

# **METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LOS MINISTERIOS DE DEFENSA**

## **El caso Argentina**



Noviembre de 2008

**Coordinadora investigación: Elsa Llenderozas**  
**Colaboradora en la investigación: Andrea Chiappini**

## ÍNDICE

### **Introducción**

*Metas y alcance del trabajo*

### **Ministerio de Defensa. Breve descripción de su creación**

*Antecedentes*

*Creación del Ministerio de Defensa actual*

### **Ministerio de Defensa. Atribuciones y competencias**

**Ubicación del Ministerio de Defensa en el Sistema de Defensa**

### **La estructura del Ministerio de Defensa. Órganos y funciones**

*Agencia Logística*

### **Relaciones Inter-institucionales**

### **Recursos Humanos**

**Asignación de los recursos materiales del sector**

### **Dinámica burocrática y toma de decisiones**

*El caso de la reforma de los Agregados de Defensa*

**Interacciones entre autoridades políticas y militares**

## **Introducción:**

### ***Metas y alcance del trabajo***

Durante la democratización de América Latina la comunidad académica especializada en relaciones cívico-militares y defensa se centró mayormente en los conceptos de control democrático, subordinación militar y conducción política de las fuerzas armadas. A comienzos de la década de los noventa, los cambios en el escenario mundial y los nuevos elementos que configuraron a la seguridad internacional impactaron en esa perspectiva. Parte de la producción académica de esos años se dedicó a analizar estas tendencias y desde entonces proliferaron los estudios sobre los nuevos condicionantes de la seguridad internacional, los debates sobre las viejas y las nuevas amenazas y su implicancia en el proceso de redefinición de los sistemas de defensa.

Como consecuencia de todas estas influencias, la reformulación y ejecución de las políticas de defensa comenzaron a hacerse en contextos externos e internos completamente nuevos, pero donde los ministerios de defensa ocuparon un papel central. Lo paradójico de esta situación es que a pesar de que los ministerios de defensa fueron actores clave, como espacio político-institucional central para las relaciones cívico-militares, y por tener responsabilidad político-técnica sobre la reforma y la modernización militar, poco se ha analizado específicamente sobre estas instituciones estatales. La relevancia de los ministerios de defensa no fue acompañada con una reflexión académica significativa.

Sólo recientemente, bajo condiciones más cercanas a la consolidación de las instituciones democráticas, comenzaron a desarrollarse los primeros trabajos referidos al papel de los ministerios de defensa en su ámbito específico.<sup>1</sup> En buena medida, estos estudios también fueron estimulados por el proceso de elaboración de los libros blancos de la defensa, alentados y desarrollados por los ministerios, las fuerzas armadas y la comunidad académica.

Muchos países latinoamericanos no cuentan con estructuras gubernamentales estables y bien formadas que fijen direcciones claras en los asuntos de defensa. También son relativamente pocos los avances alcanzados en términos de formación de funcionarios civiles para el área de la defensa y prácticamente no se han desarrollado políticas a largo plazo de fortalecimiento institucional de los ministerios de defensa. Fueron muy pocas las iniciativas extra-gubernamentales que con continuidad se orientaron a formar cuadros políticos en temas de defensa y seguridad para los países de la región.

En consecuencia, como parte de los análisis sobre los actores e instituciones que participan en la elaboración, planificación y ejecución de las políticas de defensa se vuelve necesario abordar un estudio más profundo sobre los ministerios de defensa en sus distintas dimensiones y establecer algún modelo o marco de referencia para el análisis comparativo de los mismos. Esta tarea no sólo se justifica por razones especulativas o teóricas, sino

---

<sup>1</sup> Como contribuciones recientes se pueden mencionar: Bruneau (2005), Barrachina y Rial (2006), y el trabajo coordinado por el Instituto Gutiérrez Mellado, Sepúlveda y Alda (2008). También comenzó a existir un relevamiento más sistematizado de estos temas a través del Atlas Comparativo de la Defensa de Resdal.

también por motivos prácticos. La realidad de la vida institucional de los ministerios de defensa es generalmente desconocida no sólo para quienes realizan análisis académicos sino también para quienes deben asumir funciones de conducción política. Existe una amplia distancia entre el marco institucional creado por las normativas vigentes y las prácticas, rutinas y dinámicas institucionales existentes.

Otra dimensión importante del problema es la racionalidad organizacional y funcional de la estructura orgánica, si existen por ejemplo duplicaciones funcionales entre órganos del ministerio de defensa y de las fuerzas armadas. En algunos casos hay dependencias que compiten en la definición de objetivos y en la elaboración de políticas. Es decir, que en muchas cuestiones, desde el ámbito militar se cumplen funciones y se realizan tareas que superan las competencias formalmente establecidas. En estas condiciones, los resultados que se obtienen, suelen tener la impronta de los objetivos e intereses del ámbito militar y no reflejan, precisamente, la capacidad civil autónoma de fijar políticas.

Estas modalidades enraizadas en el tiempo fueron consolidando mecanismos de delegación de las definiciones políticas en las autoridades militares, del desarrollo de funciones y competencias que pertenecían formalmente a los ministerios de defensa. Esto conduce una vez más, al debilitamiento institucional y a la erosión de la capacidad de dirección política sobre las fuerzas armadas.

Como se planteó inicialmente en el proyecto de investigación, un abordaje más sistemático sobre este terreno poco explorado, nos proporcionaría algunas explicaciones institucionales a las realidades de seguridad y defensa en los países de la región, permitiendo a su vez conocer cómo el tipo de institución con que se cuenta ayuda o dificulta la conducción política del área. A su vez permitiría recomendar medidas para el fortalecimiento institucional de los ministerios de defensa, y establecer pautas de acción congruentes con el objetivo de conducción política.

Este trabajo se ocupará, en la medida de lo posible, de abordar el análisis del ministerio de defensa argentino, a través de un conjunto de elementos, que subyace al plano más formal de las normas vigentes y que está constituido por pautas, acciones y procesos más informales de la toma de decisiones y la ejecución de políticas. Un análisis más profundo sobre esta cuestión, debería ocuparse de las prácticas institucionales que fueron consolidándose en el dominio político sobre las instituciones militares, por parte de las distintas autoridades de los ministerios de defensa, desde los inicios de la democratización. Sin embargo, en este caso nos remitimos a recortar esa realidad, para observar que características adquiere en el presente y no como ha ido evolucionando con el tiempo esa relación. Esto último requeriría un esfuerzo mayor de observación, recopilación de datos y análisis que supera los alcances de este trabajo, y constituye una agenda de investigación a desarrollar en el futuro. En este sentido, el objetivo de este informe es presentar una “fotografía” del caso y no proyectar una “película” de su evolución.

También intentará delinear algunas interpretaciones de como afecta la estructura orgánica y la organización institucional del ministerio de defensa al ejercicio de la conducción política sobre las fuerzas armadas. Un estudio más específico sobre el grado de funcionalidad o

disfuncionalidad de las estructuras orgánicas del área de defensa y sus efectos en los procesos de toma de decisiones, es una cuestión pendiente.

En el caso de Argentina, desde la transición a la democracia el objetivo ha sido que el poder político controle a las fuerzas armadas, particularmente en las etapas más difíciles de las relaciones cívico-militares. Desde entonces, la máxima autoridad ministerial viene siendo desempeñada por un civil. Pero en este trabajo, el tema institucional de la participación de civiles en el ministerio se aborda desde la perspectiva de la gestión de la defensa como una política pública más de gobierno. En este sentido, la presencia civil en la administración de defensa apunta a la mejora de los servicios y a la búsqueda de profesionales adecuados, más que al necesario “control político” que los funcionarios obligatoriamente ejercen sobre sus áreas que dependen de ellos.(Borrachina y Rial, 2006)<sup>2</sup>

Desde el punto de vista conceptual, también es oportuno mencionar cuáles son los requerimientos iniciales para empezar a lograr el desarrollo institucional de un ministerio de defensa. Como sostiene Bruneau (2005: 196) hay tres requerimientos básicos e iniciales necesarios para permitir que un ministerio de defensa se desarrolle y actúe eficientemente para cumplir con sus objetivos: 1) estructuras y procesos que permitan trabajar, respaldados por un estatus legal y recursos; 2) personal civil responsables e informado que tengan una expectativa de algún tipo de permanencia en el puesto; y 3) un mecanismo que incluya a oficiales militares en el ministerio de defensa con sus estudios y experiencia profesional. Sobre estos grandes lineamientos nos ocuparemos en los apartados siguientes, aplicando la metodología previamente elaborada para la comparación de los casos de estudio.

## **MINISTERIO DE DEFENSA – Breve descripción de su creación.**

### ***Antecedentes***

El Ministerio de Defensa de Argentina acaba de cumplir 50 años de existencia. Esta larga trayectoria muestra una transformación incesante de su estructura y organización, ya sea bajo gobiernos autoritarios como democráticos. Entre los antecedentes de su institucionalización se destaca la creación del Consejo de Defensa Nacional mediante el decreto del Poder Ejecutivo Nro. 9330 del 20 de septiembre de 1943. Este órgano estaría integrado por el presidente de la República y la totalidad de los ministros y trataría en sesiones especiales los problemas fundamentales de la defensa nacional. A ello hay que sumar la creación de la Secretaría del Consejo de Defensa Nacional, que tenía por finalidad realizar estudios previos, preparar los temarios y concretar los trabajos auxiliares que demandare el funcionamiento del Consejo. Se creó bajo la dependencia directa del presidente de la Nación y estaría integrada por personal de las fuerzas armadas, un delegado de cada uno de los ministerios y otros representantes de las fuerzas vivas del país. Este fue el primer organismo incluido en las estructuras gubernamentales que intentó responder a las necesidades de la defensa nacional dentro de los modernos conceptos de coordinación e interdependencia.

---

<sup>2</sup> El enfoque de la defensa como una política pública también es compartido por Isidro Sepúlveda y Sonia Alda (eds) (2008) *La administración de la Defensa en América Latina*.

Durante esa misma etapa se reorganizaron los cuadros superiores de las fuerzas armadas y la estructura del sistema de defensa. En 1944 se creó la Secretaría de Aeronáutica y dos años después, esa secretaría se transformó en el Ministerio de Aeronáutica. En ese mismo momento se creó un Ministerio de Defensa cuyo ministro fue el General José Humberto Sosa Molina. Este Ministerio coexistió con los ministerios de Guerra, de Marina y de Aeronáutica, de manera que en esta etapa la defensa era un área dedicada a la planificación con poca autoridad directa sobre las fuerzas armadas. Esta estructura institucional existió hasta 1955, año en el que se vuelve al estatus anterior de tres ministerios, es decir el Ministerio de Ejército (ex Ministerio de Guerra), el Ministerio de Marina y el Ministerio de Aeronáutica.

### ***Creación del Ministerio de Defensa Actual.***

En los últimos cincuenta años se produjeron dos hechos fundamentales en el desarrollo histórico de la institucionalización y la normativa de la defensa: la promulgación en 1958 de la Ley de Ministerios Nro. 14439 que crea el Ministerio de Defensa y la sanción por el Congreso Nacional de la Ley de Defensa Nacional Nro. 23554 en 1988. Por la ley 14439 quedó consagrado el actual ministerio de Defensa y desaparecieron los anteriores ministerios de Defensa, de Guerra, de Marina y de Aeronáutica. Su objetivo sería coordinar y supervisar planes, acciones y políticas que permitieran a las fuerzas armadas, cumplir de manera eficaz la misión reservada para ellas en la Constitución Nacional. Estas dos normas (ley 14439 y 23554) consolidaron al Ministerio de Defensa como el organismo nacional a cargo de la administración y planificación de la defensa de nuestro país. Durante este largo período, el ministerio fue instalándose físicamente en distintas locaciones. Entre 1958 y 1967, funcionó administrativamente en dependencias de la propia Casa de Gobierno, a partir de ese año y hasta 1997, se reubicó en una dependencia exclusiva. A partir del año 1997 y bajo el Programa de Reestructuración y Racionalización del ministerio, abandonó su vieja sede y se trasladó a su actual asiento en el Edificio Libertador, edificio sede del Estado Mayor Conjunto, y del Estado Mayor del Ejército.

