

La política de defensa como política de Estado

Escobar-S., Santiago

Santiago Escobar S.: Cientista político chileno, director del Programa de Estudios Prospectivos y coordinador de la Comisión de Defensa del Programa de Asesoría Legislativa (PAL) de la Corporación Tiempo 2000, Santiago.

La seguridad es sistémica, y por lo tanto depende en igual medida de la nutrición, la inteligencia colectiva, la capacidad tecnológica, el desarrollo de la economía, la estabilidad política, la integración social y la equidad además del poder militar. Para lograr tales equilibrios el Estado debe ser flexible, eficiente, eficaz, selectivo y austero, y adecuar y modernizar sus estructuras, sobre todo aquellas que conforman la administración pública, de la cual las instituciones de la defensa nacional son parte importante.

Hace más de 20 años, en su célebre libro *La era tecnocrática*, Zbigniew Brzezinski sostenía que «la paradoja de nuestra época consiste en que la humanidad está pasando, simultáneamente, por un proceso de mayor unificación y de mayor fragmentación». El mundo, sostenía, «deja de ser un ruedo en el que interactúan, colaboran, chocan o guerrearían naciones relativamente autónomas, soberanas y homogéneas (...) y se transforma en un espacio ampliamente integrado por vínculos supranacionales de todo tipo, cuya característica fundamental es la era del proceso político global»¹. En la base de este raciocinio estaba el cambio desde una sociedad posindustrial a una que denominó «tecnocrática», dominada por las tecnologías, principalmente la electrónica, con profundas consecuencias sobre la automatización de procesos, la cibernética, y la obsolescencia de las especialidades técnicas que habían dominado la organización socioproductiva hasta ese momento. Para la relación ciudadano-Estado se abrió un enorme y complejo campo de posibilidades, por la amplia disponibilidad de medios técnicos de control humano puestos al servicio de la ingeniería social.

La realidad actual ha confirmado e incluso superado los presupuestos que Brzezinski hiciera en la década de los 60. El proceso económico que durante la primera

¹Zbigniew Brzezinski: *La Era Tecnocrática*, Paidós, Buenos Aires, 1973, pp. 25 y ss.

mitad del presente siglo estuvo dominado por las industrias químicas, siderúrgicas y metalmeccánicas, hoy ha cambiado y ellas son crepusculares. En el actual ciclo civilizatorio, los sectores más dinámicos de la economía se vinculan a la microelectrónica, la bioindustria y la energía de fuentes no contaminantes, y la fuerza de trabajo debe ser polivalente y especializada en el manejo de la información y los sistemas. Predomina un mundo cibernético y tecnológico, instantáneo en sus formas de comunicación, con umbrales de seguridad basados en el desarrollo científico y tecnológico antes que en el equilibrio militar, y en el cual predominan formas de gestión social y empresarial totalmente nuevas.

La pertenencia a este mundo globalizado y tecnotónico ha derrumbado las fronteras ideológicas e instalado una gran estabilidad estratégica global. Pero también, junto a esa estabilidad estratégica, ha generado una gran inseguridad regional con la aparición de nuevos y violentos nacionalismos que se mueven entre la tensión de lo global y su identidad regional y local. En este contexto, la forma y la gestión de las organizaciones y estructuras de la sociedad se fundamentan en bases totalmente diferentes. El insumo crítico de las organizaciones es el conocimiento y la información, que gestionados de manera adecuada, cambian la comparabilidad en las relaciones entre los Estados, generando ventajas comparativas dinámicas en las cuales la relación de poder en el campo internacional depende no ya de ventajas militares, de recursos naturales o realidades geográficas, sino de una compleja red sistémica de factores en los cuales el desarrollo tecnológico, el conocimiento, la organización y la gestión son fundamentales. Ello impone un debate sobre el Estado y sus componentes orgánicos y funcionales, entre los cuales se destaca su tamaño, su definición económica, la fijación de sus metas, el carácter de su inserción internacional, la determinación de sus riesgos de seguridad, entre otras, y que van a determinar el carácter, intensidad y calidad de sus políticas sectoriales.

