. La Constitución, en su artículo 24, entregó al Presidente de la República la responsabilidad en el gobierno y administración del Estado, y estableció que, para ejercer estas funciones generales, el Presidente de la República cuenta con los ministros de Estado, definidos como colaboradores directos e inmediatos. La única norma específica estableciendo normas sobre organización y funciones del Ministerio de Defensa Nacional estaban contenidas en el Decreto Supremo (G) 244 de 1976 que estableció el Reglamento Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional (Navarro, 2009). El conjunto de la normativa le confería en 1990 las atribuciones contenidas en el cuadro 2.

En resumen, el año 1990 el ministro de Defensa tenía menos atribuciones que los comandantes en jefe de las FF. AA. en aspectos claves de la política y de la defensa, pero era un ministerio dotado de rango constitucional (lo que lo distingue aun de otras secretarías de Estado) y el ministro, un secretario de Estado dotado de poderes sustantivos. Con menos de un millar de funcionarios, el Ministerio de Defensa era entonces una máquina burocrática insuficiente para los desafíos de gobernabilidad democrática, pero no por eso carente de poder o eficacia.

En el caso de las Fuerzas Armadas, la democracia chilena se reinició en 1990 contando con instituciones militares que, a pesar de que habían ejercido el poder durante un prolongado régimen mi-

litar, habían mantenido relativamente estable su carácter profesional, debido a la separación que se registró entre la gestión política y la gestión institucional entre los militares (Varas, 1987). Sin embargo, el 22 de febrero de 1990 —menos de un mes antes del cambio de régimen político— el régimen autoritario instituyó una nueva prerrogativa, dictando la Ley Orgánica Constitucional 18.948 de las Fuerzas Armadas. En ésta se recodificaron las normas esenciales de la profesión militar en el Estado chileno, dotando a los mandos de cada una de las Fuerzas Armadas chilenas de poderosas herramientas institucionales para definir los objetivos de la política de desarrollo de cada institución, lo cual les otorgaría poderes importantes frente a los ministros de Defensa, cuyas facultades específicas tenían rangos legales inferiores. Entre otros aspectos, la ley estableció un nivel mínimo, o un «piso» para el presupuesto de Defensa, equivalente al gasto real del año 1989, limitando seriamente las facultades presupuestarias del Ejecutivo (Rojas, 1994).

La normativa que regulaba la profesión militar en Chile en 1990 otorgaba adicionalmente prerrogativas en otras dimensiones esenciales, como fuero militar y algunas dimensiones importantes de las políticas de personal, como carrera militar y previsión. La legislación sobre el fuero militar era organizada por el Código de Justicia Militar, promulgado en 1925 mediante un decreto ley, cuyas «orientaciones, ejes centrales y la totalidad de su contenido escaparon del debate público. Con este Código, se estableció un sistema de jurisdicción castrense que institucionalizaba una competencia amplia de los tribunales militares, lo que les permitió sancionar a civiles y conocer de delitos comunes cometidos por militares, entre otros aspectos» (Gobierno de Chile, 2009: 2). Algunos autores han identificado prerrogativas adicionales, señalado que la jurisdicción penal militar también alcanzaba en 1990 la preservación de la seguridad del Estado y del orden público, desde que en 1972 entrara en vigencia la Ley de Control de Armas. Esta entregó el conocimiento de sus infracciones —normalmente cometidas por civiles— a los tribunales militares, institucionalizando roles de seguridad nacional a las Fuerzas Armadas (Mera, 2009).

Cuadro 2

- 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 auditoría 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.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Navarro, 2005: 5.

En su conjunto, el año 1990 la democracia chilena reinició su marcha dotada de un andamiaje institucional dotado de amplias facultades militares sobre las autoridades civiles en todo el espectro de la gobernabilidad del país, incluyendo la gestión política, defensa, seguridad, una parte importante de la gestión macroeconómica y la justicia. Gran parte de esa red institucional, en lo relacionado con la toma de decisiones políticas, de seguridad y defensa, sería resumida posteriormente como «Estructura Superior de la Defensa» (véase diagrama 1) en el Libro de la Defensa Nacional de 1997 (1997: 93).

La lógica de la construcción institucional establecida por el régimen autoritario apuntaba a dos objetivos centrales: uno de carácter político: cautelar el carácter «protegido» de la democracia chilena a partir de 1990. Y el segundo, el de asegurar un alto nivel de autonomía institucional de las fuerzas armadas en, al menos, dos ámbitos que serían decisivos en la nueva etapa: la política militar y los derechos humanos. Por ello, respecto a la política militar el dispositivo institucional no sólo consolidó o estableció prerrogativas políticas, sino que también intentó establecer un proceso *bottom-up* de toma de decisiones en el ámbito de la política de defensa.



Es decir, un sistema de toma de decisiones en el cual se reservan algunas atribuciones formales a las autoridades políticas, pero en el cual las decisiones duras o sustantivas, como la elaboración de la estrategia, de la política militar y el equipamiento militar, quedaban radicadas en el nivel institucional militar, y no en el ámbito político. Respecto a los derechos humanos —tema que será analizado en la siguiente sección— el objetivo era impedir lo que hoy se conoce como un proceso de justicia transicional, para lo cual se hizo un uso claro y explícito de la amenaza del uso de la fuerza.

## Eficacia y eficiencia

Dentro del contexto de limitaciones institucionales reseñado en las secciones anteriores, la gestión de la relación civil militar constituyó sin dudas el problema político más importante durante los primeros años de la restablecida democracia chilena, aunque resulta evidente que el objetivo de la eficacia en la gestión no sólo se vio limitado por el entramado institucional de las prerrogativas militares, sino que se vio subordinado a la necesidad de lograr un equilibrio adecuado con el imperativo de asegurar la estabilidad y continuidad institucional en un contexto objetivo de contestación.

El análisis de los datos revela aspectos relevantes. En primer lugar, la coalición que asumió en 1990 presentó un programa de gobierno (Varas y Fuentes, 1994: 263). Segundo, la gobernabilidad de la defensa fue una dimensión especialmente compleja que se desarrolló en torno a dos áreas donde se observa una mayor actividad: derechos humanos, política exterior.

El primer ámbito (derechos humanos), constituyó el área más sensible de la gestión política luego del régimen autoritario. El Gobierno puso en marcha una política de derechos humanos organizada en torno a los principios de verdad, justicia y reparación para los detenidos desaparecidos y ejecutados políticos, como torturados, exonerados y exiliados, aunque tanto la contestación militar como la oposición política impidieron avanzar en todos los ámbitos. Sin embargo, se dan algunos pasos importantes. En 1990 se constituye la Comisión Verdad y Reconciliación (Comisión Rettig), que emite su informe en 1991, estableciendo oficialmente la existencia de detenidos desaparecidos en Chile, con la fuerte resistencia de las Fuerzas Armadas y gran parte de la oposición. En 1991 se aprueban también las primeras reformas institucionales para asegurar estándares mínimos de debido proceso por parte de la Justicia Militar (Leyes Cumplido).

En el segundo ámbito, el ministro de Defensa presentó en 1990 un programa detallado de gobierno, que fue actualizando con intervenciones públicas todos los años, inaugurando así un nuevo tipo de gestión de política pública. Despejando tempranamente

algunas preocupaciones de las Fuerzas Armadas chilenas en torno a la nueva etapa que se iniciaba, el nuevo Gobierno reconoció de inmediato la legitimidad de las instituciones militares en el Estado, la importancia de una vinculación estrecha con el Gobierno y la sociedad, y validó el despliegue y el nivel de profesionalismo de las instituciones militares chilenas, lo cual estableció una base mínima de gobernabilidad para el sector. Asimismo, la gestión sectorial de defensa se concentró «en acentuar los criterios de mantención de capacidad disuasiva, racionalización de recursos humanos y materiales, interoperatividad de las instituciones y aumento de la cooperación internacional» (Varas y Fuentes, 1994: 27-29).

Es especialmente interesante la alta importancia relativa que adquiere, en este periodo, el despliegue de la política exterior en el ámbito de la seguridad internacional (y por tanto de la política de defensa), un ámbito en el cual las nuevas autoridades no enfrentaron restricciones o enclaves institucionales. A diferencia del régimen militar, en este periodo el Gobierno democrático mantiene la continuidad de algunos rasgos estructurales de la política exterior y de la postura estratégica chilena, pero introduce innovaciones sustantivas y radicales en ciertos sentidos. Por un lado, se modifica el vínculo estratégico vecinal, especialmente con Argentina, hacia relaciones de mayor cooperación, y, a nivel regional, Chile se incorpora al Grupo de Río, reiniciando su participación en el proceso de integración, pero esta vez asociado a un club democrático. A nivel global, Chile transita desde una postura estratégica neutra en el ámbito del desarme y la no proliferación, hacia una postura activamente pro desarme y no proliferación (Robledo y Rojas, 2002; Robledo, 2010). Sin embargo, las tensiones con las Fuerzas Armadas se hicieron presentes y, junto a lo anterior, el Gobierno se vio obligado a ejercer las potestades presidenciales y poner en marcha una política de personal de veto al ascenso o de llamado a retiro de al menos 6 generales que habían incurrido en contestación abierta, o que se vieron involucrados en procesos judiciales de gran relevancia política y simbólica que significaron la pérdida de la confianza mínima que deposita el Presidente en un alto mando militar.

El balance de esta primera etapa desde una perspectiva de la eficacia de la gobernabilidad sobre la defensa es, por tanto, mediano. Por un lado, el régimen presidencial chileno permite, y el gobierno despliega, políticas públicas en áreas importantes para la gobernabilidad de la defensa, especialmente en el ámbito de los derechos humanos, a pesar de las tensiones propias de un proceso de transición, y de la política exterior. Sin embargo, en el resto de las áreas, y a pesar de la existencia de políticas en ámbitos importantes, los avances no son sustantivos o son, simplemente nulos, porque el ministro de Defensa se encontró con un sector dotado de una alta autonomía institucional, por lo que la lógica del proceso *bottom-up* se mantendría durante los próximos años.

## Conducta

Los militares comenzaron en 1990 con una cultura política no democrática, caracterizada también por una alta polarización y alta desconfianza hacia la coalición gobernante democrática. La contestación hacia el Poder Ejecutivo fue alta y clara, incluyendo casi el total ejercicio de las prerrogativas, e incluso la voluntad de usar la fuerza ilegítima si fuera necesario, lo cual fue evidenciado en dos oportunidades.

En 1989, Pinochet detalló públicamente nueve puntos que debían ser respetados en el nuevo régimen democrático, incluyendo la Ley de Amnistía de 1978, y advirtió que las Fuerzas Armadas «por ningún motivo van a permitir que alguno de los suyos sea vilipendiado y humillado por sus acciones» (Pinochet, 1988a). Señaló también que «cuando asuma en plenitud el comando en jefe del Ejército, ninguno de aquellos que sea víctima de ese tipo de acciones estará desprotegido. Muy por el contrario, contará con todo el apoyo jurídico necesario para impedir tan injustas acusaciones. Es más, señores, estará respaldado por la fuerza de los cuerpos armados de la República» (Pinochet, 1988b).

Las Fuerzas Armadas debatieron abiertamente la política del Presidente Aylwin sobre derechos humanos, rechazando el Infor-

me Rettig, el primer intento serio de avanzar en el tema más sensible de los detenidos desaparecidos.

En los hechos, la amenaza del uso de la fuerza —o de una regresión autoritaria— finalmente estuvo más vinculada a la defensa de los intereses personales de Pinochet y sus familiares al iniciarse investigaciones parlamentarias sobre el uso de dineros fiscales. Tal fue el caso de la crisis del *ejercicio de enlace* en 1990, y del *boinazo*, en 1993. En ambos casos Augusto Pinochet amenazó con el uso de la fuerza, provocando dos crisis políticas que mostraron una clara posibilidad de regresión autoritaria a la opinión pública y a las élites. Con el contexto histórico del pasado reciente, el mensaje fue comprendido. Hasta 1995, en Chile no fue iniciado ningún proceso judicial contra miembros de las fuerzas armadas por violaciones a los derechos humanos ni por corrupción, con la excepción de algunos escándalos específicos que comprometerían la política exterior, como las denuncias por tráfico de armas a Croacia (1991) y Ecuador (1995).

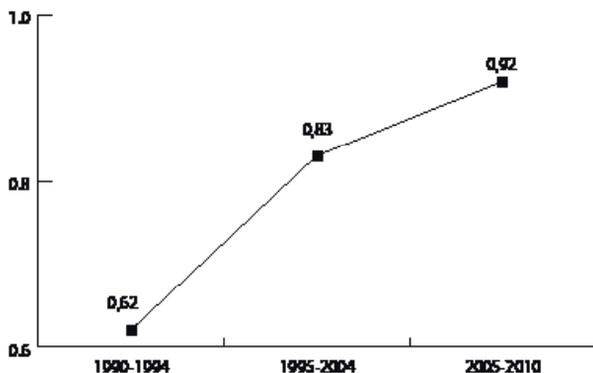
La conducta militar en esta etapa debe registrar, no obstante, que en el ámbito de su desempeño profesional, las Fuerzas Armadas chilenas acataron nuevos tipos de misiones que les fueron encomendadas por las autoridades democráticas, destacando en forma especial un incremento importante en la participación de Chile en operaciones de paz a partir de la Guerra del Golfo de 1991. Aunque poco estudiado, lo anterior también constituyó una innovación en la política exterior chilena, existiendo en ese entonces opiniones diversas al interior de las Fuerzas Armadas chilenas sobre el tema, siendo la Fuerza Aérea la más partidaria, y el Ejército, bajo la conducción de Pinochet, la más refractaria. Por ello, las primeras operaciones encomendadas a la FACH (UNIKOM) y a las policías (Centroamérica), y sólo con posterioridad serían incorporadas la Armada (Camboya y el Ejército (Timor Oriental).

#### **Análisis estadístico 1990-1994**

El análisis de la información sobre este periodo permite algunas consideraciones adicionales sobre lo señalado anteriormente. A

pesar de la existencia del entramado de prerrogativas militares y de varias crisis importantes de gobernabilidad en 1991 y 1993 que, siendo crisis políticas, eran percibidas por muchos actores como potenciales crisis de régimen político, el Gobierno logra poner en marcha un proceso de incremento de la gobernabilidad. Como se señala en el gráfico 8, en este periodo el promedio PEPTTE (proporción de eventos positivos no ponderados sobre el total de eventos) es el más bajo: 0,62 para el periodo 1990-1994, 0,83 para el periodo 1995-2004 y 0,92 para 2005-2010.

**Gráfico 8**  
Promedios PEPTTE 1990-1994, 1995-2004, 2005-2010.

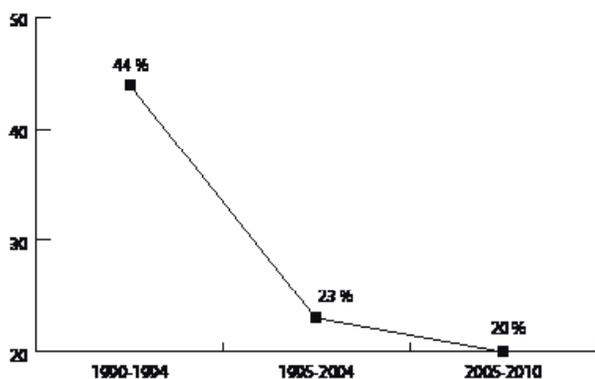


Sin embargo en el caso de los cambios ponderados, entre 1990 y 1994 la gobernabilidad aumenta un 2500% respecto al primer año, y en el caso de los no ponderados, un 4500%. Si se observa el gráfico 9, el porcentaje de cambios de eventos ponderados respecto al año anterior, el periodo 1990-1994 tiene, al partir desde cero, un promedio más alto de cambio respecto los años que vendrían: 44%. Entre 1995 y 2005 el promedio sería de 23% y entre 2005 y 2010, de un 20%. Las cifras relativas pueden ser engañosas, porque el punto de comparación es el año cero, 1990, lo cual arroja cambios relativos de envergaduras dramáticas. Pero lo importante es que, a pesar de las restricciones señaladas anteriormente, el balance de este periodo es positivo.

El análisis según variable arroja luces adicionales sobre la dinámica de este primer periodo. Como señala el gráfico 10, el apor-

te más importante al aumento de la gobernabilidad entre 1990 y 1994 es el de *eficacia*. También indica la importancia del aporte negativo de la *conducta* a la gobernabilidad, y que esos valores negativos aumentan si se agrega el peso de las instituciones de «amarre» o prerrogativas militares en el ámbito de la *eficiencia*.

**Gráfico 9**  
Promedio % de variación anual de eventos ponderados



Respecto a *control*, el gráfico 11 señala la importancia que supuso para la gobernabilidad la puesta en funciones del Congreso Nacional, así como la existencia de un Ministerio de Defensa, el nombramiento de un ministro de Defensa y asesores civiles, y la existencia de normativa general del Estado regulando al sector. Las existencias de instituciones militares profesionales también fue un aporte, pero se vio neutralizado por la existencia de prerrogativas militares, por lo que en el balance metodológico su aporte es igual a cero y se confunde con el eje x, al igual que las instituciones judiciales de control cuyas actuaciones para los efectos de la gobernabilidad en este ámbito, en esta etapa, son inexistentes (valor 0).

El gráfico 12 confirma que los avances en *eficacia* se explican fundamentalmente por la gestión de la política exterior en el ámbito de la seguridad internacional y por tanto relacionada con la política de defensa, así como por las políticas sobre derechos humanos, y el ejercicio de la autoridad civil ante los episodios de contestación reseñados anteriormente.

Gráfico 10  
Gobernabilidad según variable

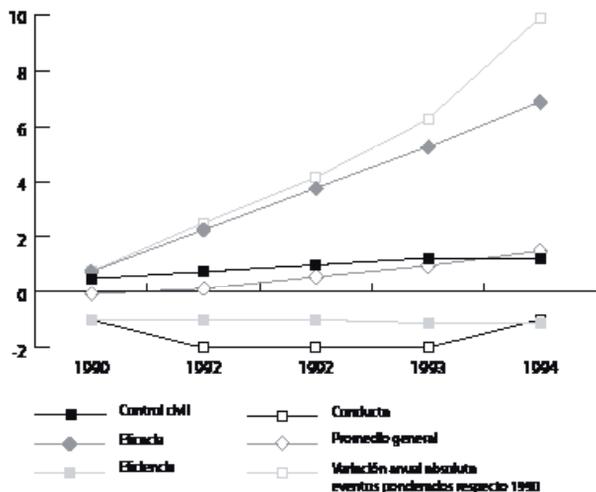
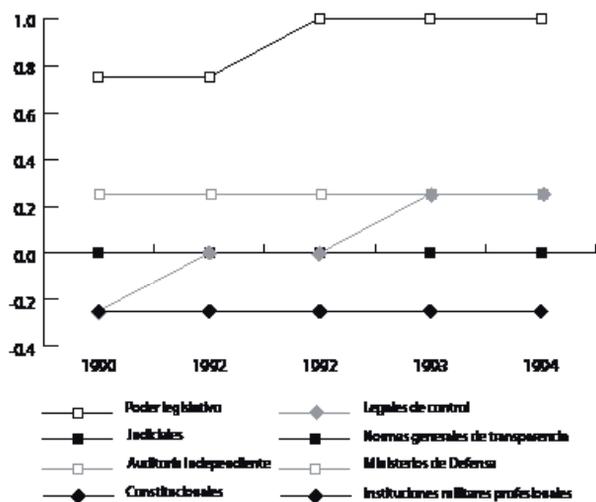


Gráfico 11  
Control 1990-1994



El gráfico 13 confirma el aporte negativo que tuvo la *eficiencia* —asignación, gestión y transparencia— para la gobernabilidad en este periodo. El gráfico 14 sobre *conducta* da cuenta de los serios problemas de contestación, pero permite una visión más equilibrada cuando se consideran los actos de subordinación que

también se produjeron, y que confirman la importancia del carácter profesional de las Fuerzas Armadas para la gobernabilidad de esa compleja etapa, y la importancia de la política exterior en esta etapa.

Gráfico 12  
Eficacia 1990-1994

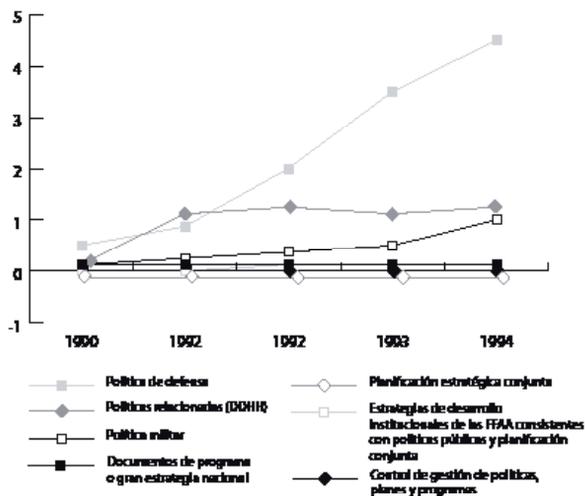
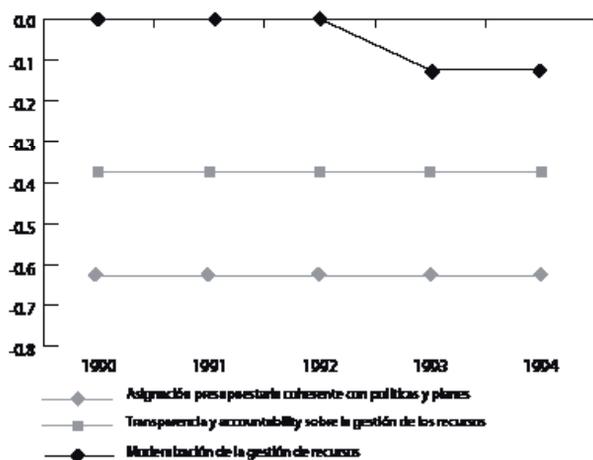
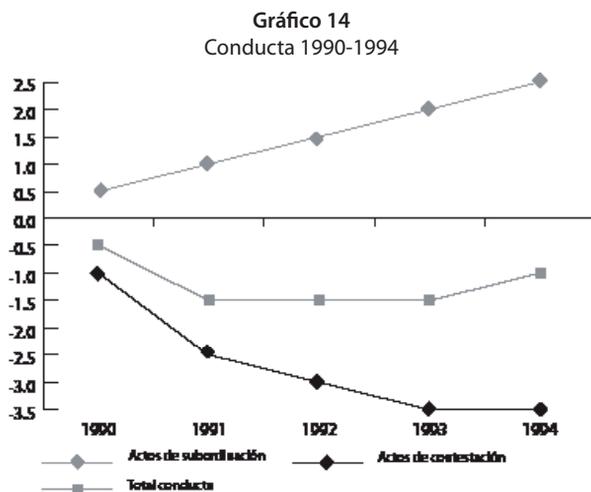


Gráfico 13  
Eficiencia 1990-1994



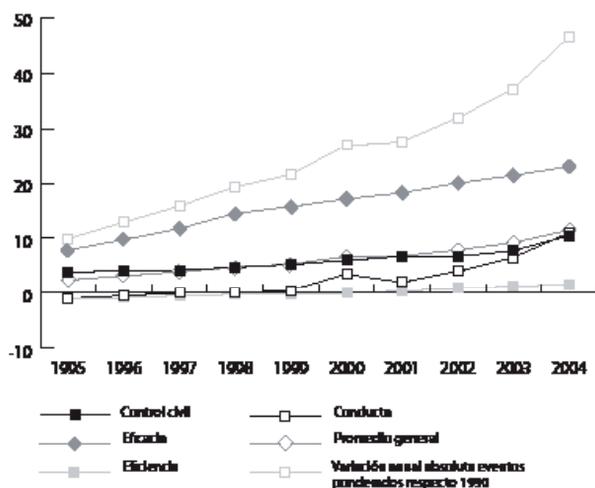


PERIODO 1995-2004. DECADENCIA DE LA CONTESTACIÓN, FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD, INICIO DEL PROCESO DE REFORMA

Tras el difícil período democrático inicial, la relación cívico-militar comenzó a evolucionar hacia crecientes niveles de gobernabilidad. En 1994 comienza el segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia. Durante este segundo período la relación civil-militar experimentó un aumento importante. Como se señaló en el gráfico 7, el promedio PEPTTE del periodo aumenta a .84, y las tendencias se observan en el gráfico 15. Al igual que en el periodo anterior, el incremento de la gobernabilidad se explica por el aumento importante de la eficacia de la gestión —especialmente en el ámbito de las políticas públicas—, pero también se observa un fuerte incremento en los de conducta.

El gráfico 16 permite desagregar el incremento del control civil. El rasgo más importante en esta etapa es el aumento de la gobernabilidad en el ámbito judicial y del estado de derecho. Primero en 1995, con el ingreso a prisión de los exmiembros de la policía secreta condenados por el asesinato del ex Canciller Orlando Letelier, en especial del ex Director de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), general Manuel Contreras. Y luego, a partir del año 2000, con la dictación de un número creciente de condenas

**Gráfico 15**  
Gobernabilidad según variable, promedio y variación anual, 1995-2004

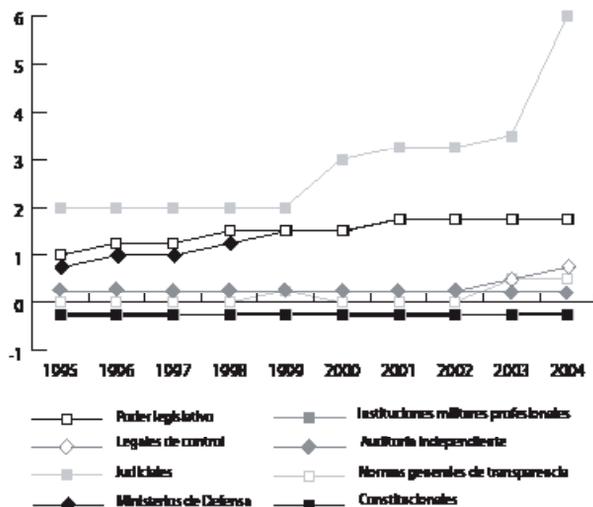


judiciales y la apertura de un número de procesos judiciales por denuncias de corrupción de miembros de las Fuerzas Armadas.

El periodo 1995-2004 muestra numerosos conflictos, pero la mayor parte son episodios de subordinación militar y aceptación de decisiones civiles, incluso en aquellos casos en que los militares discrepan públicamente con las decisiones de los poderes estatales.

En el ámbito constitucional, el paso más significativo se produjo entre julio del 2001 y noviembre de 2004. En julio de 2001 el nuevo Gobierno del Presidente Ricardo Lagos envió nuevamente, al igual que lo hicieron los presidentes Aylwin y Frei, un proyecto de reformas constitucionales al Congreso, proponiendo eliminar los roles tutelares de los militares y del Consejo de Seguridad Nacional, restaurar las facultades presidenciales para llamar a retiro a los comandantes en jefe, y resituar a las policías en el Ministerio del Interior. A diferencia de los anteriores debates en los cuales los militares rechazaban abiertamente la posibilidad de reformas, en esa oportunidad el ministro de Defensa, Mario Fernández, demandó al Senado no pedir directamente la opinión de las Fuerzas Armadas, sino siguiendo el conducto formal a través del Ministe-

Gráfico 16  
Control 1995-2004



rio de la Defensa Nacional para evitar la pública deliberación de los militares sobre la mayoría de los temas de política nacional. Fernández solicitó la opinión de los comandantes en jefe y luego concurrió personalmente a informar la opinión de las FF. AA. y la del Gobierno en la audiencia ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado. Sin embargo, por primera vez desde 1990, en sus comentarios el ministro de Defensa enfatizó que, en sus juicios, los comandantes en jefe habían expresado explícitamente que sus opiniones no eran un veto, porque ellos debían aceptar la decisión final del Congreso, cualquiera fuera el resultado (Fernández, 2001a: 2). La declaración del ministro fue apoyada posteriormente por el comandante en jefe de la Armada y el general director de Carabineros,<sup>10</sup> y también reiterada por la

10. Véase *El Mercurio*, 18 de julio del 2001, una opinión reiterada por el comandante en jefe de la Armada, el 25 de junio del 2003 en una larga entrevista concedida a Televisión Nacional de Chile, el canal de televisión público de Chile: «Yo respeto lo que decida el Congreso. En este momento eso está en un estado bastante avanzado como para que yo emita mi opinión, que la conoce perfectamente el Congreso. Nosotros, a través del ministro de Defensa, se le planteó al Congreso cuál era la posición de las Fuerzas Armadas».

sucesora de Fernández, la ministra Michelle Bachelet en el año 2003. Según ella, «nuestras instituciones militares han señalado formal y explícitamente que el futuro de dichas reformas constitucionales depende de la decisión de nuestro Congreso Nacional y que acatarán lo que el Legislativo decida. Es decir, las Fuerzas Armadas no ejercen vetos en Chile, y es altamente probable que estas reformas político-institucionales sean materializadas dentro de un futuro próximo» (Bachelet, 2002: 12).

Terminar con el «veto» fue un paso significativo, porque en 1990, el Ejército había vetado formalmente el nombramiento de un socialista moderado como subsecretario de Guerra (segundo en el mando en el Ministerio de Defensa de Chile). Sin embargo, en el 2002, la inexistencia de vetos fue puesta a prueba y comprobada por el Presidente Lagos: no sólo los chilenos eligieron nuevamente a un socialista como Presidente el año 2000, sino que ese año el Jefe de Estado nombró a Michelle Bachelet como Ministra de Defensa, la primera socialista en ese puesto después de Orlando Letelier durante el Gobierno de Allende, y además la primera mujer ministra de Defensa en la historia de Chile y de América Latina.

El momento más importante desde el punto de vista institucional ocurrió el 11 de noviembre del 2004, puesto que en esa fecha, y como resultado de una lógica política cuya explicación se aborda en las secciones siguientes, el Gobierno y los partidos de oposición alcanzaron un acuerdo completo sobre un total de 48 reformas a la Constitución Política, muchas de las cuales se encontraban pendientes desde 1990, y el que fue aprobado por el Senado en esa fecha, siendo promulgadas el año 2005 (por lo que son analizadas en la siguiente sección).

Más importante aún, las reformas constitucionales de noviembre de 2004, que suponen la consolidación institucional de la democracia chilena en el ámbito de las relaciones civiles-militares, fueron recibidas sin comentarios ni críticas —de rechazo o aprobación— por parte de las Fuerzas Armadas, conducta que se mantuvo invariable hasta la promulgación de la nueva Constitución

en septiembre del 2005. Sin embargo, y en una reafirmación de lo anterior, el Presidente Lagos convocó a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y a los jefes de las policías a la ceremonia de promulgación en el Palacio de La Moneda.