Desde su creación ha habido 32 Ministros de Defensa civiles y sólo cuatro ministros militares, que ejercieron funciones en condición de retirados e intercalados durante el período 1976 y 1983, bajo gobiernos autoritarios. El ejercicio del cargo ha estado prácticamente reservado a hombres, ya que la actual Ministra de Defensa, es la primera mujer en ocupar esa función. No obstante, estos datos históricos interesantes y esta larga trayectoria institucional, nos dicen poco sobre el ejercicio de conducción política del sector.<sup>3</sup> Tampoco existe mucha literatura que trate sobre los civiles y sus funciones en la gestión de la defensa. La defensa es una política pública más del Estado, -y este es el paradigma que se ha extendido en la región para el estudio de los ministerios de defensa- (Sepúlveda y Alda, 2008).

---

<sup>3</sup> En este trabajo se toma como punto de partida la diferenciación conceptual entre control civil y control político, así como conducción civil y conducción política, optando por los segundas partes de las diádas planteadas, como bien lo explican Carlos Barrachina y Juan Rial (2006). Se comparte también la apreciación de que no existe una idea firme y establecida de lo que significa la dirección política de las Fuerzas Armadas y los límites que deben o no cruzar los políticos civiles. El control civil o político es aún un concepto en discusión y de difícil materialización.

El debate sobre la importancia de la presencia civil en la dirección de los ministerios de defensa ha girado en torno a tres argumentaciones diferentes: a) para tener control civil sobre la administración militar; b) por las ventajas de contar con civiles para resolver aspectos concretos importantes para la eficiencia de los servicios, como la continuidad de funcionarios en determinados puestos durante un tiempo prolongado, algo que no se cumple con el personal militar que rota constantemente; y finalmente c) el argumento que la defensa como política pública debe tener la oportunidad de utilizar profesionales con diferentes perfiles para desarrollar eficientemente su gestión. (Barrachina y Rial, 2006) Pero como se señaló anteriormente, y partiendo del hecho de que la defensa constituye una política pública, consideramos que no pertenece como tal a ningún colectivo profesional específico. (Barrachina y Rial, 2006).

- a) *El Ministro de Defensa:*  
i) *Cuáles son sus atribuciones y competencias.*  
ii) *Cuáles son sus actividades y funciones.*  
iii) *Cuáles son sus limitaciones.*

### **Ministerio de Defensa: atribuciones y competencias**

En el caso argentino, las atribuciones y competencias del Ministro de Defensa, así como sus funciones, se derivan de las establecidas al Presidente de la Nación en la Constitución Nacional. De acuerdo a la Carta Magna, el Presidente de la Nación es el comandante en jefe de todas las fuerzas armadas, dispone de las mismas, de su organización y distribución según las necesidades de la Nación. También provee los empleos militares de la Nación, en el sentido que, con acuerdo del Senado, concede los grados de oficiales superiores de las fuerzas armadas; y por sí solo en el campo de batalla. El presidente puede declarar la guerra y ordenar represalias con autorización y aprobación del Congreso. Por otra parte, puede declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este cuerpo. El presidente la ejerce con las limitaciones prescriptas en la misma Constitución.

Por su parte, el ministro de defensa, al igual que el resto de los ministros del poder ejecutivo, es responsable de los actos que legaliza, y solidariamente de los que acuerda con sus colegas, ya que no pueden por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones, a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos. El ministro es responsable también de presentar ante el Congreso una memoria detallada del estado de la defensa nacional, en todo lo referido a su área de competencia. Asimismo el ministro de defensa puede concurrir a las sesiones del Congreso y tomar parte de sus debates, pero no votar. Sus actividades y funciones están establecidas en la ley de Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional y en la ley de Defensa Nacional. Además sus atribuciones y competencias están delimitadas en términos generales por esa ley de ministerios, y específicamente por la Ley de Defensa y su reglamentación, junto a un plexo normativo que se completa con la ley de reestructuración de las fuerzas armadas, resoluciones y directivas ministeriales.

Según la ley ministerial, al ministerio de defensa le compete, al igual que a los demás, las tareas de administración, gestión coordinación, supervisión y contralor necesarias para asegurar el cumplimiento de las funciones de su competencia. Debe ocuparse de la administración de los fondos especiales correspondientes a los distintos sectores de su área y proponer el presupuesto de su ministerio conforme a las pautas que fije el Poder Ejecutivo Nacional. Tiene la obligación de redactar y elevar a consideración del Poder Ejecutivo Nacional la memoria anual de la actividad cumplida por su Ministerio, según se mencionó. También debe realizar y promover el desarrollo de investigaciones científico-tecnológicas así como el asesoramiento y asistencia técnica en el área de su competencia. Debe preparar y difundir publicaciones, estudios, informes y estadísticas de temas relacionados con su ámbito específico. Asimismo, le compete intervenir en la ejecución de las acciones tendientes a lograr la integración del país con los demás países de la región.

El ministro de defensa tiene amplias atribuciones en cuanto a la definición de la estructura y organización de su área. En este sentido, puede proponer al Poder Ejecutivo Nacional la creación de las Secretarías o Subsecretarías que estime necesario y las funciones de las mismas deben ser determinadas por decreto.

En cuanto, a sus atribuciones específicas, el Ministerio de Defensa debe asistir al Presidente de la Nación, y al Jefe de Gabinete de Ministros en todo lo inherente a la defensa nacional y las relaciones con las Fuerzas Armadas. Específicamente el Ministerio de Defensa debe:

- 1.- Determinar los objetivos y políticas de defensa.
- 2.- Ejecutar los planes, programas y proyectos del área elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo nacional.
- 3.- Determinar los requerimientos de la defensa nacional.
- 4.- Elaborar el presupuesto de las Fuerzas Armadas y coordinar la distribución de los créditos correspondientes.
- 5.- Coordinar las actividades logísticas de las Fuerzas Armadas en todo lo relativo al abastecimiento, normalización, catalogación y clasificación de efectos y las emergentes del planeamiento militar conjunto.
- 6.- Intervenir en la planificación, dirección y ejecución de las actividades de investigación y desarrollo de interés para la defensa nacional.
- 7.- Formular la política de movilización y Plan de Movilización Nacional, para el caso de guerra y su ejecución.
- 8.- Entender en el registro, clasificación y distribución del potencial humano destinado a la reserva de las Fuerzas Armadas y en el fomento de las actividades de interés para la defensa.
- 9.- Entender en las actividades concernientes a la Inteligencia Estratégica Militar.
- 10.- Entender en la coordinación de los aspectos comunes a las Fuerzas Armadas, especialmente en los ámbitos administrativo, legal y logístico.
- 11.- Coordinar juntamente con el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos los aspectos comunes a las Fuerzas Armadas y de Seguridad.
- 12.- Entender en la determinación de la integración de los contingentes que se envíen al exterior para componer fuerzas de mantenimiento de la paz.
- 13.- Entender en la dirección de los organismos conjuntos de las Fuerzas Armadas puestos bajo su dependencia.

- 14.- Intervenir en la proposición de los nombramientos para los cargos superiores de los organismos conjuntos que le están subordinados.
- 15.- Entender en la administración de justicia y disciplina militar, a través de tribunales que de él dependen.
- 16.- Entender en la propuesta de efectivos de las Fuerzas Armadas y su distribución.
- 17.- Participar en la planificación, dirección y ejecución de las actividades productivas en las cuales resulte conveniente la participación del Estado por ser de interés para la defensa nacional.
- 18.- Entender en los estudios y trabajos técnicos y en la formulación y ejecución de las políticas nacionales en lo que hace específicamente a la defensa nacional.
- 19.- Intervenir en la definición de políticas relativas a las actividades productivas que integran el sistema de producción para la defensa.
- 20.- entender en la elaboración y propuesta de los planes tendientes al cumplimiento de los fines de la defensa nacional en las áreas de frontera, así como su dirección y ejecución.
- 21.- Entender conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en la planificación, dirección y ejecución de la actividad antártica.
- 22.- Entender en el planeamiento militar conjunto, la determinación de los requerimientos provenientes del mismo y la fiscalización de su cumplimiento.
- 23.- Entender en la formulación y aplicación de los principios y normas para el funcionamiento y empleo de las Fuerzas Armadas.
- 24.- Entender en el registro, habilitación, fiscalización y dirección técnica de los actos y actividades vinculadas a la navegación por agua y aire en cuanto sean de su jurisdicción.

Además, por la ley de defensa nacional 23554/88, se establece en su Art. 11 que “sin perjuicio de las competencias que le son asignadas en la Ley de Ministerios, el Ministro de Defensa ejercerá la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa nacional que no se reserve o realice directamente el Presidente de la Nación o que no son atribuidas en la presente ley a otro funcionario, órgano u organismo.”

Después de transcurridos dieciocho años desde su aprobación, la ley de defensa fue finalmente reglamentada a través de un decreto del Poder Ejecutivo Nacional en el año 2006. De acuerdo a esta legislación más reciente, - Dec. 727/06 – Reglamentación de la Ley de Defensa-, el Ministerio debe asistir y asesorar al Presidente de la Nación en la conducción militar de la guerra. Asimismo le corresponde al Ministerio de Defensa:

- a) Integrar el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) en los términos y condiciones que establecen la Ley de Defensa Nacional y su decreto reglamentario.
- b) Establecer las condiciones requeridas para desempeñar la Jefatura del Estado Mayor Conjunto y las Jefaturas de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas
- c) Poner a consideración del Presidente de la Nación la evaluación realizada de los antecedentes, calificaciones y desempeño profesional de aquellos que acrediten las condiciones requeridas para ocupar los cargos mencionados en el punto anterior.
- d) Aprobar el mecanismo de selección y la designación del personal que integrará el Estado Mayor Conjunto, y proponer un régimen especial para el mismo.
- e) Elaborar los principios, las normas y/o pautas fundamentales a las que deberá ajustarse el ejercicio de las funciones conferidas al Estado Mayor Conjunto.
- f) Aprobar anualmente el planeamiento estratégico militar.

- g) Aprobar la readecuación de las estructuras orgánico-funcionales de las FFAA.
- h) Poner a consideración del Presidente de la Nación la evaluación realizada respecto de la designación del Comandante Operacional.
- i) Disponer la creación de unidades operacionales.
- j) Promover la readecuación presupuestaria a que diera lugar la conformación del Comando Operacional en el ámbito del Estado Mayor Conjunto.
- k) Ejercer toda función que explicita o implícitamente surja de las leyes que rigen su competencia.

Como se ha intentado demostrar, al Ministro de Defensa y a toda su estructura institucional le competen amplias funciones y tareas que hacen a la planificación del área y al ejercicio de su conducción política. Pero también es necesario precisar su ubicación dentro del sistema de defensa en conjunto y su organización para determinar los límites en el ejercicio de su función.