La política de defensa viene así a definir una función, la de seguridad frente a las amenazas externas, y a determinar una política sectorial que asegure la reproducción y viabilidad estratégica del Estado como una organización libre y soberana. En la política de defensa está contenido el marco de las relaciones entre el poder civil y lo militar al interior de la sociedad. Lo anterior tiene dos implicaciones sustanciales que están presentes en todo el razonamiento posterior de este trabajo: a) que el debate central es sobre qué Estado - con sus metas, organización, funciones, viabilidad y procesos -, y en ese contexto debe definirse una política de defensa, la que involucra aspectos más amplios que lo puramente militar y depende de la autoridad política del Estado; b) que la política de defensa es el marco que define la política militar, dejando sentado que tanto la función de defensa como el poder mi-

litar son dos componentes permanentes y esenciales de la organización del Estado moderno.

La modernización del Estado y la política de defensa

La modernización del Estado como debate general. Uno de los aspectos centrales del cambio en la forma de gestión es la rapidez, la sistemicidad y la calidad técnica de las decisiones. No sólo por el tipo, calidad y cantidad de demandas que deben procesarse en un tiempo crecientemente comprimido, sino también por el carácter inductivo que el desarrollo tecnológico ofrece a los procesos decisorios, los cuales tienen umbrales muy bajos de certeza-error. Una decisión errónea madura muy rápidamente y crea una cadena sistémica de errores, pues introduce informaciones o señales erróneas en un sistema de alta velocidad. Por ello, la homogeneidad y estandarización de los procesos, la compatibilidad de lenguajes, los acoplamientos y flexibilidad orgánicas, los sistemas de control en proceso, son básicos en la organización moderna. Para que esto realmente ocurra, la calidad de los recursos humanos resulta fundamental, a fin de generar «inteligencia colectiva», capaz de responder a demandas instantáneas y de fuerte complejidad técnica en cortos plazos. Ello implica un reordenamiento de las pautas de conocimiento, información y control al interior de toda la sociedad, así como de las formas de capacitación de la inteligencia social, cuya base está en los sistemas educativos. En este contexto, existe un consenso básico acerca de la necesidad de definir y readecuar la estructura, funcionamiento y objetivos del Estado de acuerdo a los requerimientos del nuevo ciclo civilizatorio.

Esa convicción se asienta no sólo en la comprobación de su obsolescencia tecnoburocrática frente a los actuales desafíos, sino en las características de la nueva matriz sociopolítica a la cual debe responder. No es por lo tanto una discusión acerca de su tamaño relativo, como se ha pretendido en la mayoría de los casos, o del acento sobre las características de su acción en la esfera de la economía y sobre si privatizar o no. Por el contrario, es una discusión más amplia, más sistémica y de mayor trascendencia que el simple traspaso de activos públicos a manos privadas, o del achicamiento compulsivo del Estado. Qué modernización, cómo y para qué son las interrogantes inevitables.

La nueva economía progresivamente se organiza en torno a unidades productivas basadas en incentivos a la creatividad y en el compromiso de los equipos de trabajo con el aumento de la productividad. El objetivo básico es competir a través del aprovechamiento de la innovación tecnológica, la mejora de los diseños y calidad

de los productos y el acceso más rápido posible a los mercados. Para ello, se prevé una amplia capacidad de los equipos para innovar, y se considera la capacitación, la participación, la seguridad del trabajo y los salarios, como elementos claves para alcanzar una planta ágil y compenetrada con los objetivos de la unidad. Los cambios inciden de manera particular en los sistemas de gestión social, pues la productividad, elemento sustancial de una inserción internacional positiva en el mundo moderno es sistémica. Ello significa que aspectos como los niveles de especialización educativa de la sociedad, los sistemas de información, comunicación y transporte, la capacidad de creación, adaptación y difusión de tecnología, la infraestructura física, el sistema jurídico y la estabilidad institucional y política, son determinantes del proyecto país y su viabilidad. Y ellos guardan relación directa con la dirección estratégica, la eficacia y la eficiencia de la gestión gubernamental y la calidad del Estado.