Otros importantes hitos de cambios político-militares que indiquen un cambio desde la contestación hacia la subordinación, fueron aquellos relacionados con el nombramiento o retiro de los jefes militares y de la policía.<sup>11</sup> En 1995, el Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle solicitó el retiro del general director de la Policía, Rodolfo Stange,<sup>12</sup> pero fue desafiado por éste. Stange ejerció las prerrogativas y rechazó renunciar a pesar de la pública solicitud del Gobierno. Varias semanas después, Stange debió renunciar tras percatarse que los recursos de poder del sistema presidencial chileno ante la policía eran mayores que los del jefe de la policía y que, como consecuencia, su institución estaba pagando un alto costo.

Otro momento importante fue también el reemplazo de Pinochet después de su retiro en marzo de 1998, cuando el Gobierno fue capaz de nombrar al general Izurieta en vez de los candidatos más cercanos al exdictador. Sin embargo, la existencia de subordinación militar hacia el Presidente y el ministro de Defensa, así como también la creciente disminución del uso de prerrogativas por parte de los militares se evidenció más claramente en el año 2002, durante la administración del Presidente Ricardo Lagos. Ese año el comandante en jefe de la Fuerza Aérea, el general Patricio Ríos, debió renunciar voluntariamente después que los medios de comunicación revelaran que había administrado mal la contribución de la Fuerza Aérea a la Mesa de Diálogo, al designar como su representante de un general de su confianza quien —esperable y deliberadamente— ocultó información acerca de los detenidos

---

11. La Constitución chilena establece un período de cuatro años para los Comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y el general director de Carabineros.

12. La solicitud presidencial se originó después que el General Stange se viera involucrado en el proceso judicial por el asesinato de cuatro militantes del Partido Comunista en 1985 (véase Fuentes, 2000).

desaparecidos.<sup>13</sup> En esa oportunidad, Lagos emplazó públicamente al comandante en jefe de la Fuerza Aérea a que renunciara, y la crisis se resolvió rápidamente luego de una firme y persuasiva gestión de la entonces ministra de Defensa, Michelle Bachelet. A pesar de que el episodio constituyó una breve crisis política, su resolución<sup>14</sup> fue indicativa de una clara tendencia de los jefes de las Fuerzas Armadas a renunciar de hecho al uso de sus prerrogativas militares más importantes, una tendencia que también ha sido enfatizada por diferentes autores en relación a la rara ocurrencia de reuniones y ausencia de votaciones en el Consejo de Seguridad Nacional desde 1990. Este Consejo nunca pudo ser convocado por los militares, incluso en las situaciones más complejas, siendo el arresto de Pinochet en Londres en diciembre de 1998 la prueba más importante. El episodio creó una fuerte presión de parte del Ejército hacia el Gobierno con el fin de influir en la toma de decisiones, que teóricamente podría haber culminado en el uso total de prerrogativas en el Consejo de Seguridad Nacional (Fuentes, 1997, 2000). En los hechos, sin embargo, los Jefes de Estado nunca fueron sobrepasados por los militares en el Consejo de Seguridad Nacional, y desde 1990 los militares nunca ejercieron la prerrogativa de ser «garantes de la institucionalidad». El Presidente Lagos incluso nunca convocó al Consejo.

En relación al acatamiento del estado de derecho, los militares chilenos están experimentado un cambio actitudinal observable al menos desde 1995. El segundo gobierno democrático (1995-2000) debió enfrentar no sólo la crisis ocasionada por el general Stange en 1995, sino que también la crisis producida por la resistencia del Ejército y del general Manuel Contreras después que la

---

13. La renuncia voluntaria se produjo en un contexto en el cual el general Ríos arriesgaba la presentación y rápida aprobación de una acusación constitucional en el Congreso.

14. El Presidente Lagos dijo que la forma en que la crisis fue resuelta «ha fortalecido la democracia chilena [...]. Algo que parecía un tema complejo y difícil pudo resolverse de manera adecuada y que compatibiliza los intereses de todos en especial del interés del país». Véase diario *La Nación*, «Osvaldo Sarabia fue designado nuevo Comandante en Jefe de la FACH», 22 de octubre del 2002.

Corte Suprema lo condenara a la cárcel por el asesinato en Washington D.C., en 1976, de Orlando Letelier, ex Ministro de Allende. Contreras fue jefe de la policía secreta que dependía directamente de Pinochet hasta 1978, momento en que fue detenido, y responsable de la mayoría de las ejecuciones, desaparecidos y torturas después de 1973, y uno de los símbolos del período autoritario y de la violación a los derechos humanos. Tras varios días y una negociación, Contreras fue detenido y trasladado a una cárcel, siendo así el primer hecho de acatamiento militar importante al Estado de Derecho desde 1990, en relación a las violaciones de los derechos humanos.

El arresto y juicio de Pinochet en Londres fue el punto de inflexión en lo relacionado a la actitud de las Fuerzas Armadas hacia el Estado de Derecho,<sup>15</sup> acelerando varias dinámicas que estaban progresando lentamente hasta entonces. La detención del exdictador condujo a un dramático aumento de los juicios contra Pinochet y los militares en Chile, los que hasta ese momento habían sido desarrollados tímidamente por el Poder Judicial, a pesar incluso que numerosas acusaciones se referían a hechos ocurridos con posterioridad a la dictación de la Ley de Amnistía de 1978, por lo que no tenían garantías de impunidad. El nuevo escenario situó a los militares bajo un dilema no existente hasta ese momento, que era el de aceptar un número creciente y masivo de procesos judiciales, o simplemente resistir la aplicación del estado de derecho, y presionar para la aplicación de la Ley de Amnistía y la dictación de nuevas normas que otorgaran impunidad a los militares acusados. Adicionalmente, la detención en Londres debilitó fuertemente los paradigmas ideacionales de los militares, y los obligó a confrontar y contrastar muchas de sus más arraigadas ideas y valores, con la evolución real de las políticas y del derecho internacional. La sola idea de la jurisdicción universal era desconocida o rechazada por la cultura militar chilena. En definitiva, la situación en Londres generó cálculos políticos, modificó

---

15. Para un informe detallado de este período, véase Ekaizer (2003).

percepciones y valores, que de manera combinada obligaron a los militares no sólo a aceptar una nueva realidad política y a tomar la iniciativa para buscar soluciones basadas en paradigmas diferentes a los utilizados hasta entonces, situación que los condujo a participar en la creación de la Mesa de Diálogo.<sup>16</sup> Una vez dentro de la Mesa, los militares iniciaron una era de cooperación con el Poder Judicial en relación a los procesos judiciales, incluyendo un significativo esfuerzo para dar con el destino de los detenidos desaparecidos (aunque no ausente de conflicto, como el episodio mostrado por el general Rojas<sup>17</sup>), y aceptando juicios por denuncias tanto anteriores como posteriores a la Ley de Amnistía de 1978. Los militares colaboraron con la Mesa de Diálogo incluso a pesar de que no obtuvieron garantías sobre el trato que sus miembros activos o retirados, y sometidos a procesos judiciales, recibirían en los tribunales. La Mesa de Diálogo fue el momento más importante hacia la consolidación del acatamiento militar hacia el estado de derecho y de subordinación al Estado. Constituyó la primera oportunidad en la historia de Chile en la cual las Fuerzas Armadas explicitaron institucionalmente un compromiso con la democracia y los derechos humanos, honrando esa actitud con consecuencias prácticas inmediatas en juicios que han sido llevados adelante sin episodios de resistencia. Desde entonces existe una creciente percepción en Chile de que, con la excepción del proceso de renovación ideológica experimentado por los partidos de centro e izquierda (Sigmund, 1990), será difícil encontrar un proceso institucional de cambio cultural, político e ideológico, comparable al que han experimentado las Fuerzas Armadas chilenas desde la segunda mitad de los años noventa.

---

16. El almirante Arancibia propuso la creación de una comisión de «hombres buenos» en una entrevista concedida a el diario *El Mercurio* durante el primer semestre de 1999.

17. Después de la renuncia del general Rojas, la ministra de Defensa Michelle Bachelet se reunió con los comandantes en jefe, y después de la reunión las Fuerzas Armadas renovaron el compromiso con la Mesa de Diálogo. Véase *La Tercera*, «Bachelet y FF. AA. renuevan el espíritu de Mesa de Diálogo», Santiago, 3 de octubre del 2004.

Desde el año 2001, y siguiendo el espíritu de la Mesa de Diálogo, las Fuerzas Armadas continúan el proceso de cambiar sus antiguos patrones de comportamiento en relación a los derechos humanos, y la multiplicación de gestos ha proliferado. La Armada aceptó realizar la ceremonia de alto contenido simbólico en la Isla Dawson en el 2003. Las tres instituciones iniciaron procesos formales para restaurar la imagen de los militares asesinados en 1973 o en el periodo posterior por no haber participado en el golpe de Estado. De igual forma, comenzaron a constituir espacios de reencuentro con aquellos militares que habían sido exonerados por las mismas razones, luego de ser detenidos, sometidos a juicio, y privados de su honor y derechos dentro de las instituciones, incluyendo el derecho de ingresar a las bases militares.<sup>18</sup>

Finalmente, en noviembre de 2004, el mismo mes en que se aprobaron las reformas constitucionales, el Presidente Ricardo Lagos divulgó públicamente el *Informe de la Comisión Nacional sobre Tortura y Prisión Política*, un extenso documento en el cual, por primera vez desde 1990, el Estado de Chile da cuenta de manera oficial y detallada sobre la práctica de la tortura ejercida durante los 17 años del régimen militar contra opositores políticos y ciudadanos en general.<sup>19</sup> La reacción de las Fuerzas Armadas

---

18. El 2003, en una de las ceremonias más simbólicas, la Fuerza Aérea bautizó una sala de su cuartel general como «General Alberto Bachelet», padre de la ministra de Defensa Michelle Bachelet, quien fue detenido, torturado y asesinado después de 1973. Y en diciembre del 2003, más de una centena de exmiembros de la Fuerza Aérea fueron reincorporados en una ceremonia pública.

19. La Comisión Presidencial que preparó el informe pudo formarse la convicción de que entre 1973 y 1990 el régimen militar detuvo y sometió a torturas al menos a cerca de 30 mil personas, incluyendo mujeres embarazadas, niños y ancianos. El informe consignó la identidad de las personas que fueron sometidas a tortura, dio cuenta de los medios utilizados por el Estado para tales propósitos (fundamentalmente personal e instalaciones de las Fuerzas Armadas y la policía), describió las prácticas frecuentes de tortura, y una ley enviada posteriormente al Congreso por el Presidente Lagos estableció el derecho a la reparación del Estado a las víctimas de dicha práctica política. El informe está disponible en <[http://www.gobierno.cl/comision\\_valech/index.asp](http://www.gobierno.cl/comision_valech/index.asp)>.

fue, una vez más, consistente con el proceso desarrollado hasta entonces, e incluso fue más allá, como lo hizo el comandante en jefe del Ejército, general Emilio Cheyre. Éste, adelantándose al informe, divulgó un documento en el cual, entre otros aspectos, afirmó que «el Ejército de Chile tomó la dura, pero irreversible decisión de asumir las responsabilidades que como institución le cabe en todos los hechos punibles y moralmente inaceptables del pasado», generando adicionalmente un debate nacional sobre las responsabilidades institucionales tanto de los actores civiles como militares en el quiebre de la democracia y en las posteriores violaciones perpetradas contra los derechos humanos durante el régimen militar.<sup>20</sup> La Armada y la Fuerza Aérea emitieron pronunciamientos similares aunque no avanzaron hasta el punto de reconocer responsabilidades institucionales en la práctica de la tortura ni en las violaciones de los derechos humanos después de 1973.<sup>21</sup>

---

20. El momento culminante de dicho debate fue la realización de un seminario «Ejército y derechos humanos. Compromiso para el siglo XXI», el 7 de diciembre de 2004 en la Escuela Militar, al cual concurren representantes del Gobierno, dirigentes políticos, parlamentarios y dirigentes de organismos de defensa de los derechos humanos y de agrupaciones de víctimas del régimen militar.

21. En su declaración, la Armada señaló que la su lectura del *Informe* «es impactante y conmovedora, y nadie podría desconocer que en Chile se violaron gravemente los derechos humanos y la dignidad de muchas personas inocentes, por parte de agentes del Estado. En este contexto, algunos miembros de la Armada, desviándose de la recta doctrina, también participaron en estos luctuosos hechos, particularmente durante los primeros meses inmediatamente posteriores al 11 de septiembre de 1973». Véase «Declaración de la Armada de Chile», emitida por la Comandancia en Jefe. En el caso de la Fuerza Aérea, señaló en su declaración que «lamenta y se conduele profundamente que compatriotas hayan sido privados de su libertad ilegítimamente y sufrido torturas, condenando con fuerza las violaciones a los derechos humanos cometidas, porque nada puede justificarlas. Estamos conscientes de que el dolor de las víctimas y el sufrimiento de sus familias no podemos borrarlo, pues las huellas provocadas por hechos de esta naturaleza persisten, se traspasan a la sociedad y provocan heridas y divisiones en el sentir nacional. Con todo, podemos asegurar que al interior de la Institución, se han tomado todas las medidas para que estos actos nunca vuelvan a repetirse».

Con respecto a la relación con otras instituciones políticas como los partidos políticos, los períodos 1995-1999 y 2000 a la fecha también han experimentado cambios. Esta etapa comenzó con claras muestras de consolidación de la alianza política-militar de derecha (Fuentes, 2000) expresada en el rechazo, en 1995, de las segundas reformas constitucionales propuestas por el Presidente Frei, pero también en otros hechos y en algunas señales de una relación más orgánica entre militares y partidos de derecha. En 1997, y tras su obligada renuncia como director general de Carabineros, el general Rodolfo Stange se presentó exitosamente como candidato a Senador en el sur de Chile en el Pacto Unión por Chile, como independiente en la lista de la Unión Demócrata Independiente (UDI), partido conservador de la derecha chilena. En el año 2001 —incluso después de la Mesa de Diálogo— el almirante Jorge Arancibia renunció a la comandancia en jefe de la Armada porque decidió presentarse (también con éxito) como senador por Valparaíso, como candidato de la UDI. Los vínculos entre las Fuerzas Armadas, la derecha y el régimen autoritario también tuvieron momentos de mucha tensión durante la detención de Pinochet en Londres, cuando muchos de los más prominentes líderes de derecha se organizaron abiertamente para acudir en su defensa.

Sin embargo, desde mediados de los noventa, la relación entre los militares y los partidos de derecha han empezado a sufrir un proceso gradual de desgaste debido a la cambiante lógica de la dinámica electoral, un proceso experimentado también en otros países latinoamericanos (Hunter, 1997). En el fondo de esta tendencia se encuentra el surgimiento de la primera posibilidad electoral con éxito de los partidos de derecha en cuatro décadas.<sup>22</sup> En 1999, la derecha presentó al candidato populista Joaquín Lavín, quién abiertamente se presentó como un candidato de centro «no político», desmarcando su candidatura de Pinochet, y obteniendo

---

22. La última vez que la derecha ganó una elección presidencial democrática antes del 2010 fue en 1964, siendo elegido como Presidente de la República Jorge Alessandri Rodríguez.

la más alta votación para la derecha desde 1938 (Garretón, 2000: 103). Según Navia y Joignant (2003: 123), «aunque el arresto de Pinochet motivó apasionadas reacciones de apoyo por parte de la UDI y de RN, la permanencia de Pinochet en Londres durante la campaña permitió que el candidato derechista, Joaquín Lavín, se distanciara del legado político que representaba el octogenario general. La lógica era simple. Si bien es cierto que en 1988 Pinochet concitó el mayor apoyo electoral que la derecha había podido lograr en las últimas décadas, dicho apoyo no logró ser mayoritario. Si Pinochet no podía concitar mayorías —es más, si garantizaba minorías— entonces un distanciamiento respecto del general era necesario si la derecha pretendía obtener un apoyo electoral mayoritario».

El resultado ha sido un creciente, pero aún heterogéneo, mutuo y contradictorio proceso de diferenciación entre los militares y los partidos de derecha. Los matices existen, porque éste es un proceso que está en sus inicios, y no inmune de derrotas, pero ya ha demostrado algunos hitos importantes, siendo uno de ellos la declaración del general Cheyre en enero del 2003, demandando la independencia del Ejército del régimen autoritario, pero también de cualquier partido político, y situando el rol del ejército en una senda profesional (Cheyre, 2003a).<sup>23</sup>

Las consecuencias de este cambio respecto al proceso chileno de democratización institucional están aún por verse. Habiéndose terminado el veto militar para las reformas constitucionales, esta nueva realidad también terminó siendo un incentivo positivo para un proceso de solución de la rígida alianza militar y derecha en el Senado en relación a las instituciones de control civil de los militares, como finalmente ocurrió en torno a las reformas constitucionales en noviembre del 2004 y a la promulgación de la nueva Constitución el 2005. Los únicos opositores a la democratización institucional finalmente fueron los senadores institucionales de-

---

23. Varios autores han subrayado esta nueva tendencia en la relación entre la derecha y los militares. Véase Garretón (2000), Drake (2000), Navia y Joignant (2000).

signados años atrás por las FF. AA., todos ellos militares en retiro y excolaboradores de Augusto Pinochet. Como se ha señalado, las Fuerzas Armadas no se pronunciaron, salvo para acatar, y la derecha terminó concurriendo al acuerdo político.

Merece especial atención en este periodo el desarrollo de nueva normativa general sobre transparencia para el conjunto de Estado de Chile, especialmente a partir del año 2003, con la promulgación de la ley 19.653 de probidad, y la ley 19.886 sobre compras públicas. Como será analizado en la sección relativa a eficiencia, el incremento de los niveles de transparencia del Estado terminarían teniendo consecuencias importantes para la Defensa en un ámbito del que hasta entonces había permanecido relativamente intocado desde 1990.

### Eficacia

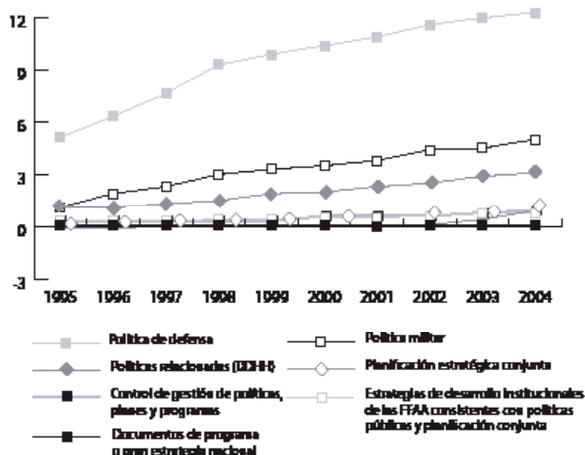
El análisis de los datos revela que el principal aporte a la gobernabilidad en el estudio en el periodo 1995-2004 fue el incremento dramático de los índices de eficacia en la gestión de política de defensa y de la política militar y, a partir del año 2000, de la política de derechos humanos, tal como se observa en el gráfico 17.

El Gobierno comenzó una política destinada a formular una explícita política de defensa por medio de un proceso de debates civiles y militares para publicar el primer libro blanco de Defensa (Ministerio de Defensa Nacional, 1997), que consideró la participación de funcionarios de los ministerios y de las Fuerzas Armadas, miembros del Congreso Nacional, centros de estudios, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil.<sup>24</sup> A partir de entonces, se publicarían dos libros más, el segundo de ellos durante este mismo periodo, el año 2003. En este proceso, entonces inédito en Chile, condujo a que tanto civiles como militares experimentaron un proceso de aprendizaje político que modificó y disminuyó las percepciones mutuas de amenaza. Los

---

24. La lista de participantes se encuentra en el Ministerio de Defensa, 1997: 5-6.

Gráfico 17  
Eficacia 1995-2004



líderes políticos cambiaron su aproximación desde un tradicional abandono de sus responsabilidades en la formulación de políticas militares y de defensa, y los partidos de izquierda, abandonaron sus antiguas miradas sobre el rol de los militares como aliados de la burguesía. Ambos componentes fueron reemplazados por la noción de la defensa como un ámbito de política pública en un contexto democrático. A pesar de los «enclaves autoritarios» en el campo de la defensa, los militares modificaron su demanda inicial de total autonomía,<sup>25</sup> y comenzaron a aceptar de hecho (anteriormente se reconocía formalmente) el derecho de las autoridades elegidas para establecer la política de defensa y militar en democracia.

La práctica de la formación de consensos que se había iniciado a partir de 1990, no resolvió los problemas institucionales de las relaciones civiles-militares, pero creó una base sobre la cual construir e investigar soluciones para otras áreas, y una metodología política que fue utilizada de manera cada vez más frecuente para resolver la compleja agenda civil-militar. En todos esos ejercicios, los militares participaron formalmente como actores institucionales.

25. Véase Pinochet, 1989a, 1989b.

A partir de 1995, el Gobierno formuló la primera agenda de política pública de defensa en la historia de la democracia en Chile, y públicamente reivindicó el derecho de los civiles electos para establecer la política de defensa y militar,<sup>26</sup> una práctica que fue profundizada por los gobiernos sucesivos. Las áreas de esta política cubiertas por estos dos gobiernos han estado desarrollándose tanto horizontalmente en el número de áreas, como verticalmente en el número de niveles, y han sido resumidas en lo que el primer ministro de Defensa del Presidente Lagos sintetizó como «la agenda de Defensa» (Fernández, 2001b).

Uno de los aspectos centrales de este proceso fue la publicación de los dos primeros libros blancos de la defensa de Chile, en 1997 y 2002, los primeros en la historia de Chile. En éstos se explicitaron las principales características de la política de defensa del país. Desde la publicación de los libros se puso en marcha un número cada vez mayor de políticas militares, mientras que la formulación de las políticas de defensa y militar, así como una creciente injerencia civil en la supervisión de la planificación estratégica, fueron amplia y abiertamente aceptadas por las Fuerzas Armadas (Sarabia, 2002; Cheyre, 2002, 2003b; Vergara, 2004). Los libros de la defensa se llevaron a cabo mediante procesos participativos (talleres) en los que participaron autoridades políticas y militares, pero también representantes del Congreso Nacional, de los partidos políticos, de centros de estudio y de la sociedad civil, cuestión que les ha otorgado legitimidad. Las políticas civiles se han desarrollado tanto en el terreno doméstico como internacional.

Los cambios domésticos se han llevado a cabo a niveles de defensa y militar. En 1997 y 1998, el Ministerio de Defensa modernizó las políticas del personal<sup>27</sup> introduciendo incentivos para aumentar los niveles de profesionalización. En 1996 comenzó la

---

26. Véase García, 1997; Fuentes, 2000.

27. En 1997 y 1998, el Congreso aprobó dos leyes enviadas por el Gobierno que modernizaban las carreras militares y de la policía, el *Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas*, DFL N° 1 (G), y el *Estatuto del Personal de Carabineros de Chile*, DFL N° 1 (C).

modernización del Servicio Militar Obligatorio, que continuó el 2001, cuando el Gobierno envió al Congreso la primera reforma global para el servicio militar obligatorio desde 1904. También, el 2003, el Ministerio envió al Congreso la primera reforma para el sistema de pensiones de los militares desde 1990, rechazado por el Congreso. Otro cambio simbólico y sensible se llevó a cabo en relación a las políticas de género, desarrolladas desde la llegada de la entonces ministra Bachelet. La Fuerza Aérea graduó la primera generación de oficiales mujeres; el Ejército permitió la participación femenina en las especialidades militares en apoyo de combate; la Armada, por primera vez en su historia, incorporó mujeres a sus servicios, reconociendo la necesidad de una revisión abierta de oportunidades femeninas en la institución; mientras que se incorporaron mujeres como voluntarias al servicio militar (Bachelet, 2004).

La política militar ha apuntado a fortalecer las instituciones y operaciones conjuntas, mientras que las Fuerzas Armadas comenzaron un proceso de ajuste en sus procesos de desarrollo — incluyendo sus estructuras de fuerza, adquisiciones, doctrinas y programas educacionales— a las políticas emanadas por el Ministerio de Defensa, lo que marcó un cambio de la lógica del flujo del ciclo de política de defensa y planificación estratégica desde el proceso *bottom-up*, hacia una lógica *top-down*. El momento más importante en la transformación de esa lógica fue la aprobación, el año 2002, de una *Directiva presidencial*, el documento básico de planificación estratégica. En ese marco, el 2002, el Gobierno autorizó la compra de diez aviones de combate F-16 a los Estados Unidos, pero introdujo una política de compensaciones industriales (*off sets*) como condición para la operación, la que no había sido considerada por la Fuerza Aérea de Chile. También en el 2003, el Gobierno decidió suspender y modificar el proyecto de modernización de la flota de superficie de la Armada y exigió la adquisición de buques usados. En el 2004 la ministra de Defensa comenzó a desarrollar la primera doctrina conjunta para las Fuerzas Armadas (Salgado, 2004). Este proceso generó, por primera

vez en la historia contemporánea de Chile, una planificación estratégica centralizada, que comenzó a orientar el proceso de desarrollo y los procesos de planificación de las Fuerzas Armadas chilenas. Como consecuencia, las instituciones militares iniciaron importantes cambios para su estructura de fuerza, doctrinas y desarrollos institucionales, aspecto que es reiteradamente señalado por los comandantes en jefe en sus intervenciones públicas.

Los gobiernos también innovaron en la forma que han incorporado a los militares a la política de seguridad exterior. A nivel bilateral con los países vecinos, y a pesar de un largo periodo inicial de escepticismo y desconfianza militar basado en una historia de rivalidad y doctrinas geopolíticas tradicionales, las Fuerzas Armadas chilenas fueron integradas públicamente a las políticas de cooperación gubernamental de estabilización estratégica en América Latina desde los noventa, a través de la participación militar de medidas de confianza mutua y una creciente transparencia. A pesar de la resistencia inicial originada en el embargo de armas de Estados Unidos y Europa al régimen militar, y de una cultura estratégica de rivalidad con el entorno vecinal, los militares chilenos aceptaron las nuevas políticas de cooperación, especialmente la participación, en operaciones de paz, cuyo hito más importante fue la decisión del Presidente Lagos, el 2004, de enviar más de 500 militares para participar en los esfuerzos de las Naciones Unidas para la estabilización de Haití.<sup>28</sup>

El balance en este ámbito es entonces positivo desde una perspectiva de gobernabilidad. Tras recibir un sistema en el cual los militares ejercía una gran autonomía, y las autoridades políticas se veían en la posición de tener que aprobar o rechazar procesos de decisión presentados como cajas negras y llave en mano, el proceso de transformaciones permitió iniciar una dinámica diferente, en el cual la lógica política comienza a dirigir el desarrollo de lo militar. El proceso fue incompleto, pero marcó un cambio de tendencia. Lo anterior, pese a pesar de la existencia de importantes

---

28. Para mayor información sobre las políticas exteriores y de seguridad exterior chilena, véase Van Klaveren, 1997; Robledo y Rojas, 2002; Bachelet, 2004.

prerrogativas en el campo profesional de las Fuerzas Armadas, gran parte de las cuales permanecerían vigentes en este periodo, y a la resistencia de la oposición de entonces a modificar dichas prerrogativas en el Congreso Nacional. En este sentido, es en este periodo que se registran avances a pesar de no existir institucionalidad para los avances (Robledo, 2008). Es por ello que, en algunos ámbitos, como el de las prerrogativas militares, los cambios sólo se producirían en la última etapa, lo que explica la persistencia de índices relativamente bajos de control constitucional y legal, así como de eficiencia durante este periodo, tal como lo indican los gráficos 15, 16 y 18.

Estrechamente vinculado a los avances en política de defensa y a la evolución del ambiente político nacional, a partir del año 2000 el Gobierno reactiva de manera importante las políticas públicas sobre derechos humanos en las tres áreas, verdad, justicia y reparación, a partir de los acuerdos de la Mesa de Diálogo, creada para tratar los temas pendientes sobre derechos humanos en Chile, y en la que participaron delegados de las Fuerzas Armadas, abogados vinculados a las organizaciones de derechos humanos. En la declaración final de la Mesa, las Fuerzas Armadas se comprometieron a buscar antecedentes sobre el destino de los detenidos desaparecidos, pero también se concordó una visión democrática acerca del quiebre institucional y sobre las violaciones a los derechos humanos perpetradas durante el régimen militar (Gobierno de Chile, 2000). A partir del compromiso de las Fuerzas Armadas de colaborar con el Poder Judicial, el Gobierno, a través del Programa de Derechos Humanos, solicita al Pleno de la Corte de Apelaciones de Santiago un Ministro en Visita, además de cinco nuevos jueces con dedicación exclusiva, para que investiguen 647 casos de víctimas de violación a los derechos humanos en la Región Metropolitana, entre 1973 y 1990. En el transcurso de este mismo año, el Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior solicitó la designación de más jueces con dedicación exclusiva para investigar los otros 533 casos de detenidos desaparecidos en regiones. Las peticiones se formulan ante las Cortes de

Apelaciones de Arica, Iquique, Antofagasta, Copiapó, Valparaíso, Talca, Chillán, Concepción, Temuco, Valdivia y Coyhaique. Como respuesta, la Corte Suprema designa a nueve jueces con dedicación exclusiva y 51 jueces preferentes para investigar 114 casos de detenidos desaparecidos, sobre la base de la información entregada por los militares. Los avances fueron sintetizados entonces por un destacado jurista chileno de la siguiente forma: «Después del reconocimiento efectuado por la Mesa de Diálogo, aumentó enormemente la acción judicial sobre estos casos y su eficacia, al punto que los abogados más conocedores de esta realidad dicen que en los últimos dos años ha habido más actividad judicial que en los anteriores diez [...]. En Chile, contrariamente a lo que se piensa en el exterior, incluso por personas medianamente informadas, ha habido más justicia que en ningún país en una situación comparable» (Zalaquett, 2003: 46).

El año 2003 —en el 30° aniversario del golpe de Estado— el Gobierno da otro paso importante y crea la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (Comisión Valech). Como resultado, la comisión establece oficialmente que la tortura fue utilizada masivamente en Chile, identifica los casos y pone en marcha un proceso de reparación para más de 35 mil personas que fueron calificadas como víctimas de la prisión y de la tortura por motivos políticos, en el período comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990, cometidas por agentes del Estado. Junto a lo anterior, durante este periodo el Estado de Chile adhiere a numerosos tratados internacionales sobre derechos humanos, e inicia un proceso de actualización de su legislación interna a la marcha del derecho internacional público en materia de derechos humanos y del derecho humanitario internacional.