- 2) *Ubicación del Ministerio de Defensa en el Sistema de Defensa y su organización.*
  - a) *Determinar qué lugar ocupa el Ministerio de Defensa en la estructura del gobierno y dentro del Sistema de Defensa.*
    - i) *Establecer qué instituciones, órganos o dependencias están subordinados al Ministerio de Defensa.*
    - b) *Determinar si el Ministro de Defensa:*
      - i) *Está subordinado a un funcionario superior.*
      - ii) *Asesora o reporta a demás funcionarios.*
      - iii) *Tiene autoridad de mando sobre las Fuerzas Armadas en tiempos de paz y/o en tiempos de guerra.*
      - iv) *Tiene autoridad sobre las fuerzas de seguridad y policiales. Si la tiene:*
        - (1) *Qué tipo de autoridad.*
        - (2) *En qué circunstancias.*
  - c) *Establecer si existen otros cuerpos de asesoramiento o de decisión política que funcionen junto al Ministro de Defensa. Si los hay:*
    - i) *Cómo se componen*
    - ii) *Cuáles son sus atribuciones*

### **Ubicación del Ministerio de Defensa en el sistema de Defensa**

La legislación argentina es clara en cuanto a la delimitación de la estructura del sistema de defensa y de sus componentes.

Según la Ley de Defensa Nacional 23554/88, los integrantes del sistema de defensa nacional son: el *Presidente de la Nación*; el *Consejo de Defensa Nacional*; el *Congreso de la Nación*, (en ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución Nacional para el tratamiento de cuestiones vinculadas a la defensa y permanentemente a través de las Comisiones de Defensa de ambas Cámaras); el *Ministerio de Defensa*; el *Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas*; el *Ejército*, la *Armada* y la *Fuerza Aérea de la República Argentina*; la *Gendarmería Nacional* y *Prefectura Naval Argentina* ( en los términos que prescribe la misma ley); *el pueblo* de la Nación mediante su participación activa en las cuestiones esenciales de la defensa, tanto en la paz como en la guerra de

acuerdo a las normas que rijan la movilización, el servicio militar, el servicio civil y la defensa civil.

De manera que el Ministerio constituye uno de los componentes del Sistema de Defensa, en la medida que asesora y asiste al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, a quien debe elevar informes y memorias de gestión, así como el proyecto de presupuesto. Pero por otro lado, también el Ministerio de Defensa tiene la obligación de integrar al Consejo de Defensa Nacional (CODENA). Según la legislación vigente, el CODENA debe estar presidido por el *Presidente de la Nación* quien adopta las decisiones en todos los casos. Debe estar integrado por el *vicepresidente de la Nación*, los *ministros del Gabinete nacional* y el responsable del *organismo de mayor nivel de inteligencia*. El ministro de Defensa puede ser acompañado por el *Jefe del Estado Mayor Conjunto* y los *jefes de Estados Mayores Generales* cuando el ministro lo considere necesario. Los *presidentes de las comisiones de defensa* del parlamento, uno por el bloque de la mayoría y otro por la primera minoría también están facultados para integrar el Consejo de Defensa Nacional. Por otra parte, el Presidente de la Nación puede determinar la participación de otras autoridades e invitar a miembros de otros poderes y personas cuyos conocimientos o competencias considere de utilidad para los asuntos específicos que hubieran de tratarse.

El CODENA es un órgano que formalmente debería asesorar al Presidente en la determinación de los conflictos, de las hipótesis de conflicto y de guerra así como también en la adopción de las estrategias, en la determinación de las hipótesis de confluencia y en la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución. Para cumplir con esta función, el CODENA debería tener en cuenta un programa de mecanismos de alerta, que contemple las situaciones de conflicto previsibles y las respuestas consiguientes y ajustadas, para cada situación.

La reglamentación de la ley de defensa establece que es competencia del CODENA asesorar al Presidente en la determinación de los lineamientos básicos de la política de defensa nacional, especialmente a través de la elaboración de informes, evaluaciones, dictámenes y proyectos que identifiquen situaciones de riesgo que puedan afectar la soberanía e independencia nacional, proponiendo en tales casos las medidas o acciones que se estimen necesarias para su resolución.

Según esta reglamentación, la convocatoria al CODENA es atribución exclusiva del Presidente, quien solicitará la intervención del Ministerio de Defensa a efectos de asegurar la coordinación de los requerimientos derivados de dicha convocatoria.

Por su parte, Presidente podrá requerir al CODENA la preparación de un diagnóstico de la situación estratégica nacional, en el que se deberán especificar los actores, situaciones y tendencias que, ya sea en el plano regional o global, puedan interesar a la defensa nacional. Sin embargo, el Ministerio de Defensa tendrá a su cargo la elaboración final de este documento. Los informes, documentos y propuestas elaborados por el CODENA son elevados al Presidente.

Aún más, el Presidente podrá disponer en cualquier oportunidad la actualización o ampliación del referido informe. El Ministerio de Defensa tiene la responsabilidad de la

coordinación integral, ejerciendo la función de Secretaria del Consejo de Defensa Nacional (SECODENA), y empleando para ello los recursos y la estructura correspondiente al Ministerio de Defensa. Además el CODENA, a través de la SECODENA, puede conformar grupos de trabajo específicos de carácter interinstitucional para la elaboración de informes o documentos especiales. La SECODENA puede solicitar a cualquier dependencia del sector público nacional la información y los antecedentes que estime necesarios para el cumplimiento de las labores asignadas, quienes estarán obligados a suministrarla en el plazo que se les indique. También puede solicitar información a cualquier dependencia de la administración provincial y municipal.

En cuanto a las fuerzas armadas como instrumento militar de la defensa, los jefes de Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas dependen, según la ley de defensa nacional, del ministro de Defensa, por delegación del Presidente, comandante en jefe de las fuerzas armadas y mantendrán relación funcional con el Estado Mayor Conjunto, a los fines de la acción militar conjunta. Los jefes de Estados Mayores Generales de las FFAA, son designados por el Presidente entre los Generales, almirantes y brigadieres del cuerpo de comando en actividad.

Como se vio, según se deriva de las normas vigentes, el Ministerio de Defensa tiene amplias potestades en cuanto a la reunión de información en los canales horizontales (del resto de ministros de gabinete y de los cuerpos legislativos) como en el canal vertical, con la capacidad de requerir y obtener información de otras dependencias de gobierno nacional, provinciales y municipales, como también de las propias fuerzas armadas que se encuentran bajo su conducción. Todos estos recursos están disponibles para la planificación estratégica que se requiere en el ámbito de la defensa nacional.

Sin embargo, la realidad política se alejó bastante de esta descripción que hacen las normas jurídicas. Por ejemplo, el CODENA permaneció largamente inactivo, ya que no fue convocado desde la aprobación de la ley de defensa, hasta recientemente, luego de que fuera decretada su reglamentación. De modo que, este órgano cuyos fines y composición están establecidos en la legislación vigente, por largo tiempo no tuvo una existencia real y no funcionó según lo establece la norma. Una de las razones plausibles puede haber sido precisamente la falta de reglamentación de la ley de defensa. Otra causa puede atribuirse a su propia disfuncionalidad, lo que llevó en consecuencia a que la norma no se cumpla. No obstante lo dicho, luego de aprobado el decreto reglamentario, el CODENA fue convocado en una reunión inaugural plenaria el 30 de noviembre de 2006. Desde ese momento, el CODENA se abocó a la elaboración del informe pedido por el Presidente Kirchner, cuando se dictó el decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional.

Según palabras de la Ministra de Defensa Nilda Garré, al encabezar la primera reunión del Consejo de Defensa Nacional (CODENA), que puso en marcha este organismo, “la sanción de la Ley de Defensa N° 23.554 en 1988 marcó un hito importante -del que debe destacarse especialmente el consenso político logrado-. No obstante, la falta de reglamentación de la misma así como la no puesta en funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) establecido en la ley... son ejemplos harto demostrativos de la falta de voluntad política del poder civil para hacerse cargo del gobierno de la defensa”. También la ministra destacó que “como consecuencia de la reglamentación, fue convocado

después de 18 años de vigencia formal de la Ley, el CODENA. Efectivamente, a través del Decreto 1168/06, el Poder Ejecutivo de la Nación le requirió al CODENA que, en cumplimiento de su misión, le prepare un diagnóstico comprensivo de la situación estratégica nacional, en el cual se especifiquen y describan los actores, las situaciones y las tendencias que, tanto en el ámbito global como regional, puedan interesar a la defensa nacional.”<sup>4</sup>

Durante este proceso, las instituciones participantes<sup>5</sup> entregaron su contribución al “Diagnóstico Compresivo de la situación Estratégica Nacional desde la perspectiva de la Defensa Nacional”- tal su nombre oficial- y Defensa estructuró el texto conjunto con los aportes de los diversos sectores del Estado. El documento fue elaborado por la SECODENA durante casi un año, se maneja con carácter de “documento reservado” y fue posteriormente elevado al Presidente de la República. En el lapso de tiempo mencionado se realizaron encuentros bilaterales entre Defensa y los distintos miembros del CODENA, a los efectos de analizar los datos, documentos e informes que fueron elaborados como aportes sectoriales.

En función del análisis de la información reunida por la SECODENA, para la elaboración del documento, se avanzó en la identificación de factores de carácter estructural y de naturaleza tanto orgánica como funcional que pueden impactar negativamente de forma mediata o inmediata en los asuntos de la defensa nacional. Entre ellos se señaló:

- a) la dimensión institucional del sistema de defensa, y las características de la infraestructura institucional del Ministerio de Defensa, como así también las del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas;
- b) el marco normativo de la defensa y el proceso de consolidación de un marco doctrinario para la Defensa Nacional;
- c) el proceso de integración sistémica del Instrumento Militar;
- d) la capacidad operacional, apoyo a la capacidad operacional y sostenimiento logístico (transporte, mantenimiento, vigilancia de los espacios terrestres, marítimos y aéreos en función de la defensa, etc.) de las Fuerzas Armadas;
- e) el estado de las actividades de investigación y desarrollo en el ámbito de la defensa, en sus diferentes niveles: ministerio y Fuerzas Armadas;
- f) la incidencia de la infraestructura nacional de transporte sobre la movilidad estratégica del instrumento militar y sobre las capacidades de despliegue y sostenimiento de los medios militares en el marco de operaciones de Defensa Nacional;
- g) el proceso tendiente a concentrar a las Fuerzas Armadas en actividades de naturaleza propiamente militares;
- h) las capacidades del instrumento militar para cumplir con las responsabilidades respecto de los ciudadanos y bienes nacionales en terceros países, en aguas internacionales y en el espacio aéreo internacional
- i) el estado de las capacidades del instrumento militar para cumplir, en caso de oportuno requerimiento, con sus misiones subsidiarias de apoyo a la comunidad en caso de

---

<sup>4</sup> Información de Prensa N° 235/06 Garré puso en marcha el Consejo de Defensa Nacional

<sup>5</sup> El CODENA está encabezado por el Presidente de la República, constituyéndose el Ministerio de Defensa, en su Secretaría y está integrado por los Ministros del Poder Ejecutivo, el secretario de Inteligencia, los jefes de los Estados Mayores Conjunto y de las Fuerzas Armadas y los presidentes de las Comisiones de Defensa de las Cámaras de Senadores y de Diputados de la Nación.

catástrofes o emergencias humanitarias, de participación en operaciones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas o en operaciones de colaboración con el sistema de seguridad interior tal como lo establece la Ley de Seguridad Interior;

j) los diagnósticos, legislación y políticas concretas que cada uno de los estados sudamericanos posee en materia de defensa;

k) los procesos de profundización de la cooperación militar y de la confianza mutua bilateral en el ámbito subregional;

l) los procesos de modernización militar encarados por países del ámbito regional y subregional;

m) un contexto internacional de creciente demanda de operaciones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas, con consecuente incremento de la afectación de medios humanos y materiales del instrumento militar, en caso de eventual mayor nivel de compromiso y participación en las mismas.<sup>6</sup>

A los fines de nuestro análisis, es interesante subrayar la importancia que se le ha dado, para la comprensión de la situación estratégica de la defensa nacional, a los puntos a) y b) que constituyen el núcleo de este trabajo, y son parte de la metodología elaborada para el análisis de los ministerios de defensa.

