

EL SECTOR PUBLICO OLVIDADO: LA DEFENSA INSTITUCIONALIDAD Y CAPACIDADES GUBERNAMENTALES

Artículo publicado en la revista Reforma y Desarrollo del Consejo Latinoamericano de Administración del Desarrollo, 2004

INTRODUCCIÓN

Una tarea colectiva aún pendiente en la mayoría de los países latinoamericanos es un debate profundo, serio e informado en torno a la cuestión de la defensa. Evidencia de esa carencia es el lugar secundario que ocupan las políticas de defensa en las agendas públicas, el que no se corresponde con su importancia para la definición de las estrategias de inserción internacional de la región en un mundo que atraviesa cambios significativos ni con sus demandas en materia de recursos en una situación caracterizada por graves problemas de gobernabilidad, de integración y de equidad social que exigen la atención del estado. Esa ausencia es aún más sorprendente por el pasado de relaciones cívico-militares conflictivas y por las evidencias de obsolescencias y desajustes en las estructura y en las capacidades de los instrumentos armados.

A pesar de la centralidad que la cuestión militar ha tenido en la historia política de la región, los temas vinculados al sentido y misión de los aparatos de defensa y a su composición, atributos y requerimientos, no han recibido una atención rigurosa. Los dirigentes políticos y sociales carecen de propuestas meditadas sobre estas cuestiones, reduciéndose los gobiernos a administrar la posibilidad de conflicto con las conducciones militares, sin prestar debida atención a sus complejidades y con incapacidades evidentes para una gestión de la defensa conforme a políticas articuladas con el resto de las políticas públicas. La escasa trascendencia de esta temática más allá de círculos directamente concernidos, como las instituciones armadas y un muy reducido número de actores movidos por intereses específicos, impide su apropiación por la sociedad o una adecuada comprensión de su alcance, dejándola librada a perspectivas e intereses corporativos. Además, el abandono de la responsabilidad de definir las políticas de defensa por parte de muchos gobiernos hace que éstas terminen siendo resultantes de definiciones de conflictos probables y apreciaciones de la realidad internacional originadas en centros de poder externo. De este modo, la orientación, dimensión, tareas, equipamiento y distribución territorial de las fuerzas armadas están fuertemente condicionados por alineamientos y acuerdos con países ajenos a la región, pero sin que sean el producto de decisiones explícitas de estados soberanos sometidas a convalidación pública. En consecuencia, la definición de una "política de estado" para la defensa, tantas veces reclamada, es sólo una aspiración de concreción lejana, pues no están satisfechos los requisitos para ello: preocupación social compartida, acuerdo sobre los modos de abordarla, percepción de su relación con otras dimensiones que afectan al bienestar y la paz, concertación entre actores sociales sobre principios y líneas de acción, etc..

A esta ausencia en la agenda pública de la cuestión de la defensa se suman las debilidades de los órganos encargados de la formulación y seguimiento de las políticas. Los Ministerios de Defensa han constituido tradicionalmente ámbitos escindidos del resto de la administración del estado, con escasos impactos sobre ellos de los intentos de modificar los modelos de organización y de gestión estatal. Estos Ministerios, a pesar de sus largas trayectorias históricas, no cuentan, en general, con capacidades suficientes para elaborar políticas integrales y coherentes que respondan a prioridades y que gobiernen la asignación de mandatos, funciones y medios, con impactos negativos sobre los planes, el alistamiento y los criterios para la resolución de cuestiones operacionales del instrumento militar. Las decisiones más significativas tienen un carácter implícito: resultan de posicionamientos internacionales, o se expresan a través de lo presupuestario, sin estar fundadas en orientaciones para una efectiva estructuración del instrumento militar conforme a visiones sobre su papel y definiciones sobre su misión. Por cierto, la mala calidad institucional que padecen muchos países de la región, la difícil gobernabilidad y el deterioro del estado explican esta situación. La fuerte dependencia con respecto al financiamiento externo pone límites a las capacidades nacionales de negociación a la vez que las debilidades de los mecanismos regionales impiden la acción concertada en este campo. Al interior de los países, la confusión en los roles desempeñados,

los vacíos normativos, las múltiples incoherencias, los serios problemas en la definición de políticas y en su implementación y la imposibilidad de evaluar adecuadamente necesidades y contribuciones, no son exclusivas al campo de la defensa¹.

En este trabajo se presentan algunos elementos de juicio para explicar, al menos parcialmente, la ausencia de debate, el carácter secundario de la temática y las debilidades señaladas. Su objetivo es contribuir a una discusión que, además de urgente y necesaria, requiere el compromiso y el involucramiento de la sociedad civil. Se pretende sustentar la afirmación de que sin una mayor y mejor participación de los actores civiles esta problemática no alcanzará una ubicación en la agenda pública acorde con su importancia. En primer lugar, se pasa revista a los atributos comunes a las políticas públicas, a las orientaciones para su estudio y a las perspectivas para el análisis de las referidas a la defensa. Luego se discuten las características y complejidades propias de estas políticas que determinan su lugar relativamente relegado entre las prioridades sociales. En la tercera sección se avanzan algunas reflexiones sobre las condiciones y capacidades exigidas para que este debate se produzca y para que conduzca a decisiones inteligentes, estables y coherentes con el resto de las políticas del estado, sometidas a los requisitos de examen social, construcción de acuerdos, atención al bien público y evaluación de consecuencias que son comunes a todas las políticas públicas en una sociedad democrática.

EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE DEFENSA

El análisis de las políticas de defensa carece de tradición. Con muy raras excepciones, los centros académicos no tienen programas de investigación sobre esta temática o la conciben como un capítulo particular en el abordaje de las relaciones internacionales. Los estudios responden mayoritariamente a una orientación normativa y a interrogantes sobre alineamientos, alianzas, amenazas y estrategias y, en los ámbitos de reflexión militar, sobre la composición, disposición y recursos de las Fuerzas Armadas². Otros temas que demandaron esfuerzos intelectuales estuvieron centrados en las relaciones cívico-militares y en la intervención de las fuerzas armadas en la vida política. Estos trabajos fueron muy abundantes entre las décadas de los sesenta y ochenta. A partir de entonces, el interés por estos temas ha decaído en forma sensible o ha girado hacia nuevas cuestiones, como el papel de las fuerzas armadas en la seguridad interna, en particular frente a las problemáticas de la violencia urbana, el narcotráfico o el terrorismo transfronterizo, pero sin por ello explorar las dimensiones que hacen al instrumentado militar en cuanto tal, sus requerimientos y capacidades efectivas. A su vez, el campo de “economía de la defensa” no ha despertado todavía ni interés académico ni orientaciones profesionales, al igual que la sociología de la organización militar³. Contrasta esta realidad con el volumen que sigue teniendo el gasto de defensa, tanto con respecto a su participación en los presupuestos nacionales o en el producto bruto interno de los países. Esta situación difiere de la de los países de mayor desarrollo, con mejor calidad institucional y una vida académica más activa y consolidada, en los que existen ámbitos universitarios, centros de estudios dedicados a cuestiones estratégicas y de defensa y “comunidades de políticas” que

¹ En este trabajo se entiende por calidad institucional la resultante de: a) los atributos del sistema de reglas y normas – consistencia, estabilidad, reconocimiento social -, b) el funcionamiento efectivo de los mecanismos de sanción de las transgresiones, y c) el grado de convalidación social de esas transgresiones. La mala calidad institucional supone anomia, impunidad y corrupción normativa.

² Estos estudios forman parte de la rutina de los órganos de estado mayor de las Fuerzas Armadas.

³ La economía de la defensa es una subdisciplina “preocupada con aquella parte de la economía referida a cuestiones vinculadas a la defensa, incluyendo el nivel de gasto, los impactos de ese gasto, tanto en el ámbito nacional a través de la producción o el empleo, como en el internacional por sus impactos sobre otras naciones, la razón para la existencia y tamaño del sector, la relación entre el gasto en defensa y el cambio técnico y la contribución del sector de defensa y de su gasto en materia de estabilidad o inestabilidad internacional. (Intriligator, 1990). Como dato ilustrativo, puede señalarse que durante la década de los años noventa, cuando se puso en marcha en Argentina el programa de formación de “economistas de gobierno” del Ministerio de Economía, se incorporaron especialidades en diversos campos de acción del estado, como economía de la educación o de la salud, pero no se incluyó a la “economía de la defensa”, a pesar de la importancia del gasto en defensa en términos de las funciones del estado nacional.

debaten perspectivas, diagnósticos y propuestas, alimentando y modelando a la opinión pública e incidiendo sobre la toma de decisiones⁴⁵.

Por cierto, la existencia de estudios sobre la defensa no explica la centralidad de esta cuestión. Esta centralidad está determinada por la inserción internacional, la escala, la percepción de amenazas, las experiencias históricas y el peso del gasto de defensa en los presupuestos nacionales. No obstante, estas dimensiones de por sí no bastan para que las políticas de defensa entren en la agenda pública como prioritarias y relevantes, o que sus demandas puedan ser competitivas con asignaciones alternativas de recursos. Este ingreso requiere actores que se movilicen tras ellas, con demandas respaldadas por evidencias y argumentos creíbles y con capacidad para concitar apoyos sociales suficientes. En última instancia, la naturaleza y los atributos de los procesos sociales en torno a la política de defensa determinan esa centralidad.

Insistir en el carácter de proceso social de las políticas no sólo es fundamental por consideraciones analíticas, sino también para contrastar diferencias de visiones que tienen consecuencias para el diálogo entre actores relevantes. Toda política se diseña e implementa en un escenario caracterizado por oportunidades, contingencias, determinaciones múltiples y restricciones contextuales, se dirige a la resolución de problemas susceptibles de conceptualizaciones diversas y resulta de la *competencia* entre actores con aspiraciones, racionalidades y estrategias propias. Además, son sucesiones de eventos, *procesos sociales*, con deliberaciones, negociaciones y consecuencias efectivas inciertas. En la calidad de estos procesos inciden las condiciones institucionales, las capacidades políticas y los atributos de las organizaciones que formulan, sancionan, dan credibilidad, otorgan legitimidad e implementan las políticas. El estado participa en ellos a través de *organizaciones y ámbitos* de distinto carácter, con poder e información limitados y con conocimientos parciales. Estos actores públicos alimentan y aún conforman la apreciación de los problemas y, algunos de ellos, son depositarios de la responsabilidad de ejecución de las acciones, haciendo valer sus lógicas internas y sus interpretaciones de los problemas y de las políticas, construyendo alianzas para legitimarlas. Por lo tanto, las políticas no pueden concebirse como la mera expresión una voluntad política, manifestación de una racionalidad omnipotente o de una intencionalidad plenamente informada, ya que aquellos atributos generan *ambigüedades, incertidumbres y tensiones* inevitables, las que serán mayores cuánto menor sea la calidad institucional.

Estos atributos de las políticas contrastan con la interpretación de las políticas públicas que abrazan las fuerzas armadas. Las ambigüedades y tensiones propias de toda política pública son conflictivas con los requerimientos de la *ejecución* de las políticas de defensa. Esta exige claros enunciados legales de los mandatos, reglamentos orgánicos y operacionales, directivas transmitidas jerárquicamente, precisión en la definición de las misiones, programaciones estables y dotaciones ciertas de recursos. La especificidad del instrumento militar, la complejidad de sus tecnologías y la necesidad de anticipar en forma constante y sistemática las respuestas a eventuales conflictos e intervenciones, hacen que las políticas de defensa deban satisfacer requisitos de explicitación unívoca y operacionalizable que gobiernen el planeamiento institucional y la disposición de medios.

Los dos planos de definición de la política y de su ejecución responden, por lo expuesto, a lógicas propias, con marcos institucionales específicos y con actores diferentes (Foster, 1997). Los símbolos, lenguajes, identidades y lealtades movilizados en ellos tienen distancias que se

⁴ Integrantes de esta "comunidad de políticas" son "think tanks" de muy elevada capacidad intelectual regidos por criterios académicos. Sus trabajos en muchos casos resultan referencias obligadas en la discusión de las políticas de defensa. Además, en múltiples ocasiones, esos trabajos por realizados por encargo de los órganos de seguridad y defensa. El ejemplo primero, más notable y muchas veces replicado, es el de la Rand Corporation, establecida en 1947 con apoyo gubernamental, con gran influencia en el desarrollo de metodologías de análisis. Desde entonces han surgido diferentes tipos de ámbitos con financiamiento de fundaciones y con frecuencia asociados a partidos políticos o corrientes de opinión.