Finalmente, en la última etapa de este periodo comienzan a producirse también cambios importantes en la normativa general sobre modernización del Estado, probidad y transparencia, que producen efectos positivos sobre la gobernabilidad en áreas anteriormente no reguladas de la defensa. Luego de la promulgación en 1999 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el

año 2003 entran en vigencia la ley 19.863 sobre gastos reservados, la ley 19.653 de probidad, y la ley 19.886 sobre compras públicas.

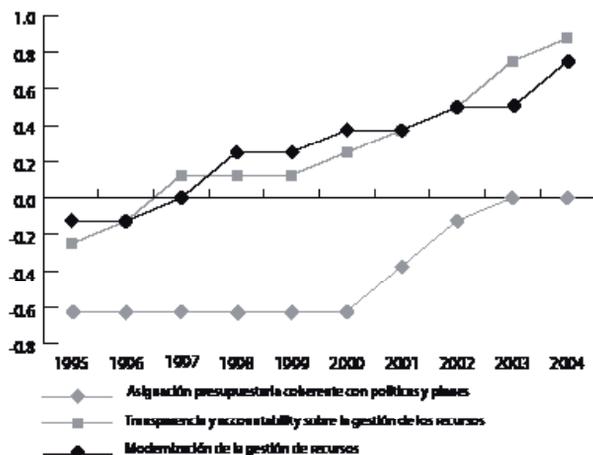
En el ámbito macroeconómico, el Gobierno comienza la aplicación de la *política de balance estructural* (Marcel, Tokman, Valdés y Benavides, 2001), lo cual hizo necesario ampliar la cobertura de las cuentas del gobierno central, y entregar información sobre las operaciones tanto presupuestarias como extrapresupuestarias del gobierno central, donde el componente más importante de éstas últimas correspondía a la Ley Reservada del Cobre. Por esta razón, a partir de entonces se incluyó la gestión financiera de Consudena debido a la relevancia de los recursos a su disposición luego del alza del precio del cobre en ese periodo. De esta forma, la política de balance estructural estableció, por primera vez, un máximo en la asignación de los recursos para la defensa derivados de la Ley Reservada del Cobre, de manera que el gasto público no afectara el balance estructural. A partir de entonces, la asignación y gestión macroeconómica de la defensa queda subordinada al gobierno central, incorporándose una dimensión importante de la gobernabilidad de la defensa.

## Eficiencia

En la última etapa de este periodo se inician asimismo los primeros cambios relevantes en el ámbito de la *eficiencia*, tanto en el ámbito de la asignación de recursos, como en el de la gestión y de la transparencia y *accountability*. Parte de los cambios se originan a partir de 1998 luego de denuncias sobre irregularidades en la internación de pertrechos militares en la Fuerza Aérea. El incidente motiva la dictación, en 1999, de la ley 19.608 sobre desaduanamiento de pertrechos de propiedad del Estado, la cual sería complementada el año 2004 con la ley 19.924.

Éste es el periodo en el cual se producen los primeros cambios en la interpretación de la normativa sobre la asignación de recursos, así como en la gestión misma. A pesar de que la reforma de dicha normativa se encontraba en la agenda programática de los

Gráfico 18  
Eficiencia 1995-2004



gobiernos de la Concertación desde 1990, la resistencia encontrada a las reformas políticas en el Congreso había detenido por largo tiempo la iniciativa política al respecto. Sin embargo, dos factores modificaron parcialmente esa situación. Uno fue el alza del precio de cobre, y el consiguiente aumento del rendimiento de la Ley Reservada del Cobre, desde 247 millones de dólares el 2003, a 480 millones el 2004, se abrió una coyuntura nueva que introdujo incentivos para iniciar una etapa de cambios parciales. El segundo fue la puesta en marcha de la política de balance estructural el 2001.

El punto de partida fue la dictación —a solicitud del Gobierno— del dictamen 42.531 de la Contraloría General de la República (CGR). En lo esencial, el dictamen flexibilizó la aplicación de la ley 13.196 Reservada del Cobre, poniendo término de hecho a la asignación por tercios de los recursos, y entregó la gestión de los excedentes al Ministerio de Defensa, lo que tendría consecuencias importantes para iniciar un proceso de transición de la planificación *bottom-up* hacia una dinámica *top-down*. El traspaso de cientos de millones de dólares al Ministerio de Defensa introdujo nuevos imperativos para una mejor gobernabilidad y gestión fiscal sobre los recursos de la defensa. El Gobierno puso en marcha una política de control de gestión de recursos tras dictamen de

la CGR. El 2002 el Ministerio de Defensa inició la contratación de profesionales en el Consudena. El año 2004 fue creado el Comité de Inversiones Financieras del Consudena, cuyas operaciones comenzaron a ser reguladas por las normas del Ministerio de Hacienda para participación de los servicios e instituciones del sector público en los mercados de capitales. Adicionalmente, se dicta el decreto supremo 124 (G) que modifica reglamento complementario de la ley 7.144 del Consudena, y el Ministerio de Defensa pone en marcha el proyecto piloto del sistema de evaluación de proyectos.

Junto a lo anterior, el año 2004 el Ministerio de Hacienda inicia la publicación de la información sobre la contabilización de los ingresos y gastos provenientes de la Ley Reservada del Cobre. Según han explicado algunos autores, hasta ese año esos antecedentes no eran informados en las cuentas fiscales. A partir de ese año se publican estadísticas fiscales que se construyen siguiendo las pautas del *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas* del Fondo Monetario Internacional de 2001. Un objetivo central de este cambio fue ampliar la cobertura de las cuentas del gobierno central en consonancia con la aplicación de la regla de política fiscal de superávit estructural, la que definía las metas de política a nivel del gobierno central.

## Conducta

A partir del tercer gobierno de la Concertación, el año 2000, las Fuerzas Armadas inician un proceso de abandono gradual de defensa de los roles tutelares y no democráticos, y se observa una disminución de las crisis originadas por la contestación. Una primera manifestación, aunque aislada, en este sentido, fue la ya mencionada detención de Manuel Contreras en 1995. Sin embargo, no es sino hasta la Mesa de Diálogo, entre 1999 y el 2001, en que se pone en marcha un proceso sistemático de transformación del rol de las Fuerzas Armadas chilenas. Desde entonces, y aunque con ritmos y procesos diferentes, las Fuerzas Armadas consolida-

ron gradual y consistentemente el abandono de los roles de seguridad nacional a través de sucesivas señales simbólicas.

Este proceso de transformación de roles se produjo en el contexto de la detención de Augusto Pinochet en Londres, del distanciamiento de los partidos de la derecha del régimen militar, del aumento de los procesos judiciales a fines de los noventa, y del aumento de la confianza entre los actores civiles y militares (Robledo, 2008; Fuentes, 2009). La detención de Pinochet constituyó la última crisis seria de gobernabilidad en la relación civil militar. Su detención originó una ola de manifestaciones violentas, y un periodo de tensión en la relación Gobierno-Fuerzas Armadas. Esa tensión disminuyó luego de su regreso, pero se reanudó ante el desarrollo de los procesos judiciales por violaciones a los derechos humanos. En lo que constituyó un último intento —débil en comparación a los de 1991 y 1993— de presionar públicamente a las instituciones chilenas, los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas realizaron el denominado «servilletazo» en el año 2000.<sup>29</sup> Sin embargo, la transformación de las condiciones políticas luego de diez años de democracia hicieron inviables los gestos de fuerza, y abrieron paso a un proceso de abandono de su histórica posición autoritaria y tutelar respecto a la sociedad, subordinación a las políticas gubernamentales y tolerancia al debate público sobre temas militares y de defensa.

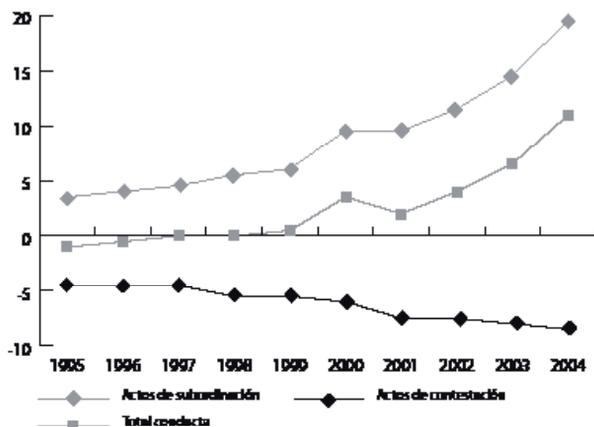
Los hitos de este cambio fueron numerosos. El año 2000 el Ejército puso el nombre de «General René Schneider»<sup>30</sup> al campo militar dentro del cual se encuentra la Academia de Guerra, e invitó por primera vez desde 1973 a la familia del General Schneider

---

29. El «servilletazo» consistió en una reunión de los comandantes en jefe de las FF. AA. en un restaurante de Santiago el 15 de mayo de 2000, escenificada ante la prensa como una manifestación de molestia ante el avance de los procesos judiciales y un eventual desafuero del ex Comandante en Jefe del Ejército, Augusto Pinochet, por el caso Caravana de la Muerte.

30. El general René Schneider, comandante en jefe del Ejército, fue asesinado en 1970 por un complot del Gobierno de los Estados Unidos y ultraderechistas chilenos, para impedir la asunción al mando de Salvador Allende a la Presidencia.

Gráfico 19  
Conducta 1994-2005



a una ceremonia oficial de cambio de mando. En septiembre del 2002, el Ejército realizó una misa en memoria del general Carlos Prats, ex comandante en jefe del Ejército, quien fue asesinado junto a su esposa por agentes de la policía secreta de Pinochet en 1974. El Ejército condenó por primera vez ambos asesinatos y denominó el campo militar situado en La Reina, Santiago (y donde se encuentra la academia de Guerra), con el nombre del asesinado comandante en jefe. En enero del 2003, el Ejército emitió una declaración pública respecto al trigésimo aniversario del quiebre democrático de 1973, documento en el que desvinculó a la institución del régimen militar (Cheyre, 2003a). Posteriormente, en junio del 2003, reiteró el compromiso de «nunca más» en relación a la violación de los derechos humanos y al quiebre democrático por medio de la violencia política (Cheyre, 2003b).

La Armada y la Fuerza Aérea también iniciaron procesos similares aunque, a diferencia del Ejército, evitaron asumir responsabilidades institucionales por el golpe de Estado y las violaciones a los derechos humanos. No obstante, ambas instituciones participaron en la Mesa de Diálogo. En el caso de la Armada, y tras algunas vacilaciones, la institución aceptó, el 2003, organizar una visita de ex prisioneros políticos a la Isla Dawson, una cuartel naval utilizado como campo de prisioneros después de 1973, un gesto

simbólico que recibió una gran cobertura en los medios de comunicación. La Fuerza Aérea, por su parte, reincorporó a los oficiales detenidos y torturados en 1973, y reivindicó la figura del general Alberto Bachelet, padre de la, en ese año, Ministra de Defensa y, posteriormente, Presidenta de la República, Michelle Bachelet.

#### PERIODO 2005-2010. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA REFORMA

El periodo 2005-2010 puede ser distinguido como un periodo diferente de los otros dos porque constituye una etapa de consolidación de los avances observados entre 1990-2004. El incremento del índice de este periodo se fundamentó esencialmente en un brusco aumento del control civil y de la conducta. El control se sustentó en la cristalización del proceso de reformas institucionales y en el procesamiento judicial masivo de los autores de las violaciones a los derechos humanos. El incremento de la conducta, en el acatamiento militar de los fallos judiciales. También se producen avances, aunque más modestos, pero también relevantes, en el resto de las variables. Este conjunto de transformaciones explica entonces también los cambios correlativos en la gobernabilidad de la defensa, como se observa en el gráfico 20.

Gráfico 20  
Gobernabilidad según variable, promedio y variación anual, 2005-2010

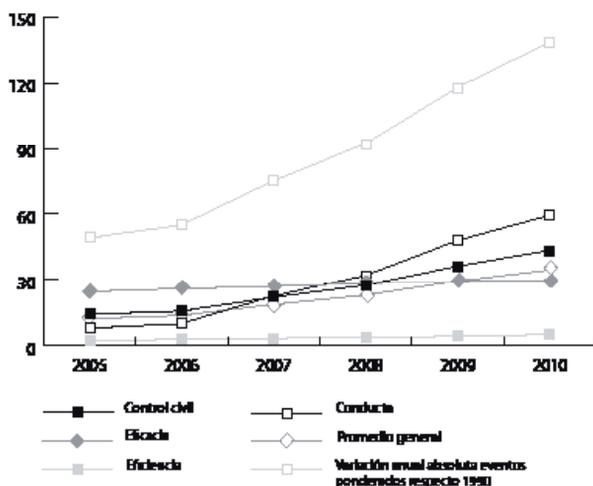
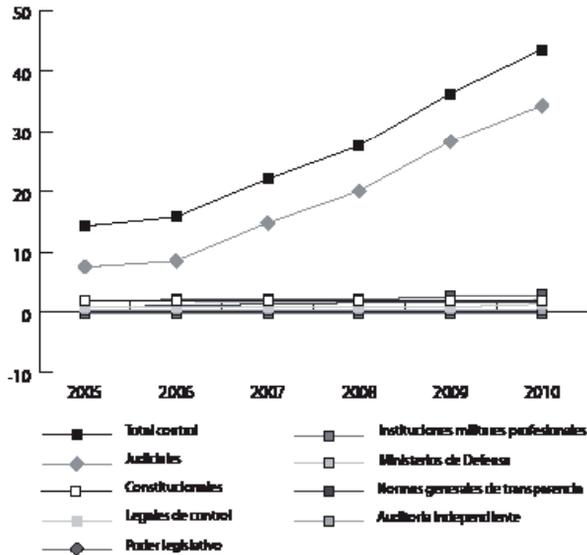


Gráfico 21  
Control 2005-2010



## Control

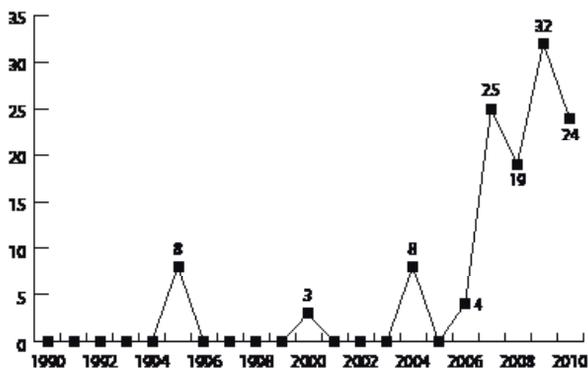
En el ámbito del control los hechos más relevantes fueron el aumento notable del número de condenas judiciales por violaciones de los derechos humanos contra miembros de las Fuerzas Armadas, las reformas constitucionales promulgadas el 2005 y la promulgación, en enero de 2010, de la reforma del Ministerio de Defensa (Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa).

El gráfico 21 indica con claridad que la variable que contribuyó decisivamente al incremento de la gobernabilidad en este periodo fue el Poder Judicial y la observación del estado de derecho, porque fue durante este periodo cuando comienzan a manifestarse los efectos de las políticas de derechos humanos iniciadas tras la Mesa de Diálogo y el cambio explicado anteriormente en la relación civil-militar, consecuencias que se advierten en el cuadro. El gráfico 22 detalla el explosivo aumento del número de condenas y encarcelamiento de militares.

Desde un punto de vista cualitativo, las investigaciones judiciales han significado el encarcelamiento de virtualmente todos

Gráfico 22

Número de sentencias a firme a militares por violaciones a los DD. HH. 1990-2010  
(Elaboración propia sobre la base de antecedentes del Observatorio de Derechos Humanos ICSO UDP al 14 de octubre de 2010)



los miembros de las Fuerzas Armadas que integraron los organismos represivos después de 1973 y que se vieron involucrados en violaciones a los derechos humanos. Lo que sucedió luego de que el Poder Judicial chileno asumiera la primacía de las normas internacionales sobre derechos humanos sobre las normas internas, particularmente sobre la Ley de Amnistía de 1978.

Las reformas constitucionales, por otro lado, pusieron término, luego de 14 años de negociaciones políticas, a los enclaves autoritarios y a las prerrogativas militares impuestos por el régimen de Pinochet. Se modificó el artículo 90 de la Constitución, eliminándose el rol de garantes de las Fuerzas Armadas y Carabineros, y se modificó la dependencia de las policías de Carabineros e Investigaciones desde el Ministerio de Defensa, por un nuevo Ministerio de Seguridad Pública.<sup>31</sup> Igualmente, se modificó el artículo 93, terminando la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y del director general de Carabineros. El nuevo artículo estableció que el Presidente podrá llamarlos a retiro antes de completar su respectivo periodo, bastando para ello la dictación de un decreto fundado y un informe previo al Senado.

31. La operacionalización de dicho traspaso quedó subordinado a una ley especial que sería aprobada el año 2011.

El artículo 95, relativo al Consejo de Seguridad Nacional, fue modificado para dar paso a un órgano solamente asesor, sin facultad para adoptar acuerdos, con cuatro integrantes civiles (Presidente de la República, del Senado, de la Corte Suprema y Contralor) y cuatro uniformados (comandantes en jefe y general director de Carabineros), que sólo puede ser convocado por el Presidente. Del mismo modo fue reformada la composición del Senado mediante un artículo transitorio, suprimiéndose los senadores designados y vitalicios a partir del 10 de marzo del 2006, terminando así toda representación no electa.<sup>32</sup>

La reforma del Ministerio de Defensa entró en vigencia en enero del 2010,<sup>33</sup> dos meses antes del cambio de Gobierno, y su impacto en la gobernabilidad de la defensa es muy alto, porque establece las normas generales para el gobierno de todo el sector, y en al menos 3 de los 4 conjuntos de variables seleccionados en el modelo utilizado en este trabajo (control, eficacia, eficiencia).

En primer lugar, la ley estableció un estándar democrático liberal para las funciones y atribuciones de las autoridades políticas y militares en la conducción superior de la defensa. En particular, terminó con la Estructura Superior de la Defensa y las prerrogativas de rango legal sobre el conjunto del país que reproducían al sistema de seguridad nacional heredado de la Guerra Fría señaladas en el diagrama 1. El artículo 3° derogó la ley 7.144 que creó el Consejo Superior de Defensa Nacional (Consudena),<sup>34</sup> y el

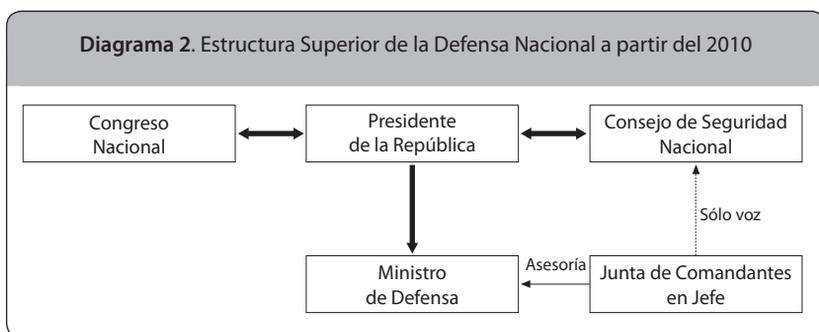
---

32. Mensaje nro. 24.342 del Presidente del Senado al Presidente de la Cámara de Diputados, del 11 de noviembre de 2004. Adicionalmente, el sistema electoral binominal fue removido de la Constitución y rebajado a rango de ley orgánica constitucional, por lo que su reforma privó al sistema electoral de rango constitucional, facilitando una eventual reforma futura.

33. Ley 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, disponible en <<http://www.leychile.cl/Navegar/?idNorma=1010682&idVersion=2010-02-04&idParte>>.

34. Sin perjuicio de lo anterior, el Reglamento Complementario de la Ley 7.144, contenido en el decreto supremo 124, de 2004, del Ministerio de Defensa Nacional, mantendrá su vigencia en todo lo que no sea contrario a la presente ley, en tanto no se dicte por el Presidente de la República el reglamento que lo reemplace.

artículo 5° derogó el decreto con fuerza de ley 181, de 1960, que creó el Consejo Superior de Seguridad Nacional (Consusena), que permitía a las Fuerzas Armadas opinar sobre asuntos de seguridad y no sólo defensa. En reemplazo del Consusena y del Consudena, la nueva ley 20.424 convirtió al Ministerio de Defensa en el centro de gravedad en la formulación y gestión del ciclo de política de defensa, institucionalizando un proceso *top-down* con una clara primacía civil en la toma de decisiones políticas y estratégicas, y terminó la participación intrusiva de las Fuerzas Armadas en áreas no militares («campos de acción»). Utilizando con todas las precauciones necesarias la conceptualización de Huntington, la reforma estableció en Chile un control civil objetivo en forma. Los cambios se resumen en el diagrama 2 y la nueva importancia del Ministerio y del Ministro de Defensa, en el cuadro 3.



En segundo lugar, la ley 20.424 modificó la estructura orgánica del Ministerio de Defensa, institucionalizando la participación civil, terminando con la existencia de subsecretarías institucionales y reemplazándolas por una responsable de la política de defensa y otra de gestión (Subsecretaría de las Fuerzas Armadas), las cuales son dirigidas por autoridades de confianza del Presidente de la República. Las subsecretarías son integradas por divisiones, las que a su vez son dirigidas por funcionarios de confianza del Ministro de Defensa, mientras que el personal puede ser tanto civil como militar. Se establece así, por primera vez, un servicio civil profesional en los cargos críticos para la formulación de política pública del Ministerio de Defensa.

**Cuadro 3**

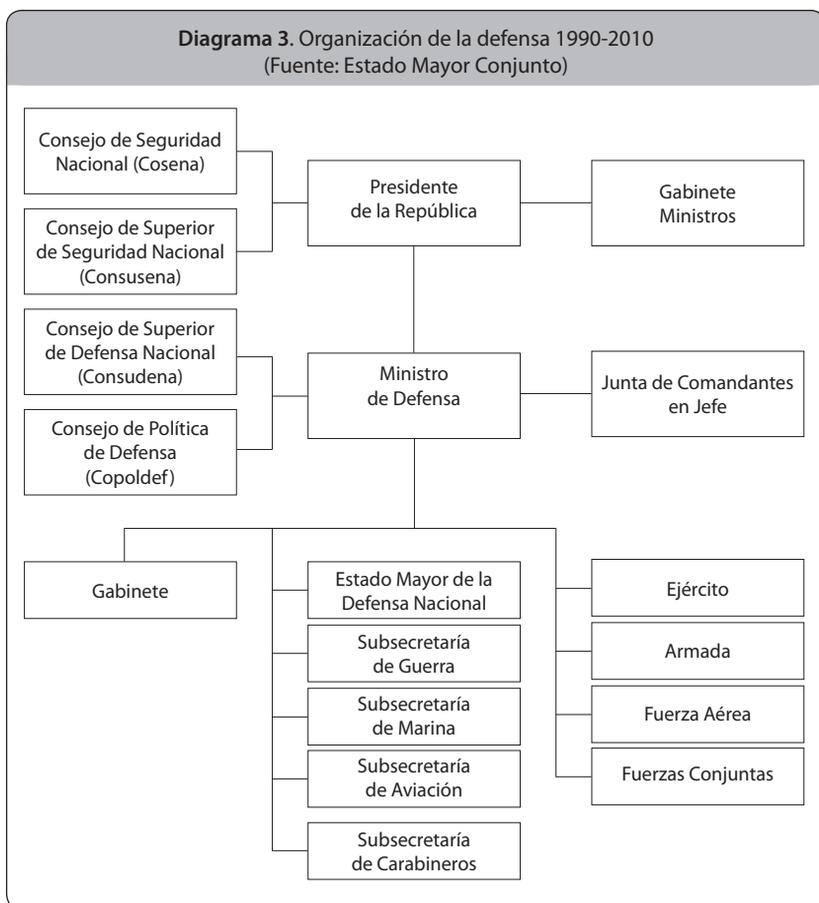
Atribuciones del Ministro de Defensa según la Ley 20.424  
Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa de 2010.

Artículo 5.º El Ministro de Defensa Nacional tiene la responsabilidad de la conducción del Ministerio, en conformidad con las políticas e instrucciones que el Presidente de la República imparta. Tendrá, además, todas las atribuciones que le confieren la Constitución y las leyes. Al Ministro de Defensa Nacional le corresponderá especialmente:

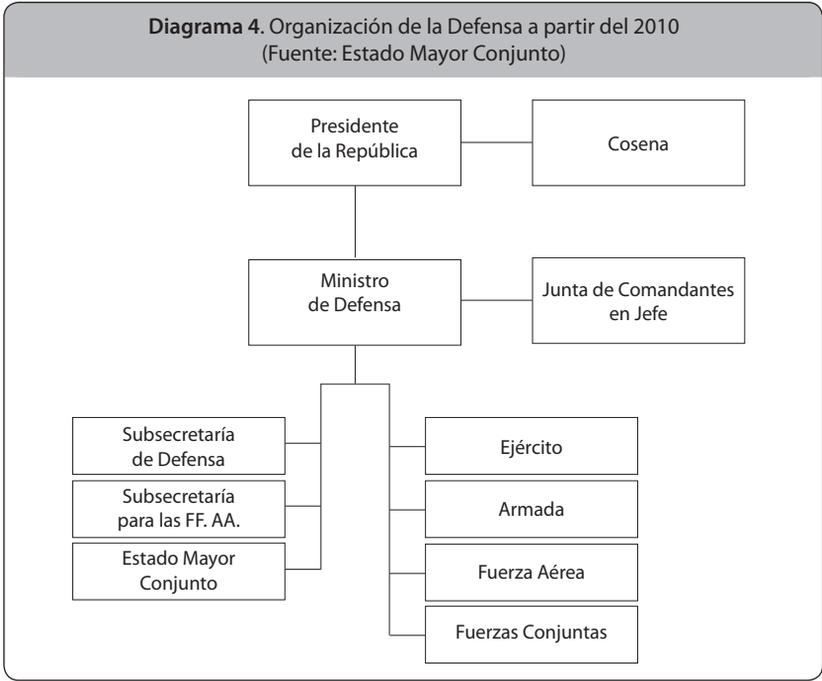
- a) Proponer, para el conocimiento y la aprobación del Presidente de la República, la política de defensa nacional, la política militar y las restantes políticas públicas del sector defensa, así como la documentación de la planificación primaria de la defensa nacional.
- b) Aprobar, en conformidad con las instrucciones que el Presidente de la República imparta al efecto, la planificación secundaria de la Defensa Nacional.
- c) Colaborar con el Presidente de la República en la conducción de la defensa nacional en situación de guerra externa o crisis internacional que afecte la seguridad exterior de la República.
- d) Colaborar con el Presidente de la República en el ejercicio de la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas y en el de las restantes atribuciones especiales en materias de defensa y seguridad exterior que establece el artículo 32 de la Constitución Política de la República.
- e) Proponer para la resolución del Presidente de la República los objetivos estratégicos propios de la función de las Fuerzas Armadas y sus prioridades.
- f) Determinar, en conformidad con la legislación vigente, las necesidades de personal, financieras y de bienes y servicios para el funcionamiento del ministerio bajo su responsabilidad.
- g) Proponer para la aprobación del Presidente de la República los proyectos de adquisición e inversión de material de guerra, cuando corresponda.
- h) Asumir, cuando el Presidente de la República lo disponga, la coordinación de la labor de los distintos Ministerios en materias necesarias para la Defensa Nacional.
- i) Aprobar la doctrina y reglamentación conjuntas, propuestas por el Estado Mayor Conjunto.