Como se observó a lo largo de este apartado el ministerio de defensa cuenta con amplios instrumentos jurídicos, que determinan funciones y obligaciones, y de por sí, concentran, según las normas, un conjunto de atribuciones que hacen a la definición de la defensa y a la conducción del área. También tiene facultades de acceso a información y la posibilidad de reunir aportes de distintas dependencias del gobierno. Esto nos permite concluir que las capacidades existentes no aplicadas adecuadamente para el cumplimiento de sus objetivos, no se deben a la falta de una estructura legal que las ampare. En principio, no hay un vacío legal que justifique una conducción política devaluada. En otras palabras, la descripción que se hizo hasta aquí del caso argentino, indica que el problema de la conducción política en el campo de la defensa, no se trata de más o mejores normas, sino de la aplicación efectiva de toda una amplia estructura legal vigente, que supera con creces a los marcos normativos de los países de la región. No obstante, la propia experiencia argentina muestra una expansión creciente de ese marco legal, que incluye nuevas leyes, decretos, resoluciones ministeriales y directivas.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Información de Prensa N° 229/07, Garré eleva al Presidente el Documento Estratégico de la Defensa Nacional, 14/09/07

<sup>7</sup> Durante el año 2006 se dictaron nuevas normativas para el área de defensa, entre ellas se destacan, la ya mencionada reglamentación de la Ley de Defensa Nacional y la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. La primera planteó una situación controvertida porque establece algunas diferencias con el contenido de la Ley de Defensa, lo que significaría en la práctica, otra ley con lineamientos incongruentes con la anterior. Por ejemplo, en la ley de defensa se determinaba que el sistema estaba principalmente “orientado a enfrentar a las agresiones de origen externo,” para diferenciarlo del ámbito de la seguridad interior. En cambio, en la reglamentación se limita esa realidad al definir que solo debe “orientarse estructural y organizativamente hacia la conjuración de situaciones de agresión externa perpetradas por fuerzas armadas de otro Estado”. En otro aspecto, el decreto de reglamentación también apunta al objetivo de reforzar el planeamiento militar conjunto pero otorga más poderes y funciones al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO) de lo previsto originalmente en la Ley de Defensa. Por ejemplo, el EMCO deja de ser un órgano que “asiste y asesora” al Ministro de Defensa en materia de estrategia militar, para pasar a tener un “protagonismo vital” como “máxima instancia de asistencia y

Pero por otra parte, el caso del CODENA, demuestra que una aproximación al sistema de defensa y al papel del ministerio a través de la lectura de la normativa jurídica es completamente insuficiente y errónea. Existe aún una amplia brecha entre lo diseñado en el plano legal con lo efectivamente implementado en la práctica (aunque esto es común por cierto en muchos elementos de los sistemas jurídicos).

Analizar la práctica real de la conducción política nos lleva a apreciar que tipo de ejercicio de mando y a que modelo se acerca la experiencia del caso argentino. Como señalan Barrachina y Rial (2006) desde el punto de vista del análisis comparado, los ministerios de defensa y su capacidad legal de mando presentan dos tipos diferenciados. Uno de los modelos existentes indica que hay ministerios que funcionan solamente como enlaces entre oficinas del Poder Ejecutivo y las organizaciones militares, que efectivamente mantienen autonomía. La práctica indica que esos ministerios son órganos de administración y no mandos de las Fuerzas Armadas. El segundo modelo es el de un ministerio que conduce efectivamente los organismos militares. Desde esta última perspectiva no suele importar tanto que la figura al frente del ministerio sea civil o militar, sino con qué actitud se maneja, si como miembro de las fuerzas armadas o su vocero, o como conductor político de las mismas. Es decir, si se trata de un dominio formal o real. (Barrachina y Rial, 2006).

Es difícil asumir una posición determinante para el caso argentino, porque la situación concreta ha ido variando según los contextos políticos e históricos determinados (Donadio, 2008). Tampoco se trata de evaluar exclusivamente las capacidades personales de mando o el liderazgo institucional del ministro sobre el sector. Más bien, se requiere un enfoque amplio que incluya a las capacidades institucionales del ministerio y su impacto en la conducción y gestión del área. En este sentido, parecen oportunas las afirmaciones de Garreta (2008) para quien, históricamente, el ministerio de defensa en Argentina ha sido una institución débil, poco desarrollada, con escasa calidad de sus recursos tanto administrativos como humanos y sin capacidad para la conducción de la política pública del

---

asesoramiento en materia militar del Presidente de la Nación”. Pero el EMCO también tiene el “control funcional sobre las Fuerzas Armadas, con autoridad para impartir órdenes, pudiendo disponer de los medios para el cumplimiento de las misiones encomendadas en el marco del planeamiento estratégico militar.” Además con esta reglamentación los Jefes de los Estados Mayores Generales de Ejército, Armada y Fuerza Aérea, que deben asesorar al EMCO en el planeamiento militar conjunto, se dedicarán exclusivamente a “alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición, para garantizar su eficaz empleo,” pero los medios humanos y materiales estarán determinados por el diseño del Instrumento Militar que será responsabilidad del EMCO. En ambos casos se trata de atribuciones que no estaban presentes en la ley original. La otra medida es el Decreto 1691/2006 que aprueba la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas donde se establecen las misiones principales y subsidiarias de las fuerzas armadas, las funciones del EMCO y los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas y los lineamientos generales para el rediseño del instrumento militar. Sobre este punto se determina como objetivo el desarrollo de un perfil defensivo propio, un proceso de modernización que priorice el planeamiento y la acción militar conjunta, y que se efectúe en función del criterio de "capacidades" en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto. Lo paradójico del caso es que primero se dictó la Directiva sobre organización y funcionamiento de las fuerzas armadas y luego se convocó al CODENA para que elabore un diagnóstico comprensivo sobre la situación estratégica del país, cuando el procedimiento de elaboración estratégica y de definición de política es exactamente a la inversa. Otras resoluciones y decretos anunciaron reestructuraciones en el campo de la educación militar. Sobre estos puntos se puede ampliar en Llenderozas, E. (2007a).

sector defensa. La preocupación por las capacidades institucionales y no meramente las cualidades de mando del ministro, nos lleva al siguiente apartado.

- 3) *La estructura institucional del Ministerio de Defensa y los medios disponibles.*
- a) *Establecer si existe una ley que la regula.*
  - b) *Diferenciar las áreas en que se divide el Ministerio de Defensa y su organigrama.*
  - c) *Diferenciar las jerarquías de responsabilidad y decisión.*

### **La estructura del Ministerio de Defensa: órganos y funciones**

A lo largo de su historia, el ministerio de Defensa de Argentina ha ido variando su estructura institucional, en parte debido a procesos de modernización y reforma del estado, en parte también por necesidades funcionales derivadas de objetivos políticos de gestión y programas de gobierno.

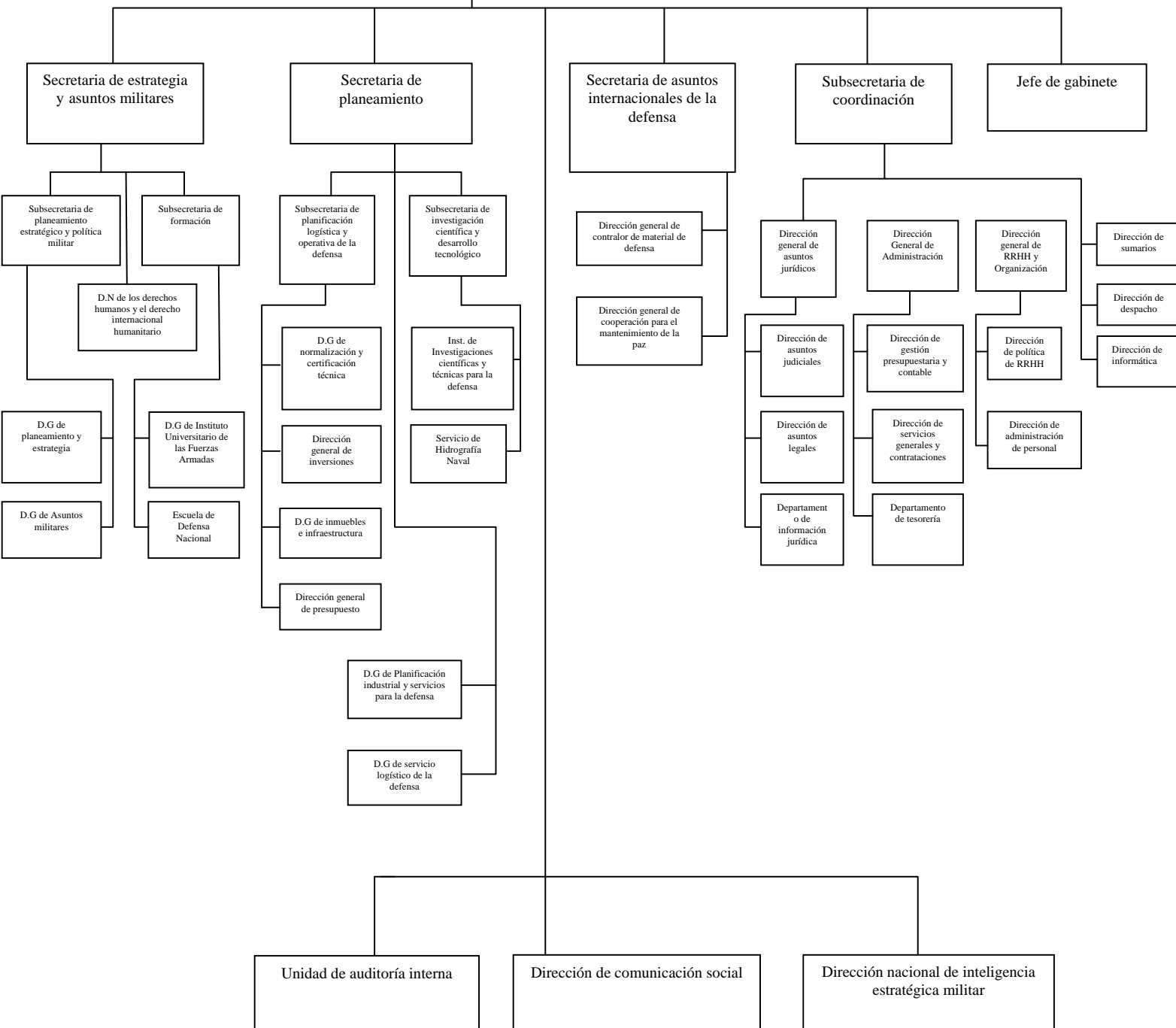
Actualmente, el ministerio de defensa ha extendido significativamente su estructura, ampliando el número de dependencias a su cargo. A través de una decisión reciente, el decreto 1451/08 del 10 de septiembre de 2008, se ha ampliado el organigrama ministerial con la creación de nuevas subsecretarías y direcciones nacionales.

En primer lugar, a las ya existentes Secretaría de Planeamiento y Secretaría de Asuntos Militares (ahora rebautizada como Secretaría de Estrategia y de Asuntos Militares), se ha sumado una Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa.

En segundo lugar, se han creado tres subsecretarías nuevas, (Formación; Planificación Logística y Operativa de la Defensa e Innovación Científica y Tecnológica) que se sumaron a la existente Subsecretaría de Coordinación. Como se observa en el cuadro siguiente, el crecimiento de la estructura institucional es aún mayor en el tercer escalón ministerial, con la suma de 14 direcciones generales. A partir de esta decisión, la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar y la Dirección de Comunicación Social dependen directamente del Ministro de Defensa, mientras que la Dirección Nacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario queda bajo jurisdicción de la Secretaría de Estrategia y de Asuntos Militares. El resto de las direcciones generales dependen de una Secretaría o bien se encuentran bajo la órbita de una Subsecretaría.