⁵ Esta participación externa es necesaria por los peligros que entraña que estas cuestiones quede en manos exclusivas de los "expertos", aun cuando estos sean civiles. Para una ilustración de la experiencia del Departamento de Defensa de los Estados Unidos durante la década de los años 60 – cuando se realizaron importantes innovaciones en materia de planeamiento y evaluación, ver Hoos 1972.

explican por el papel específico de las fuerzas armadas, por sus requerimientos funcionales y por el peso de circunstancias históricas. Este contraste de lógicas - la necesidad de negociaciones y acomodaciones constantes en un proceso abierto y de resultados ambiguos por parte de los tomadores de decisiones, y los requerimientos de precisión del instrumento militar - genera con frecuencia interpretaciones equívocas, tensiones y distanciamientos entre los ámbitos en los que se procesan las políticas y los responsables de su ejecución.

La comprensión de estos dos planos y de sus lógicas es, entonces, fundamental para captar y entender tensiones frecuentes en la interlocución entre civiles y militares en torno a la calidad institucional de la defensa. Al interior del instrumento militar, el carácter indeterminado, abierto y competitivo del proceso de políticas es interpretado como producto de la ausencia de voluntad, de incapacidad política o de desentendimiento con la problemática. En los ámbitos de formulación de políticas, ese carácter del proceso hace que las capacidades y la atención se orienten primariamente hacia la resolución de cuestiones apremiantes y sobre las que la movilización de recursos escasos de poder pueda tener mayores impactos en materia de apoyo y de sostenibilidad de la gobernabilidad.

LAS COMPLEJIDADES

Una opinión pública a la que la defensa no aparece como cuestión apremiante no moviliza recursos políticos suficientes tras ella. Por cierto, la defensa tiene algunos atributos estructurales que explican tanto este diferimiento en la atención de los ámbitos de toma de decisiones como el lugar secundario de esta temática en la agenda pública. En esta sección se discuten algunos de estos atributos.

Demanda social: La defensa se refiere a toda la sociedad e involucra a todo el estado. Es uno de los pocos ejemplos de "bien público puro", ya que: a) de su alcance no puede excluirse a ningún ciudadano y b) el goce de la protección que la defensa suministra a uno de los miembros de la sociedad no deteriora la posibilidad de goce por parte de los demás. Como bien público, la defensa necesariamente debe ser provista por el estado y financiada con recursos no voluntarios: la defensa no puede segmentarse, distribuirse en forma individual o someterse a transacciones de mercado. Su demanda efectiva es, por lo tanto, difícil establecer de manera rigurosa, siendo el resultado de juicios y no de cálculos derivados de la agregación de preferencias de decididores racionales: se estima tomando como base el ingreso nacional, los precios relativos de los insumos requeridos, el aprovechamiento de las externalidades de los gastos de defensa de los aliados y la *apreciación* del nivel de amenaza (Sandler y Hartley, 1993)⁶.

Estas estimaciones sólo pueden ser realizadas por "expertos", sin mecanismos claros de convalidación de sus apreciaciones (Petrei, 1997). Por consiguiente, estas estimaciones suscitan controversias políticas de significación: como señala Stiglitz "*casi ninguno de nosotros sabe cuánta protección adicional se compra gastando un dólar más en defensa, por lo que debemos recurrir a expertos militares que valoren los beneficios que reportaría un aumento del gasto militar. Pero los expertos tienen una propensión natural a favorecer todo aumento del gasto en los servicios de los que son responsables*" (Stiglitz, 1986). Esta cita es demostrativa de la sospecha que siempre genera la demanda de recursos para la defensa y su posición relativa frente a otras asignaciones presupuestarias alternativas

Contribuciones: Supuestamente, el gasto en defensa genera incrementos en el bienestar por la disminución del riesgo de los ciudadanos por amenazas externas en materia de supervivencia, preservación de activos e ingresos, etc.. Ese bienestar también es afectado por las externalidades (beneficio o daño que no es apropiado o pagado por quien lo produce) resultantes del gasto de los aliados y de los eventuales enemigos. Este aporte de la defensa es difícil de precisar y medir, ya que se refiere a salvaguardias frente a eventos cuya visualización puede resultar distante, de probabilidad reducida y de magnitud variable. Esa visualización, además, genera evaluaciones diferentes en distintos sectores de la sociedad. Salvo en los

⁶ Existen cálculos de esa demanda en el caso de alianzas entre países, procurando determinar la distribución del costo de la defensa en función de los beneficios de cada parte teniendo en cuenta las externalidades.

casos de la industria proveedora de insumos y equipamiento, de los resultados de la investigación y desarrollo o del empleo generado por el mantenimiento de las fuerzas de defensa, esas contribuciones son elusivas, de cálculo problemático y siempre sujetas a controversias.

Esta característica hace que la relación entre gasto o insumos y los resultados y consecuencias esté sujeta a apreciaciones con un elevado grado de subjetividad. Los impactos del gasto o de medios alternativos sólo pueden ser evaluados en última instancia por la resolución de un conflicto bélico, único medio de someter a prueba las capacidades efectivas de los instrumentos de defensa. Es decir, la distancia entre las capacidades y su efectivización es un interrogante, con dificultades serias para formular en tiempos de paz juicios concluyentes sobre la eficiencia o la eficacia del instrumento de defensa⁷. Estas dificultades se hacen más evidentes cuando aumenta la diversidad de posibles conflictos en los que una fuerza armada puede participar, ya que ello exige flexibilidad en medios utilizables en diversos escenarios y tipos de enfrentamientos⁸. Lo mismo ocurre si se considera a la defensa como disuasión: ésta implica hipótesis muy fuertes, tanto como respecto a los comportamientos de otros, como sobre las consecuencias, ahorros o costos incurridos en distintos escenarios de éxito o fracaso.