Tercero, la ley 20.424 reformuló el sistema de planificación político y estratégico, estableciendo una clara distinción entre las etapas política y la etapa estratégica, y una clara primacía de la primera sobre la segunda. Asimismo, derogó la ley 7.144 (y con ello

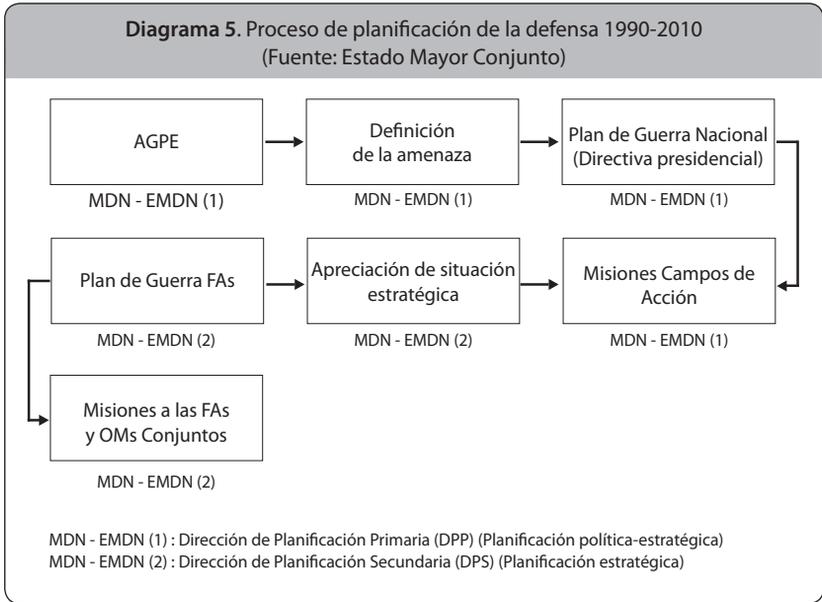
al Consudena), traspasando la gestión de recursos al entregar las decisiones al Ministerio de Defensa (Subsecretaría de las Fuerzas Armadas). Sin embargo, la Ley no derogó la ley 13.196, por lo que los problemas de asignación y transparencia perduran hasta hoy. A fines del año 2009 el Gobierno envió un proyecto de reforma de la ley 13.196, pero no alcanzó a ser tramitado. La nueva norma también institucionalizó la conducción conjunta de las operaciones y reformó la cadena de mando. Estableció una clara secuencia Presidente-ministro-conductor estratégico; que las operaciones militares fuesen planificadas y conducidas por un jefe del Estado Mayor Conjunto —recogiendo la opinión de la Junta de Comandantes en Jefe—; que estas operaciones son conjuntas; y que las

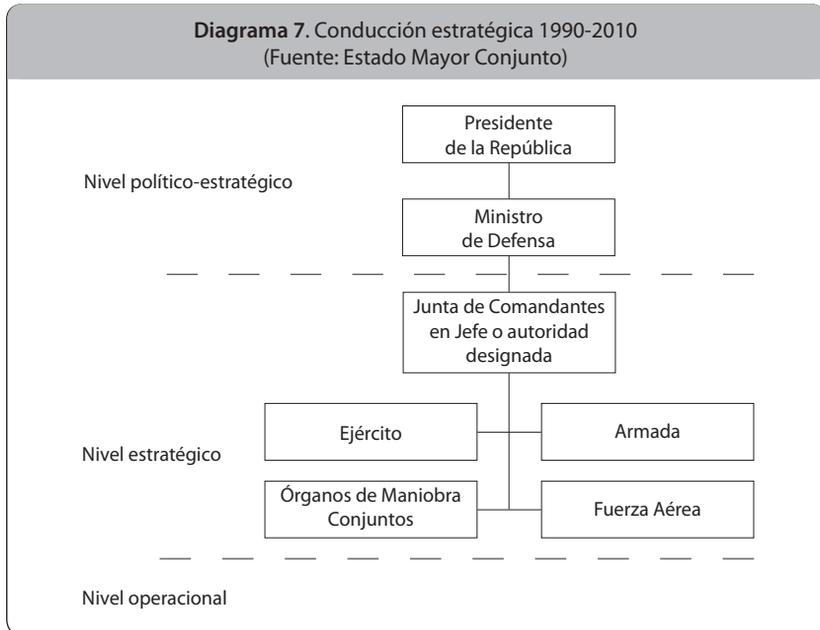
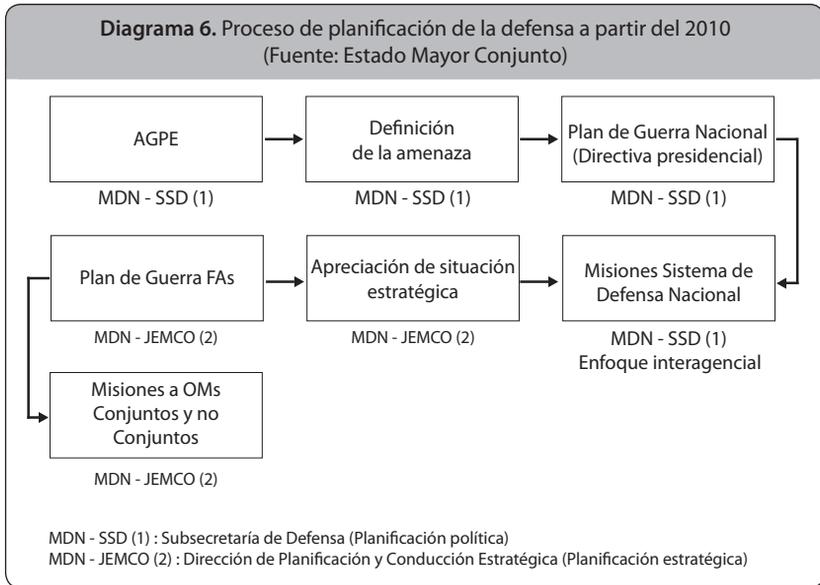


**Diagrama 4. Organización de la Defensa a partir del 2010**  
(Fuente: Estado Mayor Conjunto)



**Diagrama 5. Proceso de planificación de la defensa 1990-2010**  
(Fuente: Estado Mayor Conjunto)







Fuerzas Armadas deben subordinar su planificación y sus operaciones a las decisiones y a la planificación del Ministerio de Defensa y del Jefe del Estado Mayor Conjunto, asignando los medios que les sean requeridos. Los jefes institucionales mantienen su participación en la Junta de Comandantes en Jefe, pero sólo como asesores del ministro de Defensa. Las transformaciones se resumen en los diagramas 3, 4, 5, 6, 7 y 8.

De esta forma, durante el periodo 2005-2010 se produjo un proceso de consolidación del control civil y, por tanto, de la gobernabilidad, que no tiene precedentes en la historia del país, sentándose las bases institucionales para avanzar en todas las áreas de la relación civil militar y de la defensa.

### Eficacia

La gestión de política pública continuó siendo una variable importante para la gobernabilidad del periodo, aunque su importancia relativa respecto al resto de las variables comienza a disminuir y a estabilizarse.

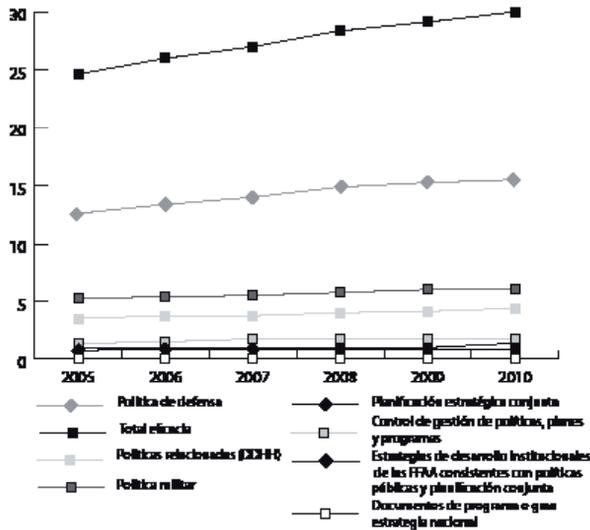
En derechos humanos los avances se basan en la creación del Instituto de Derechos Humanos y en la adhesión de Chile a nuevos regímenes internacionales, en particular al Tratado de Roma que creó la Corte Penal Internacional.

En este lapso se aprueba y entra en vigencia un conjunto importante de normas de transparencia. El 2005, y como parte de las reformas constitucionales, se modifica el artículo 8° sobre el carácter público de los actos del Estado<sup>35</sup> y, consecuentemente, el 2008 se promulga la ley 20.285 de Acceso a la Información Pública. Ésta establece el principio de transparencia de la función pública, obli-

---

35. El artículo 8°, inciso segundo, estableció que «son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional».

Gráfico 23  
Eficacia 2005-2010



gando a todos los servicios y funcionarios públicos —incluyendo los de la Defensa Nacional—, entre otros aspectos, a «facilitar el acceso de cualquier persona» a la información pública. Consistentemente con la práctica comparada, la ley regula las excepciones, y el artículo 21, número 3, señala como las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, «cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública», y cuando «se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8° de la Constitución Política». La normativa señalada constituyó un avance en la institucionalización de estándares de transparencia para la defensa, aunque estos fueron, en definitiva, parciales. Por un lado, porque la normativa sobre transparencia no modificó la ley 18.771 que modifica el decreto con fuerza de ley 5.200, de 1929, del Ministerio de Educación Pública. Ésta regula el archivo de la documentación pública, y en su artículo único, la ley 18.771 autoriza a Ministro de Defensa y a las Fuerzas

Armadas a la destrucción de archivo ministerial y excluye a dichas instituciones del control ejercido por el Conservador del Archivo Nacional.<sup>36</sup> De esta forma, el acceso a la información pública continúa subordinado a la existencia física de documentos que pueden ser destruidos en cualquier momento y de manera legal. Segundo, porque el artículo 22 de la ley 20.285 mantuvo el carácter secreto de la ley 13.196 Reservada del Cobre.<sup>37</sup>

También en el área de la gestión pública, el año 2007 se publicó la ley 20.212, la cual establece un sistema de control de gestión para 16 servicios públicos, entre los que se cuentan las superintendencias y las subsecretarías del Ministerio de Defensa. El

---

36. La ley 18.771 fue aprobada por la Junta de Gobierno el 17 de enero de 1989, y permitió la destrucción de los archivos de los organismos de represión del régimen militar antes de la transición democrática en 1990. Su artículo único establece: «Agrégase al artículo 14 del decreto con fuerza de ley 5.200, de 1929, del Ministerio de Educación Pública, el siguiente inciso final: 'No obstante, la documentación del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y de los demás organismos dependientes de esa Secretaría de Estado o que se relacionen con el Supremo Gobierno por su intermedio, se archivará y eliminará conforme a lo que disponga la reglamentación ministerial e institucional respectiva. No será aplicable a dicho Ministerio ni a las Instituciones u Organismos referidos en este inciso, el artículo 18 de esta ley'».

37. El artículo 22 señaló que «los actos que una ley de quórum calificado declare secretos o reservados mantendrán ese carácter hasta que otra ley de la misma jerarquía deje sin efecto dicha calificación. Transcurridos cinco años contados desde la notificación del acto que declara la calificación, el servicio u órgano que la formuló, de oficio o a petición de cualquier persona y por una sola vez, podrá prorrogarla por otros cinco años, total o parcialmente, evaluando el peligro de daño que pueda irrogar su terminación. Sin embargo, el carácter de secreto o reservado será indefinido tratándose de los actos y documentos que, en el ámbito de la defensa nacional, establezcan la planificación militar o estratégica, y de aquéllos cuyo conocimiento o difusión puedan afectar: a) la integridad territorial de Chile; b) la interpretación o el cumplimiento de un tratado internacional suscrito por Chile en materia de límites; c) la defensa internacional de los derechos de Chile; y d) la política exterior del país de manera grave. Los documentos en que consten los actos cuya reserva o secreto fue declarada por una ley de quórum calificado, deberán guardarse en condiciones que garanticen su preservación y seguridad por el respectivo órgano o servicio».

Ministerio de Defensa debe informar regularmente sus objetivos institucionales, y es evaluado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, institucionalizándose los avances del Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública de 1997.

En el ámbito de la política de defensa a comienzos del año 2010 se publica el tercer *Libro de la Defensa Nacional* a comienzos del año 2010, pero se registra asimismo una intensa actividad de política exterior y de cooperación internacional, especialmente en la región latinoamericana. La política militar también es un área de avances importantes. En esta etapa se institucionaliza la política de equidad de género desde el Ministerio de Defensa, cuyos resultados permitieron que a fines de este periodo, las mujeres tuvieran acceso a la carrera profesional militar en condiciones similares a los hombres (Ross, 2008). El resumen de los eventos relacionados con eficacia se observan en el gráfico 23.

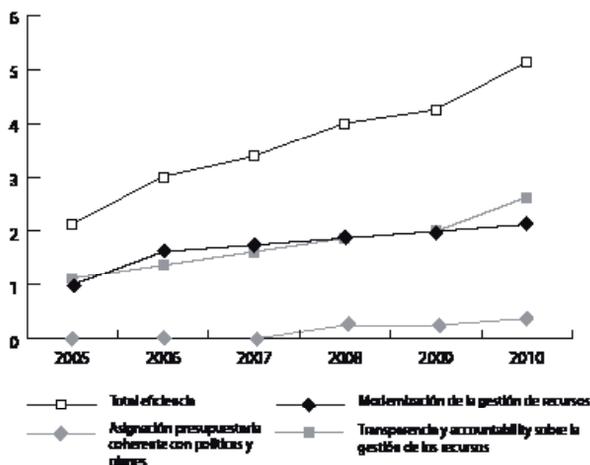
## Eficiencia

Otro cambio importante de este periodo fue la entrada en vigencia, el 2006, de la ley 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal. Entre otras consecuencias, la norma institucionalizó la política de balance estructural, consolidando los cambios del periodo anterior, completándose recién entonces el alcance de la política de balance estructural a todos los ámbitos de la gestión macroeconómica del Gobierno, y alcanzándose así los estándares de transparencia internacionales definidos el 2001. La Ley de Responsabilidad Fiscal añadió dos elementos nuevos en materia transparencia y gestión. Primero, institucionalizó la entrega trimestral de información sobre rendimiento y gasto efectivo de recursos de la Ley Reservada del Cobre por parte del Consudena al Ministerio de Hacienda. De esta forma, a partir del 2007, el Ministerio de Hacienda comenzó a publicar estadísticas públicas sobre rendimiento y gasto efectivo de recursos de la Ley Reservada del Cobre.<sup>38</sup>

---

38. El Artículo 19 estableció que «para efectos de consolidar la información sobre las Estadísticas de las Finanzas Públicas que publique la Dirección de

Gráfico 24  
Eficiencia 2005-2010



Segundo, la ley institucionalizó la evaluación de proyectos iniciada el 2004 por el Ministerio de Defensa,<sup>39</sup> proceso que culmina el año 2009 con la dictación del decreto supremo 134, que regula la metodología de preparación, presentación y evaluación de los estudios y proyectos de inversiones de las Fuerzas Armadas. El proceso de incremento de la gobernabilidad en este ámbito ha continuado en otros planos. El 2006 el Consudena estableció disposiciones generales sobre gestión financiera, una política general sobre inversiones financieras, y nuevas normas de procedimiento. El 2008 se inició la entrega del informe mensual de gestión presu-

---

Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el Consejo Superior de Defensa Nacional proporcionará, a dicha Dirección, información trimestral que contenga los ingresos y egresos comprendidos en el período, para las cuentas definidas en el artículo 3° de la ley señalada en el inciso anterior, así como aquella correspondiente al monto de la deuda vigente. Esta información deberá proporcionarse dentro de los quince días siguientes al término del respectivo trimestre, con la apertura que se determine por decreto supremo conjunto de los Ministerios de Hacienda y de Defensa Nacional».

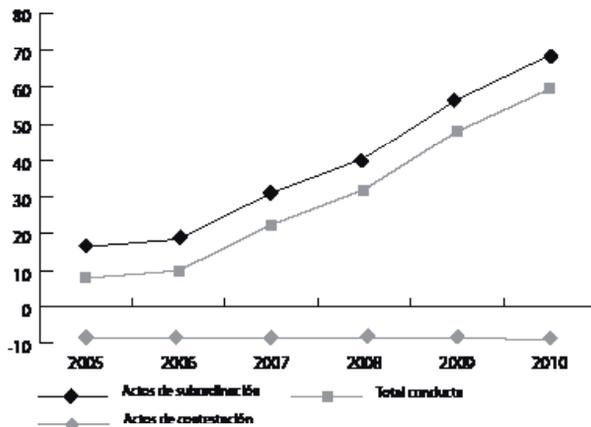
39. El artículo 17 establece que «los estudios y proyectos de inversión de las Fuerzas Armadas serán evaluados e informados por el Ministerio de Defensa Nacional, sobre la base de una metodología que se determinará por decreto conjunto de los Ministerios de Hacienda y de Defensa Nacional».

puestaria interna del ministerio de defensa. El detalle de los avances en materia de eficiencia se observa en el gráfico 24.

## Conducta

El análisis de la evolución de la conducta de las Fuerzas Armadas exhibe un dramático cambio, explicado por el aumento de los eventos positivos, y la causa fundamental es el acatamiento de las Fuerzas Armadas al procesamiento, condena y cumplimiento efectivo de penas en prisión de militares por violaciones a los derechos humanos en los tribunales chilenos examinado en las secciones precedentes. A lo anterior se agrega la creación, el 2006, de la Fuerza Cruz del Sur de Operaciones de Paz Chileno-Argentina. En el registro de eventos negativos, destaca, hasta antes del 11 de marzo de 1990, la controversia pública entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas sobre los hechos que rodearon el terremoto del 27 de febrero de ese año. El episodio constituyó la más seria crisis en la relación civil-militar, aunque de un carácter diferente, desde la detención de Augusto Pinochet en 1998. Los resultados se observan en el gráfico 25.

Gráfico 25  
Conducta 2005-2010



## BALANCE 1990-2010. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PRELIMINARES

La lectura del presente trabajo permite comprobar que, a lo largo de éste, se han hecho explícitas un gran número de conclusiones específicas, de diversa naturaleza. Ciertamente, no vale la pena repetir las aquí. Por consiguiente, se ha preferido cerrarlo con algunas reflexiones sobre conclusiones y recomendaciones de orden más general.

### LA LENTA CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD

Quizás la primera conclusión general que se debería obtener a partir de este trabajo es que valida claramente el supuesto de que el proceso de configuración y consolidación de una gobernabilidad democrática tiene como una de sus variables explicativas primordiales la trayectoria temporal que ha seguido ese proceso de configuración, y ello es necesario de ser tomado en cuenta al evaluar la calidad de la democracia de que se trata. Obviamente, hay países en que lo prolongado del tiempo transcurrido desde la consolidación de la configuración de gobernabilidad de la defensa —consolidación de instituciones, cultura militar, de marcos estructurales para el desarrollo de comportamientos estratégicos y, por ende, de patrones de ese comportamiento— hasta el presente, hace que este rasgo de «dependencia del tiempo» pase simplemente desapercibido. Es probablemente lo que sucede con la relación civil-militar y la gobernabilidad de la defensa en países medianos o menores del así llamado Primer Mundo. No es, sin embargo, lo

que ocurre con países como Estados Unidos, o Francia, para no citar el caso de España donde es imposible comprender el presente sin apelar a una historia bastante reciente.

De acuerdo a nuestro índice PEPTE construido con datos ponderados (gráfico 26), la medición de la gobernabilidad de la defensa era de 0,47 al inicio del período, en un índice que puede oscilar entre cero y uno. Claramente, al menos en el dominio de la defensa, la calidad de esta renaciente democracia era baja. Al 2010, el índice alcanza un valor de 0,91, es decir, experimenta un aumento porcentual de un 93% al cabo de veintiún años. Si dejamos de lado las ponderaciones, PEPTE partió con un valor de 0,49, para alcanzar uno de 0,95, es decir, un aumento porcentual de 94,9%. El valor de 0,95 pensamos que permite ubicar a Chile, en términos de gobernabilidad de la defensa, en una categoría intermedia entre mediana-alta y alta.

Puede argumentarse que son muchos años los que ha tomado llegar a ese valor, pero en ausencia de evidencia comparativa —no sólo respecto de qué ha sucedido en procesos contemporáneos de transición a la democracia, sino en general sobre los tiempos y duraciones de consolidación de configuraciones estables y razonablemente aceptables en cuanto a calidad en la época moderna — esa afirmación es eminentemente subjetiva. Se puede preguntar, por ejemplo, cuánto tomó al Reino Unido llegar a la configuración hoy existente de gobernabilidad de la defensa.

La dependencia del tiempo característica de estos procesos implica necesariamente que las configuraciones nacionales de gobernabilidad van a adoptar modalidades que pueden ser muy distintas, lo que no es el caso de lo militar propiamente tal (composición de fuerzas, rasgos básicos de la profesión militar, etcétera), cuya universalidad en lo esencial es patente y se explica por lo que podría llamarse la hegemonía del componente técnico en esta materia. Aunque éste es nuevamente un ámbito en que la evidencia comparada es también menos que escasa, basta contrastar el caso de Argentina con el de Chile para otorgar plausibilidad a esa afirmación. Otra consecuencia general es, por consiguiente, la

necesidad de estudios comparados, Por ejemplo, replicar la metodología utilizada en este trabajo en otros estudios de casos.

#### LA IMPORTANCIA DE LAS VARIABLES CULTURALES, INSTITUCIONALES Y ESTRATÉGICAS

Un rasgo que naturalmente se ha resaltado durante todo este trabajo es la complejidad de la interacción civil-militar. Como se señaló en capítulos anteriores, se podría decir gruesamente que la explicación de los procesos de configuración de gobernabilidad y la operación misma de una configuración consolidada, puede hacerse desde tres puntos de vista: instituciones y construcción de instituciones, cultura de los actores, tanto civiles como militares, y cálculo estratégico conjuntamente con decisiones racionales (elección racional). Lo que la narrativa histórica muestra es que es inconveniente asumir unilateralmente uno de los puntos de vista. En 1990 existía una institucionalidad, que hemos recogido en nuestro registro de datos, que no era democrática, y podría afirmarse que ella explica la conducta militar y civil, y la relación entre ellas. Podría hipotetizarse que lo esencial son los cambios que esa institucionalidad va experimentando y que son esos cambios, traducidos en la actual institucionalidad, los que explican los cambios en cultura y en racionalidad estratégica, en este último caso vía nuevos incentivos propios de la nueva institucionalidad. Obviamente, lo que queda sin explicación es por qué y cómo se produjeron cambios en la institucionalidad.

Los sucesivos desenlaces del proceso de configuración de gobernabilidad nítidamente son productos de una interacción entre civiles y militares que es estratégica —hay una cultura estratégica de la coalición que gobernó durante el período—, y que está enmarcada en una institucionalidad y obedece a patrones culturales preestablecidos. Pero es esa interacción y la retroalimentación entre cambio institucional, cambio cultural y cambios en la racionalidad estratégica lo que va explicando por qué y cómo unos desenlaces van sucediendo y superando a los anteriores.

LA DEFENSA EN CHILE ENTRE 1990-2010: DESDE EL RÉGIMEN AUTORITARIO HACIA UN ALTO NIVEL DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA. ASPECTOS PENDIENTES Y RECOMENDACIONES PRELIMINARES

La conclusión más importante de este estudio es que, en el ámbito de la defensa, e incluso de la relación civil-militar en un sentido más general, Chile es hoy una poliarquía dotada de un alto nivel de gobernabilidad, esta gobernabilidad exhibe un ritmo ascendente sostenido y, por tanto, una democracia consolidada. La información se refleja con claridad en el gráfico 26.

Si esa gobernabilidad se analiza de manera desagregada de acuerdo a los criterios propuestos en este trabajo es posible obtener una conclusión similar, aunque más matizada, porque no todas las variables han contribuido de la misma forma, tal como se observa en los gráficos 27 y 28. Por ello, no obstante los avances, aún existen muchas y muy relevantes ámbitos de esa gobernabilidad que deben ser mejorados.

Como han señalado recientemente otros autores para evaluar la calidad de una democracia, es insuficiente atenerse sólo a la dimensión institucional y al componente de control civil. A medida que las amenazas de golpe o intromisión militar severa van debilitándose, las dimensiones de eficacia y eficiencia van pasando a ocupar un lugar privilegiado (Bruneau, 2006, 2010), mientras que la contestación no desaparece, pero asume rangos legítimos, como el *shirking* (Feaver, 2003) si se mantienen dentro de un marco democrático. La evidencia con que se cuenta señala que la conducta militar contestataria debería en el futuro oscilar entre crisis sectoriales, poco frecuentes, y *shirking*. Este último comportamiento estratégico ciertamente puede disminuir en el mediano plazo la calidad de la gobernabilidad democrática de la defensa, y por ende la calidad de la democracia, por lo que debe ser analizado con atención en los próximos años, tal como lo sugieren otros estudios comparados recientes (Pion-Berlin y Trinkunas, 2009).

Si se trata de identificar las deficiencias contemporáneas de la gobernabilidad de la defensa en Chile y, por consiguiente, los ám-

Gráfico 26

Índice de gobernabilidad de la defensa (ponderado y no ponderado) 1990-2010

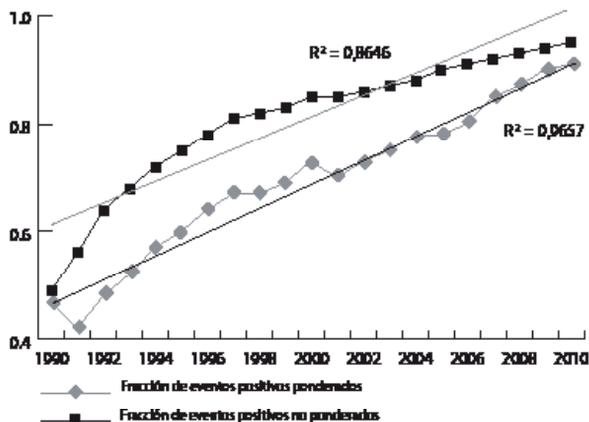
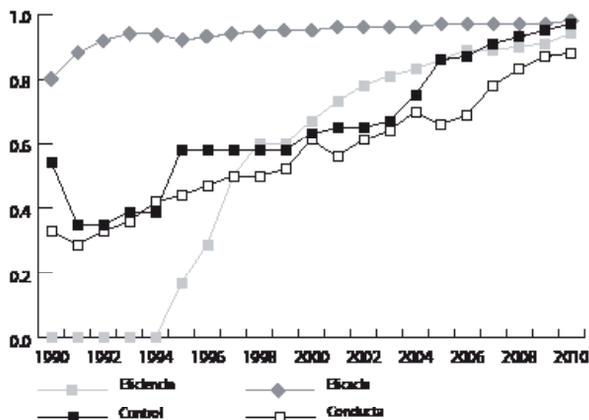


Gráfico 27

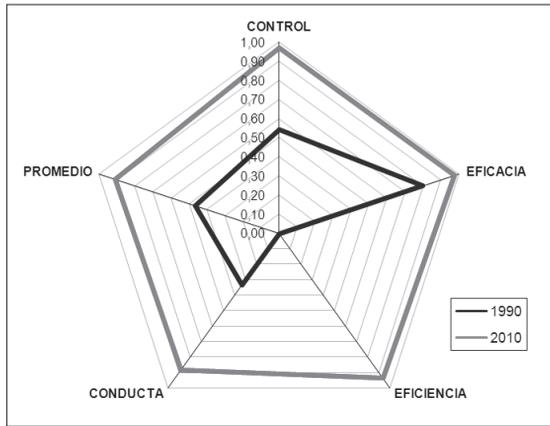
Índice de gobernabilidad (PEPTE) según grupo de variable ponderado



bitos donde hay posibilidades de progreso, hay que apuntar básicamente a las dos dimensiones de *eficacia* y *eficiencia*, según se ha señalado en los diversos capítulos del trabajo.

En el ámbito de la eficacia, la gobernabilidad democrática cuenta a partir del 2010 con una institucionalidad apropiada que le deberían permitir dar saltos importantes en la calidad y cantidad de políticas públicas. Tal como se señaló en los capítulos respectivos, entre 1990 y el 2010 hubo avances importantes, pero se observan carencias importantes tanto en la formulación de po-

**Gráfico 28**  
Gobernabilidad de la defensa 1990-2010 (PEPTE ponderado)



lítica, como en la planificación estratégica, en el desarrollo de capacidades conjuntas e institucionales.

Las debilidades en el nivel de política militar tienen que ver, esencialmente, con las limitadas capacidades que ha tenido el Ministerio de Defensa hasta el 2010 para formularlas y ejecutarlas. Esa debilidad puede ser subsanada si en el marco de la institucionalidad vigente desde el 2010 los gobiernos desarrollan capacidades importantes en las nuevas subsecretarías del Ministerio de Defensa. Este parece ser el camino más sencillo para que el Ministerio de Defensa sea capaz de generar políticas en numerosos ámbitos en los cuales lo que ocurre hasta hoy es la existencia de políticas generadas autónomamente desde las instituciones. Los ámbitos más debatidos hasta ahora, en este plano, han sido, por ejemplo, el del sistema previsional de las Fuerzas Armadas y, asociado a esto, la carrera militar propiamente tal. Sin embargo, las políticas gubernamentales deberían ser capaces de regular —en teoría— todos los ámbitos de la vida institucional militar, sin que por ello se vea amenazado la autonomía de la profesión militar en los términos huntingtonianos aceptados para una democracia liberal.

En el ámbito de la planificación estratégica, la principal deficiencia del periodo observado es bajo nivel de involucramiento

de las autoridades políticas y expertos civiles en el ciclo de planificación estratégica. Más allá de intervenciones puntuales, como en 1997 o el 2001, y de los progresos en el desarrollo de procesos de planificación *top-down* (especialmente luego del traspaso de la gestión de los excedentes del cobre al ministro de Defensa), el Ministerio de Defensa no logró crear espacios sistemáticos de discusión y supervisión política sobre la estrategia militar. La estrategia continuó siendo un ámbito reservado casi exclusivamente a los militares. Las decisiones estratégicas fueron adoptadas por las autoridades políticas, pero éstas tuvieron poco espacio para influir en ella desde una perspectiva política, mientras que los asesores civiles fueron simplemente marginados en este ámbito durante este periodo. Debido a que el Estatuto Orgánico entrega facultades expresas en este ámbito a la Subsecretaría de Defensa, es esperable que a partir del 2010 se genere una nueva dinámica de debate y decisiones estratégicas. La gobernabilidad del desarrollo de capacidades conjuntas e institucionales tiene también mucho camino por recorrer. Tanto por la experiencia comparada como por la cultura política y militar chilena, es altamente previsible que la nueva institución del Estado Mayor Conjunto encuentre resistencia tanto a nivel político como institucional. Por lo tanto, su puesta en marcha requerirá mucha voluntad política, y ello será observable tanto de acuerdo en la asignación de recursos, como en el nivel de apoyo ante las inevitables tensiones con las ramas de las Fuerzas Armadas en cuestiones tanto sustantivas, como incluso simbólicas y protocolares. El control de gestión de la defensa es otra dimensión que puede ser mejorada significativamente en todos sus planos, tanto en el nivel ministerial como en las Fuerzas Armadas, incluso si se la compara con otras áreas del Estado de Chile. Si ello ocurre, es posible incrementar sustantivamente el control no sólo el nivel de eficacia, sino también de control y eficiencia.

Los niveles de eficiencia, o costo efectividad, del aparato de defensa en Chile también tienen mucho espacio para mejorar. Desde luego es necesario derogar la ley 13.196 Reservada del Cobre y

completar el proceso de fortalecimiento de las facultades de las autoridades políticas —Ejecutivo y Legislativo— en la asignación de recursos, consistente con lo establecido por el Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa.

Con todo, y aunque los antecedentes indican que en los próximos años el foco del esfuerzo para mejorar la gobernabilidad podría orientarse a superar los déficit en eficacia y eficiencia, es importante subrayar que también existe espacio para continuar fortaleciendo las dimensiones de control y conducta de la gobernabilidad.

En el ámbito del control el examen ha revelado que es necesario y posible continuar mejorando la gobernabilidad. No sólo persistían en marzo de 2010 las prerrogativas indebidas del fuero militar sobre los ciudadanos civiles. También persisten inconsistencias entre las crecientes facultades de las autoridades políticas, y el alto nivel de facultades con que cuentan los jefes institucionales, especialmente las que les otorga la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas. A medida que el Ministerio de Defensa desarrolle nuevas capacidades en la formulación de política pública militar, es esperable que surjan tensiones con las instituciones militares que sólo podrán ser resueltas con una revisión de la consistencia entre las prerrogativas civiles y las militares en este ámbito, cuestión que no ha sido examinada desde 1990.