## Estructura Orgánica según Decreto N° 1.451/08

Ministra de Defensa



Las tres áreas principales en las que se ha reorganizado el ministerio son: asuntos militares; planificación y logística de la defensa; y asuntos internacionales. Una cuarta área, a cargo de una subsecretaría corresponde a la administración y recursos humanos del ministerio.

El Secretario de Estrategia y de Asuntos Militares, es en la práctica el viceministro de Defensa. Tiene como funciones las de elaborar la política de Defensa Nacional y la dirección del planeamiento estratégico. Ejerce el cargo de la SECODENA y hace el planeamiento militar conjunto. Sus dos grandes áreas de competencia son por un lado, el planeamiento estratégico y la política militar, por el otro la formación y educación militar. Formula el plan de movilización nacional, es responsable de su ejecución en el caso de guerra, y participa, con otras dependencias del Estado, en la planificación y coordinación de la defensa civil. También se ocupa de la estructura del personal militar y civil de las Fuerzas Armadas, así como del despliegue de las Fuerzas. Se hace cargo de administrar la justicia y disciplina militar a través de sus respectivos órganos. Todas estas funciones son ejecutadas a través de su Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Política Militar.

En el campo de la educación, determina las políticas de enseñanza de la Defensa Nacional y de formación e instrucción militar en todos sus niveles. Interviene en la formulación de los planes de capacitación que deben llevarse a cabo en el ámbito de las Fuerzas Armadas en general y en particular los referidos a derecho humanitario y derechos humanos, a través de la Subsecretaría de Formación y la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Interviene también en el asesoramiento y en la elaboración de los informes relativos a las causas referidas a personal militar que se tramiten ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya que se ocupa de la problemática de los Derechos Humanos vinculada con las Fuerzas Armadas.

La Secretaría de Planeamiento, a través de sus subsecretarías y direcciones generales, determina las políticas de adquisición de los sistemas de defensa y las políticas en materia de logística militar. Se ocupa de administrar el Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P), efectuando la coordinación y el control de los requerimientos de la defensa nacional. Formula la programación del presupuesto de las Fuerzas Armadas y coordina los organismos científicos y tecnológicos del área del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas. También supervisa la administración de las empresas, sociedades, participaciones accionarias y todo ente de producción o servicios de la jurisdicción. Realiza convenios de cooperación en las áreas industrial, tecnológica y comercial, controlando su ejecución. Controla las políticas referidas a bienes inmuebles de la jurisdicción.

Finalmente la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa se ocupa de la negociación de acuerdos bilaterales, de asesorar en la negociación de instrumentos multilaterales referidos a defensa y participa en la formulación de la posición argentina en lo relativo a acuerdos de desarme. Interviene en la aprobación de los acuerdos bilaterales y/o multilaterales celebrados por el Estado Mayor Conjunto (EMCO) y los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas. También efectúa la planificación y seguimiento de los Ejercicios Conjuntos Combinados y/o Ejercicios Específicos Combinados en las que participen otras fuerzas armadas extranjeras y de las Operaciones Militares de Paz en que participen las Fuerzas Armadas Argentinas. Asimismo se ocupa de los temas inherentes a la participación del personal del Ministerio de Defensa o de las

Fuerzas Armadas en la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, o en órganos bilaterales y multilaterales en Operaciones Militares de Paz. Estas últimas funciones las realiza a través de la Dirección General de Cooperación para el Mantenimiento de la Paz.

### ***Agencia logística***

Una mención especial, y como ejemplo de la expansión institucional que viene experimentando el Ministerio de Defensa, merece el anuncio de una reforma logística integral del sector, a través de la creación de la Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa. El modelo fue tomado de experiencias de países como Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá y Australia, que cuentan desde hace años con sus propias agencias logísticas, como así también de los casos de Francia, España e Italia que centralizaron los sistemas logísticos en órganos de sus Ministerios de Defensa. La reforma tiene como objetivos, por un lado racionalizar, optimizar y transparentar las compras de equipos y suministros de las fuerzas armadas, al centralizarlas en un organismo sometido a controles técnicos y jurídicos. Por el otro, se busca superar el accionar segmentado de las tres fuerzas y las funciones superpuestas en la órbita del ministerio de defensa.

La idea es que esta Agencia Logística de la Defensa sea un organismo superior y centralizado, bajo jurisdicción del propio Ministerio, que facilite la perspectiva conjunta de las funciones de abastecimiento (PACIC Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes), mantenimiento (SICAMAN Sistema de Capacidades de Mantenimiento), almacenamiento y otras relacionadas con la genética de incorporación de sistemas de armas (SIGID Sistema Integral de Gestión de Inversiones de Defensa).

La meta fundamental de esta agencia es lograr la consolidación de requerimientos y la gestión consolidada de contrataciones, generando economías de escala y mejorando las condiciones de negociación del sector como cliente único.<sup>8</sup> Es decir, “centralizar las compras de todos los bienes y servicios de uso común de las Fuerzas Armadas”.<sup>9</sup>

Según estimaciones de quienes están instrumentando esta propuesta, la Agencia Logística requerirá de una dotación de personal aproximada de 500 personas, un número cercano al total actual del Ministerio de Defensa, lo que plantearía fuertes dudas sobre la viabilidad y sustentabilidad general del proyecto. Sin embargo, la propuesta del ministerio de defensa es que la Agencia Logística se convierta en un destino militar masivo para el personal de las Fuerzas Armadas, creando una nueva forma de articulación cívico-militar en la gestión de la logística.<sup>10</sup>

Recientemente una Comisión de Asesoramiento Técnico encabezada por el subsecretario de Planificación Logística y Operativa de la Defensa, e integrada por treinta oficiales superiores de las tres fuerzas elaboró el “Informe Para La Modernización del Sistema Logístico de la Defensa” donde se describen los lineamientos generales de la propuesta.

---

<sup>8</sup> Información de Prensa N° 161/08 Garré explicó los fundamentos de la Agencia Logística de la Defensa 04/07/08

<sup>9</sup> Información de Prensa N° 163/08. Garré exaltó la creación de la Agencia Logística 08/07/08

<sup>10</sup> Información de Prensa N° 278/08, “Garré clausuró Seminario Internacional sobre Modernización de la Defensa.” 31/10/2008

“Existía una histórica desarticulación del planeamiento y ejecución de las funciones logísticas en las propias Fuerzas Armadas, sin los necesarios lineamientos superiores que las integraran, dotaran de coherencia sistémica y eficiencia administrativa, y garantizaran la interoperabilidad de los medios.”<sup>11</sup>

Como se vio, el ministerio ha diferenciado las tareas bajo su jurisdicción, creando nuevas secretarías y direcciones generales, esto sumado a la incorporación de más personal, ayudaría al cumplimiento eficiente de las actividades bajo su responsabilidad. Sin embargo, como se verá en el apartado siguiente, hay algunos indicios que muestran que una mayor estructura institucional no necesariamente se traduce en resultados más eficaces y eficientes.

*Vínculos con el resto de la estructura del gobierno.*

*d) Diferenciar los tipos de canales de comunicación entre el Ministerio de Defensa y las otras instituciones del gobierno (Secretarías y Parlamento) a través:*

- i) Del intercambio de información entre ellas.*
- ii) De la coordinación de las políticas y decisiones.*

### **Relaciones Inter-institucionales**

El vínculo más institucionalizado del ministerio de Defensa con otros poderes del Estado se lleva a cabo con el Parlamento. Con respecto a este punto existe una amplia investigación desarrollada por RESDAL y SER en el 2000, sobre el Parlamento y la Defensa, particularmente el rol de las comisiones parlamentarias.

Recordemos sólo que según la Constitución Argentina es atribución del Congreso autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz, fijar las fuerzas armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno. Asimismo, es el Congreso el que autoriza la introducción de tropas extranjeras en el territorio argentino y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él. Por otra parte, al Senado le corresponde autorizar al presidente de la Nación para que declare en estado de sitio, en uno o varios puntos del país en caso de ataque exterior y es el que otorga acuerdo a la designación de empleos o grados oficiales superiores de las fuerzas armadas.

Actualmente, el nexo entre el Ministerio de Defensa y el Congreso está formalizado a través de enlaces civiles, designados por la ministra de defensa en las comisiones de defensa de ambas cámaras, que monitorean cuestiones referidas a acuerdos para la designación de oficiales superiores, y hacen el seguimiento del proceso de elaboración de legislación específica, como recientemente la derogación del Código de Justicia Militar, o la aprobación de la ley que autoriza la salida de tropas para cumplir con misiones de paz, etc. Este mecanismo fue modificado mediante resolución ministerial Nro 529 del 2006, que cambió integralmente el sistema de enlace del Ministerio de Defensa con el Poder Legislativo que estaba entonces en vigor. El anterior sistema contaba con oficiales de enlace designados por los Jefes de los Estados Mayores Generales de cada una de las Fuerzas Armadas. La medida fue tomada para “establecer un nuevo orden operativo en esta

---

<sup>11</sup> Información de Prensa N° 278/08, “Garré clausuró Seminario Internacional sobre Modernización de la Defensa.” 31/10/2008

cartera para el adecuado ejercicio de tales vínculos con el legislativo.” La Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Política Militar eleva a la Ministra una propuesta de funcionarios que bajo su dependencia se desempeñarán como enlaces y por otra parte, solicita al EMCO la elevación de la propuesta de un oficial militar que colaborará con los funcionarios civiles que ocupen el cargo de enlaces.<sup>12</sup>

Sucesos recientes demostraron que el mecanismo de enlace necesita corregir algunas deficiencias a la hora de lidiar con un poder como el legislativo. Reconocer los tiempos y las dinámicas propias del proceso de negociación política de los legisladores, es un prerequisite fundamental. De lo contrario, el mecanismo se mostrará completamente disfuncional, porque no logra cumplir eficientemente sus objetivos.