Esta dificultad de identificar y mensurar las contribuciones inmediatas de la defensa contrasta con la elevada visibilidad del instrumento militar y con su peso presupuestario. Por cierto, además, el interés social en la problemática de la defensa está asentado también en la memoria colectiva. En América Latina el instrumento militar fue protagonista de episodios dramáticos de desconocimiento de la voluntad ciudadana, constituyó un actor central en la vida política de los países y desarrolló lógicas corporativas fuera del control social. En oportunidades, decidió o participó en guerras de escasa justificación o nula legitimidad, con heridas aún abiertas. El desinterés se convierte en divorcio entre las preocupaciones públicas y la existencia y requerimientos del aparato militar, con consecuencias fácilmente anticipables: autonomización de la problemática de defensa, abandono de las responsabilidades de conducción por parte de las autoridades civiles y pérdida de la capacidad de orientación y de control gubernamental efectivo sobre el instrumento militar.

Lo anterior hace que las discusiones en torno a las políticas de defensa y a los recursos a ellas destinados siempre estén infundidas de elevados contenidos simbólicos y expresivos, con referencias permanentes al pasado o a las capacidades de otros como punto de partida para el análisis y la fundamentación de posiciones y demandas. Como consecuencia, los cálculos y las apreciaciones no suelen preceder a las decisiones, sino que sirven para reforzar o validar juicios o decisiones previos. La literatura especializada ya trató extensamente esta paradoja, aplicable en muchos casos a las demandas del instrumento militar: las organizaciones son repertorios de soluciones que, como consecuencia de lógicas, inercias e inmovilizaciones institucionales, tienden a ser aplicadas con cierta independencia de la naturaleza de los problemas a superar. Es decir, los medios dictan los fines, las capacidades determinan sobre qué aspectos de la realidad se opera, los problemas son “construidos” para justificar las soluciones y las fundamentaciones constituyen en muchos casos racionalizaciones de decisiones previamente adoptadas (March y Olsen, 1976, Edelman, 1988).

Prioridad: Es frecuente que los debates giren en torno a la prioridad que debe otorgarse a la defensa frente a otras necesidades, desplazando la discusión sobre alternativas de política. En esta discusión sobre prioridades, la defensa suele quedar desplazada frente a otras políticas

⁷ Por esta razón, los cálculos de costo efectividad siempre se refieren a alternativas de “inversión” en medios para el logro de una misión u objetivo determinado, pero éste suele plantearse en términos limitados y las metodologías son insuficientes para el caso de objetivos múltiples (Stiglitz, 1986)

⁸ Esta posibilidad transgrede los supuestos básicos del costo efectividad: los costos son variables y el objetivo un parámetro. La flexibilidad de medios alternativos para distintas situaciones finales requiere cálculos que superan las posibilidades de esa metodología, de amplia utilización en la toma de decisiones en sistemas militares con mayor abundancia de medios y que, por lo tanto, tienen menores exigencias en materia de flexibilidad. Esta no es la situación en la mayoría de los países de América Latina, en los que optimización en la utilización de sus recursos exige medios limitados con capacidades múltiples para atender conflictos varios.

públicas que tienen un alcance claro y un impacto fácilmente visualizable y medible. A este fenómeno contribuye también su interdependencia relativamente baja y sus eslabonamientos reducidos con otros sectores estatales y ámbitos de la sociedad, los que se manifiestan básicamente en las demandas por insumos y equipamiento, a través del personal reclutado o empleado y en los “derrames” sobre las comunidades en las que están localizadas las unidades militares.

Esta baja interdependencia y los escasos eslabonamientos hacen que los contactos y la familiaridad de la ciudadanía con las cuestiones internas y operativas de las fuerzas armadas sean también reducidos, aun cuando sus miembros puedan estar inmersos en la sociedad al igual que los restantes ciudadanos. Estas cuestiones aparecen como ajenas a la cotidianidad de la población, en contraste con otros campos de la acción estatal con los que los individuos y las familias entran en relación constante o con los que han tenido una inserción intensa en alguna etapa vital y que dirigen sus acciones a necesidades cuya satisfacción da lugar a una apreciación inmediata y sus beneficios y costos son fácilmente identificables, lo que explica un amplio interés social en ellas y la multiplicidad actores activados a lo largo del proceso de política. Ejemplos son la educación o de salud, de consecuencias directas sobre la acumulación y la preservación de capital humano, aspectos relativamente fáciles de conceptualizar y operacionalizar: la educación se refiere a niveles de escolaridad, a conocimientos disponibles y transmitidos, a su aplicabilidad para enfrentar las exigencias de la convivencia social y para la inserción en mercados laborales, etc.; por su parte, las políticas de salud son evaluables por sus impactos sobre la situación sanitaria, ya sea mejorándola o evitando su deterioro.

Otro factor que conspira contra la asignación de una mayor prioridad a la defensa reside en su dimensión temporal. Su supuesto básico, la posibilidad del conflicto, exige una preparación permanente. La defensa requiere capacidades de respuesta persistentes, con acumulación y mantenimiento sistemáticos y medios previsibles y suficientes. Una fuerza armada no puede construirse instantáneamente, ni una movilización efectiva de la sociedad puede realizarse sin una tarea de alistamiento y preparación previa. Si la política carece de estabilidad, pueden producirse deterioros en las capacidades no advertibles en el corto plazo. En contraste, otras asignaciones de recursos aparecen como más apremiantes por la visibilidad inmediata de las consecuencias negativas de la no prestación o el suministro deficiente de otros servicios estatales. Ejemplos de ello son la necesidad de preservar la regularidad de los servicios escolares, de mantener el aprovisionamiento de medicamentos y de otros insumos a los hospitales públicos, de contar con fuerzas policiales que preserven el orden público o de atender a los pagos de la previsión social. A los ojos del tomador de decisiones, esta diferencia en los escenarios temporales en los que se manifiestan las consecuencias de las decisiones termina imponiendo las prioridades, con postergación de la defensa.