## PRIMER COMENTARIO<sup>1</sup>

FELIPE AGÜERO

Muchas gracias, agradezco la oportunidad al PNUD y a los autores, por invitarme a comentar. Creo que esta iniciativa del PNUD es bastante notable porque se propone incorporar como parte de los estudios sobre el estado de la democracia en Chile estos temas que con bastante frecuencia se dejan fuera. Esta reunión y esta iniciativa del PNUD es realmente una novedad, es digno de destacar y es de esperar que se mantenga en el tiempo. La literatura sobre la relación militares-sociedad-política se ha encargado, en ocasiones, de hacer notar esta tendencia en las ciencias sociales de pasar por alto la dimensión del poder armado del Estado en sus estudios sobre sociedades e instituciones. Alfred Stepan, por ejemplo, ha resaltado esta tendencia, atribuyéndola a una suerte de sesgo liberal. Cualquiera sea su origen, esta falta se ve con claridad en la literatura de ciencias sociales en América Latina, que contrasta, por ejemplo, con la de Europa y Estados Unidos, donde ha habido una constante preocupación sobre la organización de la defensa y las formas de inserción de lo militar en la política y la sociedad. La preocupación que históricamente ha existido en esos lugares sobre las tensiones entre las organizaciones militares y el

---

1. Esta siguiente sección presenta los comentarios formulados a la primera versión de la investigación que dio origen a este libro, durante el taller realizado en el PNUD Chile durante el mes de abril de 2011. Los autores agradecen las valiosas observaciones de ambos comentaristas, que permitieron mejorar y enriquecer el texto. Las limitaciones y/o los errores que el texto pueda tener son, sin embargo, de absoluta responsabilidad de los redactores de este trabajo.

poder político interno, como la que se reflejó tempranamente en Estados Unidos, por ejemplo, en los *Federalist Papers* o, más recientemente, en el notable descenso de las capacidades de control civil durante los años noventa analizadas en numerosa literatura académica, no tiene paralelo en nuestra región. Y también más allá de la literatura académica, en los programas de los partidos políticos por ejemplo, cuesta encontrar alguna referencia a este aspecto en sus visiones sobre las necesidades de afianzamiento, perfeccionamiento o profundización de la democracia. Por todo esto, vuelvo a destacar esta notable iniciativa del PNUD.

Y el estudio que comentamos es también notable, porque establece una vinculación entre un tipo de estudios sobre la relación sociedad y fuerzas armadas, que han tendido a quedar confinados a un campo más específico de la relación civil-militar, y los estudios de la gobernabilidad democrática, y en incorporar esta conexión a los esfuerzos de evaluación del estado de la democracia. Y también porque cubre las dos décadas desde el fin del gobierno militar y la inauguración del periodo de gobiernos elegidos democráticamente, proponiendo categorías inclusivas dentro de un concepto amplio de la gobernabilidad democrática, y desde las cuales se extraen indicadores para medir lo avanzado desde esos inicios. Esta propuesta de medición objetiva que lleva a hacer balances entre eventos positivos y negativos para sustanciar el grado de avance en el propósito de alcanzar la gobernabilidad democrática, no tiene precedentes en la literatura sobre el tema en esta región en los periodos de democratización. Se propone así una metodología para estudios de otros casos, constituidos no sólo por procesos de democratización en otros países, sino también para otros periodos anteriores dentro del propio país, y que contribuiría a tener una evaluación más rigurosa de la democracia chilena predictadura, por ejemplo. Estamos frente a un trabajo importante, que ofrece una metodología convincente y que, por su amplia cobertura de todo el periodo, el esfuerzo de objetivación, y el marco analítico integrador, deja la vara muy alta para trabajos venideros que éste debiera estimular.

## GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y CONTROL CIVIL

Dicho esto, hago aquí algunos comentarios que no pretenden ser exhaustivos y que sólo tocan algunos aspectos conceptuales y algunos otros relativos a la forma de entender los procesos que el trabajo describe y analiza. El primer comentario se refiere a la construcción del concepto de la gobernabilidad democrática en el sector defensa que, inspirado en el trabajo de T. Bruneau, distingue elementos propiamente de control civil y la institucionalidad que apareja, elementos referidos a la eficacia y a la eficiencia, y finalmente el de conducta o comportamiento de los militares de acuerdo a los estándares de primacía del poder político democrático. Por una parte, lo esencial en términos de la caracterización democrática de una situación o un régimen es el control político civil por parte de autoridades democráticamente electas. En este sentido, todos los elementos anteriores pueden ser vistos como englobados en la idea de control. Éste supone, primero, una voluntad de control, que debe ser acompañada de ciertos mecanismos e instituciones. Supone también la idea de eficacia, esto es, que las políticas, misiones y roles efectivamente se cumplen, que se producen los resultados anticipados y deseados. Finalmente, está el elemento de conducta, de comportamiento, esto es, que los «agentes» se comportan del modo prescrito por el «principal», que los militares efectivamente se subordinan en sus conductas al poder político democrático y aceptan sus prerrogativas. Todo esto lleva a destacar las dificultades y complejidades del control. A veces la voluntad de control es débil o las instituciones para expresarlas lo son. Muchas veces las políticas no se transforman en resultados. Y también ocurre que, aun en democracia, los agentes son reiteradamente renuentes a la subordinación. Un ejemplo simple y claro: el primer gobierno del presidente Clinton en Estados Unidos tenía la voluntad de implementar una política acerca del libre ingreso de homosexuales en las filas. El problema no fue de falta de mecanismos, ni de factores de ineficacia, sino resueltamente de oposición a esa política por parte del máximo jefe militar, el

general Colin Powell. Aun con su complejidad, este concepto de control permite analizar y medir situaciones, periodos y avances en el grado de la gobernabilidad democrática en el sector de la defensa en relación con las fuerzas armadas. Y digo gobernabilidad en este respecto, pues la gobernabilidad democrática en el sector de la defensa también involucra el control de la política y gestión gubernamental por el Congreso y por la sociedad, esto es, involucra también fiscalización y transparencia.

Bien. Pero los autores quieren ir más allá y agregar a esta serie de elementos el de la eficiencia, entendida como el uso eficiente de los recursos, especialmente dada la magnitud de los recursos asignados. A la voluntad de control y sus mecanismos, a la eficacia del control, y a las conductas adecuadas a ese control, se quiere agregar la eficiencia en el uso de los recursos, todos como elementos que definen la gobernabilidad democrática en el sector. Pero creo que de esta forma se cruza una línea que limita la utilidad del concepto de gobernabilidad democrática, que ya no alude solamente a los diversos aspectos del control, sino que se pasa hacia la idea de calidad de la democracia. Una expresión positiva de todos esos elementos indicaría una contribución a una alta calidad de la democracia, pero ellos no son todos necesarios para el concepto de gobernabilidad que quiere asir principalmente la idea de control. Un concepto ampliado lleva más o menos implícita la idea de que todas las cosas buenas van juntas, desconociendo que con frecuencia podrán encontrarse situaciones en que hay control efectivo, pero sin mucha eficiencia. Por ejemplo, pueden existir altos niveles de control pero con una mala asignación de recursos. A la inversa puede existir eficiencia simultáneamente con bajos niveles de control. Ocurre aquí lo que a veces ocurrió con el concepto de consolidación democrática, que suponía un avance simultáneo en muy diversas esferas —institucionales, actitudinales, normativas— y a través de las cuales los regímenes irían acercándose al modelo típico ideal.

Flischfisch y Robledo ven con claridad este problema, por ejemplo, al afirmar que es posible tener un cierto mínimo acepta-

ble de gobernabilidad democrática junto a un cierto nivel de *shirking* (de elusión, de ocultar la no subordinación, la falta deliberada de cumplimiento bajo un tupido velo burocrático). Nuestra idea era algo diferente, no sólo que puede haber gobernabilidad democrática junto a un cierto nivel —bajo— de no cumplimiento, sino también junto a un bajo nivel de eficiencia (si lo que se quiere es enfatizar el control).

Ahora, a propósito del concepto de *shirking*, creo que éste es aplicable a situaciones donde existen organizaciones de gran magnitud y complejidad. Solo allí pueden ocultarse pequeños pecadillos de incumplimiento. Es el caso de las fuerzas armadas de Estados Unidos, en que puede haber no cumplimiento y resistencia solapada en distintos niveles por las enormes dificultades de fiscalización externa. Una resistencia en una cierta ala del Pentágono puede que nunca sea detectada en los niveles centrales del mismo edificio, y para qué decir de lo que ocurre en las diversas bases militares y en el extranjero. Ciertos niveles de *shirking* no afectaran la gobernabilidad democrática. Pero el ejemplo señalado más arriba de la postura de Colin Powell en oposición al presidente no era un caso de *shirking*, era uno más bien de manifiesta y desafiante resistencia. Por otro lado, en el caso de Chile, en que las organizaciones son complejas pero de una magnitud muchísimo menor, el *shirking* es mas difícil, y, por lo tanto, el no cumplimiento deja en verdad de ser *shirking* y se transforma en abierto incumplimiento, aun si puede ser de envergadura menor. Por esta razón es que creo que, más útil que la referencia a cierto nivel de *shirking* en ciertos subsectores, o a conflictos sectoriales, puede ser la distinción de los niveles en que los conflictos se dan y los medios que se emplean en ellos. Tengo en mente un antiguo estudio de Timothy Colton sobre relaciones civiles-militares en la Unión Soviética, en que distinguía, de una parte, la amplitud de los temas o problemas en que los militares se involucran o intervienen —internos, institucionales, intermedios o societales— y, de la otra, los medios que emplean en ese interés o intervención —prerrogativa oficial, asesoría experta, negociación, o fuerza—. Claramente hace una

gran diferencia el tipo de temas en que se involucran y los medios empleados para determinar su nivel de compatibilidad con la gobernabilidad democrática. Menciono esto sólo como una sugerencia útil para análisis que se hagan inspirados en el que se ha hecho aquí.

## GRAN ESTRATEGIA

El trabajo analizado aquí desarrolla un enfoque institucional, su énfasis principal está en los cambios institucionales, y en el papel que las principales instituciones juegan en el avance de la gobernabilidad democrática. De hecho, se afirma que son los cambios institucionales los que explican los cambios culturales que tienen lugar en las fuerzas armadas (que los autores identifican especialmente como los que llevaron a las posturas militares en la Mesa de Diálogo), así como los cálculos estratégicos de los actores. Desde aquí establecen los principales hitos en este desarrollo como, por ejemplo, el fin de los vetos que se intentaron por parte de los militares durante el gobierno del presidente Aylwin y que continuaron hasta inicios del gobierno del presidente Lagos, las dinámicas desarrolladas a partir de la detención de Pinochet, la Mesa de Diálogo iniciada por el ministro Pérez Yoma, el servilletazo durante el gobierno del presidente Lagos, y otros hitos como las reformas constitucionales del 2005. Vistos en perspectiva, desde el presente, estos hitos presentan para los autores una suerte de «camino aleatorio con deriva», una deriva que muestra una clara tendencia de avance, y que en definitiva —es la hipótesis del trabajo— es el resultado de una Gran Estrategia impulsada por el gobierno y su coalición de apoyo, y cuyo eje central es el aprovechamiento de oportunidades para ir avanzando en el establecimiento del control civil.

Flisfisch y Robledo han explicitado antes su intención de contrarrestar una cierta tendencia en la literatura de destacar los obstáculos y los aspectos negativos de todo el proceso, y de destacar en cambio los aspectos positivos, los avances. Y lo hacen bien,

argumentando sólidamente a favor de esa visión y la de la gran estrategia. No obstante, es posible que haya aquí un poco de idealización. Haría falta explorar más la contribución de otros factores al resultado exitoso en cuanto a gobernabilidad democrática, a la vez que la propia dinámica interna de esta gran estrategia. En relación a esto último hace falta, por ejemplo, discutir la presunción implícita de que tras de esa estrategia habría habido un actor racional unitario. Hay múltiples evidencias de intenciones y políticas contradictorias dentro de la coalición y del gobierno entre quienes, por ejemplo, buscaban una política más enfocada y asertiva frente a las fuerzas armadas y otros que se inclinaban más a una negociación para establecer una suerte de *statu quo* de no agresión. Tensiones como ésta fueron dándose y cambiando durante las diferentes fases del proceso, dentro de un marco en que una buena mayoría no manifestaba mayor interés.

¿Como es que teniendo en cuenta estas tensiones va afirmándose una estrategia principal?

Pero, aparte del gobierno, la coalición y su gran estrategia, es necesario incorporar con la misma intensidad el estudio del papel de otros actores en la gestación de las dinámicas y culturas que contribuyen al resultado exitoso. El más relevante, sin duda, es el de los mismos militares. Los autores toman esto en debida consideración al notar la adecuación de comportamientos estratégicos en contextos cambiantes, así como de sus cambios culturales expresados en momentos críticos. Recordemos que los militares emergen hacia la nueva democracia rodeados de poderosos muros protectores desde los que pueden resistir los primeros embates de control. Estos muros consistían, en primer lugar, en la continuidad del ex dictador al mando del Ejército, esgrimiendo la necesidad de proteger a su gente. En segundo lugar, las fuerzas políticas aliadas a la dictadura estaban ahora fuertemente emplazadas en el Congreso y proveían una sólida protección. Finalmente, el poder judicial no había cambiado desde su papel de sumisión frente a la dictadura y tampoco estaba ahora para renegar de ese pasado y cambiar su actitud frente a la impunidad militar. Pero

todos estos factores comenzaron a cambiar y a derrumbarse los muros protectores. Pinochet deja el Ejército y luego es apresado en Londres, precedido de varias demandas en Chile, las que van creciendo geoméricamente. Al mismo tiempo, producto de esto y de la dinámica de la competencia electoral, los aliados en el Congreso y los partidos de la derecha empiezan a alejarse y a diluir su postura de defensa cerrada de los militares y el legado de la dictadura. Y por diversas razones, entre las que está el nombramiento de nuevos jueces, el poder judicial comienza a cambiar y a adoptar posturas más amigables a la protección de los derechos humanos y la investigación de los crímenes. De súbito, esta conjunción de factores hace que las fuerzas armadas pierdan sus protecciones y sus garantías y entren en un estado de profundo aislamiento. No es extraño entonces que empiecen a verificarse posturas más abiertas desde dentro de las fuerzas armadas, más proclives al acuerdo y a la sujeción al control.

Pero junto a esos cambios en el contexto estratégico por las realineaciones políticas internas, está un proceso más profundo y más antiguo y que consiste en los planes de modernización que venían fraguándose desde las propias fuerzas armadas, y que aludía a su diseño organizativo y el despliegue de las fuerzas, los modelos de carrera y educativos. Venía preparándose un núcleo, debajo de los generales antiguos que venían de la dictadura, constituido por oficiales de gran formación y que pensaban un ejército moderno, adecuado a las necesidades del fin de siglo y de cambio de siglo, en el contexto de cambiantes escenarios regionales.

Es con este núcleo, que finalmente emerge con el general Cheyre a la cabeza, con el que la «gran estrategia» puede encontrarse y entrar en una relación de sintonía y no siempre, no necesariamente, de acatamiento. Es todo este cuadro el que explica, como señalan los autores, que llegue un momento en que los altos mandos se inhiban en el ejercicio de las prerrogativas que las viejas normas aun les asignaban. Y que, por el otro, el rol del gobierno sea el de ejercer su autoridad no liderando un proceso de transformaciones modernizantes sino el de poner ciertos límites, como

lo hizo frente a los proyectos de renovación de material aéreo de la Fuerza Aérea y de material naval de la Armada, a que aluden también los autores. En verdad hace falta bastante estudio sobre la modernización internamente inducida por las fuerzas armadas, y que entronca bien con la «gran estrategia». Por ejemplo, ¿de dónde viene el persistente (aunque tardío, pero finalmente presente) impulso a la incorporación de la mujer en diversas capacidades, incluida la de oficiales sin restricciones? Parece sugerirse que ese avance es parte de la gran estrategia, pero vale la pena indagar, en éste, como en otros aspectos, de donde viene el impulso originario de estos avances modernizadores.

Por otra parte, la experiencia comparada demuestra que los cambios como los descritos aquí para el caso de Chile, a menudo consisten en la iniciativa de parte del actor con mayor interés en la gobernabilidad democrática y el control, pero a la que concurren también grupos de las fuerzas armadas, como producto de procesos internos de modernización. Ni la resistencia frente a los embates autoritarios en España durante la democracia ni la reforma militar hubieran tenido éxito sin algún sustento en unos núcleos de militares basados en procesos internos. Alfred Stepan hizo alusión al papel de los militares profesionales en promover el fin de los gobiernos militares en Brasil, en contraposición a los militares en el gobierno y los militares en el sector de inteligencia

Los autores dan evidencia de numerosas políticas impulsadas desde el ejecutivo durante esos años y que revelan la iniciativa modernizadora a la que jalarían a las fuerzas armadas. Estas, por ejemplo, se manifiestan en la ley del Ministerio de Defensa, y se manifestaron con claridad en las iniciativas exteriores, como el trabajo en las misiones de paz, y en la política exterior en especial con Argentina. No obstante, hay numerosas iniciativas que han venido desde las propias fuerzas armadas, y esto es un buen tema de investigación.

Esta reflexión plantea otra vez la cuestión del control civil y la eficacia. Es posible que la idea de «gran estrategia» haga que se asuma paternidad por todos los buenos resultados. Pero, como

vemos, no todos esos resultados pueden atribuirse a esa sola paternidad. Hay otras. Y en relación ha esto se escucha algunas veces en medios de expertos ex personeros de la Concertación, que nunca antes las fuerzas armadas habían estado tan bien equipadas, que son las mejores fuerzas que se haya tenido en la historia. Pero, ¿es esto el resultado de unas políticas concebidas con ese fin? ¿Qué ocurre si el resultado va más allá de lo planeado y deseado, como se evalúa en este caso el control y la eficacia?

Decíamos arriba que junto al Ejecutivo y su coalición de gobierno también las fuerzas armadas fueron actores con sus propios diseños e intereses. Pero hay también un tercer actor de gran importancia: el movimiento de derechos humanos. La persistente movilización contra la impunidad de los crímenes sostenida durante todos los años bajo análisis tiene una importancia fundamental en el avance de la gobernabilidad democrática de que se habla aquí. Muchos de los cambios de cultura a que se han hecho referencia, muchas de las políticas finalmente beneficiosas del Ejecutivo, no habrían tenido lugar sin este movimiento. A la base de la Mesa de Diálogo, de la propuesta de formación de la Comisión Valech, del «nunca más» del general Cheyre y del reconocimiento de responsabilidades institucionales del Ejército en las violaciones ocurridas a los derechos humanos, estuvo siempre la persistente movilización de ese movimiento disperso, compuesto principalmente por abogados y familiares de las víctimas. A lo que luego fue sumándose también el papel de los jueces, que se constituyó también en un actor de gran importancia.

Finalmente, el trabajo invita a la pregunta de si la trayectoria de «gran estrategia» se mantendrá, apuntando en la misma dirección, o si se generarán nuevos posicionamientos o condiciones que, usando el lenguaje empleado aquí, podrían dar lugar a un espacio mayor para el *shirking*. ¿Qué temporalidad tienen las condiciones descritas en el estudio para seguir produciendo resultados como los descritos? Como decíamos antes, la calidad del trabajo de los autores se refleja también en las preguntas que abre.

## SEGUNDO COMENTARIO<sup>1</sup>

ÓSCAR IZURIETA

### INTRODUCCIÓN

Buenos días, quisiera en primer término agradecer la invitación que me cursara el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, a fin de comentar el trabajo «Hacia un índice de gobernabilidad democrática de la defensa en Chile: marzo 1990-marzo 2010». También quisiera agradecer en forma especial a los autores del trabajo, Marcos Robledo y Ángel Flisfisch, por haber pensado que mis comentarios pudieran contribuir al debate sobre este interesante tema.

### Aporte del comentarista

Vengo a este taller como un ex oficial de Ejército que, de los veinte años cubiertos por este trabajo, once los viví como general y los últimos cuatro como Comandante en Jefe. Por lo tanto, lo hago como testigo privilegiado y como actor en ese período. Vengo también como cientista político y, en consecuencia, como alguien

---

1. Esta siguiente sección presenta los comentarios formulados a la primera versión de la investigación que dio origen a este libro, durante el taller realizado en el PNUD Chile durante el mes de abril de 2011. Los autores agradecen las valiosas observaciones de ambos comentaristas, que permitieron mejorar y enriquecer el texto. Las limitaciones y/o los errores que el texto pueda tener son, sin embargo, de absoluta responsabilidad de los redactores de este trabajo.

que observa los hechos con el rigor de esta disciplina académica, pero que a la vez puede tener un enfoque más libre de los temas analizados. Y vengo, en fin, como una persona que desempeñándose actualmente en el ámbito político, pretende seguir contribuyendo a perfeccionar la gobernabilidad democrática de la defensa.

### **Enfoque o visión que orienta el comentario**

Mis comentarios van a apuntar sólo a determinados elementos centrales del trabajo, respecto de los cuales tengo puntos de concordancia, pero a los que quisiera aportar con una mirada algo distinta a aquella con que los autores las analizan.

Permítanme entregar aquí algunos lineamientos iniciales que enmarcan los comentarios que haré más adelante sobre la gobernabilidad democrática de la defensa en los últimos veinte años:

- a. La primera idea es que la construcción de la gobernabilidad democrática de la defensa es un proceso y que este proceso no se puede separar del contexto en el que estaba inserto, es decir, la transición política chilena.
- b. También que nuestra transición tuvo rasgos particularmente distintivos. Basta con mencionar que quien fuera Jefe de Estado durante el gobierno militar continuó siendo el Comandante en Jefe del Ejército por adicionales ocho años, además, de seguir desempeñando un papel como actor político. O que, a diferencia de la transición en otros países, en Chile el tema de los derechos humanos se abordó desde un inicio.
- c. No obstante esos rasgos contextuales, que requieren ser considerados para no distorsionar el juicio analítico sobre el objeto de estudio, el proceso de construcción de gobernabilidad democrática de la defensa fue, a mi juicio, de una colaboración creciente entre civiles y militares.
- d. El propio carácter de una transición pactada, con los rasgos singulares que he indicado, determinó que se tratase de un

proceso gradual, que requería de ir quemando etapas para su viabilidad.

- e. Finalmente destacar que esta gradualidad y la prudencia con que, en general, se actuó fueron elementos constitutivos del círculo virtuoso que se impuso en el periodo y que explica, a mi juicio, el éxito del proceso.

#### ALGUNAS CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

No se puede sino coincidir con los autores en que, en el periodo analizado, Chile incrementó significativamente la gobernabilidad democrática de su defensa, con una «configuración» singular de esa gobernabilidad.

Una observación desapasionada y honesta de cómo estaba la defensa en marzo de 1990, comparada a cómo llegó a estar en marzo de 2010, confirmaría esa conclusión.

Los autores, sin embargo, han querido hacer ese ejercicio sometiendo el período a una mirada analítica formal, que estructuran sobre la base de categorías estudiadas en la literatura especializada y sobre una herramienta metodológica específicamente diseñada para materializar sistemáticamente el análisis.

En este sentido, el trabajo es, sin lugar a dudas, un aporte al debate académico y político de lo que se ha realizado y falta por realizar en el sector de la defensa, en relación con su gobernabilidad democrática.

La subjetividad que los propios autores reconocen en la metodología no desvirtúa el rigor analítico del trabajo ni desmerece el esfuerzo realizado.

Respecto a la subjetividad, se podría discutir si dos eventos relacionados utilizados para el análisis —por ejemplo, la existencia de una norma y su ejecución— deben tener el mismo valor. Es el caso de la norma que regulaba el Consejo de Seguridad Nacional y que, según los autores, daba a las fuerzas armadas un rol tutelar, versus las veces que dicho Consejo fue convocado para ejercer efectivamente ese tutelaje.

Se podría discutir, también, si un evento calificado como positivo e incluido en la variable «eficacia» (12,5%), pudo ser mejor ponderado si se lo hubiera encasillado en la variable «conducta» (50%) (caso de la renuncia voluntaria del Comandante de la Región Militar Austral).

Aún más, los autores podrían haber utilizado una escala de valores más amplia que el 0/1 para ponderar los eventos, asignándoles distinta puntuación de acuerdo a la naturaleza del evento o según su impacto.

En resumen, es probable que opciones metodológicas como las que indico hubieran tenido una gravitación mayor en el incremento de la gobernabilidad democrática que el constatado por los autores.

#### VISIÓN SOBRE EL PROCESO DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Yendo ahora a la parte sustantiva de la investigación, quisiera reflexionar sobre las críticas al proceso de gobernabilidad democrática recogidas en la investigación.

#### **La débil institucionalidad de gobernabilidad en defensa**

Flisfisch y Robledo señalan que «la institucionalidad de gobernabilidad en la defensa ha sido débil», porque «los niveles de prerrogativas militares han sido muy altos». Básicamente, esto significa, siempre según los autores, que el régimen militar perfeccionó e institucionalizó «una estructura de toma de decisiones —la Estructura Superior de la Defensa— que introdujo altos niveles de militarismo en el Estado y buscó la primacía de las decisiones militares sobre las civiles».

El proceso conocido como «transición» consistió, efectivamente, en el paso del régimen autoritario a uno democrático. En consecuencia, podría coincidirse en que efectivamente existía presencia e influencia militar en instituciones que, en un Estado democrático, no correspondía que existiera.

Sin embargo, hay dos aspectos que me parece necesario mencionar para precisar los conceptos.

Primero, no es exacto afirmar que el régimen militar introdujo altos niveles de militarismo en el Estado y que buscó la primacía de las decisiones militares perfeccionando e institucionalizando la denominada «estructura superior de la defensa». Hay que subrayar que, en materias estrictamente de la defensa, esa «estructura» estaba compuesta por algunas instituciones que respondían a contextos y decisiones pertenecientes a periodos democráticos anteriores a 1990: 1942 para el Consudena; 1960 para el Consusena y la Junta de Comandantes en Jefe.

Pero, además, se trataba de instituciones que habían funcionado escasamente hasta el año 1990. Debo añadir, incluso, que la «reactivación» de la Junta de Comandantes en Jefe como instancia habitual de asesoría no fue una imposición militar, sino una decisión de la autoridad civil a mediados de los años noventa. Asimismo, la única vez que el Consusena sesionó, ya en democracia, fue en 1997, para aprobar el primer *Libro de la Defensa Nacional*.

En fin, el Consejo de Seguridad Nacional, creado por la Constitución de 1980 más que nada como una respuesta a las causas del quiebre institucional de 1973, ha sesionado escasamente desde 1990.

En consecuencia, creo que no es totalmente exacto afirmar que el régimen militar perfeccionó la «estructura superior de la defensa» para, por intermedio de este mecanismo, introducir altos niveles de militarismo en el Estado y buscar la prevalencia de las decisiones militares sobre las civiles.

En segundo lugar, creo que es importante subrayar la forma en que se produjo la transición en Chile. Lo que hubo fue una transición generada a partir de la aceptación de ciertas reglas del juego.

Lo que me interesa subrayar es que, más allá de si el resultado del plebiscito de 1988 fue el esperado por el gobierno militar, el hecho es que fue respetado. Y esto generó, a mi juicio, otra de las singularidades del caso chileno: me refiero a que no se marginalizó a las fuerzas armadas.

Mi convicción es que, a pesar de las condicionantes impuestas por el posicionamiento militar en los primeros años de la transición, el hecho de que no se marginalizara a las fuerzas armadas se debió también a que los actores civiles en el sector no se propusieron hacerlo, entendiendo que en el nuevo diseño democrático del país era necesario incluirlas más que excluirlas o relegarlas a los cuarteles.

La consecuencia fue doble: por una parte, podría sostenerse el argumento de que esa decisión política fue causa de la lentitud de la reforma institucional; por otra, podría decirse que en virtud de dicha decisión se hizo necesario establecer una interacción colaborativa entre civiles y militares que yo calificaría de inédita.

### **La reforma institucional fue demasiado lenta**

Es interesante observar que los propios autores insinúan, aunque no exploran mayormente, una paradoja de esta lentitud al señalar que ella pudo tener un alto impacto en el éxito de la transición democrática en general. No haré un análisis mayor de este argumento, pero quisiera subrayar lo siguiente.

Tomemos el caso del proyecto para la modernización del Ministerio de Defensa. Esta iniciativa comenzó a trabajarse en 1995 y fue introducida al debate parlamentario el 2005; es decir, tardó diez años en concluirse y en enviarse al Congreso. El trámite legislativo mismo demoró otros cinco años. Esta demora no puede ser adjudicada a interferencias por parte de las fuerzas armadas.

En general, el retraso se produjo por la distinta significación asignada a la iniciativa, por diferencias de opinión sobre contenidos específicos, y por la apreciación política que se hacía de la oportunidad para impulsar el proyecto.

Otro tanto puede decirse del proyecto para una nueva modalidad de financiamiento de la defensa. Ésta es una materia en que también se avanzó paulatinamente, con momentos especialmente importantes: por ejemplo, el año 2004, cuando se introdujo modificaciones muy relevantes a la asignación y gestión de los recursos

producidos por la Ley del Cobre. Pero, de nuevo, las razones que explican la lentitud en esta materia son diversas.

Es posible que la opinión de las fuerzas armadas en relación con las modificaciones a la Ley del Cobre haya sido, sin duda, importante. Sin embargo, también gravitó, y bastante, la cautela de las autoridades políticas ante la incertidumbre que el debate podía abrir sobre los recursos financieros necesarios para la inversión en defensa. Diría más: en el curso del tiempo surgieron posiciones disímiles entre actores civiles, tanto dentro del Ejecutivo como fuera del mismo, respecto de la naturaleza y necesidades de la defensa y, por lo tanto, de las soluciones para asignarle recursos financieros.

La existencia de factores de este tipo demuestra una mayor complejidad de las causas que pudieron generar la lentitud del proceso de reforma institucional en el ámbito de la defensa.

### **La reforma ha sido incompleta**

Los autores señalan que, por lo mismo, la institucionalidad continúa siendo precaria, con ámbitos que aún deben ser perfeccionados institucionalmente (como el de la asignación de recursos) y otros donde el liderazgo civil es mínimo (como el de la supervisión sobre la planificación estratégica).

Ésta es una crítica cierta y verificable. Pero quisiera puntualizar algunas cosas.

Los autores observan que el ámbito de la asignación de recursos es uno de aquellos en que la reforma está incompleta. Esto puede explicarse por las mismas razones que acabo de mencionar relativas a la lentitud en la reforma de la institucionalidad en el sector defensa.

Si esto es posible de abordar ahora, es porque parece haberse llegado a una cierta maduración del debate entre los actores políticos en torno a una solución para el financiamiento de la defensa que tenga en cuenta su importancia y singularidades y responda, a la vez, a criterios de eficiencia económica y participación legislativa. Diría más: esta maduración del debate político-técnico

suscita por contrapartida, hasta donde lo percibo, incluso el entendimiento de las fuerzas armadas.

Respecto de ámbitos donde el liderazgo civil es mínimo, como el de la planificación estratégica, la verdad es que la causa principal de que la reforma estuviera incompleta en esta específica materia poco o nada tuvo que ver con reticencias o resistencias militares, sino más bien con insuficiencias de la estructura institucional del propio Ministerio de Defensa.

En prueba de esta afirmación permítanme indicar que los propios autores identifican como uno de los avances en este campo la difusión de la «Directiva Presidencial» del año 2001. Pero debe recordarse que este documento, firmado por el Jefe de Estado, fue elaborado por el estamento militar del Ministerio de Defensa de entonces, porque allí estaba radicada la función de elaborarlo. Y estaba radicada allí, porque el Ministerio de Defensa no tenía, a esa fecha, una instancia orgánica de carácter político para hacerlo. Es decir, la iniciativa de producir y proponer dicho documento, así como el trabajo de elaborarlo, fue militar.