La experiencia reciente en América Latina ha comenzado a enfatizar positivamente la dimensión política del Estado y los esfuerzos por construir instituciones modernas. Se insiste en la construcción de un marco de instituciones políticas capaces de garantizar la expresión libre y con una estabilidad de largo plazo de los intereses de los actores sociales. Se enfatiza la necesidad de políticas de crecimiento con equilibrios macroeconómicos, racionalidad de gasto público y eficiencia de la inversión estatal, acompañadas por sólidas políticas de desarrollo social y eliminación de la pobreza. Se debate sobre el tamaño adecuado del Estado de manera que permita una acción selectiva, eficiente, eficaz y austera, como garante del desarrollo y la equidad social, enfatizando sus capacidades regulatorias antes que de intervención. Se trata, en definitiva de combinar de un modo armónico la eficacia y la eficiencia de la acción gubernamental con la existencia de formas e instituciones democráticas y ciudadanas de alta estabilidad y calidad. Ello implica rechazar la visión autoritaria que pretende que es posible prescindir de la dimensión política en los fenómenos económicos y sociales, y tratarlos como un asunto meramente técnico, como también aquella populista que olvida la imprescindible dimensión técnica de los problemas que debe enfrentar el Estado².

La modernización de la política de defensa. Es posible que uno de los sectores con menor debate técnico y mayor atraso de modernización en América Latina sea el ámbito de la defensa nacional. Tal vez no tanto en lo que se refiere a aspectos de profesionalización o perfeccionamiento técnico de las ramas, sino mayormente a la existencia de una instancia formalizada de administración y coordinación civil, a la

²Edgardo Boeninger: «Gobernabilidad y legitimidad democrática», Documento de Estudio N°2, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago de Chile, 1-1991.

forma de articulación con otras áreas de gobierno, a la adecuación de las hipótesis de conflicto a una comprensión político-estratégica moderna, a la eficiencia del gasto, a la capacidad de coordinación inter-ramas y, algo muy importante, a un desarrollo doctrinario de las fuerzas castrenses vinculado a la existencia de un liderazgo civil en materia de defensa. Lo anterior no es pura y simplemente una responsabilidad de los institutos armados. Pero sí ha sido determinante la ruptura de la institucionalidad política hecha por las FFAA en épocas todavía recientes, que junto con las violaciones a los derechos humanos ha levantado un cuestionamiento sobre la legitimidad de las instituciones de la defensa nacional.

Lo anterior, unido a una visión puramente instrumental del poder militar por parte de la dirigencia política, ha provocado que el tratamiento de los temas de la defensa nacional se haya circunscrito a un círculo hermético de especialistas militares y casi desaparecido como un tema permanente de la agenda política de la democracia. Los enormes cambios experimentados por la humanidad en los últimos años han devuelto con fuerza el tema a la mesa de debate de las políticas públicas. Ya sea que se trate el afianzamiento de las formas democráticas como el único sistema que hace posible un desarrollo social integrado; o la modernización de la gestión pública, el ajuste económico o el control del gasto; los riesgos del medio internacional en la posguerra fría; o la reconversión productiva y tecnológica, siempre existe un componente que determina aspectos de la defensa. Porque, de la misma manera que la modernización del Estado es un proceso amplio y complejo que incluye una gran variedad de temas y está constituida por muchos procesos que escapan a una instancia centralizada y no pueden responder a una planificación única³, la modernización del sector defensa es altamente compleja y depende de una fuerte capacidad de comprensión y coordinación intersectorial e interdisciplinaria a nivel gubernamental.

Las políticas de Estado, tan necesarias en una visión moderna del gobierno, son aquellas que recaen sobre grandes temas nacionales y comprometen un interés estratégico del país. Su concepción, aplicación y primeros resultados suponen períodos que van mucho más allá de la temporalidad de un gobierno. Son de una alta complejidad y la envergadura de las tareas que suponen implican un esfuerzo consensual, sistemático y coordinado del gobierno y de la oposición, del Estado y de la sociedad, para que se asienten sobre sólidas bases sociales y alcancen pleno éxito. La política de defensa nacional es por definición una política de Estado, por lo cual su formulación debe traducir un gran consenso, generado a través de un análisis