Delimitación: La defensa tiene una interpretación restringida y otra amplia. Conforme a la primera, la defensa es indivisible de su instrumento principal, las fuerzas armadas, y de su utilización en un tipo de conflicto: la guerra. Así suele estar definido en las legislaciones, las que son sumamente restrictiva con respecto a la intervención de estas fuerzas en otro tipo de cuestiones. Pero esta apreciación es limitada: la defensa con respecto a cualquier agresión exterior o amenaza sólo corresponde en forma parcial, aun cuando centralmente, al instrumento militar, y requiere el involucramiento y, en ciertos casos y aspectos, la movilización de toda la sociedad.

Por cierto, las fuerzas armadas constituyen una condición necesaria para asegurar la defensa, pero de ninguna manera suficiente. Se genera así un fenómeno peculiar: hay responsabilidades claramente adjudicadas a este instrumento, pero a la vez las de otros actores quedan difusas, susceptibles de interpretaciones diversas, difíciles de operacionalizar y, por lo tanto, fáciles de eludir. Esto conlleva un desafío para los Ministerios de Defensa, los que pueden concebirse como ministerios de las fuerzas armadas (centrados en el instrumento) o como ámbitos atentos a toda vulnerabilidad de la soberanía y, por consiguiente, a su defensa. En este último caso, su responsabilidad frente a las fuerzas armadas es sólo una parte de sus competencias, debiendo participar en todas las cuestiones que involucren amenazas externas, aun cuando no sean susceptibles de ser resueltas a través del instrumento militar.

Conforme a la concepción amplia, la defensa es un problema “horizontal”, no sectorial, que requiere soluciones integrales y contribuciones especializadas. Pero esta aproximación choca con el hecho de que la organización del estado está sectorializada. Si la defensa compete a toda la sociedad y a todo el estado, es preciso alcanzar la convergencia entre las eventuales contribuciones de todos los sectores de gobierno. La consecuencia de este carácter integral de las respuestas a los problemas de defensa implica la construcción conjunta de políticas, la coordinación de las acciones y, por sobre todo, sentidos e intenciones compartidos. A su vez, la construcción y la coordinación no pueden alcanzarse exclusivamente a través de mecanismos con participación de las conducciones de las organizaciones públicas, sino que se exigen acciones colaborativas, relacionamientos horizontales y una gestión descentralizada y abierta.

En esos mecanismos, el instrumento militar es sólo uno de los participantes. En ellos, el diálogo, la colaboración y la coordinación deben superar obstáculos de naturaleza institucional. El instrumento militar tiene requisitos funcionales únicos, responde a lógicas muy particulares y tiene un carácter necesariamente vertical, jerárquico, altamente burocratizado. Además, utiliza tecnologías muy específicas y sus regímenes de empleo y procesos de socialización son altamente diferenciados. Estos atributos contrastan en algunos casos en forma radical con los de otros agentes públicos cuyos aportes son indispensables para la defensa. Este contraste con frecuencia desencadena tensiones, incomunicación entre actores y diferencias en las apreciaciones de las prioridades y de los modos de gestionar las acciones conjuntas (Abrahamsson, 1985). Ello hace necesario disponer, por lo tanto, de “traductores” y mediadores civiles que puedan incorporar las consideraciones de defensa en las restantes políticas públicas, a la vez que aseguren una mejor comprensión de los requerimientos particulares que debe satisfacer la gestión pública en el marco de la colaboración entre distintos ámbitos y niveles del estado y con las organizaciones de la sociedad civil.

Pluridimensionalidad: La política de defensa tiene una complejidad adicional: sus supuestos y contenidos no son totalmente explicitables, atiende a una diversidad de cuestiones, contribuye a la satisfacción de diversos objetivos y requiere conocimientos de muy elevada especialización. Múltiples factores y circunstancias hacen que su formulación adquiera características difusas, con consideraciones que permanecen implícitas para evitar el riesgo de invalidar o neutralizar los fines mismos de las políticas. Sus fundamentos se refieren a diversos planos, algunos con consecuencias sobre lo operacional pero que forman parte de dimensiones institucionales o estratégicas que dan sentido a la defensa pero que la exceden, como la inserción del país en los niveles global y regional. Estas políticas se hacen “pluridimensionales”, con componentes disuasivos clásicos, de intervención en operaciones de paz, de facilitación de la inteligencia en operaciones contra la violencia no estatal o en el tráfico ilegal a través de las fronteras, etc..

Esta multiplicidad de cuestiones opaca el proceso decisorio, dificulta el diálogo y aumenta la probabilidad de incoherencias. La política exterior, cada vez más ligada a las problemáticas del comercio internacional y del financiamiento externo, con despliegue de distanciamientos y acercamientos impulsados por las contingencias de las negociaciones, puede chocar con las exigencias de estabilidad de los acuerdos militares, en particular en un escenario mundial que dejó atrás las confrontaciones de la bipolaridad. Los nuevos conflictos, que en gran medida diluyen el viejo clivaje interno/externo, plantean también tensiones y ambigüedades en las políticas y en el papel del instrumento militar. A su vez, las políticas deben preservar la capacidad operacional de las fuerzas armadas y su carácter de institución, temas que en ocasiones no aparecen claramente asociados⁹.

Esta complejización impacta sobre el debate en torno a la defensa, con percepciones y apreciaciones sobre un mayor número de factores y amenazas, sobre las tareas a realizar y sobre medios más adecuados para esta multiplicación de mandatos y funciones. Situación y

⁹ Estas especificidades de la formulación de las políticas de defensa han sido advertidas aun en el caso de sistemas de mayor complejidad, dimensión e importancia estratégica. Así, se ha señalado para el caso de Estados Unidos la gran autonomía del Departamento de Defensa frente a los controles parlamentarios y sociales, la distancia entre los recursos disponibles y el interesamiento ciudadano en su utilización y su asignación conforme a criterios generados endógenamente (Hoos, 1972, pag.72).

alineamientos internacionales, amenazas posibles, participación en fuerzas internacionales, medios necesarios, capacidades a construir y preservación de las identidades institucionales exigen elecciones que deben tener en cuenta un creciente número de variables y formas de asociación entre ellas. La conveniente diferenciación de cuestiones para una mayor racionalidad en la toma de decisiones puede no ser viable en condiciones de prioridades difusamente definidas, de acumulación de problemas no resueltos, de confusión de roles entre decididores y ejecutores y cuando las capacidades analíticas movilizadas son deficientes o insuficientes¹⁰.