### **La interacción político-militar**

Los autores afirman que el proceso de construcción de la gobernabilidad democrática en el sector defensa tuvo un claro y sostenido incremento en el tiempo, y añaden que esta tendencia no fue producto del azar, sino de la actividad desarrollada por actores políticos gubernamentales entre 1990 y 2010.

Esta actividad política consistió, principalmente, en una «interacción entre civiles y militares», la que se nos muestra como una relación antagónica. Se trata de un juego de presiones mutuas donde unos empujan por ampliar —o consolidar— la democracia y los otros empujan por impedir que se consolide sin ceder en las prerrogativas obtenidas durante el régimen militar.

Admitamos que el tránsito desde un régimen autoritario a uno democrático supone, efectivamente, la derogación de prerrogativas militares que no se condicen con la democracia. Esto resulta

ser de la esencia de una transformación semejante, y la evidencia en la literatura especializada confirma este contenido.

En este contexto, sin embargo, una interacción civil-militar entendida como un juego antagónico es insuficiente para explicar lo que, en mi criterio, ocurrió en realidad.

Primero, en una relación antagónica no hay espacio para la colaboración. Afirmé hace un momento que, en los hechos, hubo una relación de colaboración político-militar.

Mi primer argumento sería el de la irrelevancia en que, a medida que el proceso avanzaba, iban cayendo las prerrogativas militares. Por ejemplo, lo que los autores llaman el rol tutelar de las fuerzas armadas en el Consejo de Seguridad Nacional: hacia el año 2005, cuando la norma se cambió, ¿cuál era la importancia de esta prerrogativa? Si la norma se cambió, no fue porque la presión civil al respecto haya sido irresistible, sino porque la específica prerrogativa del tutelaje militar era ya irrelevante. ¿Cómo podía ejercerse efectivamente si el Consejo mismo no sesionaba?

Mi segundo argumento tiene que ver con el profesionalismo. Sostuve que en virtud de la decisión de los actores políticos del sector de no marginalizar a las fuerzas armadas, se hizo necesario establecer un terreno común para una interacción colaborativa entre civiles y militares. Ese terreno fue, a mi entender, el ámbito del profesionalismo en la defensa. Para los militares, la valoración civil del profesionalismo que supuso su definición como uno de los componentes de la relación político-militar constituyó, desde luego, un factor de estímulo para la contribución a la gobernabilidad democrática de la defensa. Si hay que marcar un hito inicial en este proceso, éste fue el de la elaboración del primer *Libro de la Defensa Nacional*.

A su vez, si las autoridades civiles no hubiesen valorado el profesionalismo militar en la defensa como un bien a preservar y estimular, entonces no tiene mucha explicación la decisión política de apoyar la modernización de las fuerzas armadas. Lo razonable hubiera sido lo contrario: dejar que ellas decayeran profesionalmente. Alguien podría decir que los actores políticos respaldaron

e impulsaron la modernización de las fuerzas armadas porque cedieron a la presión militar o porque temían una descomposición militar de efectos inciertos. Nada de esto es verdad. Por el contrario, a este respecto, creo que las autoridades políticas de la defensa actuaron por la convicción de que era necesario que los militares fueran profesionalmente eficaces.

Mi tercer argumento es que una interacción civil-militar entendida como un juego antagónico no se corresponde con el pensamiento militar que empezó a imperar hacia el año 2000, predispuesto a tratar que la autoridad civil se hiciera cargo, efectivamente, de las decisiones concernientes a la defensa propiamente tal. En este sentido, diría que fue un acierto de los actores políticos acoger varias iniciativas y planes generados desde abajo, desde las instituciones militares. Tal vez no sea lo teóricamente correcto, pero un acertado pragmatismo llevó a las autoridades políticas a apoyarlas y tomar el control de su evolución.

Mi cuarto, y último argumento, en esta materia de las prerrogativas militares, es de otro orden. Se refiere a las motivaciones militares o, por lo menos, a las motivaciones de las fuerzas armadas chilenas. Lo voy a exponer de este modo: impedir que la democracia se consolide, empeñándose en preservar prerrogativas, cuando la sociedad quiere consolidar el régimen democrático es ir contra la sociedad y, en definitiva, contra el país. Es suponer, por definición, que los militares son «antipáís». El valor de la «patria» puede sonar añejo para algunos en la actualidad, pero sigue siendo un factor explicativo de las motivaciones militares en Chile.

No quiero dejar la impresión de que ignoro la existencia de «prerrogativas militares», de hecho las hubo. Dejar esa impresión sería contrario a la aspiración de generar una mirada más exacta sobre el periodo estudiado que estoy tratando de establecer para dar cabal cuenta de la compleja construcción de gobernabilidad democrática en la defensa durante un proceso de transición.

## TEMAS ADICIONALES

**La «gran estrategia» de los actores políticos**

Flisfisch y Robledo señalan que para orientar su actividad, conducente al sostenido incremento de la gobernabilidad democrática, los actores gubernamentales disponían de una «gran estrategia», consistente en «una visión o apreciación global, explícita, y asociada a unos pocos objetivos básicos». Aún más, afirman que esa «gran estrategia» fue «complementada por una cultura estratégica de la coalición que gobernó durante el periodo».

Comparto la afirmación de que lo realizado en el sector no fue producto del azar: hubo, efectivamente, una tendencia incremental, sostenida, de construcción de gobernabilidad democrática y, en consecuencia, podría argumentarse que existió un propósito buscado por los actores políticos durante veinte años. Podríamos designar ese propósito con el nombre de «gran estrategia», aunque este nombre sugiera algo más articulado de lo que efectivamente existió en la realidad. Los énfasis que los actores políticos pusieron sobre algunas iniciativas fueron distintos y esta diferencia sugiere que la noción de una «gran estrategia» hay que tomarla más bien en un sentido de orientación global en el tiempo que de gran diseño para conseguir un objetivo.

Permítanme decirlo de otra manera: tengo la impresión de que en el encadenamiento de desenlaces que se van sucediendo y superando, unos a otros, en el proceso de construcción de la gobernabilidad democrática impactan, además, otros factores: por ejemplo, si el momento en que ciertos hechos acaecieron, incluso con absoluta independencia de la voluntad de todos los actores involucrados, civiles y militares, hubiera sido distinto al que fue, es posible que la transición hubiera involucrado o que se hubiera hecho todavía más lenta. El tiempo importa, dicen los autores. Tiendo a estar de acuerdo: o más bien, importa la concatenación de algunos eventos. «Antes» o «más tarde» no parece dar lo mismo.

En mi opinión, y aquí radica lo relevante, esta «jugarreta» de los eventos en el tiempo sólo puede ser «controlada» y «encau-

zada» en la perspectiva del avance de la transición por medio del ejercicio de lo que yo llamaría «gran política». Una habilidad que no es otra cosa que el saber actuar con prudencia; el saber leer las percepciones del otro y decidir considerando cuánto margen se le deja para que adecue su respuesta. En síntesis, el renunciar a concebir la relación político-militar como un antagonismo que culmina en la impotencia de uno o en la marginalización del otro.

Si la experiencia chilena fue exitosa es porque hubo «gran política» en una transición por acuerdo, tan singular como la chilena.

### **El control civil**

Los autores entienden el control civil de manera mucho más amplia y compleja que la noción convencional de regulación y predominio. Se trata, en realidad, de un sistema de control que consiste, en resumen, en el diseño institucional del Estado democrático.

Yo añadiría lo siguiente: hasta 1973, el control civil era, en buena medida, básicamente formal. La defensa no era una materia que suscitara el involucramiento o el interés del mundo civil, salvo en contados y excepcionales momentos.

Esto cambió a partir de 1990: no se trata sólo de la incorporación de civiles al Ministerio de Defensa, sino de la inclusión de la defensa en los programas de gobierno de los candidatos a la Presidencia de la República, así como en los debates que tienen lugar en las comisiones de defensa de las dos cámaras parlamentarias. Sin duda, el control civil entendido como supremacía o liderazgo civil ha ganado en densidad y esto es de gran relevancia para un Estado que, a medida que perfecciona la gobernabilidad democrática del sector, está generando nuevas condiciones normativas e institucionales para plasmar el mayor involucramiento de los actores políticos en este campo.

## IDEAS FINALES

Mi opinión sobre el período estudiado es más optimista que la de los autores: creo que se logró establecer una gobernabilidad democrática de la defensa que calificaría de avanzada dentro de la región. Ello fue posible gracias a la visión, voluntad e importante cuota de prudencia y compromiso por parte de las autoridades civiles. A esto agregaría, también, el aporte de la visión, voluntad, prudencia y profesionalismo de las fuerzas armadas. Como se ha dicho, se trató de un proceso de esfuerzos crecientemente convergentes.

Como subsecretario de Defensa, refuerzo mi optimismo en la institucionalidad y en la realidad actuales, que nos están permitiendo estructurar adecuadamente las decisiones, políticas y militares, dentro de un sistema de defensa donde el control democrático, es indiscutible. Ello se está materializando en:

- una nueva «Directiva Presidencial» (2011);
- el diseño de una Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa;
- la Revisión Estratégica de la Defensa;
- una nueva ley de financiamiento de la defensa;
- un nuevo procedimiento de evaluación y priorización de proyectos de inversión en capacidades militares;
- cambios a la competencia, a la orgánica y procedimientos de la justicia militar, así como a la tipificación de los delitos militares;
- modificaciones a las distorsiones del sistema previsional;
- una nueva estructura de la carrera militar; y
- modificaciones de los gobiernos corporativos y control de las industrias militares.

En general, temas centrales de la política de defensa y de la política militar, diseñadas, conducidas y controladas por el Minis-

terio de Defensa: un claro perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática del sector.

Termino diciendo que el trabajo presentado por Ángel Flisfisch y Marcos Robledo constituye un aporte importante al estudio de los temas asociados a la defensa, toda vez que se introduce un modelo de variables e indicadores para contrastarlo con una realidad que muchas veces se observa sesgadamente. Un esfuerzo que, nutriéndose de la experiencia de los autores en el ámbito de la defensa y del gobierno, tiene la cualidad de ser provocativo y dejar abierta la discusión de estos interesantes asuntos.

## ANEXO. BASE DE DATOS

### 1. Control constitucional

1990 Positivos

Vigencia Constitución 1980, régimen presidencialista, término vigencia articulado transitorio: mínimo poliárquico.

Vigencia Constitución 1980, régimen presidencialista, término vigencia articulado transitorio: Autoridad presidencial sobre FF. AA.

Vigencia Constitución 1980, régimen presidencialista, término vigencia articulado transitorio: Articulado establece que FF. AA. son profesionales, disciplinadas y no de-liberantes.

Negativos

Vigencia prerrogativas constitucionales: 1. Rol garantes de la institucionalidad.

Vigencia prerrogativas constitucionales: 2. Rol tutelar FF. AA. en Cosena

Vigencia prerrogativas constitucionales: 3. Inamovilidad CCJJ.

Vigencia prerrogativas constitucionales: 4. Designación senadores representantes FF. AA. y Carabineros.

2005 Positivos

Reformas constitucionales: Derogación prerrogativas militares constitucionales: 1. Rol FF. AA. de garantes.

Reformas constitucionales: Derogación prerrogativas militares constitucionales: 2. Rol tutelar FF. AA. en Cosena.

Reformas constitucionales: Derogación prerrogativas militares constitucionales: 3. Inamovilidad CCJJ.

Reformas constitucionales: Derogación prerrogativas militares constitucionales: 4. Designación senadores representantes FF. AA. y Carabineros.

### 2. Control legal

1990 Positivos

Democracia chilena inicia proceso bajo normativa general legal que permite mínimo poliárquico (Estado fuerte).

Régimen democrático inicia funciones con Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado vigente. Artículo 22 establece que los ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en sus respectivos campos.

Negativos

Vigencia DFL 181 de 1960 que crea el Consusena  
 Vigente Ley de Control de Armas que permite rol FF. AA. en seguridad interior.  
 Vigente CJM con jurisdicción militar sobre delitos civiles.

- 1991 Positivos  
 Dictación del Decreto 363 que crea con el carácter de asesor el "Consejo Coordinador de Seguridad Pública".
- 1992 Positivos  
 Ley 19212 crea la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones
- 2003 Positivos  
 Ley 19.863 sobre Gastos Reservados
- 2004 Positivos  
 Promulgación Ley 19.974 sobre el sistema de inteligencia del Estado y crea la agencia nacional de inteligencia. Establece autoridad política y mecanismos de control ejecutivo, parlamentario y judicial sobre la inteligencia de las FF. AA..
- 2010 Positivos  
 Entrada en vigencia de Ley 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. Derogación del Consusena.

### 3. Instituciones judiciales

- 1995 Positivos  
 Corte Suprema dicta 8 condenas a firme y ejecutoriadas afectando a miembros de las Fuerzas Armadas y policías en procesos judiciales por violaciones a los DD. HH. (Caso Letelier).
- 2000  
 2000
- 2000 Positivos  
 Corte de Apelaciones de Santiago desafuera a Augusto Pinochet por caso Caravana de la muerte.  
 Corte Suprema dicta tres condenas a firme y ejecutoriadas sentenciando a miembros de las Fuerzas Armadas y policías en procesos judiciales por violaciones a los DD. HH..
- 2001  
 2001
- 2001 Juez Juan Guzmán somete a proceso y ordena arresto de Augusto Pinochet en el caso Caravana de la muerte. Corte Suprema finalmente descarta procesamiento por razones de salud.
- 2003  
 2003
- 2003 Caso Mirage. Consejo de Defensa del Estado presenta demanda ante informaciones sobre pagos ilegales en la adquisición de aviones Mirage Elkan de la Fuerza Aérea de Chile.
- 2004  
 2004
- 2004 Corte Suprema dicta 8 sentencias a firme y ejecutoriadas condenando a miembros de las Fuerzas Armadas y policías en procesos judiciales por violaciones a los DD. HH..  
 Caso Riggs. Consejo de Defensa del Estado presenta querrela contra Augusto Pinochet tras conocerse existencia de cuentas secretas en el Riggs Bank de EEUU.  
 Caso Tanques Leopard. Magistrado Sergio Muñoz es designado para investigar pago de comisiones ilegales a Augusto Pinochet. Caso es consecuencia de informaciones surgidas luego de conocerse antecedentes del Caso Riggs.
- 2005 Positivos  
 Caso Riggs. Corte Suprema autoriza el desafuero de Augusto Pinochet.  
 Caso Riggs. Ministro Carlos Cerda somete a proceso y ordena detención de Augusto Pinochet.

- Caso Riggs. Ministro Carlos Cerda somete a proceso a esposa e hijo de Augusto Pinochet.
- Caso Riggs. Ministro Carlos Cerda ordena la detención de 23 personas, familiares y colaboradores de Augusto Pinochet.
- Corte Marcial designa al magistrado Alejandro Solís como ministro en visita para investigar venta ilegal de armas a Croacia.
- Juez Sergio Muñoz inicia investigación sobre las ventas de armas a Ecuador, realizada durante 1994 y 1995 para determinar si los pagos recibidos en dichas ventas estaban destinados a incrementar el patrimonio del ex dictador Augusto Pinochet. Posteriormente la investigación fue asumida por el juez Carlos Cerda.
- 2006 Corte Suprema dicta 4 condenas a firme y ejecutoriadas afectando a miembros de las Fuerzas Armadas y policías en procesos judiciales por violaciones a los DD. HH.
- 2007 Corte Suprema dicta 25 condenas a firme y ejecutoriadas afectando a miembros de las Fuerzas Armadas y policías en procesos judiciales por violaciones a los DD. HH.
- 2008 Corte Suprema dicta 19 condenas a firme y ejecutoriadas afectando a miembros de las Fuerzas Armadas y policías en procesos judiciales por violaciones a los DD. HH..
- Caso armas a Croacia. Ministro Alejandro Solís dicta sentencia condenatoria de varios oficiales de las FF. AA..
- Caso Mirage. Magistrado Víctor Montiglio Rezzio es designado como ministro en visita para indagar el presunto pago de coimas en el proceso de compra a Bélgica de 20 aviones de combate Mirage 5, en 1994.
- 2009 Caso Tanques Leopard. General de Ejército (r) y ex director de Famae Luis Iracabal Lobos, y el ingeniero y brigadier (r) Gustavo Latorre Vázquez, que se desempeñaba como gerente comercial de la empresa de armamentos son procesados por el delito de malversación de caudales públicos, en la investigación por la compra de 200 tanques Leopard 1, que Chile hizo a Holanda el año 1998. La resolución la dictó el ministro en visita Manuel Valderrama.
- Corte Suprema dicta 32 condenas a firme y ejecutoriadas afectando a miembros de las Fuerzas Armadas y policías en procesos judiciales por violaciones a los DD. HH..
- 2010 Corte Suprema dicta 24 condenas a firme y ejecutoriadas afectando a miembros de las Fuerzas Armadas y policías en procesos judiciales por violaciones a los DD. HH..

#### 4. Poder Legislativo

- 1990 Entrada en funciones de Congreso Nacional.
- Cámara de Diputados establece comisión investigadora del giro de sumas dinero por el Ejército (Pinocheques)
- Constitución de las comisiones de defensa de la Cámara de Diputados y del Senado.
- 1993 Establecimiento de Comisión Investigadora de los servicios de inteligencia. Cámara de Diputados.
- 1996 Establecimiento de comisión investigadora de las regularidades ocurridas en la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile. Cámara de Diputados.
- 1998 Congreso Nacional debate y rechaza acusación constitucional contra Augusto Pinochet
- 2001 Comisión investigadora de las implicancias constitucionales, legales y reglamentarias de la renuncia a su cargo del Almirante (r) y ex Comandante en Jefe de la Armada, señor Jorge Arancibia Reyes.
- 2006 Comisión investigadora de las eventuales responsabilidades de funcionarios del Ejército y Carabineros en la muerte de don Hernán Meneses Zambrano.
- 2009 Comisión investigadora de las presuntas irregularidades ocurridas en el marco de la compra de aviones Mirage. Cámara de Diputados.

Comisión investigadora de los hechos acontecidos en la adquisición de los tanques Leopard. Cámara de Diputados.

- 2010 Comisión investigadora del estado actual de nuestra institucionalidad en relación a su capacidad de respuesta, a partir del terremoto y tsunami que azotó a varias regiones de nuestro país el pasado 27 de febrero. Cámara de Diputados.

5. Auditoría independiente

- 1990 Contraloría General de la República reinicia funciones en régimen democrático.

#### 6. Normas generales de transparencia

- 1999 Decreto 1879. Promulga Convención Interamericana Contra la Corrupción (OEA), adoptada el 29 de marzo de 1996.

- 2003 Promulgación Ley 19.653 de Probidad.

Ley 19.886 sobre Compras Públicas.

- 2005 Reforma constitucional artículo 8° carácter público actos del Estado.

- 2006 Ley 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal establece límite (techo) a utilización fondos Ley Reservada del Cobre.

- 2007 Decreto 375. Promulga la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

- 2008 Ley 20.285 de Acceso a la Información Pública, incluye al Ministerio de Defensa.

#### 7. Ministerios de Defensa

- 1990 Positivos

Nombramiento de Ministro civil en Ministerio de Defensa.

Artículo 101 de la Constitución Política de 1980 establece la existencia de un Ministerio de Defensa Nacional. Artículo 106 de la Constitución alude al "ministro encargado de la Defensa Nacional" como integrante del Consejo de Seguridad Nacional.

Inicio contratación asesores civiles.

Negativos

Régimen democrático se reinicia con Ministerio de Defensa sin normativa de rango legal ni estructura apropiada para llevar adelante su tarea conforme estándares democráticos.

Normativa legal establece dependencia de policías (Carabineros e Investigaciones) del Ministerio de Defensa.

- 1995 Nueva gestión Ministerio de Defensa inicia etapa de política de defensa como política pública.

Creación Comité Asesor del Ministro de Defensa Nacional.

- 1996 Puesta en marcha política de formación de civiles.

- 1998 Convenio Ministerio de Defensa Nacional e Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica. Creación Cátedra José Ignacio Zenteno, mención estudios de defensa del Programa de Magíster en Ciencia Política.

- 1999 Inicio Programa de Magíster en Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

- 2001 Ley 19.712. Deroega normativa que regulaba el funcionamiento de la Dirección General de Deportes y Recreación bajo la dependencia del Ministerio de Defensa Nacional, y crea el Instituto Nacional del Deporte, bajo dependencia del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

- 2010 Entrada en vigencia de Ley 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional.

#### 8. Instituciones militares profesionales

- 1990 Positivos

Entra en vigencia Ley 18.948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, que codifica el carácter profesional de las instituciones militares chilenas.

#### Negativos

Régimen democrático se inicia con instituciones militares dotadas de un fuero militar extendido al ámbito civil.

Ley 18.948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas institucionaliza alto grado de autonomía militar en ámbitos importantes de política de defensa y política militar.

#### 9. Documentos de programa o gran estrategia nacional

- 1990 Concertación inicia gestión con programa de gobierno de conocimiento público
- 1990 Gobierno dicta el Decreto Supremo 355 que crea la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (CNVR)
- 1991 Positivos
- Aprobación de las Leyes Cumplido. Ley 19.047, pretende cautelar la integridad física y psíquica del detenido y tienden a evitar que la detención e incomunicación extrajudicial se preste para someter a tormentos al detenido por parte de los policías.
- Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (C. Rettig) entrega informe.
- Establecimiento de la Oficina Pro Retorno de exiliados durante el régimen autoritario.
- Chile retira las reservas formuladas a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 36/40 de 10 de diciembre de 1984.
- chile retira las reservas formuladas a la convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura, adoptada el 9 de diciembre de 1985 por la oea, en el 15 periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General.
- Decreto 783. Aprueba Convencion Americana sobre Derechos Humanos, denominada Pacto de San José de Costa Rica.
- Decreto 752. Promulga los protocolos adicionales I y II a los convenios de Ginebra de 1949, relativos a la Proteccion de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales y a a Proteccion de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional.
- Presidente de la República envía oficio a la Corte Suprema en que le solicita que, en ejercicio de sus atribuciones, instruya a los tribunales correspondientes para que activen con la mayor diligencia los procesos actualmente pendientes sobre violaciones de derechos humanos y los que deban instruirse con motivo de los antecedentes que la Comisión de Verdad y Reconciliación les remitió, haciéndole presente que, en su concepto, la Ley de Amnistía de 1978 no podía ser obstáculo para que se realizara la investigación judicial y se determinaran las responsabilidades, especialmente en los casos de personas desaparecidas.
- 1992 Ley 19.123 que crea la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR).
- 1994 Inauguración memorial detenidos desaparecidos.
- 1995 Presidente de la República ordena construcción de un penal especial en Punta Peuco para albergar a militares condenados por violaciones a los derechos humanos.
- 1997 Gobierno dicta el Decreto Supremo 1005, que establece el Programa Continuación Ley 19.123 dependiente del Ministerio del Interior (Programa de Derechos Humanos).
- 1998 Programa Continuación Ley 19.123 se aboca a la tarea de atender centenares de procesos judiciales en tramitación iniciados en tribunales de todo el país, ya sea en forma directa, como denunciante y/o parte coadyuvante, o bien indirectamente, a través de la entrega de información solicitada por los jueces.
- Decreto 1640. Promulga Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, denominada Convención De Belem Do Pará, adoptada el 9 de junio de 1994.

- 1999 Decreto 1562. Retira reserva formulada al artículo 30, párrafo 1, de la convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, contenida en el Decreto 808, el diario oficial de 26 de noviembre de 1988
- Ministro de Defensa inaugura la Mesa de Diálogo, destinada a encontrar a las víctimas del régimen militar con el concurso de las Fuerzas Armadas y de Carabineros. En ella participan 24 personas: representantes de las Fuerzas Armadas y de Orden, integrantes de la diversidad religiosa, cultural y política del país, intelectuales y científicos, así como abogados defensores de los derechos humanos.
- Ley 19.637. Modifica el artículo 46 del Código de Justicia Militar.
- 2000 Gobierno inaugura, el 3 de noviembre, el nuevo laboratorio para la toma de muestras de ADN en el Servicio Médico Legal, dependiente del Ministerio de Justicia.
- 2001 Acuerdo de la Mesa de Diálogo. Presidente de la República entrega a la Corte Suprema la información proporcionada por las FF.AA. acerca del destino de alrededor de 200 detenidos desaparecidos.
- 2002 Gobierno, a través del Secretario Ejecutivo del Programa de Derechos Humanos, solicita al Pleno de la Corte de Apelaciones de Santiago un Ministro en Visita, además de cinco nuevos jueces con dedicación exclusiva, para que investiguen 647 casos de víctimas de violación a los Derechos Humanos en la Región Metropolitana, entre 1973 y 1990. En el transcurso de este mismo año, el Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior solicita la designación de más jueces con dedicación exclusiva para investigar los otros 533 casos de detenidos desaparecidos en regiones. Las peticiones se formulan ante las Cortes de Apelaciones de Arica, Iquique, Antofagasta, Copiapó, Valparaíso, Talca, Chillán, Concepción, Temuco, Valdivia y Coyhaique. Corte Suprema designa a nueve jueces con dedicación exclusiva y 51 jueces preferentes para investigar 114 casos de detenidos desaparecidos, sobre la base de la información entregada por los militares.
- Decreto 99. Promulga Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, adoptado en Ciudad de Guatemala, Guatemala, el 7 de junio de 1999 durante el vigésimo noveno período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.
- 2003 A 12 años del Informe de la CNVR, Gobierno firma Acta de Acuerdo con Agrupaciones de Familiares de las víctimas, para construir obras de reparación simbólica en diversos lugares del país: Tocopilla, La Serena, Villa Grimaldi y Paine, en la Región Metropolitana, Talca, Coronel, Valdivia y Osorno, siguiendo las indicaciones emanadas del Informe de la CNVR. Objetivo es dignificar el buen nombre de las víctimas, incentivar el respeto por los derechos humanos y contribuir a la elaboración social de la memoria de nuestro pasado reciente.
- Creación Comisión Nacional Sobre Prisión Política y Tortura (Comisión Valech). Creada por el Presidente de la República por Decreto Supremo 1.040.
- Decreto 248. Promulga protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución a/54/res/263, de 16 de mayo de 2000, con su corrección al numeral 1. Del artículo 3, notificada por el depositario con fecha 16 de agosto del mismo año, y suscrito por la República de Chile el 15 de noviembre de 2001.
- 2004 Se publica en el Diario Oficial la Ley 19.980 que modificó la Ley 19.123 ampliando o estableciendo beneficios a favor de familiares de víctimas ejecutadas y detenidas desaparecidas.
- 2005 Se da a conocer el Informe Complementario de la Comisión Nacional de Prisión Política y Tortura, con la nómina de personas reconocidas como víctimas en la etapa de reconsideración. Se calificaron 1.118 nuevas víctimas.

24 de agosto termina de tramitarse totalmente el Decreto Ley 32, del Ministerio de Educación, que reglamenta el otorgamiento de beneficios educacionales para las víctimas de la prisión política y tortura calificados por la Comisión Valech, contemplados en la ley 19.992.

Promulgación y entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal.

- 2006 10 diciembre 2006. Fallece Augusto Pinochet. Gobierno decide que no habrá duelo oficial por su responsabilidad en las violaciones de los derechos humanos. Ejército da de baja al capitán Augusto Pinochet Molina, nieto de Augusto Pinochet, tras intervención en las honras fúnebres en las que hizo alusión a la acción militar del 11 de septiembre de 1973 y a la actuación de los jueces que han seguido las causas contra el ex gobernante.
- 2008 Decreto 201. Promulga la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo.  
Decreto 252. Promulga el protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte.
- 2009 Decreto 104. Promulga el estatuto de roma de la corte penal internacional.
- 2010 Chile deposita instrumento de adhesión a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.  
Creación Instituto de Derechos Humanos.

#### 11. Política de Defensa

- 1990 Positivos  
Ministro de Defensa anuncia en discurso público en el CCRI prioridades de su gestión. 14 mayo 1990.  
Decreto 808. Da cumplimiento al resolución 661, de 1990, del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.  
Acuerdos comisión mixta de límites Chile Argentina.  
Luego de gestiones realizadas por el Gobierno de Chile, EEUU anuncia el levantamiento de la Enmienda Kennedy-Hartmann que prohibía la transferencia de equipos militares al régimen militar chileno.
- 1991 Eeuu normaliza la entrega de equipamiento militar a Chile e incorpora al país al programa foreign military sales.  
Decreto 1289. Declara que el Gobierno de Chile dará cumplimiento a la resolución 713 del 25 de septiembre de 1991 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por la cual se impone un embargo a entregas de armamento y pertechos militares a Yugoslavia.  
Decreto 752. Promulga los protocolos adicionales I y II a los Convenios de Ginebra de 1949, relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.  
Acuerdo presidencial sobre límites entre la República de Chile y la República Argentina 02.08.1991.
- 1992 Vigencia registro armas convencionales ONU. Chile inicia envío informes anuales.  
Decreto 117. Da cumplimiento a resolución 733/90 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por la que se impone un embargo de armas y equipo militar a Somalia.  
Decreto 1067. Declara que el Gobierno de Chile da estricto e íntegro cumplimiento a las resoluciones s. 686, 687, 705 y 706 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por las que se levantan las sanciones impuestas a Kuwait y se alteran las impuestas a Iraq.