³Eugenio Rivera: «Inversión y desarrollo humano en el contexto de la modernización del Estado», Papel de Trabajo N° 48, Programa de Estudios Prospectivos, Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile, 1-1995.

exhaustivo e informado del más amplio espectro de fuerzas políticas y sociales del país. Esta es una condición de legitimidad fundamental para su efectiva realización. En ella se fijan los objetivos de la defensa y se determinan los medios que son factibles de utilizar para alcanzarlos de manera plena. Se logra mediante una evaluación política estratégica por parte de la dirección política del Estado, y su desarrollo estratégico en escenarios de riesgos y amenazas que realiza el estamento militar.

En la política de defensa convergen la suma de instituciones e instrumentos destinados a enfrentar con éxito amenazas y/o agresiones que pueden afectar la paz, la seguridad o la integridad del Estado. Por lo tanto, la política de defensa comprende no sólo los recursos económicos, humanos y militares, sino que se refleja también en las alianzas, medidas y pactos de seguridad colectiva que se realizan con otros estados. Por lo general, al analizar su desarrollo en los diversos países de la región, es posible constatar un conjunto muy amplio de problemas que no reflejan necesariamente el esfuerzo que un país está dispuesto a realizar en torno a su seguridad. Ellos lentamente han convertido al sector en uno de los principales problemas de gestión estatal, y parecen derivados más bien del tipo de involucramiento que han ido desarrollando las instituciones armadas respecto de los ámbitos más diversos junto al de su misión específica. Alta inercialidad orgánica y financiera en el sector; propiedad de empresas por parte de las FFAA para actividades que podrían ser realizadas por el sector privado y que se administran con cargo al presupuesto nacional (en algunos casos incluyen bancos y entidades financieras); amplias propiedades fundiarias; asincronía y hermetismo de un conjunto muy amplio y disperso de las leyes que norman el sector de la defensa; autonomía en los planes y programas de ejecución presupuestaria con una carencia notable de indicadores de eficiencia y procedimientos de fiscalización por los entes políticos del Estado; inadecuada composición del gasto; duplicidad de procedimientos; obsolescencias técnicas y de planes; déficits de equipo, y muchos otros. Muchos de ellos tienen que ver con deficiencias del Estado, otros con problemas de los institutos armados, y otros hasta con atrasos e inestabilidades políticas y sociales del país.

La doctrina de Seguridad Nacional permitió una visión militarizada del funcionamiento de la sociedad, y eliminó la emergencia de un liderazgo civil en materia de defensa.

Pero una parte importante de estos problemas tiene que ver en gran medida con un atraso conceptual, originado en la tendencia invasora hacia el Estado por parte de la Doctrina de Seguridad Nacional aplicada en años recientes por las FFAA de

la región. Esta doctrina permitió una visión militarizada del funcionamiento de la sociedad, y eliminó la emergencia de un liderazgo civil en materia de defensa. En la formulación de una política de defensa uno podría concluir que existen ciertos principios generales que no pueden obviarse: a) debe ser una Política de Estado, lo que la hace trascender la temporalidad de un gobierno. Ello obliga a explicitarla, lo que implica un proceso público e informado en el cual los diferentes actores sociales adoptan y legitiman el conjunto de compromisos que implica la defensa nacional; b) debe responder a los intereses y objetivos generales del país. La formulación de la política de defensa se hace en tiempos de paz, cuando la tranquilidad y la ponderación otorgan la posibilidad de desarrollar una visión sistémica y de largo plazo; c) la política de defensa debe ser armónica y coherente con el desarrollo global del Estado. El sobredimensionamiento político, institucional, presupuestario o militar, genera inercias difíciles de revertir, entre las cuales la pérdida de legitimidad de la función de defensa puede ser muy grave. Por lo mismo, debe incluir procesos de actualización que eliminen las inercias sin inhibir las rutinas, que den cuenta de la evolución real del país, y le den un carácter realista, correspondiente con las posibilidades del país y las características del entorno.