Asimetría de información: Tal vez como en ningún otro tipo de políticas públicas, en la defensa se hace preciso una clara delimitación de los ámbitos de política de los de implementación. Es obvio que, para la formulación de esta política hace falta una comprensión sistemática de los problemas fundada en el mejor conocimiento disponible. Por otra parte, la especificidad de la problemática y la importancia de las capacidades y de los medios para la concreción de la política explican la existencia de asimetrías de información entre los tomadores de decisiones políticas y los integrantes del instrumento de esa política. Esta asimetría provoca que la participación se reduzca, con consecuencias serias sobre la conceptualización de los problemas, ya que conduce a que predominen perspectivas unilaterales por la operación de inercias institucionales, perspectivas y jergas profesionales y fronteras organizacionales que inhiben la comunicación.

El resultado de esta asimetría de información es que el supuesto implementador – en primer lugar el instrumento militar - tiene un peso notable en la definición de la política, contribuyendo con su asesoramiento a la definición de los problemas a abordar y a delimitar las alternativas consideradas, con una dilución de los límites entre los que definen los fines y los que gestionan los medios y con deliberaciones en torno a las que convocan a unos pocos actores. Este fenómeno resiente la legitimidad y la capacidad para concitar apoyos en torno a las políticas, con la consecuencia de que la defensa se convierte en un campo de acción estatal encapsulado y socialmente aislado.

MECANISMOS INSTITUCIONALES

La jerarquización de la defensa como cuestión social no será posible si no se construyen capacidades en la sociedad civil para percibir su relevancia, participar en los debates en su torno e infundir una mayor racionalidad en su tratamiento. De igual manera, el estado debe contar con mecanismos aptos para su formulación, implementación y evaluación de políticas y promover acuerdos sociales que las respalden. En esta sección se fundamenta esta necesidad de construir capacidades, tanto en los Ministerios de Defensa como en comunidades de políticas que puedan dar sustento técnico y validar las políticas, satisfaciendo las necesidades orgánicas y funcionales de los instrumentos de implementación y achicando la brecha entre la política y su ejecución.

Capacidades: La sociedad y las fuerzas armadas han carecido de ámbitos estatales aptos que pudiesen, informada y sistemáticamente, formular y transmitir lineamientos de política claros al instrumento militar. Tradicionalmente, los Ministerios de Defensa han contado con capacidades técnicas limitadas. Por largos períodos fueron mecanismos de tramitación de cuestiones burocráticas, con una intervención a lo sumo mediadora en la discusión presupuestaria y con escasa o nula capacidad de articulación con otros ámbitos del estado. Fueron, en definitiva, Ministerios de las Fuerzas Armadas en mayor medida que Ministerios de la Defensa, sirviendo de intermediarios en las relaciones con los restantes órganos del Poder Ejecutivo y con los Parlamentos. Gran parte de su atención estuvo dirigida a la gestión de temas salariales y de retiro del personal, de equipamiento o a ciertos servicios eventualmente compartibles entre las fuerzas. Su función de ordenar, coordinar y dirigir las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de sus misiones operativas derivadas de los planes estratégicos ha sido desempeñada de manera

¹⁰ Como en toda organización, a mayor complejidad más alta es la probabilidad de pérdida de eficacia por distracción de la atención, ignorancia de los trade-off entre objetivos e incremento del riesgo por interacciones entre factores no previstas o gobernables.

muy parcial. Las labores y las capacidades de las comisiones parlamentarias no difiere de lo anterior.

Con esa limitada dotación de capacidades, el tratamiento de las políticas ha estado reducido a cuestiones específicas, muchas veces en situaciones de crisis, con una visión cortoplacista, con soluciones insuficientes e incrementales a problemas parciales insatisfactoriamente planteados y con incumplimiento frecuente de mandatos legales (en particular en materia de proyección de recursos, sin una evaluación rigurosa de las consecuencias para el futuro en materia de operatividad de los instrumentos). En ese tratamiento ha participado un número de interlocutores muy reducido (miembros activos o en retiro de las fuerzas armadas, proveedores, representantes de ámbitos territoriales con asentamiento de destacamentos militares y, en otro tiempo, sectores políticos y sociales en búsqueda de relacionamientos e influencia con un factor de poder con un peso significativo en la vida política), con manifiesta ausencia de especialistas en cuestiones estratégicas y de defensa ajenos al estado que puedan intervenir en esos debates. Históricamente, la opinión pública se ha mantenido ajena a la política de defensa y, como dice Celso Lafer haciendo referencia a la política exterior, “sólo con opinión pública no se hace política, pero sin ella tampoco” (Lafer, 2003).

Existen, además, algunos arreglos establecidos para atender cuestiones críticas de la defensa con participación de miembros del Gabinete de Ministros y autoridades militares. En la mayoría de los casos estos arreglos ponen de manifiesto graves problemas institucionales, ya que carecen de un funcionamiento regular a pesar de su existencia legal y de la delimitación de competencias asignadas, de la definición de los participantes en ellos y de las agendas que deben ser abordadas regularmente. Surgidos en mayor medida como respuesta a necesidades evidentes, su factibilidad política y su efectividad han sido tradicionalmente limitados. Sin una clara conciencia de sus papeles y contribuciones, estos arreglos no lograron consolidar su organicidad ni construir trayectorias significativas que les den entidad y continuidad. En particular, y éste es el punto que se pretende subrayar, sus trayectorias reflejan adicionalmente carencias de información, debilidad en las capacidades analíticas y falta de claridad en la definición de los problemas en los órganos permanentes de formulación de políticas del estado que, a través de sus contribuciones técnicas especializadas, deberían contribuir a la toma de decisiones inteligentes, fundadas en diagnósticos rigurosos y con viabilidad asegurada.