- Decreto 1342. Da cumplimiento a resoluciones s 1/91 y 2/91, del 3 y 8 de octubre de 1991, respectivamente, aprobadas por la reunion adhoc de ministros de relaciones exteriores, de la organizacion de estados americanos, e impone sanciones a haiti.
- Decreto 1519. Promulga el compromiso para someter a arbitraje el recorrido de la traza del límite entre Chile y Argentina en el sector comprendido entre el hito 62 y el monte Fitz Roy, suscrito en Santiago el 31 de octubre de 1991.
- Decreto 554. Da cumplimiento a resolución 748 del 31 de marzo de 1992 del Consejo de Seguridad de la organización de las Naciones Unidas e impone sanciones a libia (sanciones diplomáticas, militares, económicas y de transportes).
- Decreto 747. Promulga el protocolo facultativo del pacto internacional de derechos civiles y políticos (dto 778 d.of. 29 de abril de 1989), adoptado en la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante resolución 2200 a.
- Decreto 685. Promulga el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminacion.
- Acuerdo de Defensa Chile-EEUU.
- 1993 Firma Memorándum de Entendimiento Ministerios de Defensa Chile y Malasia.
- Firma convenciones relativas a las cláusulas del Tratado de 1929 entre Chile y Perú.
- Decreto 747. Promulga el protocolo facultativo del pacto internacional de derechos civiles y políticos (dto778 d.of. 29 de abril de 1989), adoptado en la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante resolución 2200 a
- Decreto 709. Da cumplimiento a la resolución 841 de 1993, del Consejo de Seguridad de la organización de las Naciones Unidas, e impone sanciones a la República de Haití.
- Decreto 772. Da cumplimiento a la resolución 778, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 2 de octubre de 1992, e impone sanciones a Iraq.
- Decreto 773. Da cumplimiento a la resolución 820, de 17 de abril de 1993, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, e impone sanciones a Yugoslavia.
- Decreto 1008. Promulga el acuerdo entre Chile y Argentina para la cooperación entre Carabineros de Chile y la Gendarmería Nacional Argentina suscrito con fecha 2 de agosto de 1991.
- Decreto 1053. Promulga el acuerdo entre los gobiernos de las Repúblicas de Chile y del Perú por el cual se extiende el plazo para desarrollar sus funciones a la subcomisión mixta de trabajo contemplada en el acuerdo de 1987, que constituyó la comisión mixta peruano chilena para la inspección, reparación y reposición de los hitos de la frontera común.
- Decreto 1358. Da cumplimiento a la resolución 864 de 1993, del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, que prohíbe la venta o suministros de armas, pertrechos militares y de cualquier tipo de asistencia militar a la unión para la independencia total de Angola (Unita).
- Decreto 1423. Da cumplimiento a resolución 788 de 1992 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, e impone embargo de armas a Liberia.
- Decreto 1424. Cumple resolución 787, de 16 de noviembre de 1992, del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas y reafirma sanciones contra la República Federativa de Yugoslavia.
- 1994 Memorandum de entendimiento ministerios de defensa chile y alemania
- Sentencia del Tribunal Arbitral Internacional sobre Laguna del Desierto. 21.12.1994
- Decreto 132. Promulga las enmiendas al Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (tratado de Tlatelolco), mediante resoluciones 267 de 3 de julio de 1990, 268 de 10 de mayo de 1991 y 290 de 26 de agosto de 1992.

- Decreto 668. Dispone el cumplimiento de la resolución 917, de 1994, del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, que impone sanciones a la República de Haití.
- Decreto 1045. Da cumplimiento a resolución 918 del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas aprobada en sesión 3377 celebrada el 17 de mayo de 1994 por medio de la cual se imponen sanciones económicas a Ruanda.
- Decreto 1121. Promulga la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, adoptada en Viena, Austria, el 26 de octubre de 1979.
- Decreto 1477. Da cumplimiento a la resolución 942 de 1994, del 23 de septiembre de 1994, del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, que impone sanciones de carácter económico a los serbios de la República de Bosnia y Herzegovina.
- Decreto 1518. Da cumplimiento a la resolución 883, de 1993, del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas que impone sanciones económicas a Libia.
- Establecimiento mecanismo estados mayores Chile y Argentina.
- 1995 Creación Comité Permanente de Seguridad (Comperseg) Chile y Argentina.
- Decreto 797. Promulga Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, abierto a la firma de los Estados el 1 de julio de 1968.
- Decreto 539. Promulga el Acuerdo entre el Gobierno de Chile y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la Aplicación de Salvaguardias en Relación con el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, suscrito en Viena, Austria, el 5 de abril de 1995 (tratado de Tlatelolco).
- I Conferencia de Ministros de Defensa de las Americas. Adopción principios de Williamsburg.
- Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad de 1995.
- 1996 Decreto 799. Ordena cumplimiento a lo dispuesto en la resolución 1.022 de 1995, del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (se incluye la resolución 1.022) sobre Acuerdo Marco General para la Paz en Bosnia Herzegovina.
- Decreto 1411. Promulga el Acuerdo de Complementación Económica Chile-Mercosur y sus anexos, el protocolo sobre integración física, el protocolo de adhesión a la declaración sobre compromiso democrático en el Mercosur, y el protocolo por el cual se sustituyen los números 49 a 58 por los números 48 a 57 del acuerdo de complementación económica Chile-Mercosur (ace 35).
- Memorándum de Entendimiento en Materias de Defensa y Seguridad entre el Ministerio de Defensa Nacional y el Departamento de Defensa de los EEUU. Creación Comité Consultivo de Defensa.
- Convenio de Cooperación Ministerios de Defensa Chile y Reino Unido.
- Convenio de Cooperación EMDN Chile y España.
- Convenio de Cooperación EMDN Chile y Alemania.
- Convenio de Cooperación EMDN Chile y Francia.
- Convenio de Cooperación Ministerios de Defensa Chile e Italia.
- Enmienda a la Convención de Armas Convencionales (ccw 1993). Ratificada 12 julio 1996.
- 1997 Publicación del Libro de la Defensa Nacional 1997.
- Decreto 1794. Promulga Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción y sus anexos, suscrita el 14 de enero de 1993, la que comenzará a regir desde el 29 de abril de 1997.

Decreto 28. El Gobierno de Chile decide dar completo y estricto cumplimiento a lo dispuesto en la resolución 1051, de fecha 27 de marzo de 1996, del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, relativa a las sanciones impuestas a Iraq.

Decreto 1654. Da cumplimiento a la resolución 1.074 de 1996 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, respecto a los conflictos en la ex Yugoslavia.

Decreto 272. Promulga Convención sobre Seguridad Nuclear suscrita en Viena, el 20 de septiembre de 1994.

Decreto 1764. Promulga Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción y sus anexos, suscrita el 14 de enero de 1993, la que comenzará a regir desde el 29 de abril de 1997.

Decreto 28. El Gobierno de Chile decide dar completo y estricto cumplimiento a lo dispuesto en la resolución 1051, de fecha 27 de marzo de 1996, del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, relativa a las sanciones impuestas a Iraq.

Establecimiento reuniones ministros de RREE y Defensa de Chile y Argentina (mecanismo 2+2).

Acuerdo bilateral de cooperación Ministerios de Defensa de Chile y España.

Acuerdo bilateral de cooperación Ministerios de Defensa de Chile e Italia.

Acuerdo bilateral de cooperación Ministerios de Defensa de Chile y Suecia.

1998 Acuerdo Chile-Argentina sobre la zona de Campo de Hielos Sur.

Decreto 1862. El Gobierno de la República de Chile, decide dar estricto y fiel cumplimiento a la resolución 1.132, de 1997, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por la cual adopta diversas medidas en contra de la República de Sierra Leona (África).

Decreto 1335. El Gobierno de Chile decide dar cumplimiento a la resolución 1.160, de 31 de marzo de 1998, del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, que prohíbe a todos los Estados la venta o suministro de armamentos o material conexo a la República Federativa de Yugoslavia, incluida Kosovo.

Decreto 1334. Da cumplimiento a la resolución 1.171, de 1998, del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, que prohíbe la venta y suministro de armas y material conexo a las fuerzas no gubernamentales en Sierra Leona.

Decreto 1862. El gobierno de la República de Chile, decide dar estricto y fiel cumplimiento a la resolución 1.132, de 1997, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por la cual adopta diversas medidas en contra de la República de Sierra Leona (África).

Declaración de San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad.

Acuerdo Bilateral de Seguridad Internacional Chile Suecia.

Acuerdo Bilateral de Seguridad Internacional Chile Francia.

Acuerdo Bilateral de Seguridad Internacional Chile Holanda.

Acuerdo Bilateral de Seguridad Internacional Chile Alemania.

Acuerdo Bilateral de Seguridad Internacional Chile Reino Unido.

Acuerdo Bilateral de Seguridad Internacional Chile Brasil.

Acuerdo Bilateral de Seguridad Internacional Chile Canadá.

- 1999 Chile adhiere a la Convención para la Prohibición del Uso, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Terrestres Antipersonal (Convención de Ottawa), incluyendo declaración oficial de Chile sobre Moratoria Unilateral en la Producción, Exportación, Importación e Instalación de Nuevas Minas Terrestres Antipersonal.
- Protocolo de cooperación entre los ministerios de Defensa de Chile y Ecuador.
- Decreto 1155. Promulga el acuerdo con Argentina para precisar el recorrido del límite desde el monte Fitz Roy hasta el cerro Daudet y sus anexos I y II.
- Decreto 1554. Promulga acuerdo entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Argentina sobre coproducción de unidades navales.
- Decreto 68. Modifica Decreto 94, de 1996, que aprobo la política nacional para la participación del Estado chileno en operaciones de mantenimiento de la paz y fija nuevo texto refundido.
- 2000 Acuerdos bilateral sobre Adquisición y/o Intercambio de Suministros y Servicios Recíprocos, complementario al memorándum de entendimiento en materias de defensa y seguridad entre el Ministerio de Defensa Nacional y el Departamento de Defensa de los EEUU.
- Creación grupo de trabajo bilateral de Defensa Chile y Brasil.
- Decreto 2217. Promulga memorando de entendimiento y su anexo entre el Gobierno de la República de Chile y las Naciones Unidas sobre las aportaciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas, suscrito el 11 de noviembre de 1999.
- Decreto 1.301. Adhesión de Chile a la Convención sobre Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección.
- 2001 Positivos
- Aprobación Carta Democrática Interamericana.
- Memorándum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad y Defensa, Chile y Perú. Creación del Comité de Seguridad y Defensa (Cosedo).
- Decreto 1460. Promulga Memorándum de Entendimiento y sus anexos, relativo al aporte de recursos a la misión de paz de las Naciones Unidas en Timor Oriental, suscrito entre el Gobierno de la República de Chile y las Naciones Unidas el 26 de mayo de 2000.
- Decreto 488. El Gobierno de la República de Chile dispone dar cumplimiento a la resolución 1.373, adoptada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 28 de septiembre de 2001 (prevención y represión del terrorismo internacional).
- Negativos
- Caso venta de armas a Croacia. Investigaciones judiciales iniciadas posteriormente confirman pago de comisiones ilegales a funcionarios del Ejército.
- 2002 Memorándum de entendimiento sobre cooperación en materia de desastres, Chile y Perú.
- Memorando de entendimiento ministerios de Defensa Chile y Ecuador.
- Decreto 519. Promulga Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, adoptado el 15 de diciembre de 1997.
- Decreto 106. El Gobierno de la República de Chile dispone dar cumplimiento a las resoluciones 1.267, 1.333 y 1.390, adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 15 de octubre de 1999 (problema Afganistán, talibanes instán a los Estados Unidos a actuar conforme a las disposiciones que establece esta resolución (ataque a EEUU)) (dto 337 d.of. 19 de mayo de 2003 modifica).
- Decreto 163. Promulga Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, adoptado en Nueva York, el 9 de diciembre de 1999.

- Ley 19.825. Modifica la ley 18.302, sobre seguridad nuclear.
- 2003 Publicación del Libro de la Defensa Nacional 2003.  
Depósito instrumento de adhesión Chile a la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados.  
Decreto 234. Modifica Decreto 106, del 2002, que ordenó dar cumplimiento a resoluciones 1.267, 1.333 y 1.390 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- 2004 Positivos  
Decreto 288. Promulga la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados y su Anexo.  
Decreto 17. Promulga el protocolo adicional al acuerdo con el organismo internacional de energía atómica para la aplicación de salvaguardias en relación con el tratado para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina y el Caribe.  
Negativos  
Caso venta de armas a Ecuador. Investigaciones judiciales iniciadas el 2005 demuestran pago de comisiones ilegales a oficiales de las Fuerzas Armadas.
- 2005 Primer Foro sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad OEA.  
Creación fuerza combinada y conjunta de operaciones de paz Cruz del Sur chileno-argentina.  
Decreto 263. Promulga la Convención Interamericana contra el Terrorismo.
- 2006 II Foro sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad OEA.  
Nuevo memorándum de entendimiento entre los ministerios de Defensa de Chile y Perú.  
Acuerdo relativo al suministro de artículos de defensa, servicios de defensa y entrenamiento asociado, complementario al memorandum de entendimiento en materias de defensa y seguridad entre el Ministerio de Defensa Nacional y el Departamento de Defensa de los EEUU.  
Firma Declaración de Intenciones Ministerios de Defensa de Chile y Ecuador.  
Establecimiento de plan de trabajo bilateral de los ministerios de Defensa de Chile y Bolivia.  
Decreto 49. Promulga la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales.
- 2007 Acuerdo de Cooperación ministerios de Defensa Chile y Uruguay.  
Acuerdo sobre intercambio de ingenieros y científicos para el diseño, desarrollo y fabricación de sistemas militares, complementario al memorandum de entendimiento en materias de defensa y seguridad entre el Ministerio de Defensa Nacional y el Departamento de Defensa de los EEUU.  
Acuerdo sobre Cooperación en Defensa Chile y Brasil.  
Decreto 366. Da cumplimiento a la resolución 1718, de 2006, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que adopta medidas contra la República Popular Democrática de Corea.  
Enmienda a la Convención de Armas Convencionales (ccw 10 octubre 1980) del 2001. Ratificada 09 julio 2007.
- 2008 III Foro sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad OEA.  
Promulgación ley 20.297 regula OOPP.  
Política Responsabilidad Social Corporativa MDN.  
Creación Consejo de Defensa Sudamericano de Unasur.

Acuerdo relativo al intercambio de información sobre investigación y desarrollo, complementario al memorandum de entendimiento en materias de defensa y seguridad entre el Ministerio de Defensa Nacional y el Departamento de Defensa de los EEUU.

Memorando de entendimiento ministerios de Defensa Chile y Bolivia.

Chile suscribe Convención sobre Munición de Racimo (Convención de Oslo).

- 2009 Chile ratifica Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados.

Decreto 19. Promulga el acuerdo entre la República de Chile y la Unión Europea sobre participación de la República de Chile en la operación militar de gestión de crisis de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (Operación +Althea).

Decreto 55. Promulga el memorándum de entendimiento entre el Gobierno de la República de Chile, a través de su Ministerio de Defensa Nacional, y el Gobierno de la República de Sudáfrica, a través de su Ministerio de Defensa, sobre cooperación en materia de defensa.

- 2010 IV Foro sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad OEA.

Publicación del Libro de la Defensa Nacional 2010.

## 12. Política militar.

- 1990 Positivos

Política de personal: ascensos y retiros. Ejercicio prerrogativas presidenciales. Veto presidencial al ascenso de general Carlos Parera.

Política de personal: ascensos y retiros. Ejercicio prerrogativas presidenciales. Veto presidencial al ascenso de general Ramón Castro.

Negativos

Vigente legislación especial en materia previsional para FF. AA.

- 1991 Inicio política sobre industria militar ministerio de Economía.

- 1992 Política de personal: ascensos y retiros. Ejercicio prerrogativas presidenciales.

Veto aparente al ascenso a general coronel José Zara.

- 1993 Política de personal: ascensos y retiros. Ejercicio prerrogativas presidenciales.

Veto ascensos generales Jorge Ballerino y Hernán Ramírez (este último por antecedentes sobre participación en organismos de represión política).

- 1994 Política de personal: ascensos y retiros. Ejercicio prerrogativas presidenciales.

Se permite ascenso del general Hernán Ramírez pero se lo destina a la región militar austral.

Ley 19.320. Sustituye artículo 26 de la ley 16.466 y modifica decreto con fuerza de ley 2, de 1990, del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Carabineros.

Ley 19.318. Modifica decreto supremo 220, de 1979, de la Subsecretaría de Marina. Modifica escalafón de la Armada.

Inicio proceso reforma del servicio militar obligatorio.

- 1995 Ley 19.433. Otorga reajuste que indica a personal regido por el decreto con fuerza de ley 1 (g) de 1968, del Ministerio de Defensa Nacional, el decreto con fuerza de ley 2 (i), de 1968, del Ministerio del Interior y el decreto con fuerza de ley 1 (Investigaciones), de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional.

Promulgación DFL 1 FF. AA.

- 1996 Política de personal: ascensos y retiros. Ejercicio prerrogativas presidenciales.

Veto al general Hernán Ramírez para ocupar jefatura del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Promulgación DS (g) 94 instructivo política nacional de operaciones de paz.

- Ley 19465. Establece sistema de salud de las FF. AA.  
 Promulgación ley 19.440. Aumenta plaza oficiales generales Fach.
- Ley 19.467. Establece beneficios profesionales a funcionarios de las FF. AA.  
 Ley 19.470. Reestructura escalafón de oficiales de servicio religioso de la Armada.
- 1997 Política de personal: ascensos y retiros. Ejercicio prerrogativas presidenciales.  
 Veto al ascenso del brigadier Jaime Lepe Orellana por ser sindicado como uno de los autores del secuestro y tortura del diplomático español Carmelo Soria.  
 Ley 19.507. Faculta al Presidente de la República a dictar un estatuto del personal de las Fuerzas Armadas, modificar las leyes de plantas de estas instituciones y efectuar encasillamientos de personal.  
 Chile suscribe la Convención para la Prohibición de Minas Antipersonales.
- 1998 Política de personal: ascensos y retiros. Ejercicio prerrogativas presidenciales. Veto al ascenso del brigadier Sergio Espinoza por acusaciones de participación en consejos de guerra en Pisagua.  
 Política de personal: ascensos y retiros. Ejercicio prerrogativas presidenciales. Veto al ascenso del brigadier Miguel Krassnoff, acusado de violaciones a los DD. HH.  
 1. Dfl 1 (g) 1998 ley plantas FF. AA.  
 Ley 19.571. Modifica el decreto supremo (s) 220, de 1979, de la Subsecretaría de Marina, que fija la planta de oficiales y empleados civiles de la Armada.  
 Decreto supremo 70. Modifica el decreto (g) 244, de 1 de marzo de 1979, que aprobó el reglamento complementario del decreto ley 2.306, sobre reclutamiento y movilización de las Fuerzas Armadas.  
 Ley 19.584. Modifica la ley 18.962, orgánica constitucional de enseñanza incorporando a las FF. AA. como instituciones de educación superior y reconocidas por el Estado.
- 1999 Ley 19.646. Concede beneficios económicos al personal del Servicio de Impuestos Internos, del Consejo de Defensa del Estado, de la Dirección de Presupuestos y de las Fuerzas Armadas, y dispone otras normas sobre racionalización del sector Hacienda.  
 Ley 19.608. Reemplaza el artículo 2º del d.l. 480, de 1974, sobre desaduanamiento de pertrechos de propiedad del Estado.
- 2000 Retiro anticipado del brigadier Hernán Ramírez por involucramiento en procesos judiciales.  
 Constitución del Foro Nacional sobre el SMO.
- 2001 Ley 19.683. Modifica los artículos 24a, 333 y 369 del código de justicia militar.  
 Ley 19.757. Modifica la planta de oficiales y empleados civiles de la Armada.
- 2002 Gobierno anuncia política de offsets asociada a adquisiciones militares.  
 Creación del Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz (Cecopac).  
 Entrada en vigencia convención de Ottawa. Puesta en marcha del Plan Nacional Desminado.  
 Gobierno solicita la renuncia al CJ Fach por ocultamiento de información de la mesa de diálogo.  
 Ley 19.722. Modifica ley orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante.
- 2003 Ley 19.898. Separa el escalafón de defensa aérea de la Fuerza Aérea de Chile, en los escalafones de defensa antiaérea y de telecomunicaciones e informática.
- 2004 Ley 19.924. Modifica la normativa relativa a la importación de las mercancías del sector defensa, calificadas como "pertrechos".

Ley 19.960. Suprime la limitación numérica que afecta a los oficiales ingenieros navales para acceder al alto mando naval; crea la plaza de contraalmirante del litoral, y otorga al comandante en jefe de la Armada una mayor flexibilización en la proposición de la estructura y composición del alto mando naval.

Ley 19.975. Modifica el código penal en materia de uso y porte de armas.

Ministerio de Defensa acepta la renuncia del jefe de la Región Militar Austral tras concluir investigación por espionaje al consulado de Argentina en Punta Arenas el 9 de noviembre de 2003.

- 2005 Puesta en marcha de política participación femenina FF. AA. del Ministerio de Defensa.  
Promulgación ley 20.045 Reforma del Servicio Militar Obligatorio.
- 2006 Puesta en marcha de la política de Medio Ambiente del Ministerio de Defensa Nacional.
- 2007 Inicio del ingreso de mujeres a la Escuela Naval como aspirantes a oficiales de la Armada.
- 2008 Gobierno solicita retiro del general de Ejército Osvaldo Santelices tras ser citado a declarar en calidad de inculpado por su participación en la Caravana de la Muerte.  
Promulgación Ley 20.303 del Soldado Profesional.
- 2009 Plan Nacional de Implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre género y operaciones de paz.  
Ingreso mujeres a la Escuela de Grumetes de la Armada.

### 13. Planificación estratégica conjunta

- 1990 Negativos  
Legislación establece proceso planificación estratégico bottom up. No existen teatros conjuntos, con excepción de la Región Militar Austral. Sin embargo, jefatura de la RMA sólo posee mando sobre escasos medios asignados, y no posee mando sobre medios de las Fuerzas Armadas destacados en la zona.
- 1997 Gobierno realiza evaluación estratégica.
- 2001 Aprobación Directiva Presidencial. Inicio proceso planificación top down.
- 2003 Inicio de la conducción conjunta de las operaciones de paz.  
Aprobación de sistema nacional ejercicios conjuntos.
- 2004 Ministerio de Defensa (Estado Mayor de la Defensa Nacional) aprueba Doctrina Conjunta de las Fuerzas Armadas.  
Creación Centro de Entrenamiento Conjunto Norte.  
Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN) es nombrado Autoridad Nacional Militar sobre fuerzas chilenas en Minustah. Creación del Cuartel General de Fuerza Chilena en minustah en el EMDN.  
Inicio ejercicios conjuntos Huracán.
- 2005 Dictación Decreto Supremo 93 de 29.09.2006. Aprueba Manual de Planificación Operacional de las FF. AA. Establece por primera vez en la historia de Chile una metodología común de planificación de las FF. AA.
- 2010 Entrada en vigencia de Ley 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. Creación del Estado Mayor Conjunto.  
Creación del Comando Conjunto Norte y Comando Conjunto Austral.
14. Estrategias de desarrollo institucionales de las FF. AA. consistentes con políticas públicas y planificación conjunta
- 1992 Ejército inicia plan de desarrollo 1992-1998 (/Alcázar). Gobierno autoriza plan.
- 1995 Fuerza Aérea inicia política de ingreso mujeres a la Escuela de Oficiales.

- 1998 Ejército inicia plan de desarrollo 19982013.
- 2000 Fach inicia plan Bicentenario de modernización y desarrollo.
- 2002 Directiva Océano. Armada inicia plan de modernización 20022012.
- 2003 Gobierno define renovación de la Escuadra mediante la adquisición de buques usados y desecha producción en Chile.
- 2006 Actualización Plan Bicentenario Fach 20062015.
- 15. Control de gestión de políticas, de planes y programas**
- 1995 Positivos  
Adquisición grupos artillería Ejército.  
Fach. Llegada 25 Mirage Elkan. Baja de aviones Hawker Hunter.  
Baja de destructores de la Armada de Chile.  
Negativos  
Caso Mirage: Investigaciones iniciadas en 2003 revelan pago de comisiones en adquisición de aviones Mirage Elkan.
- 1998 Positivos  
Ejército. Inicio proceso de llegada de tanques Leopard 1. Baja de tanques antiguos.  
Negativos  
Caso Tanques Leopard. Investigaciones iniciadas en 2004 revelan pago de comisiones en adquisición de tanques Leopard 1.
- 2000 Ejército. Inicio proceso renovación carros de combate.  
Adquisición misileras Armada.  
Armada. Baja de destructores.
- 2003 Aprobación de sistema nacional ejercicios conjuntos.
- 2004 Inicio ejercicios conjuntos Huracán. Control efectivo implementación Directiva Presidencial 2001.
- 2005 Armada. Baja de destructores.  
Chile recibe primer submarino Scorpene (O'Higgins).  
Inicio de proceso de renovación de la Escuadra. Adquisición de fragatas.  
Llegada 140 tanques Leopard 2A4, Ejército.
- 2006 Chile recibe segundo submarino Scorpene (Carrera).
- 2007 Fach. Inicio proceso recepción aviones F16 adquiridos a EE. UU. y Holanda.  
Puesta en marcha nuevo sistema reclutamiento del Servicio Militar Obligatorio. Voluntariedad alcanza 100%.
- 16. Asignación presupuestaria coherente con políticas y planes**
- 1990 Negativos  
LOC FF. AA. (quorum calificado) establece "piso" presupuestario para las Fuerzas Armadas.  
LOC FF. AA. Faculta a CCJJ a definir planeas desarrollo institucional con alto nivel de autonomía relativa.  
Ley 7.144 sustrae gasto en equipamiento del debate presupuestario del Congreso Nacional.  
Ley 13.196 reservada del Cobre restringe facultades de gestión macroeconómica al establecer voto de FF. AA. en decisiones así como asignación de recursos por tercios a cada institución militar, además de fondo conjunto a cargo del Ministro de Defensa Nacional.  
Ley 17.502 de Obras Municipales autoriza gestión autónoma de FF. AA. de bienes inmuebles.

- 2001 Aprobación Directiva Presidencial. Inicio de proceso planificación top down. Gobierno adopta política de Balance Estructural.
- 2002 Dictamen 42531/02 Contraloría General de la República. Flexibiliza Ley 13.196 Reservada del Cobre. Pone término de hecho a la asignación por tercios de los recursos de la Ley 7.144 y 13.169 y entrega gestión de excedentes tras alza del precio del cobre al Ministerio de Defensa.
- 2003 Acuerdo del Consudena mediante el cual excedentes del cobre son traspasados a cuarta cuenta "conjunta" administrada por el Ministerio de Defensa Nacional.
- 2008 Ley de Presupuesto incorpora ingresos y gastos derivados de enajenaciones de bienes inmuebles de FF. AA. al Presupuesto de la Nación.

#### 17. Modernización de la gestión de recurso

- 1990 Negativos
  - Se mantiene vigencia de ley 7.144 Consudena, que establece financiamiento especial para inversiones en sistemas de armas de la Defensa como exclusivamente Ejecutiva, sustrayéndolo del debate presupuestario en el Congreso, restringiendo así facultades y accountability del Legislativo sobre inversiones en Defensa.
  - Se mantiene vigencia de ley 13.196 Reservada del Cobre. Establece carácter reservado de las decisiones, restringiendo rol del Legislativo y de la Contraloría General de la República.
  - En vigencia ley 18.771 de 1989 que modifica el decreto con fuerza de ley 5.200, de 1929, del Ministerio de Educación Pública, autoriza a Ministro de Defensa y FF. AA. a destrucción de archivo ministerial.
- 1997 Gobierno pone en marcha Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública. Ministerio de Defensa se incorpora.
- 1998 Promulgación ley 19.553. Puesta en marcha del Programa de Mejoramiento de la Gestión Pública (PMG), mecanismo de incentivos de remuneraciones institucional, como parte del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública. Ministerio de Defensa se incorpora al programa.
- 2000 Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda inicia implementación de sistema de control de gestión.
- 2002 Inicio contratación de profesionales Consudena.
- 2004 Gobierno inicia política de control de gestión de recursos tras dictamen de la Contraloría General de la República sobre el Consudena: Se constituye Comité de Inversiones Financieras del Consudena, e inicia operaciones sobre la base de normas del Ministerio de Hacienda para participación de los servicios e instituciones del sector público en los mercados de capitales.
  - Dictación del Decreto Supremo 124 (G), modifica Reglamento Complementario de la ley 7.144 del Consudena.
- 2005 Puesta en marcha proyecto piloto sistema evaluación proyectos Ministerio de Defensa Nacional.
  - Dictamen Contraloría General de la República 3309/05, 29 abril 2005.
- 2006 Ley 20.128 de Responsabilidad Fiscal. Artículo 17, Letra a) establece que "los estudios y proyectos de inversión de las Fuerzas Armadas serán evaluados e informados por el Ministerio de Defensa Nacional, sobre la base de una metodología que se determinará por Decreto conjunto de los Ministerios de Hacienda y de Defensa Nacional".

Ley 20.128 de Responsabilidad Fiscal. Artículo 19 estableció que “para efectos de consolidar la información sobre las Estadísticas de las Finanzas Públicas que publique la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el Consejo Superior de Defensa Nacional proporcionará a dicha Dirección, información trimestral que contenga los ingresos y egresos comprendidos en el período, para las cuentas definidas en el artículo 3° de la ley señalada en el inciso anterior, así como aquella correspondiente al monto de la deuda vigente. Esta información deberá proporcionarse dentro de los quince días siguientes al término del respectivo trimestre, con la apertura que se determine por Decreto supremo conjunto de los Ministerios de Hacienda y de Defensa Nacional (...)”.

Ministerio de Hacienda. Resolución 485, 20 de junio de 2006. Disposiciones Generales sobre gestión financiera Consudena.

Ministerio de Defensa (Consudena) Resolución 10.000/1030, 2 de agosto de 2006. Política General sobre inversiones financieras.

Ministerio de Defensa (Consudena) Resolución de 15 de diciembre de 2006. Dicta nuevas normas de procedimiento.

- 2007 Ley 20.212, promulgada el 27 de agosto de 2007, establece metas de eficiencia institucional para 16 servicios públicos, entre los que se cuentan las superintendencias y las subsecretarías del Ministerio de Defensa.
- 2008 Inicio entrega informe mensual de gestión presupuestaria interna del Ministerio de Defensa.
- 2009 Dictación Decreto Supremo Def./Hac. 134, 21 de octubre de 2009. Metodología de Preparación, Presentación y Evaluación de los Estudios y Proyectos de Inversiones de las Fuerzas Armadas.
- 2010 Se inicia publicación en Internet del informe mensual de ejecución presupuestaria.

#### 18. Transparencia y accountability sobre la gestión de los recursos

- 1995 Inicio proceso de talleres Libro de la Defensa Nacional 1997.
- 1996 Proceso de talleres Libro de la Defensa Nacional 1997.
- 1997 Proceso de talleres Libro de la Defensa Nacional 1997  
Publicación Libro de la Defensa Nacional 1997.
- 2000 Publicación sitio en Internet del Ministerio de Defensa Nacional.
- 2001 Publicación de la Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos en Defensa. Comisión Económica para América Latina, Gobierno de Chile, Gobierno de Argentina.
- 2002 Proceso de talleres Libro de la Defensa Nacional 2003.
- 2003 Proceso de talleres Libro de la Defensa Nacional 2003.  
Publicación Libro de la Defensa Nacional 2003.
- 2004 Ministerio de Hacienda inicia la publicación de la información sobre la contabilización de los ingresos y gastos provenientes de la Ley Reservada del Cobre.
- 2005 Publicación de separata del Libro de la Defensa Nacional 2002, “Participación de las Mujeres en las Fuerzas Armadas”.
- 2006 Publicación de “Sistema de Evaluación de Proyectos de inversión en Defensa”, separata de actualización del libro de la Defensa 2002.