La política militar de la política de defensa. Entre los componentes de la política de defensa un aspecto resulta fundamental, y es todo lo relacionado con la política militar que es la que contiene las normas que rigen el funcionamiento, dimensión, estructura, composición de fuerzas y capacidad técnico profesional de las FFAA, y la forma en que éstas se relacionan con otros organismos del Estado y con el resto de la sociedad civil. La política militar es uno de los ámbitos más delicados de la política de defensa, y generalmente ha sido punto de roce entre civiles y militares. Ello se debe tanto al carácter corporativo que las FFAA desarrollan en el tratamiento de sus temas profesionales frente al poder civil, como a la falta de interlocutores calificados en materia de defensa en el ámbito civil.

En la región, además, no existe una carrera civil en los institutos armados y, generalmente, los ministerios de Defensa en su estructura funcionaria tienen muy pocos asesores civiles y casi ningún ámbito de trabajo conjunto entre éstos y los asesores militares. Las instituciones armadas, en muchos casos, prefieren desarrollar políticas suplementarias de capacitación de sus recursos humanos antes que captar capacidad técnica civil, lo que evidencia espíritu corporativo y desconfianza, con efectos negativos sobre la eficiencia y modernización del sector. Con todo, la tendencia moderna es a crear una carrera civil en el plano militar, a formalizar una administración de alto nivel en los ministerios, y a generar equipos mixtos interdisciplinarios de asesores.

La política militar debe ser planificada a largo plazo y necesariamente estar referida a una definición estratégica contenida en la política de defensa. En estricto sentido, el uso del poder militar debe realizarse en circunstancias de crisis política internacional, y sólo cuando se han agotado los medios previstos para prevenir, disuadir o evitar el conflicto. El objetivo fundamental de la política militar es la preservación de la integridad territorial del Estado, y la defensa de aquellos intereses esenciales que según la autoridad política se encuentran amenazados y no pueden ser cautelados sin el uso de la fuerza militar.

La definición de las hipótesis de conflicto por parte de un país y la evaluación de los propios recursos, es lo que determina el tipo de FFAA que se necesitan, las características del equipamiento y el esfuerzo que es posible realizar. Esencialmente la política militar determina, entre otros aspectos básicos, el nivel técnico y de entrenamiento de las FFAA y la capacidad real de sostenimiento del esfuerzo bélico. Estos dos aspectos se ven complementados fundamentalmente por la calidad de la relación entre el estamento civil y el militar. La determinación de los niveles técnicos y de entrenamiento adecuados es muy difícil, ya que su control real sólo se hace efectivo cuando se produce un conflicto. Una vieja sentencia dice que los países pelean las guerras que no son capaces de disuadir o en conflictos imprevistos. Por la composición del gasto, las características de la conscripción militar, por la información sobre los sistemas de armamentos, la estructura profesional y de mando, es posible concluir que existen deficiencias sustantivas en este aspecto en la región. Ello ha quedado en evidencia en años recientes en el conflicto de las Islas Malvinas y en los enfrentamientos armados entre Ecuador y Perú de los años 1981 y 1995. La capacidad de sostenimiento del esfuerzo bélico tiene que ver con la homogeneidad del equipamiento, las características de la reserva y la certeza en el volumen de recursos materiales disponibles, entre otros aspectos.

La heterogeneidad del equipamiento es manifiesta en casi todos los países de la región. Ello se debe a diferentes causas, entre las que cabe destacar la falta de una política nacional de adquisiciones, la que casi nunca privilegia la compatibilidad entre ramas. También han influido las capacidades económicas reales de los países, los paquetes de asistencia bélica y las oportunidades de mercado determinadas por reciclaje de material bélico o cambios tecnológicos en los países desarrollados. Es muy común que después de un conflicto bélico existan grandes paquetes de armamento a muy bajo precio, que son adquiridos sin ningún criterio de política por parte de muchos países. La guerra moderna se ha demostrado como un conflicto de alta intensidad tecnológica, muy rápido y complementario inter-ramas en su desarrollo, y muy breve en términos de tiempo. A excepción de las guerras naciona-

listas que tienen otro carácter, el conflicto propiamente bélico entre dos Estados nacionales es muy corto, y luego pasa a configurar un «estado de guerra» con un fuerte componente político y comunicacional, donde las acciones bélicas están muy controladas.