Durante los meses de septiembre y octubre las fuerzas armadas argentinas quedaron fuera de varios ejercicios militares de la región debido a que el Congreso no aprobó a tiempo la ley de autorización de salida de tropas al exterior. La Fuerza Aérea no pudo participar del mayor ejercicio aéreo de la región, el Cruzex IV 2008 que se realizó en Brasil. Después de seis meses de planificación, los aviones de la Fuerza Aérea quedaron en tierra, sin poder participar del operativo junto a cazabombarderos de Francia, Chile, Venezuela y Brasil. La frustración para la Fuerza Aérea fue enorme porque tenía prevista la participación en Brasil de cinco cazabombarderos A4, un avión Hércules como transporte y otro en condición de reabastecedor de combustible en vuelo, práctica que de por sí tenía una gran importancia para adiestrar pilotos. Frente a esta situación, el Ministerio de Defensa de Brasil tuvo que informar, por medio de un comunicado, que "la Fuerza Aérea Argentina no participará de la Fuerza de Coalición con las seis aeronaves inicialmente previstas, pero continuará actuando en diversos sectores de planeamiento de la operación". La Argentina, entonces, fue el único país que participó sin aviones de un ejercicio internacional organizado por Brasil cuya característica distintiva y excluyente es la actividad desarrollada por las aeronaves participantes.<sup>13</sup>

Los militares argentinos “sintieron el momento como un papelón internacional” frente a sus pares de la región. Es que el adiestramiento de los 80 aviones de combate, el más importante de América latina, tenía previsto realizarse por primera vez con un sistema de software ICC (Información, Comando y Control), desarrollado completamente por oficiales, suboficiales y personal civil integrantes de la Fuerza Aérea Argentina. Esa situación forzó la necesidad de que sí o sí estuviesen presentes en Brasil los operadores del sistema para evitar la anulación del ejercicio, por lo que el Ministerio de Defensa tuvo que permitir el viaje de una delegación de oficiales, aunque las aeronaves argentinas no pudieron viajar.<sup>14</sup>

La situación, al borde del escándalo internacional, obligó a que la ministra de defensa se comunicara con el jefe del bloque de diputados oficialistas para exponerle la urgencia que requería la aprobación de los ejercicios militares, una lista de operativos que tenían

---

<sup>12</sup> Información de Prensa N° 117/06, El Ministerio de Defensa designará nuevos enlaces ante el Congreso. 02/06/06

<sup>13</sup> La Nación, “Ejercicios militares frustrados”, 12/11/2008

<sup>14</sup> La Nación, “La Argentina, afuera de un ejercicio militar regional por desinterés del Congreso”, 2/11/ 2008.

aprobación en el Senado desde comienzos de octubre. La ley de autorización fue finalmente aprobada en noviembre.<sup>15</sup>

Además de la Fuerza Aérea, también se vio afectada la Armada, que debió suspender dos ejercicios con Chile, particularmente importantes porque se realizarían a 30 años del conflicto por el canal de Beagle. Por otra parte, Brasil tuvo que sostener el ejercicio naval Fraternal hasta la llegada a Río de Janeiro de las naves argentinas, que estaban listas para partir apenas se aprobara la ley correspondiente. Las autoridades brasileñas tuvieron paciencia para prolongar el operativo pese que sus pares argentinos no podían asegurar la fecha en la cual el Congreso daría la aprobación. Los militares de todos los países de la región estaban esperando el tratamiento en el Congreso argentino del permiso de los ejercicios. Es que los atrasos en la aprobación legislativa no afectaban sólo la planificación argentina, sino también los planes de entrenamientos de las fuerzas vecinas.<sup>16</sup>

Los jefes militares consideran que debe haber un cambio en el sistema de permisos para ejercicios con tropas extranjeras, para que tenga un mecanismo más dinámico. Hasta ahora el Congreso autoriza por ley la salida de efectivos militares para participar en los ejercicios propuestos por el Ministerio de Defensa, en un listado que abarca un período de doce meses.<sup>17</sup>

Ya sea porque el Ministerio de Defensa envió con poca anticipación las propuestas al Legislativo, o porque los enlaces no fueron eficientes en el seguimiento de la cuestión o bien por la falta de interés de los legisladores, el resultado del proceso ha dejado en claro que la coordinación entre ambos poderes fue completamente disfuncional e ineficiente, afectando la imagen internacional del país y el prestigio particular de las fuerzas armadas argentinas. La prensa local fue particularmente crítica con la situación, señalando que “la desidia y el desinterés demostrados por el Ministerio de Defensa -y los miembros de las comisiones de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Cámara de Diputados han puesto nuevamente al país al borde de otro papelón internacional.”<sup>18</sup>

Este problema no es nuevo, ya en años anteriores hubo urgencias para contar con la legislación de aprobación específica, pero en lo que va de este año se perdieron cinco misiones al exterior. En general los ejercicios están orientados a la preparación de las fuerzas militares para escenarios de guerra, de ayuda humanitaria y de integración de fuerzas multinacionales de paz, pero también sirven para el adiestramiento y el desarrollo de doctrinas y operaciones comunes con otros países. Los ejercicios internacionales son una oportunidad para aumentar el entrenamiento de los efectivos militares, particularmente en momentos en que las dificultades presupuestarias y el deterioro de las capacidades militares están provocando que decenas de aviadores, marinos y militares dejen las fuerzas, tentados por mejores sueldos en empleos civiles.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Informe de Prensa 286/08, El Congreso aprobó la realización de ejercicios militares con tropas extranjeras. 7/11/2008

<sup>16</sup> La Nación, “La flota de mar reanuda los ejercicios internacionales”, La Nación, 8/11/2008

<sup>17</sup> La Nación, “La Argentina, afuera de un ejercicio militar regional por desinterés del Congreso”, 2/11/2008.

<sup>18</sup> La Nación, “Ejercicios militares frustrados”, 12/11/2008

<sup>19</sup> La Nación, “La Argentina, afuera de un ejercicio militar regional por desinterés del Congreso”, 2/11/2008.

El ejemplo muestra que la falta de coordinación entre el Ministerio de Defensa y el Poder Legislativo, se contraponen con el objetivo estratégico anunciado de converger en políticas comunes de defensa con los países vecinos y facilitar el camino hacia la integración regional. La extensión de la estructura institucional del Ministerio, con más dependencias que apuntan a una mayor diferenciación de tareas, y el cambio de enlaces militares a civiles en el legislativo, no han mejorado sustancialmente la eficiencia y celeridad en el proceso decisorio. Por el contrario, puede haber incrementado el nivel de burocratización en las instancias previas a la autorización legislativa.

Con el resto de los órganos del poder ejecutivo, las relaciones institucionales más permanentes son con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, con el Ministerio de Economía y actualmente con la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Con el primero se produce un solapamiento permanente de representación y actividades vinculadas con el exterior. Esta ha sido una tendencia histórica, pero ha habido períodos de mayor o menor convivencia y coordinación. Actualmente existe, un mecanismo formal, institucionalizado y permanente que debería tratar de forma periódica las cuestiones referidas al plano externo, pero no funciona activamente. En este sentido, la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa, podría concentrar en un área específica, bajo la responsabilidad de un funcionario de alto rango, el tratamiento y seguimiento de las cuestiones externas, así como todo el proceso de negociación y coordinación con la Cancillería, sin embargo, estas tareas no se encuentran entre los objetivos y funciones asignadas formalmente para este órgano.<sup>20</sup>

Tampoco existen canales formales establecidos de negociación e intercambio de información con el Ministerio de Economía. Todas las decisiones presupuestarias, autorizaciones de gastos e incrementos en las remuneraciones del personal del sector son acordados a través de un proceso informal de construcción de consenso, y luego de arduas negociaciones, habitualmente llevadas a cabo por la Secretaría de Planeamiento ante el Ministerio de Economía. Aunque en algunas ocasiones, las gestiones referidas a la autorización de aumentos de los salarios y remuneraciones del personal militar, han sido efectuadas directamente por la Ministra de Defensa previa autorización del más alto nivel político, la instancia presidencial.<sup>21</sup>

- e) *Determinar y analizar los recursos humanos (civiles y/o militares) que integran el Ministerio de Defensa:*
  - i) *Cuál es su composición.*
  - ii) *Cuál es el nivel de educación.*
  - iii) *Determinar si tienen formación específica en el área de seguridad y defensa.*

---

<sup>20</sup> Ver Objetivos de la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa. [http://www.mindef.gov.ar/areas\\_sec\\_asuntosinternacionales.html](http://www.mindef.gov.ar/areas_sec_asuntosinternacionales.html)

<sup>21</sup> La Nación, "La agenda del Ministerio de Defensa. Cambios en salarios militares. La ministra Garré dijo que eliminará los suplementos." 9/11/2007. La Nación, "Ante la posibilidad de nuevos juicios. Aumento para militares retirados. El Gobierno decidió un incremento del 11 % para militares y fuerzas de seguridad" 27/12/2006.

- iv) *Analizar si existen programas de capacitación por parte del Ministerio de Defensa.*
- v) *Caracterizar del proceso de selección del personal.*

### **Recursos humanos**

En general, en América Latina este es un punto central que determina las capacidades globales de conducción política del sector de la defensa. La escasa formación específica del personal del ministerio de defensa es otro factor burocrático interno que debilita el mando sobre las autoridades militares. En algunos casos los funcionarios civiles estables de los ministerios sólo son capacitados en programas comunes al resto de la administración pública nacional. Es un problema extendido que los ministerios de defensa no provean programas de formación de civiles en temas como formulación y ejecución de políticas o ejecución y control presupuestario de la defensa.

En la mayoría de los casos los ministerios de defensa no cuentan con un cuerpo de funcionarios profesionales con capacitación específica del área, más allá del conocimiento y del saber técnico profesional adquirido con el tiempo de permanencia en la institución. Sin duda, este aspecto crea una diferencia importante con respecto al tipo de formación permanente que reciben los oficiales superiores de las fuerzas armadas, quienes son sus contrapartes en el diálogo y en la negociación intra-burocrática. Esta situación plantea una marcada desigualdad y un desequilibrio entre los funcionarios civiles y los militares.

En el caso de Argentina, el Ministerio de Defensa es una dependencia del estado de baja dotación de personal medido en términos relativos. Actualmente, el personal civil que lo compone está constituido de la siguiente forma: 497 agentes de planta permanente con la misma estabilidad laboral del resto de la administración pública nacional, 160 agentes contratados por períodos transitorios, 34 pasantes y 20 agentes de contratación de servicios personales, bajo régimen especial (Dec. 1184/2001). En cuanto a los funcionarios militares, el área de recursos humanos del Ministerio de Defensa no posee registros consolidados del personal militar que se desempeña en esta dependencia, ya que son asignados en comisión por las autoridades de las fuerzas armadas, pero su densidad es aún muy baja comparada con la presencia civil.

El nivel de formación de esos recursos humanos es variable. El personal del Ministerio de Defensa puede tomar cursos de capacitación en el Instituto Nacional de Administración Pública,(INAP) comunes a todas las dependencias del estado nacional, dentro del plan nacional de capacitación, y homologados para la selección bajo el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA); o también puede hacerlo en el marco de la Escuela Nacional de Gobierno, ambas dependientes de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros. En ambos caso se trata de un proceso de capacitación de funcionarios del estado en cuestiones referidas a la administración general de recursos públicos sin distinción de áreas de competencia específicas.

En cuanto a la formación en el ámbito de defensa, el ministerio cuenta con el Programa Extendido IMET (International Military Education and Training) para la Capacitación de Civiles en Defensa, que son cursos intensivos de entrenamiento para civiles en temas

específicos de defensa, ofrecidos por el gobierno de Estados Unidos, a través del Comando Sur, dictados en ese país o en la Argentina.

En julio de 2008 el Ministerio de Defensa firmó un convenio de cooperación con la Universidad de Tres de Febrero (UNTREF), para la presentación de planes de estudio y la tramitación de los certificados, diplomas y títulos de una Maestría en Defensa Nacional y Estrategia que se dictará en la Escuela de Defensa Nacional. Esta iniciativa se inscribe en el marco de las políticas de reforma de los institutos educativos de oficiales y suboficiales de las tres fuerzas y de civiles del área de Defensa. Según la explicación dada por el Ministerio de Defensa, esta medida constituía una necesidad para la Escuela de Defensa Nacional, dado que carecía por sí misma de la capacidad para otorgar títulos de grado o posgrado, por no ser una institución de educación superior reconocida por el Ministerio de Educación.<sup>22</sup>

Este acuerdo busca explorar la ventaja de que la carrera de posgrado Magíster en Defensa Nacional y Estrategia, de validez nacional, de la UNTREF, fue aprobada por Resolución del Ministerio de Educación N°1251/99 y acreditada por la Coneau según Resolución N° 788/99. Según la información brindada por el ministerio, la UNTREF ejercerá la Dirección Académica de la mencionada Maestría, designará y contratará los profesores, conferencistas y profesores invitados. Además fijará, previo acuerdo con la Subsecretaría de Formación del Ministerio de Defensa los requisitos de selección y admisión de alumnos. El Ministerio de Defensa cubrirá gastos administrativos y los referidos a honorarios docentes y de supervisión académica. Mientras que la Escuela de Defensa Nacional aportará la infraestructura, logística, instalaciones pedagógicas y el personal de apoyo profesional. La iniciativa apunta a crear una carrera de formación de civiles para la defensa y a la vez ofrecer cursos y seminarios para los distintos niveles del personal del ministerio sobre este campo.<sup>23</sup>

La cuestión de los salarios es otro factor complementario que explica parte de las dificultades en la gestión. En general, los salarios de los funcionarios de la administración pública son bajos y esto hace que no siempre se pueda reclutar personas suficientemente capacitadas para desempeñarse en el área de defensa (Barrachina y Rial, 2006). La situación de Argentina no escapa a esta tendencia general. Si bien en los últimos años han mejorado los salarios del sector público, se partió de pisos muy bajos establecidos durante el colapso económico y la fuerte devaluación de la moneda del año 2002. Por otra lado, la inflación del 2006 y 2007 viene deteriorando progresivamente el salario real de los empleados estatales, ofreciendo pocas expectativas de mejora en el futuro.