La reconstrucción de las capacidades estatales no puede basarse en los enfoques clásicos que han demostrado en múltiples ocasiones sus limitaciones para superar los déficits de los modelos de estructuración y gestión de las organizaciones estatales construidos conforme a nociones adecuadas a condiciones sociales menos complejas y a la producción y suministro de bienes y servicios con alto grado de homogeneidad. Algunas de estas nociones son la estructuración sectorial, inmutabilidad de las estructuras, coordinación y control a través de la jerarquía, privilegio de insumos y procesos sobre productos e impactos, simetría o equivalencia entre presupuesto, estructura y escalafón, supuestos sobre estabilidad contextual y previsibilidad de situaciones que justifican las cristalizaciones de criterios operativos, la rutinización de procedimientos y la estandarización de los insumos.

Al transformarse radicalmente las condiciones de operación de las organizaciones públicas como consecuencia de cambios tecnológicos, creciente heterogeneidad de las necesidades y demandas sociales y, por consiguiente, de la mayor especificidad de las acciones estatales, estas nociones deben ser sustituidas por otras. Las insuficiencias señaladas también se manifiestan en la defensa. Un contexto internacional lleno de turbulencias de todo tipo, amenazas que se multiplican, conflictos no tradicionales y demandas por contribuciones sociales crecientemente significativas, hacen que los órganos de formulación y gestión de políticas, en particular los Ministerios, deban reforzar sus capacidades y revisar sus modos de operar. Las nuevas ideas en materia de procesos de formulación y de gestión de políticas que ya fueron puestas en prueba a través de modelos de organización de los sectores públicos en muchos países pueden servir de referencia, aun cuando sometidas a una evaluación para determinar su adecuación efectiva a las condiciones institucionales locales, para ese fortalecimiento.

Los Ministerios de Defensa: Por cierto, no puede esperarse Ministerios de Defensas óptimos insertos en estados desestructurados y socialmente deslegitimados, sin continuidad, visión

estratégica ni mecanismos para evaluar sus contribuciones ni identificar claramente quienes son los beneficiarios de sus políticas. La reconstrucción exige recuperar la unidad y coherencia de las políticas públicas, incorporar en su funcionamiento la visión estratégica y de largo plazo, recuperando la noción de planeamiento, dotarlo de capacidades para la gestión del conocimiento y para la implementación.

No obstante lo afirmado, los Ministerios de Defensa constituyen un área de la administración del estado que, por la especificidad de su mandato, podría ser un ámbito privilegiado para iniciar ese proceso de reconstrucción. Esta debería centrarse en la construcción de capacidades suficientes para:

- realizar análisis, diagnósticos y prospecciones sistemáticas sobre las amenazas existentes o posibles, (escenarios, actores, restricciones, estrategias), con una comprensión, seguimiento y evaluación rigurosa de las problemáticas,
- dialogar con otros ámbitos de gobierno para alcanzar una adecuada articulación de la defensa con otros problemas y temáticas (ej: macroeconómicas, de innovación tecnológica, de desarrollo productivo, de relaciones internacionales, de ocupación territorial, etc.)
- desplegar un rol activo para asignar incorporar a la defensa en la agenda pública,
- identificar alternativas de políticas y evaluarlas en función definiciones de objetivos e intereses para los que la defensa es un medio, con visión de largo plazo,
- explicitar las políticas de defensa de una manera unívoca y operacionalizable para sustentar las actividades de planeamiento, la asignación de recursos y la disposición de medios, brindando orientaciones precisas a los instrumentos de ejecución de las políticas,
- mantener un diálogo informado con los implementadores (las Fuerzas Armadas), con recepción de sus aportes técnicos pero con independencia de juicio para que las políticas no sean dictadas a partir de inercias institucionales o de urgencias operacionales,
- monitorear las actividades y evaluar el resultado de la ejecución de las políticas y las contribuciones efectivas de los instrumentos de defensa,

Además de la construcción de capacidades, la revisión de los Ministerios de Defensa debe alcanzar a los criterios que gobiernan su organización y modo de funcionamiento para que respondan a aspiraciones de flexibilidad, adecuación de las estructuras a los contenidos sustantivos de los problemas y de las políticas, con mandatos claros para hacer viable la evaluación sistemática de desempeños, resultados e impactos, con mecanismos con mayor autonomía de gestión, con presupuestos plurianuales, misiones acotadas, mayores articulaciones horizontales y relacionamientos laterales con otros ámbitos de gobierno para la coordinación operacional y la integración de acciones¹¹.

La comunidad de políticas: La incorporación de la defensa a la agenda pública requiere de "political entrepreneurs" que generen una mayor percepción de los problemas, avancen perspectivas y las vinculen a otras preocupaciones sociales, movilicen a la opinión pública y contribuyan a la construcción del sentido de la realidad y de las alternativas de políticas. Su acción es más eficaz cuando se apoyan en una "comunidad de políticas", conjuntos de actores concernidos e interesados en las cuestiones de la defensa. Su existencia no depende del acuerdo o del consenso, sino del diálogo y del debate: exigen reconocimiento mutuo, contrastación de posiciones, focos compartidos de atención, lo que posibilita que un determinado problema sea percibido como importante y superable por el resto de la sociedad. La defensa queda librada a intereses corporativos cuando esa comunidad de políticas es débil o inexistente. Como se anticipó, en esa comunidad hay un segmento que tiene particular importancia: los ámbitos académicos, las universidades y los centros de investigación. En los países más desarrollados, estos ámbitos desempeñan un papel crítico al abordar la temática de la defensa con una perspectiva rigurosa gobernada por criterios profesionales, con aportes cruciales en los procesos de formulación y de evaluación de políticas.

¹¹ La figura de la "agencia", tal como existe en algunos países anglo-sajones, puede satisfacer algunas de estas aspiraciones.