Ley 20.128 de Responsabilidad Fiscal. Artículo 19 estableció que “para efectos de consolidar la información sobre las Estadísticas de las Finanzas Públicas que publique la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el Consejo Superior de Defensa Nacional proporcionará a dicha Dirección, información trimestral que contenga los ingresos y egresos comprendidos en el período, para las cuentas definidas en el artículo 3° de la ley señalada en el inciso anterior, así como aquella correspondiente al monto de la deuda vigente (...).

- 2007 Ministerio de Hacienda publica serie 19972007 de estadísticas públicas sobre rendimiento y gasto efectivo de recursos de la Ley Reservada del Cobre.  
Comienzo publicación balances de las Fuerzas Armadas.
- 2008 Proceso de talleres Libro de la Defensa Nacional 2010.  
Inicio entrega informe mensual de gestión presupuestaria interna del Ministerio de Defensa.
- 2009 Proceso de talleres Libro de la Defensa Nacional 2010.
- 2010 Se inicia publicación en Internet del informe mensual de ejecución presupuestaria.  
Proceso de talleres Libro de la Defensa Nacional 2010.  
Publicación del Libro de la Defensa Nacional 2010.  
Promulgación de la ley 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa. Artículo transitorio 3° deroga ley 7.144.
- 19. Actos de subordinación**
- 1990 FF. AA. inician etapa en democracia reconociendo autoridad presidencial pese a prerrogativas militares, que son ejercidas en ámbitos específicos.
- 1991 Participación Chile en Unikom.
- 1992 Participación de Chile en operación de paz de ONU en Camboya.
- 1993 Participación Chile misión paz ONU Nicaragua.
- 1994 Participación Chile misión paz Guatemala
- 1995 Detención Manuel Contreras.  
Participación MOMEPE Perú Ecuador.
- 1996 Participación de Chile en UNSCOM, Irak.
- 1997 Participación OO. PP. Bosnia Herzegovina.
- 1998 Participación de Chile en ADMONU.  
07.1998. La Fuerza Aérea acepta la renuncia de dos generales luego de que parlamentarios denunciaran la internación irregular de mercancías para uso particular como "pertrechos" militares (Caso Ratán).
- 1999 Incorporación de Chile a las Fuerzas Stand By de la ONU.
- 2000 Ejército inicia proceso reivindicación del asesinato Comandante en Jefe René Schneider. Campo militar de La Reina es bautizado con nombre del jefe militar asesinado en 1970.  
Inicio cumplimiento acuerdos Mesa de Diálogo DD. HH.  
Participación de Chile en UNMIK.  
Participación de Chile en UNTAET.  
FF. AA. acatan tres condenas judiciales definitivas y encarcelamiento de ex oficiales acusados de violaciones a los DD. HH.
- 2001 Participación de Chile en UNMOVIC.  
Participación de Chile en UNFICYP.
- 2002 Congreso Nacional reinicia discusión de reformas constitucionales. FF. AA. señalan que respetarán las decisiones que adopte el Legislativo.  
Ejército reivindica figura del general Carlos Prats y condena su asesinato.  
Participación de Chile en UNMISSET.  
Renuncia del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea tras conocerse ocultamiento de información a la Mesa de Diálogo sobre detenidos desaparecidos.
- 2003 Comandante en Jefe del Ejército emite declaración "Nunca más".  
Ministerio de Defensa y Armada organizan visita de ex prisioneros a isla Dawson.

Fuerza Aérea reincorpora a los oficiales detenidos y torturados en 1973, y reivindica la figura del General Alberto Bachelet, padre de la ese año Ministra de Defensa, y posteriormente Presidenta de la República, Michelle Bachelet.

Participación de Chile en MONUC.

Participación de Chile en SFORISAF.

Chile asume subjefatura del DPKO de la ONU.

2004 FF. AA. acatan 8 condenas definitivas y encarcelamiento de funcionarios condenados por violaciones a los derechos humanos.

Participación de Chile en MIFH.

Participación de Chile en MINUSTAH.

2005 Participación de Chile en la Fuerza Cruz del Sur.

2006 FF. AA. acatan 4 condenas definitivas y encarcelamiento de funcionarios condenados por violaciones a los derechos humanos.

2007 FF. AA. acatan 25 condenas definitivas y encarcelamiento de funcionarios condenados por violaciones a los derechos humanos.

2008 FF. AA. acatan 25 condenas definitivas y encarcelamiento de funcionarios condenados por violaciones a los derechos humanos.

2009 FF. AA. acatan 32 condenas definitivas y encarcelamiento de funcionarios condenados por violaciones a los derechos humanos.

2010 FF. AA. acatan 24 condenas definitivas y encarcelamiento de funcionarios condenados por violaciones a los derechos humanos.

## 20. Actos de contestación

1990 Desaire del Comandante de la Guarnición de Ejército de Santiago, al Presidente de la República, durante el saludo y solicitud de autorización para dar inicio a la Parada Militar.

Ejercicio de Enlace. Augusto Pinochet moviliza al Ejército protestando por tratamiento del gobierno al tema de los DD. HH. y la investigación parlamentaria sobre giro de dineros a su hijo (Pinocheques).

1991 FF. AA. rechazan informe de la Comisión Verdad y Reconciliación (Informe Rettig).

Descubrimiento de tráfico de armas a Croacia organizado por miembros de las FF. AA. Prensa chilena denuncia espionaje del Ejército a partidos políticos y el gobierno (Caso Charlie). 3 de julio de 1991.

1992 Episodio Piñeragate. Ejército es descubierto realizando espionaje ilegal a conversaciones telefónicas de senador Sebastián Piñera.

1993 Boinazo. Augusto Pinochet moviliza al Ejército para impedir investigación del Consejo de Defensa del Estado tras la investigación abierta por el giro de dineros a su hijo (Pinocheques) y presionar por ley de punto final.

1995 Caso Stange. General Director de Carabineros, institución dependiente del Ministerio de Defensa, rechaza solicitud de renuncia del Presidente de la República y permanece en su puesto durante varios meses luego de la solicitud. Finalmente renuncia.

Descubrimiento del tráfico de armas a Ecuador, realizado por funcionarios de las FF. AA.

1998 Detención de Augusto Pinochet en Londres. Presiones FF. AA. sobre el Gobierno, graves incidentes callejeros y crisis política en Chile.

Parlamentarios denuncian internación irregular de mercancías como pertrechos militares por parte de miembros del alto mando de la Fuerza Aérea (Caso Ratán).

- 2000 Servilletazo. Reunión de los comandantes en jefe de las FF. AA. en un restaurante de Santiago EL 15.05.2000, escenificada ante la prensa como una manifestación de molestia ante el avance de los procesos judiciales y un eventual desafuero del ex Comandante en Jefe del Ejército, Augusto Pinochet.
- 2001 FF. AA. presionan al Gobierno y logran convocatoria del Consejo de Seguridad Nacional luego de que Augusto Pinochet fuera sometido a proceso (02 de enero de 2001). Fach proporciona información falsa a Mesa de Diálogo.  
Comandante en Jefe de la Armada renuncia para asumir campaña senatorial representando a partido de oposición.
- 2003 9 de noviembre de 2003. Queda al descubierto espionaje no autorizado de funcionarios de la Región Militar Austral al Consulado de Argentina en Punta Arenas.
- 2004 Viaje no autorizado de candidato presidencial Joaquín Lavín y bailarina Marlén Olivari a Haití con apoyo del Ejército.
- 2010 Controversia Gobierno FF. AA. sobre gestión post terremoto.



## REFERENCIAS

- Agüero, Felipe. (1995). «*Soldiers, Civilians, and Democracy. Post-Franco Spain in Comparative Perspective*». Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- . (1998). «*Brechas en la Democratización: las Visiones de la Elite Política Sobre las Fuerzas Armadas*». Santiago: Nueva Serie FLACSO.
- . (2000). «Transition Pathways: Institutional Legacies, the Military, and Democracy in South America». En James F. Hollifield y Calvin Jillson (eds.), *Pathways to democracy. The Political economy of Democratic Transitions*. Nueva York: Routledge.
- . (2001). «Institutions, Transitions and Bargaining; Civilians and the Military in Shaping Post Authoritarian Regimes». En David Pion-Berlin, *Civil Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- . (2003). «30 años después: La ciencia política y las relaciones Fuerzas Armadas Estado y Sociedad». *Revista de Ciencia Política. Chile en Democracia: 30 años después*. Vol. XXIII, N° 2, páginas 251-272.
- . (2004). «Authoritarian Legacies: The Military». En Hite, Katherine, y Cesarini Paola (Eds.), *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Agüero, Felipe y Claudio Fuentes (eds.) (2009). *Influencias y resistencias. Militares y poder en América Latina*. Santiago: FLACSO-Chile/Catalonia.
- Álvarez, Michael E. y Leiv Marsteintredet (2009). *Presidential and Democratic Breakdowns in Latin America: Similar or Different Causes?* Department of Comparative Politics, University of Bergen. Londres y Berkeley. March 11, 2009. Disponible en <[http://web.mac.com/leivm/Leivs\\_side/Avhandlingar\\_files/Ch5.pdf](http://web.mac.com/leivm/Leivs_side/Avhandlingar_files/Ch5.pdf)>.
- Bacevich, A. J. (1997a). «The Paradox of Professionalism: Eisenhower,

- Ridgway, and the Challenge to Civilian Control, 1953-1955». *The Journal of Military History* 61 (abril): 303-34.
- Bachelet, Michelle. (2002). «Los estudios comparados y la relación civil-militar. Reflexiones tras una década de consolidación democrática en Chile». *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Vol 14, N° 4, pp. 29-36.
- . (2004). Clase magistral de la Ministra de Defensa Nacional, Michelle Bachelet Jeria, en la inauguración del año lectivo de las academias de las Fuerzas Armadas. Texto oficial, publicado por el Ministerio de la Defensa Nacional de Chile, disponible en [http://www.defensa.cl/paginas/public/noticias/2004/1803clase\\_magistral.htm](http://www.defensa.cl/paginas/public/noticias/2004/1803clase_magistral.htm). Accedido noviembre 2004.
- Baranguer, Denis. (2009). *Construcción y análisis de datos. Introducción al uso de técnicas cuantitativas en la investigación social*. Posadas: Universidad Nacional de Misiones.
- Battistelli, Fabrizio. (1997). «Peacekeeping and the Postmodern Soldier». *Armed Forces and Society*, Vol. 23, No. 3 (Spring): 467-84.
- Bruneau, Thomas C. (2010). *A comparative approach to Analysis of Civil-Military Relations and its Applications in Latin America*. Paper prepared for Panel on «New Approaches to the Analysis of Civil Military Relations and Security Sector Reform». Annual Convention, International Studies Association, New Orleans, Friday 19 February, 2010.
- Bruneau, Thomas C. y Richard B. Goetze Jr. (2006). «Ministries of Defense and Democratic Control». En Bruneau, Thomas C., y Tollefson, Scott D. (Eds.), 2006. *Who guards the Guardian and How. Democratic Civil Military Relations*. Austin: University of Texas Press.
- Bruneau, Thomas C. y Scott D. Tollefson (eds.) (2006). *Who guards the Guardian and How. Democratic Civil Military Relations*. Austin: University of Texas Press.
- Bruneau, Thomas C. y Harold Trinkunas (eds.) (2008). *Global Politics of Defense Reform*. New York, Palgrave Macmillan.
- Cheyre, Juan Emilio. (1986). *La interpenetración político-estratégica*. Santiago: Edimpres.
- . (2002). Concepto de Mando del Comandante en Jefe del Ejército. Periodo 2002-2006. Consejo Militar, 7 y 8 de Agosto de 2002. Santiago: Ejército de Chile.
- . (2003a). «Exclusivo: General Cheyre habla del golpe». Diario *La Tercera*, 5 de enero, 2004, Santiago Chile.
- . (2003b). «General Cheyre: Nunca Más». Diario *La Segunda*, 13 de

- junio, 2004, Santiago Chile.
- . (2005). «Por un profesionalismo militar participativo». *El Mercurio*, 3 de julio 2005.
- Cohen, Elliot A. (2002). *Supreme Command. Soldiers, Statesmen and Leadership in Wartime*. Nueva York: The Free Press.
- Consortio para la Reforma del Estado. (2009). *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*. Santiago: Andros Impresores.
- Dammert, Lucía. (2007). *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago: Flacso Chile.
- Desch, Michael C. (1999). *Civilian Control of the Military. The Changing Security Environment*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry y Marc F. Plattner. (1996). *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Drake, Paul W. (2000). «El nuevo escenario político». En *Nuevo Gobierno: Desafíos de la Reconciliación, Chile 1999-2000*. Santiago: Libros FLACSO-Chile.
- Dunlap, Charles J. Jr. (1992). «The Origins of the Military Coup of 2012». *Parameters*, Winter 1992-93.
- Ekaizer, Ernesto. (2003). *Yo, Augusto*. Buenos Aires: Aguilar.
- Edmonds, Martin (ed.) (1985). *Central Organizations of Defense*. Boulder, CO: Westview Press.
- Feaver, Peter D. (2003). *Armed Servants. Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Fernández, Mario. (1997). «El Sistema Político Chileno: Características y Tendencias». En Tolosa, Cristian; y Lahera, Eugenio (Eds.), *Chile en los Noventa*. (antiago: Presidencia de la República/Dolmen Ediciones.
- . (2000). «El Sistema Electoral Chileno. Dilucidando Equívocos y Adaptando Fórmulas». En Squella, Agustín, y Sunkel, Osvaldo (Eds.), *Democratizar la Democracia: Reformas pendientes*. Santiago: LOM/Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile.
- . (2001a). *Exposición del Sr. Ministro de Defensa Nacional ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado*. Valparaíso, 17 julio de 2001. Texto original .
- . (2000b). *Clase Magistral del Ministro de Defensa, Mario Fernández Baeza, en la Inauguración del año Académico de las Fuerzas Armadas*. Santiago, Chile, 24 marzo de 2000. Texto oficial publicado por

- el Ministerio de Defensa Nacional, disponible en [www.defensa.cl].
- Finer, Samuel E, (1962). *The Man on the Horseback: The Role of the Military in Politics*. London: Pall Mall Press.
- Fuentes, Claudio A. (1997). Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación. En *Chile 96. Análisis y Opiniones*. Santiago: FLACSO-Chile.
- . (2002). «Resisting Change; security-sector reform in Chile». *Journal of Conflict, Security and Development*. Vol. 2, Número 1, Abril 2002.
- . (2009). *La Transición de los Militares*. Santiago: LOM.
- García, Gonzalo (1997). «La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas». En Toloza, Cristian; y Lahera, Eugenio (Eds.), *Chile en los Noventa*. Santiago: Presidencia de la República/Dolmen Ediciones.
- García, Gonzalo y Juan Esteban Montes (1994). *Subordinación Democrática de los Militares. Éxitos y Fracasos en Chile*. Santiago: CED.
- Garretón, Manuel Antonio (2000). «Cambio, continuidad y proyecciones de las elecciones presidenciales de fin de siglo». En *Nuevo Gobierno: Desafíos de la Reconciliación, Chile 1999-2000*. Santiago: Libros FLACSO-Chile.
- Giraldo, Jeanne K. (2006). «Legislatures and National Defense. Global comparisons». En Bruneau, Thomas C., y Tollefson, Scott D. (Eds.), *Who guards the Guardian and How. Democratic Civil Military Relations*. Austin: University of Texas Press.
- Gobierno de Chile. (2000). *Acuerdo de la Mesa de Diálogo. Hacia el reencuentro de todos los chilenos* (Santiago: Ministerio Secretaría General de Gobierno).
- . (2009). Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley sobre jurisdicción y competencia de los tribunales militares y procedimiento ante ellos. Santiago, 26 de septiembre de 2009. Disponible en [http://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=7134&prmBL=6739-02](http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=7134&prmBL=6739-02)
- . (2010). Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley sobre jurisdicción y competencia de los tribunales militares y procedimiento ante ellos. Santiago, 26 de septiembre de 2009. Disponible en <http://www.ssg.cl/justicia/documentos/proy7134.pdf?PHPSESSID=e023c9856bae487b66ed394a71139ead>. Accesado el 17 Noviembre 2010.
- Godoy, Oscar. (2003). «Parlamento, Presidencialismo y Democracia Protegida». *Revista de Ciencia Política. Chile en Democracia: 30 años después*. Vol. XXIII, N° 2: 7-42.

- Guzmán S., Marcela (2003). *Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados La Experiencia Chilena*. Ministerio de Hacienda de Chile, Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión. Disponible en [http://www.dipres.cl/572/articles-22538\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.cl/572/articles-22538_doc_pdf.pdf)
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (2003). «Informal Institutions and Comparative Politics: a Research Agenda». Working Paper #307 — September. The Kellogg Institute Working Papers. Disponible en <http://nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/307.pdf>
- Hunter, Wendy (1997). *Eroding Military Influence in Brazil*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Huntington, Samuel P. (1985 [1957]). *The Soldier and The State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- . (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Janowitz, Morris (1971). *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait, 2nd ed.* New York: Free Press.
- Joxe, Alain. (1970). *Las Fuerzas Armadas en el Sistema Político de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Levin, H. M. y P. J. McEwan (2001). *Cost-Effectiveness Analysis. Methods and Applications*. Londres: SAGE Publications.
- Linz, Juan J. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transitions and Consolidation. Southern Europe, South America and Post Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Llanos, Mariana y Leiv Marsteintredet (eds.) (2010). *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Marcel, Mario, Marcelo Tokman, Rodrigo Valdés y Paula Benavides Paula (2001). «Balance Estructural del Gobierno Central. Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000». Estudios de finanzas públicas. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda. Disponible en [http://www.dipres.cl/572/articles-21639\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.cl/572/articles-21639_doc_pdf.pdf)
- March, James G. y Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational basis of Politics*. Nueva York: The Free Press.
- McConville, Teri y Richard Holmes. (2003). *Defence Management in Uncertain Times*. London: Frank Cass.

- Mera Figueroa, Jorge. (2009). «La modernización de la justicia militar. Un desafío pendiente». Disponible en [http://www.ssg.cl/justicia/index.php?option=com\\_content&task=view&id=23&Itemid=43](http://www.ssg.cl/justicia/index.php?option=com_content&task=view&id=23&Itemid=43). Consultado el 17 Noviembre 2010.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (1997). *Libro de la Defensa Nacional*. Santiago: Imprenta de la Armada.
- . (2003). *Libro de la Defensa Nacional*. Santiago: Antártica.
- . (2010). *Libro de la Defensa Nacional*. Santiago: Alfabeta Impresores.
- Moskos, Charles C. (1977). «From Institution to Occupation». *Armed Forces and Society* 4 (Fall): 41-50.
- Moskos, Charles C., John Allen Williams y David R. Segal (eds.) (2000). *The Postmodern Military. Armed Forces After the Cold War* (New York: Oxford University Press).
- Navarro, Miguel. (2009). Metodología para el análisis de los ministerios de defensa. El caso Chile. Disponible en <http://www.resdal.org/ministerios/caso-chile.pdf>
- Navia, Patricio y Alfredo Joignant (2000). «Las elecciones presidenciales de 1999: La participación electoral y el nuevo votante». En *Nuevo Gobierno: Desafíos de la Reconciliación, Chile 1999-2000*. Santiago: Libros FLACSO-Chile.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead (eds.) (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo M. Iazzetta (2004). *The Quality of Democracy. Theory and Applications*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Ostrom, Elinor (1999). «Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework». En *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier. Boulder, CO: Westview Press.
- Otano, Rafael. (1995). *Crónica de la Transición*. Santiago: Planeta.
- Patillo, Guillermo, Fernando Bustamante y Miguel Navarro (1991). *¿Cuál debe ser el gasto militar en el Chile de los 90?* Santiago: Editorial Atenea/Centro de Estudios del Desarrollo.
- Pierson, Paul. (2004). *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pinochet, Augusto. (1989a). Discurso de S.E. el Presidente de la República con ocasión de la ceremonia de conmemoración de su nombramiento como Comandante en Jefe del Ejército. Texto original

- distribuido a la prensa el 23 de agosto de 1989 por la Comandancia en Jefe del Ejército.
- . (1989b). Discurso de S.E. el Presidente de la República, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte, en rancho de cuartel en Escuela Militar. Texto original presentado a la prensa el 23 de agosto de 1989 por la Comandancia en Jefe del Ejército.
- Pion-Berlin, David y Harold Trinkunas (2007). «Attention Deficits: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America,» co-authored with Harold Trinkunas, *Latin American Research Review* 42, 3 (Fall 2007):76-100.
- . (2009). «Military Shirking of Civilian Authorities During Crises in Democracies,» co-authored with Harold Trinkunas». Paper delivered at the 21st World Congress of the International Political Science Association, Santiago, Chile, July 12-16, 2009
- Pion-Berlin, David. (2001). *Civil Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*. Chapel Hill: The University of North Caroline Press.
- . (2005). «Political Management of the Military in Latin America,» *Military Review*, January-February 2005: 19-31.
- . (2006). «The Defense Wisdom Deficit in Latin America: A Reply to Thomas C. Bruneau». *Fuerzas Armadas y Sociedad* 20,1 (2006): 53-65.
- . (2008). «The Challenge to Reform Defense». En Bruneau, Thomas C., y Trinkunas, Harold (Eds.), 2008. *Global Politics of Defense Reform*. New York, Palgrave Macmillan.
- . (2009). «Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America». *Armed Forces & Society* 35,3 (April 2009):562-586.
- . (2010). «Informal Civil-Military Relations in Latin America: Why Politicians and Soldiers Choose Unofficial Venues». *Armed Forces & Society* 36
- Robledo, Marcos. (2008). «Democratic Consolidation in Chilean Civil-Military Relations: 1990-2005». En Bruneau, Thomas C., y Trinkunas, Harold (Eds.), 2008. *Global Politics of Defense Reform*. New York, Palgrave Macmillan.
- . (2010). «The Chilean Strategic Culture: Evolution, Actors, Institutions and Dilemmas». Paper prepared for the «Chile Strategic Culture Workshop». Paper prepared for the «Chile Strategic Culture Workshop». March 2010. Applied Research Center, Florida International University. Disponible en <http://strategicculture.fiu.edu/Link->

- Click.aspx?fileticket=3hfQ\_8CvKdo%3d&tabid=97
- Robledo, Marcos y Francisco Rojas (2002). «Construyendo un regimen cooperativo de seguridad en el Cono Sur de América Latina. Elementos conceptuales, políticos y estratégicos». *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 17, N° 1 - N°2, enero-junio: 5-31.
- Rojas A., Francisco (ed.) (1994). *Gasto Militar en América Latina. Procesos de decisiones y Actores Clave*. Santiago: FLACSO-CINDE.
- Ross, Katherine. (2008). *La Mujer en las Fuerzas Armadas y la Policía. Una aproximación de Género*. Resdal. Disponible en <http://www.resdal.org/genero-y-paz/informe-nacional-katherine-ross.pdf>
- Rouquié, Alain (1989 (1982)). *The Military and the State in Latin America* (Berkeley: University of California Press).
- Salgado, Juan Carlos. (2000). «La Participación del Ejército de Chile en la Mesa de Diálogo sobre los derechos humanos». En *Nuevo Gobierno: Desafíos de la Reconciliación, Chile 1999-2000*. Santiago: Libros FLACSO-Chile.
- . (2004). *Exposición JEMDN con motivo del aniversario del Estado Mayor de la Defensa Nacional, año 2004*. Santiago, 16 de julio de 2004.
- Sandler, Todd y Keith Hartley (1995). *The Economics of Defense*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Serra, Narcís (2008). *La Transición Militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las Fuerzas Armadas*. Barcelona: Random House Modadori.
- Serrano, Margarita y Ascanio Cavallo. (2006). *El Poder de la Paradoja. 14 lecciones políticas de la vida de Patricio Aylwin*. Santiago: Grupo Norma.
- Shemela, Paul. (2006). «The spectrum of Roles and Missions of the Armed Forces». En Bruneau, Thomas C., y Tollefson, Scott D. (Eds.), *Who guards the Guardian and How. Democratic Civil Military Relations*. Austin: University of Texas Press.
- Siavelis, Peter (2009). «Enclaves de la transición y democracia chilena». *Revista de Ciencia Política*. Volumen 29/ N° 1 / 2009 / 3 — 21.
- Sigmund, Paul E. (1990). «La democracia en el pensamiento liberal, católico y marxista». En Stuvén, Ana María, (Ed.), *Democracia Contemporánea. Transición y Consolidación*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Simon, Herbert A. (1961). *Administrative Behavior*. New York: MacMillan Company.
- Snider, Don M. y Miranda A. Carlton-Carew (eds.) (1995). «U.S. Civil-

- Military Relations. In Crisis or Transitions?». Washington D.C.: The center for Strategic and International Studies.*
- Stepan, Alfred. (1973). «The new Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion». En Stepan, Alfred (Ed.), *Authoritarian Brazil*. New Haven: Yale University Press.
- . (1988). *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Tagarev, Todor (2010). *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence. A Compendium of Best Practices*. Geneva: Procon. Disponible en <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=113983&nav1=5>
- Thelen, Kathlee Sven Steinmo (1992). «Historical Institutionalism in Comparative Perspective». En Steinmo, Sven; Thelen, Kathlee; y Longstreth, Frank (Eds.) *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Transparency International (2008). *Bribe Payers Index 2008*. Disponible en <http://www.transparency.hu/en/bpi>
- . (2009). *Corruption Perception Index 2009*. Disponible en [http://www.transparency.hu/en/cpi\\_eng2009?PHPSESSID=46f3baa5764681d1a5coed498ae09a01](http://www.transparency.hu/en/cpi_eng2009?PHPSESSID=46f3baa5764681d1a5coed498ae09a01)
- Valenzuela, Arturo (2004). «Latin American presidencies interrupted». *Journal of Democracy, Volume 15, Number 4 October: 5-19*.
- Van Klaveren, Alberto (1998). «Inserción Internacional de Chile». En Lahera, Eugenio, y Toloza, Cristian (Eds.), *Chile en los Noventa*. Santiago: Dolmen.
- Valenzuela, Juan Samuel (1992). «Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notions, Process, and Facilitating Conditions». En Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (Eds.), *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Varas, Augusto. (1982). «La Intervención civil de las Fuerzas Armadas». En Fruhling, Hugo; Portales, Carlos; y Varas, Augusto, 1982. *Estado y Fuerzas Armadas*. Santiago: Stichting Rechtshulp Chile/FLACSO.
- . (1987). «Los Militares en el Poder». Santiago: Pehuén.
- Varas, Augusto, Felipe Agüero y Fernando Bustamante (1980). «Chile, Democracia, Fuerzas Armadas». Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- Varas, Augusto y Claudio Fuentes (1994). *Defensa Nacional, Chile 1990-1994. Modernización y Desarrollo*. Santiago: FLACSO.
- Weiss, Thomas G. (1999). *Military-civilian Interactions. Intervening in humanitarian crises*. Lanham: Rowman / Littlefield Publishers.
- Vergara Villalobos, Miguel Ángel (2004). *Conferencia Inaugural del Mes del Mar 2004, 29 de abril de 2004*. Disponible en [http://www.armada.cl/arm\\_rumbo/site/edic/base/port/2004.html](http://www.armada.cl/arm_rumbo/site/edic/base/port/2004.html), bajado el 22 de mayo de 2004.
- Wooldridge, J. M. (2010). *Introducción a la Econometría*. CENGAGE Learning.
- Zalaquett, José. (2003). «No hay mañana sin ayer. Análisis de la propuesta del Presidente Lagos sobre derechos humanos». *Estudios Públicos* 92 (Primavera): 29-75.

## SOBRE LOS AUTORES Y COMENTARISTAS

ÁNGEL FLISFISCH es Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad de Chile, 1967), y se tituló como Abogado (Corte Suprema de Chile, 1968). Cursó el Diploma en Ciencia Política de la Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Sede Chile (1968). Realizó estudios de posgrado en ciencia política en la University of Michigan (Estados Unidos), obteniendo un Magister en Ciencia Política (1970-1972). En su actividad académica, sus temas de trabajo principales son teoría democrática, procesos de transición a la democracia, análisis estratégico, elección racional, relaciones internacionales y gestión pública. Actualmente es Director (a.i.) de Flacso Chile

MARCOS ROBLEDO es periodista de la Universidad de Chile y Master of Arts in National Security and Affairs, por la Naval Postgraduate School, Monterey, California. Sus áreas de interés para la investigación son las relaciones internacionales, seguridad internacional, política exterior, política de defensa, democratización y relaciones civiles militares. Ha sido Jefe del Comité Asesor del Ministerio de Defensa Nacional y Asesor de Política Exterior y de Defensa de la Presidencia de la República (2006-2010). Actualmente se desempeña como profesor de la Escuela de Ciencia Política e investigador del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO) de la Universidad Diego Portales, y también como consultor internacional.

FELIPE AGÜERO es Licenciado en Sociología en la Pontificia Universidad Católica de Chile, y Ph.D en Ciencias Políticas en la Universidad de Duke, Carolina del Norte. Ocupó diversas posiciones académicas; fue profesor asociado en la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad de Miami, profesor adjunto en la Ohio State University, e investigador asociado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), en Santiago, Chile. También fue investigador visitante en el Instituto de Estudios Avanzados en Princeton, en el Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame y en el Woodrow Wilson Center en Washington, D.C. Sus áreas de conocimiento abarcan temas relacionados con los derechos humanos y la filantropía, entre los que se incluyen seguridad, democracia y dictadura, memoria histórica, relaciones cívico militares y responsabilidad social corporativa. Actualmente es Coordinador de Programa en la oficina de la Fundación Ford en Santiago de Chile.

ÓSCAR IZURIETA es Licenciado en Ciencias Militares y Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica, y Magíster en Ciencia Política con mención en Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha desempeñado como profesor titular en las Academias de Guerra del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea. En 2006 fue nombrado Comandante en Jefe del Ejército de Chile, con el grado de General de Ejército, cargo que desempeñó hasta el 10 de marzo de 2010. En aquel mismo mes es nombrado Subsecretario de Defensa por el Presidente de la República, Sebastián Piñera, cargo que desempeña actualmente.

*Este libro  
diseñado y editado  
por Tipográfica  
fue impreso en los talleres  
de Imprenta Maval,  
en una tirada  
de 500 ejemplares.*

*Santiago de Chile  
14 de mayo del 2012*