Una situación aún peor se observa en el salario militar. Allí se combinan tres procesos corrosivos de la estructura de personal: 1) el retraso de los salarios militares frente a ocupaciones civiles, que afecta particularmente a los pilotos, pero también a oficiales superiores navales y militares, quienes están emigrando progresivamente a la actividad privada. 2) la política de remuneraciones militares implementada por la actual

---

<sup>22</sup> Información de prensa 165/08. Defensa firma Acuerdo con la Universidad de Tres de Febrero para Maestría Civil en Defensa Nacional. 10/07/08

<sup>23</sup> Información de Prensa N° 165/08 .Defensa firma Acuerdo con la Universidad de Tres de Febrero para Maestría Civil en Defensa Nacional. 10/07/08

administración, con bonificaciones y suplementos al salario que llevan a situaciones en las que dentro de una unidad militar, existen subordinados que reciben mayores ingresos que sus superiores.<sup>24</sup> 3) la situación de los haberes de los retirados, quienes reciben menos de la mitad de los salarios en actividad, lo que está acumulando una masa de reclamos judiciales y explica también la fuga de oficiales en actividad a empleos privados, temiendo el deterioro a futuro de su situación de retiro.<sup>25</sup>

Otro aspecto importante que impacta en las capacidades de los recursos humanos para la gestión de la defensa son los cambios de administración. Las actividades de los ministerios de defensa, y en particular el rendimiento del funcionariado civil, suelen verse afectados por los sucesivos cambios políticos que generan inestabilidad hasta niveles muy bajos de la administración. El ascenso de un nuevo gobierno, o el cambio de autoridades ministeriales dentro de una misma administración, produce modificaciones sustantivas en la dotación de personal, y en la designación de funcionarios hasta el segundo y tercer segmento del organigrama ministerial, afectando incluso a las direcciones generales. En muchos casos se designa autoridades del primer nivel de la estructura ministerial, de cualidades profesionales reconocidas, pero de escaso conocimiento en la problemática de la defensa. En la etapa de arribo a la institución, la renovación de autoridades produce una alta inestabilidad funcional en el organigrama ministerial. Esta perspectiva institucional hace que el personal administrativo tampoco reciba incentivos fuertes para encarar una carrera hacia el ascenso en el escalafón de la administración. Además, junto a las nuevas autoridades políticas ingresan sus equipos de trabajo, ya que en general se apoyan en sus asesores de confianza. Esto inicia un proceso de mutua adaptación entre la burocracia permanente del área -el cuerpo profesional que posee el saber técnico especializado, en términos weberianos, que da continuidad a la gestión de gobierno- con los funcionarios “recién llegados” y sus colaboradores. El tipo de convivencia y colaboración que se genere, resulta fundamental para el éxito de gestión.

También es importante ponderar la adaptabilidad o la ruptura que se produce con los hábitos y costumbres rutinarias dentro del ministerio de defensa. Buena parte de la dinámica intra-burocrática se explica por la disposición de quien ejerce la conducción, para aprovechar sinergias y capitalizar en forma positiva espacios de colaboración y mecanismos de intercambio de información ya existente o de crear algunos nuevos allí donde sea funcionalmente necesario. En nuestro caso, debemos recordar que en los últimos cinco años el Ministerio de Defensa sufrió dos cambios sucesivos de autoridades ministeriales y también del organigrama de su estructura institucional, que produjeron la

---

<sup>24</sup> Los suplementos y bonificaciones no son remunerativos, es decir que no se computan para el pago de los haberes previsionales, lo que explica el punto siguiente.

<sup>25</sup> “No me voy por lo que gano yo, sino por lo que gana usted.” El oficial, con más de 35 años de carrera, quedó impactado por la frase con la que un joven subalterno explicó la decisión de abandonar la fuerza, desmotivado al comparar sus perspectivas en la vida militar con las del ámbito civil...Una docena de pilotos de la Fuerza Aérea pidió el retiro en enero y febrero de 2008. El Ejército perdió el año pasado 70 oficiales, entre tenientes y capitanes. Los marinos vieron irse a más de un centenar de oficiales en los últimos meses, cifra que sube año tras año. Se habla de un goteo de militares que dejan las Fuerzas Armadas, de oficiales y suboficiales jóvenes que piden voluntariamente su pase a retiro, tentados por mejores condiciones sociales y económicas en el campo privado. La Nación, “Crece el éxodo de militares que se van al sector privado”, 9/03/2008

reasignación de tareas y funciones en nuevos órganos, así como la incorporación de una numerosa dotación de nuevos funcionarios.

Según Barrachina y Rial (2006), en cuanto a las formas de administración y gestión en el sector de defensa, pueden distinguirse tres modelos típicos en relación al personal: el tradicional de gestión militar, el preferentemente militar y el mixto. Los dos primeros han sido ampliamente utilizados en numerosos países, mientras que el tercer modelo es una proyección ideal que raramente se ha materializado pero puede hacerlo a futuro. El modelo tradicional es el más común, en sociedades donde las fuerzas armadas tienen importancia política y donde se dan grados considerables de autonomía de las mismas. En estos casos sólo los militares trabajan en el sector defensa. El modelo de gestión preferentemente militar es el favorito en la mayoría de las sociedades hoy día. Las fuerzas armadas no pueden desarrollar todas las funciones por sí mismas, requiriéndose profesionales civiles, especialmente en posiciones administrativas de apoyo o bien de confianza política. La opción preferida ha sido utilizar militares retirados para cubrir muchas posiciones para las que es difícil mantener establemente a un militar activo. Las ventajas de ser una persona que conoce el medio y con una experiencia dilatada en el sector ha generado las suficientes confianzas para que esta figura se pueda consolidar. Finalmente existe el modelo mixto, que los autores proponen como el más probable de cara al futuro en circunstancias de democracias estables. Si la defensa es una política pública, en la que se debe buscar la mayor eficiencia y eficacia en los servicios, es necesario que se combinen los perfiles profesionales más adecuados en orden a que ello se logre. (Borrachina y Rial, 2006)

El caso de Argentina no se ajusta claramente a ninguno de los modelos mencionados. El ministerio de defensa es administrado por un cuerpo civil de funcionarios políticos y de carrera en la función pública. Los militares no gozan de plena autonomía en todas las cuestiones de su competencia, pero el control específico de las partidas presupuestarias y de la aplicación del gasto, no tiene todavía suficiente supervisión ministerial. Por otra parte, no existen canales o mecanismos formales de interconexión entre los funcionarios civiles y los militares, ya sea aquellos que están trabajando allí asignados a esa dependencia por sus superiores, como aquellos que permanecen en el ámbito de su respectiva fuerza militar. Como se mencionó, el esquema pensado para la Agencia logística apunta a la incorporación numerosa de militares para el trabajo conjunto con los civiles, bajo la dirección de los funcionarios políticos. Si esta Agencia logra funcionar con este esquema y luego el mismo se repite en otras dependencias de la jurisdicción, podría acercarse a un modelo mixto de gestión, pero ello primero requeriría entre otras cosas, eliminar viejos preconceptos ideológicos.

- f) *Recursos materiales del Ministerio de Defensa.*
- i) *Determinar quién los asigna*
- g) *Analizar el nivel de transparencia en el proceso de ejecución presupuestaria.*
- i) *Determinar quién lo supervisa y cómo.*

### **Asignación de los recursos materiales del sector**

Este punto constituye un aspecto clave para la determinación de los niveles de conducción política y de eficacia en la administración del sector. En palabras de Barrachina y Rial (2006: 148), “la capacidad efectiva de un ministerio de presentar un presupuesto y poder

poner su sello en el mismo distingue a los ministerios que simplemente dan forma burocrática adecuada a los requerimientos de las fuerzas armadas, de aquellos que usan el presupuesto como forma de conducción y control político.” Es aquí donde se encuentran los mayores obstáculos, en términos de capacidades y recursos, para efectuar una dirección política efectiva del sector.

Para el caso argentino, nos remitimos a la investigación desarrollada sobre este tema particular por RESDAL, donde se profundiza en el proceso de formulación, ejecución y control de los presupuestos de defensa en la región.

El Ministerio de Defensa argentino tiene participación en la elaboración global y en la ejecución del presupuesto de la jurisdicción. Particularmente hace uso del control del gasto operativo global de las fuerzas armadas y de la asignación de las remuneraciones del personal militar, como mecanismos para el ejercicio de la conducción política. Sin embargo, como afirma Jaime Garreta (2008:11) “hasta el presente, en el plano presupuestario, cada fuerza administra sus propios recursos económicos específicos, sin que el ministerio de defensa tenga demasiada injerencia en ello...el ministerio de defensa carece de la infraestructura y el personal adecuado en cantidad suficiente, para llevar dicho control aún cuando en verdad quisiera hacerlo... En términos del ciclo presupuestario, el papel del ministerio es de interfase entre el planeamiento que en este plano hacen las fuerzas armadas y las limitaciones que circunstancialmente coloca el ministerio de economía, anualmente, según estén establecidas las pautas del Poder Ejecutivo Nacional y las prioridades que este le fije.” En este campo todavía falta recorrer un largo camino para alcanzar niveles más altos de control y supervisión presupuestaria.

4) *La dinámica intra-burocrática: roles, actores y toma de decisiones.*

a) *Analizar si existen diferencias entre las rutinas institucionales reguladas por normas para los procedimientos de formulación, decisión y ejecución de políticas y las prácticas cotidianas existentes. De existir:*

i) *Establecer con qué regularidad y con respecto a qué temas sucede este defasaje.*

ii) *Analizar una decisión política como caso de estudio para determinar la posición de los actores dentro del Ministerio de Defensa con respecto a la toma de decisiones.*

### **Dinámica burocrática y toma de decisiones**

La dinámica intra-burocrática y el proceso de toma de decisiones depende de los distintos contextos históricos. Durante el gobierno de la transición democrática, los juicios por violaciones de los derechos humanos determinaron casi exclusivamente la política militar. Pero superadas las etapas más controvertidas de las relaciones cívico-militares y bajo condiciones más estables, las distintas autoridades políticas fueron rutinizando procesos de toma de decisión dentro de la estructura institucional.

Algunas prácticas enraizadas y procedimientos informales que conducen a las decisiones del ámbito de la defensa debilitaron la plena conducción política sobre las fuerzas armadas. En general, las decisiones presupuestarias estuvieron históricamente caracterizadas por alta autonomía de las fuerzas armadas. Pero fuera de los temas presupuestarios, en procesos de

reforma o cambios profundos del sector, las autoridades políticas definían lineamientos generales y las militares presentaban las propuestas para implementar esos cambios, (por ejemplo, como sucedió con la reforma del servicio militar voluntario que transformó el sistema en cuerpo profesional). Cuando los temas en cuestión estaban asociados a objetivos de la política exterior o de seguridad internacional, la coordinación entre la cancillería, el ministerio de defensa y la plana mayor de las fuerzas armadas era inevitable. Pero la falta de mecanismos permanentes y ágiles para tomar esas decisiones hicieron que muchas veces el proceso fuera lento.