La experiencia comparada sirve para apoyar las afirmaciones anteriores y señalan un rumbo a seguir: a) los países con políticas consistentes en materia de defensa tienen una multiplicidad de ámbitos en las que éstas se discuten con involucramiento informado y activo de los principales actores estatales y de comunidades de políticas sólidamente constituidas; b) en ellos, las comisiones parlamentarias no solamente participan en el trámite de los marcos jurídicos o en la discusión presupuestaria, sino que debaten las grandes cuestiones estratégicas y los perfiles de los instrumentos de la defensa, desempeñando un papel importante en el control de gestión; c) es por demás frecuente que los cargos más significativos en la definición de la política de defensa sean desempeñados por individuos con trayectoria profesional y académica, amplio conocimiento de la política internacional y de las cuestiones estratégicas o tecnológicas y comprensión de lo específico de la gestión pública y, en particular, de la defensa; d) en el tratamiento de las cuestiones de política y presupuestarias participan órganos asesores y consultivos con participación de civiles y militares; e) la realización sistemática y regular de las denominadas "policy review" permite un seguimiento y una evaluación de políticas de defensa en las que suelen participar actores no vinculados directamente a la gestión de las mismas. Reunidos, estos atributos constituyen los ejes de una reforma institucional y de los mecanismos organizacionales para la defensa que no puede demorarse.

CONCLUSIÓN

Las conclusiones que se derivan de lo anterior se refieren a la necesidad de acrecentar la percepción social de la relevancia de esta temática, de movilizar a los actores sociales, de construir una "comunidad de políticas" en torno a ella y de reforzar las capacidades de los Ministerios de Defensa. Se parte de la premisa de que la política de defensa no puede quedar en manos de los operadores o de las organizaciones que la implementan: su papel es brindar su aporte técnico insustituible, pero no pueden determinar su contenido a riesgo de caer en el ensimismamiento institucional y en la deslegitimación social.

Son varios los ámbitos en que deben desplegarse las acciones a emprender:

- El primero es el institucional. Las políticas de defensa, entendidas en subordinación pero a la vez como con incidencias en el logro de aspiraciones de identidad, autonomía de determinación y bienestar de la sociedad, constituyen una cuestión de interés colectivo que no puede quedar marginada. Deben, por lo tanto, incorporarse a la agenda pública en un lugar más prominente que el actual en el marco de responsabilidades institucionales claramente asignadas, con orientaciones precisas y convalidadas socialmente, con reglas y mecanismos adecuados y eficientes para la deliberación, la formulación y la ejecución de las políticas.

- El segundo es el político. Estas políticas exigen la movilización de recursos políticos y la participación social: se requiere que los actores sociales concernidos con lo público adquieran una comprensión mayor de esta cuestión, generen propuestas y aspiren al logro de acuerdos. Tanto los partidos políticos, como las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la consolidación institucional, las universidades y los centros académicos deben desarrollar capacidades para intervenir en el diálogo social e incorporar a sus preocupaciones y programas esfuerzos dirigidos a esclarecer esta problemática.

- El tercero es el de la reconstrucción del estado. Las políticas de defensa deben responder a criterios de integralidad y convergencia hacia objetivos claramente formulados. Es decir, no pueden ser la resultante de visiones parciales o intereses corporativos. Deben estar enmarcadas por una visión del "todo" hoy carente en muchos aparatos estatales que, a partir de una aspiración de inserción internacional activa, asegure la efectividad de las políticas públicas y promueva una mejor gobernabilidad y gobernancia ("concierto" de actores autónomos que, en uso de sus capacidades y recursos, encuentran espacios de convergencia y complementariedad e intereses compartidos).

- El cuarto tiene que ver con los mecanismos organizacionales del estado. Apunta a la necesidad de construir las capacidades estatales para la formulación y la gestión de estas políticas. Esas capacidades deben localizarse en primer lugar en un Ministerio de Defensa con recursos analíticos suficientes, articulaciones con el resto del aparato estatal y capaz de

reestablecer el puente entre la sociedad y su defensa. Visiones de largo plazo, orientaciones estratégicas y una gestión responsable y sometida a evaluación deben ser componentes de esa construcción, convirtiéndose en el ámbito civil de transmisión de las directivas políticas y de interlocución técnica con el instrumento militar.

- El quinto es el de las fuerzas armadas. El instrumento militar debe ser eficiente en el cumplimiento de sus misiones, con atributos técnicos y profesionales suficientes para convertirse en una fuerza creíble y útil a la sociedad. Su aporte especializado es esencial en los procesos de formulación de políticas, pero éstas necesariamente deben ser el producto de los ámbitos y de las deliberaciones propias de una sociedad democrática. Unas fuerzas armadas que definen sus propios objetivos y las políticas que las rigen corren el riesgo de quedar aisladas socialmente, de terminar siendo apropiadas por sus intereses corporativos y, en definitiva, de no servir a los fines para las que han sido creadas. El problema no consiste, por lo tanto, en cómo se difunden a la sociedad las perspectivas del instrumento militar, sino en cómo la sociedad es capaz de dar mandatos claros e inteligentes a ese instrumento.

Bibliografía

- Abrahamsson, B., La profesión militar y el poder político: los recursos y su movilización, en Bañón, R. y Olmeda, J.A., **La institución militar en el estado contemporáneo**, Madrid, Alianza, 1985.
- Allison, G.T., **Essence of decision, Explaining the Cuban Missile Crisis**, Boston, Little Brown, 1971.
- Desch, M.C., **Civilian control of the military: the changing security environment**, Baltimore, J. Hopkins University Press, 1999
- Edelman, M., **Constructing the political spectacle**, Chicago, Chicago University Press, 1988.
- Foster, G.D., Failed expectations: the crisis of civil-military relations in America, Washington, **The Brookings Review**, Vol. 15, No. 4, 1997.
- Intriligator, M., "On the nature and scope of defence economics", **Defence economics**, 1-1, pags. 3-11, 1990.
- Hoos, I.R., **Systems analysis in public policy: a critique**, Berkeley, California University Press, 1972.
- Lafer, C., Reflexiones sobre una gestión, **Archivos del presente**, No. 30, Buenos Aires, 2003.
- March, J.C. y Olsen, J.P., **Ambiguity and choice in organizations**, Oslo, Universitetsforlaget, 1976.
- Mourray, D.J. y Viotti, P.R., **The defense policy of nations: a comparative study**, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994
- Petrei, H., **Presupuesto y Control: pautas para una reforma para América Latina**, Washington, BID, 1997.
- Sandler, T. & Hartley, K., **The economics of defense**, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- Stiglitz, J.E., **Economics of the public sector**, Norton, NY, 1986