La fluida relación entre los estamentos civil y militar resulta fundamental de la característica anotada en el párrafo anterior. No se trata sólo de movilizar para fines militares y en corto tiempo un conjunto enorme de recursos humanos y materiales, sino de desarrollar una perfecta sincronía entre los recursos militares y las acciones político-diplomáticas. Es más, una mala relación puede ir incluso más allá de las trabas burocráticas y transformarse en una limitación de carácter estratégico en la conducción del eventual conflicto.

Sobre la modernización económica de la política de defensa. Sólo un extremo dogmatismo económico neoliberal puede plantear la inhibición total del Estado en la economía. La tendencia moderna es a desarrollar su capacidad regulatoria para que, en un marco de transparencia de mercados y reglas claras, los actores económicos operen con un mínimo de certeza y confianza. La construcción de certeza y confianza, no sólo para la economía sino para el juego político global, es un atributo indispensable en los sistemas políticos modernos, y debe ser un objetivo permanente de la acción estatal. Los cambios en la esfera de la gestión deben, entonces, estar revestidos de un ritmo y una profundidad que mantengan como vector esencial la certeza y la confianza.

En el campo de la defensa esto es vital, porque en gran medida todo lo referente a ella tiene una fuerte carga simbólica, constituye un conjunto de señales que son interpretadas por actores y sistemas cerrados, y precisan de un tiempo más largo que el normal para estandarizarse en su comprensión. La modernización económica de la defensa tiene esta carga negativa pues está al centro del debate sobre los recursos, y los procesos de racionalización y búsqueda de eficiencia en el gasto pueden ser desvirtuados como intentos antimilitaristas. Si la defensa es una función del Estado, si la política de defensa es una política de Estado, y el poder militar es un componente permanente y esencial del poder nacional, el Estado debe hacer uso de su poder económico para mantener una institución armada que resguarde la seguridad nacional. Eso significa generar dinero (mediante impuestos, créditos u otros medios) e invertirlo en un sistema de defensa nacional. Esto último implica autorizar y supervisar las inversiones y los gastos en esta materia cuidando la mayor eficiencia en el uso de los recursos. Las sumas de dinero que se invierten en la defensa nacional representan casi siempre un porcentaje significativo del gasto fiscal. La

elección de las opciones que el Estado tiene en esta materia se traduce en que él debe cumplir su rol regulador, para acercar las decisiones al óptimo social, y velar por el interés de la nación. Todo esto, que es sumamente claro respecto de cualquier ámbito de la gestión pública, resulta sumamente difícil en materia de defensa pues en ella se presenta una gran dificultad para cuantificar el producto defensa.

La inmensurabilidad consiste en la imposibilidad de cuantificar la totalidad de las acciones emprendidas por las fuerzas armadas según su beneficio. A diferencia de otros sectores dependientes del Estado, las iniciativas emprendidas como su resultado no siempre puede traducirse a números. Los beneficios que la sociedad obtiene de una nueva carretera o un nuevo sistema de irrigación de aguas, pueden representarse con relativa facilidad en el idioma de las finanzas. No así un nuevo soldado entrenado, una nueva división preparada para un rol específico en caso de conflicto o una nueva estrategia de movilización en caso de guerra. Se hace imposible juzgar si los recursos (generalmente escasos) fueron utilizados lo mejor posible. Sólo los más entendidos e involucrados podrán decir cuánto cuesta preparar a un hombre para la guerra, y aún ellos no podrían traducir a moneda corriente el valor de este hombre para la sociedad. En otras palabras, si bien podemos estimar los costos de los productos bélicos, no podemos llevar a cifras el beneficio que brindan al país, ni establecer una relación costo/utilidad como medida de eficiencia. El problema de la inmensurabilidad hace sumamente difícil, sino imposible, la planificación y la evaluación del uso de los recursos económicos destinados a la defensa a partir de criterios de eficiencia⁴.

Sin embargo, es posible fijar algunos criterios básicos para arribar a niveles adecuados de racionalidad económica y cautelar la eficiencia del gasto y la inversión, manteniendo el óptimo social en materia de defensa: a) se debe generar un mecanismo transparente y uniforme para las definiciones y ejecuciones presupuestarias a objeto de que los parlamentos puedan realizar sus funciones fiscalizadoras contando con todos los antecedentes necesarios; b) el funcionamiento económico de las fuerzas armadas debe ser transparente a la fiscalización, haciendo accesibles a los sistemas de control los documentos de planificación y verificación financiera, sin perjuicio del resguardo de la necesaria confidencialidad; c) determinar claramente las responsabilidades y procedimientos económicos en las instituciones armadas, sobre todo en aquellas materias que implican adquisición de equipos, a fin de construir indicadores homogéneos de gastos por ramas y contribuir por la vía de la racionalidad económica a la homogeneidad de equipos; d) si existe una política de

⁴Igal Magendzo: «La Constitución y las Fuerzas Armadas: Un enfoque económico», Papel de Trabajo N° 54, Programa de Estudios Prospectivos, Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile, 5-1995.

defensa que determine el funcionamiento de las fuerzas armadas, defina su misión, objetivos, estrategias y planes, es relativamente fácil generar sistemas administrativos modernos que permitan mejorar la eficiencia del gasto y su control; e) concentrar a las instituciones de la defensa en aquellos ámbitos profesionales que le son propios, desligándolas de cualquier otra función sin atingencia directa a la defensa o que pueda ser cumplida eficientemente por el ámbito civil, sin menoscabo de la seguridad del país. En este punto es imprescindible un estatuto claro de la industria militar, el cual no puede estar apartado de las reglas básicas que rigen a la empresa nacional, ni menos ser carga presupuestaria del Estado. Asunto diferente es si se desea mantenerla como institutos de abastecimiento, caso en el cual no serían empresas en sentido propio, y deberían estar sujetas a las reglas de la administración pública del sector defensa; f) evitar la duplicidad de funciones o acciones, e incentivar la coordinación y las economías de escala, a objeto de implementar planes financieros de largo plazo y generar programas de defensa, bajo la óptica de sistemas integrados.

Si bien podemos estimar los costos de los productos bélicos, no podemos llevar a cifras el beneficio que brindan al país, ni establecer una relación costo/utilidad como medida de eficiencia.

Con todo, la economía militar es un campo de alta complejidad, donde las particularidades son enormes. Por lo mismo, el criterio de rebaja lineal auspiciado por instituciones como el Banco Mundial tiene iguales complejidades que si se tratara de una rebaja lineal en salud o educación. Con la diferencia de que ni los enfermos ni los niños tienen la capacidad de los institutos armados para presionar por recursos. Se trata entonces de desarrollar criterios de modernización y racionalidad, teniendo claro que en el actual contexto mundial es necesario revisar las cosas para apuntar con sentido estratégico al futuro: que la seguridad es sistémica y por lo tanto depende igual de la nutrición, la inteligencia colectiva, la capacidad tecnológica, el desarrollo de la economía, la estabilidad política, la integración social, la equidad del sistema, además del poder militar; y que el Estado debe ser flexible, eficiente, eficaz, selectivo y austero, para lo cual debe adecuar y modernizar sus estructuras, sobre todo aquellas que conforman la administración pública, de la cual las instituciones de la defensa nacional son parte importante.

Referencias

*Brzezinski, Zbigniew, LA ERA TECNOTRONICA. p25 - Buenos Aires, Paidós. 1973; Gobernabilidad y legitimidad democrática.

*Boeninger, Edgardo, DOCUMENTO DE ESTUDIO. 2 - Santiago de Chile, Comisión Sudamericana de Paz. 1991; Inversión y desarrollo humano en el contexto de la modernización del Estado.

*Rivera, Eugenio, PAPEL DE TRABAJO. 48 - Santiago de Chile, Programa de Estudios Prospectivos-Corporación Tiempo 2000. 1995; La Constitución y las Fuerzas Armadas: Un enfoque económico.

*Magendzo, Igal, PAPEL DE TRABAJO. 54 - Santiago de Chile, Programa de Estudios Prospectivos-Corporación Tiempo 2000. 1995