En la actual administración, bajo un contexto histórico de consolidación democrática, tampoco se han superado los problemas de coordinación intra-burocrática y el proceso de toma de decisión continúa siendo poco ágil, particularmente en algunos temas que requieren celeridad. Un caso ha sido la participación en la misión de paz en Haití, MINUSTAH, donde Argentina demoró su decisión, particularmente por el atraso incurrido en la aprobación legislativa, y esto afectó todo el proceso operativo militar y de planeamiento logístico de la misión. (Llenderozas, 2007; Micha, 2005)

Como se mencionó la estructura institucional del ministerio se ha extendido significativamente, mediante la creación de nuevas secretarías, subsecretarías y direcciones generales, con el objetivo de facilitar el tratamiento de las cuestiones de administración de la defensa. Sin embargo, esta especialización funcional no ha sido acompañada por una descentralización en el poder y en el proceso decisorio. La dinámica intra-burocrática se ha ajustado a una mayor concentración en cuanto a la toma de decisiones, mostrando un defasaje entre las atribuciones y competencias formales de los funcionarios de las distintas áreas, y la práctica cotidiana. Existen diferencias claras entre las rutinas institucionales reguladas por normas para los procedimientos de formulación, decisión y ejecución de políticas y las prácticas cotidianas existentes. Esta diferencia no ha sido a favor de la eficiencia y la previsibilidad, sino que ha tenido un impacto directo sobre los objetivos de calidad de gestión de la defensa. Existe la voluntad de fortalecer la conducción sobre las fuerzas armadas y la capacidad civil de formular y ejecutar las políticas, pero esto se ha vuelto un proceso más lento y menos previsible.

A su vez, el sector defensa también recibe el impacto de un modo de gestión general del gobierno, donde las decisiones políticas y económicas están concentradas en el ámbito presidencial. En algunas situaciones, incluso, este estilo ha erosionado el poder político del Ministerio de Defensa sobre las propias fuerzas armadas, como ha sido el caso reciente de la designación del nuevo Jefe del Estado Mayor General del Ejército, que si bien es atribución del presidente, éste fue efectuado y anunciado directamente por la Casa Rosada, mientras la Ministra de Defensa se encontraba afuera del país.<sup>26</sup> Sobre este proceso ampliaremos más adelante.

### ***El caso de la reforma de los Agregados de Defensa***

Así como se modificó el mecanismo de enlace con el legislativo, pasando de representantes militares a civiles, también se cambió el régimen de los agregados militares para transformarlo en Agregados de Defensa. El Ministerio de Defensa consideró necesario

---

<sup>26</sup> La Nación, “Un aliado de Bendini, nuevo jefe del ejército”. 20/09/2008

actualizar el despliegue de Agregadurías de las Fuerzas Armadas “a fin de incrementar los vínculos internacionales de cooperación en materia de Defensa.” Conforme al escenario internacional se encontró conveniente modificar el despliegue de algunas agregadurías y extensiones, como así también crear nuevas representaciones de las fuerzas armadas y de defensa. Por resolución conjunta del Ministerios de Defensa Nro. 377 (marzo 2207) y del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Nro. 555 se dispuso que, salvo en países limítrofes y excepcionalmente en algún otro país, se contará con un único agregado de las fuerzas armadas que ejercerá además la función de Agregado de Defensa.

Asimismo se crearon cuatro nuevas agregadurías en la India, Australia, Corea del Sur y Japón, y se estableció que la agregaduría de Rusia tendrá extensión sobre Ucrania. Dicha resolución también dispone un régimen rotativo bianual entre las fuerzas armadas para cubrir las agregadurías. La decisión del Ministerio se fundamentó en la necesidad de contar con mecanismos que permitan optimizar el ejercicio de las funciones asignadas a los agregados de defensa y de las fuerzas armadas, debiendo asegurarse la adecuada coordinación de sus actividades.

Por resolución 1426 (diciembre de 2006) se establecieron los requisitos profesionales de los oficiales para desempeñarse como agregados, entre los que se incluyó conocimiento de idiomas, formación básica en relaciones internacionales y en materia de seguridad internacional, conocimiento o experiencia en operaciones de paz, conocimiento sobre las políticas de Estado en materia de Defensa Nacional. Según la propuesta, la designación se realizará a través de la presentación de ternas por parte de los jefes de cada fuerza armada al Ministerio de Defensa y éste, en consulta con el EMCO, propondrá al elegido de la terna al Poder Ejecutivo.

Según la resolución ministerial, el agregado será evaluado cada 6 meses, y para ello el jefe de misión elevará un informe sobre el desempeño del agregado a la Cancillería. Por otra parte, se establece que todos los informes regulares o extraordinarios producidos por el agregado deberán ser presentados al titular del ministerio de defensa, sin perjuicio de poner en conocimiento de los mismos al jefe de la fuerza armada correspondiente, al EMCO y al jefe de la misión diplomática en la que se desempeñaron. Y en cuanto a las remuneraciones, el ministerio de defensa estableció por resolución 1478 (septiembre de 2007) la determinación de salarios mensuales de los agregados militares (“ajustes por lugar de destino”), el sistema de reintegro de gastos de mudanza, cobertura de salud, etc. En la actualidad, se está trabajando en documentos que imparten instrucciones comunes y generales a los agregados de defensa, e instrucciones específicas en virtud del país en que el agregado cumplirá su función de representar al Ministerio de Defensa y a las fuerzas armadas. Hasta el momento todas estas cuestiones estaban fuera de la supervisión de las autoridades políticas y por ello fueron éstas quienes crearon el régimen integral de los agregados de defensa, con escasa participación de las fuerzas armadas.

*5) Establecer los mecanismos de relación con las Fuerzas Armadas y la participación en la producción de políticas a través de:*

- a) *La comparación de las interacciones entre el personal civil y militar dentro del Ministerio de Defensa (si cooperan, trabajan en equipo y/o se consultan al momento de tomar decisiones).*
- b) *La comparación de las interacciones entre funcionarios políticos y militares dentro del Ministerio de Defensa. Determinar:*
  - i) *Si existen mecanismos para el intercambio de información entre ellos (comisiones, reuniones periódicas).*
  - c) *El acceso político y la relación de las Fuerzas Armadas con el Presidente.*
    - i) *Diferenciar si lo hacen a través del Ministro de Defensa.*
    - ii) *Analizar lo que dicen las normas con respecto a lo que sucede en la práctica.*

### **Interacciones entre autoridades políticas y militares**

En general, todos los marcos legales establecen que a las fuerzas armadas les corresponde ejecutar las decisiones que le son derivadas a través de la cadena de mando ministerial. Sin embargo, en la práctica la realidad muestra que gran parte de las fuerzas armadas de la región tienen autonomía relativa en el campo político y en buena medida las políticas de defensa son ejercidas por las corporaciones militares. (Barrachina y Rial, 2006)

En el caso argentino, las decisiones tomadas en el ministerio de defensa apuntaron a cambiar el proceso de planeamiento militar, afectando los mecanismos de relación con las Fuerzas Armadas y su participación en la producción de políticas. A través de la reglamentación de la ley de defensa se buscó mayor capacidad y concentración en el EMCO, preservando a los Jefes de los Estados Mayores de las fuerzas atribuciones referidas a la disposición y alistamiento de sus respectivas fuerzas. Sin embargo, el EMCO no ha reforzado sus recursos humanos ni materiales lo suficiente para asumir esa tarea, por lo que el proceso sigue parcialmente ejecutado por las jefaturas de los Estados Mayores de cada una de las fuerzas, como lo muestra la elaboración del Plan Ejército Argentino 2025, elevado al Ministerio de Defensa en el año 2006,<sup>27</sup>

Las interacciones entre el personal civil y militar dentro del ministerio no tienen espacios formales o preestablecidos. En general, se observan pocas oportunidades en que se convoca a oficiales de las fuerzas armadas a intercambiar ideas y a debatir sobre temas técnico-militares con funcionarios de primer nivel. La tendencia más clara que se percibe es la toma de decisiones a nivel político basada en aportes que producen altos oficiales del EMCO (en tanto órgano asesor del Ministerio de Defensa) o de las estructuras de mando superiores de las fuerzas armadas, bajo la forma de informes o documentos de trabajo que se elaboran sobre algún tema específico. Sin embargo, son escasas las veces que se los convoca a intercambiar ideas o alternativas.<sup>28</sup> Tampoco se ha implementado un mecanismo permanente o rutinario de intercambio de información. El tipo de gestión es bastante alejado del modelo mixto, explicado anteriormente, y de los otros modelos tradicionalmente aplicados en los países de América Latina. Por el contrario, en la búsqueda de consolidar el control político de la administración de la defensa, son pocas las oportunidades en las que se aprovechan las potencialidades de un intercambio más fluido

<sup>27</sup> <http://www.ejercito.mil.ar/PEA2025/index.htm>

<sup>28</sup> El cambio de paradigma del trabajo cooperativo de civiles y militares que mencionó la actual ministra al anunciar la creación de la agencia logística, indica la necesidad de revertir esta tendencia.

con los componentes militares. En un segundo segmento de funcionarios políticos, se solicita colaboración a oficiales militares y se organizan reuniones conjuntas, como por ejemplo, para preparar encuentros bilaterales con otros países, pero en general se les solicita apoyo “logístico”, sin que se los haga intervenir o aportar en los temas de la agenda que serán abordados en esos encuentros.

Como regla general, que se ajusta también al carácter centralizado de la toma de decisión, son pocas las reuniones periódicas o preestablecidas para el intercambio de información. Un caso a mencionar es el de la Dirección de Cooperación para la Paz, que realiza reuniones mensuales, con la participación de funcionarios de esa dirección, de las demás direcciones del ministerio de defensa y oficiales del EMCO y de las Fuerzas Armadas, vinculados con la problemática de las Operaciones de Paz. En esta misma instancia, se convoca también a funcionarios de la Dirección de Organismos Internacionales de la Cancillería.

Sin embargo, este panorama de mayor concentración de las decisiones en el máximo rango ministerial, no logró consolidar el objetivo de control político de las fuerzas armadas y tampoco permitió limitar la autonomía o margen de maniobra de los jefes de las fuerzas armadas, al menos en el caso del Ejército. Durante el ejercicio de su función, el Jefe del Estado Mayor del Ejército, Teniente Gral. Roberto Bendini, conservó un canal de diálogo directo con la Presidencia sin utilizar la instancia previa del Ministerio de Defensa. En ese caso, el acceso y la comunicación con la esfera presidencial, particularmente necesarios para conservar su puesto, se produjeron sin mediación del ministerio de defensa, incluso en oposición a los intereses manifestados por la propia Ministra. A lo largo de su gestión la ministra mantuvo rota la relación con el gral. Bendini, con quien no tenía siquiera diálogo. Los allegados de ambas autoridades afirmaron que la antipatía era mutua.<sup>29</sup>

Esta situación disfuncional se manifestó en el hecho de que el Jefe del Ejército fue designado y mantenido en su cargo directamente por la Presidencia, a pesar de la causa abierta en su contra, por la que fue finalmente procesado por peculado.<sup>30</sup> Nuevamente la práctica política se alejó de las pautas establecidas por la norma y en este caso particular afectó el equilibrio político y la posición de mando de la propia ministra, que habiendo solicitado la destitución del jefe del ejército, su pedido fue rechazado por la presidencia, que prefirió por largo tiempo mantener al militar en su cargo.

La situación se extendió hasta el momento de su renuncia al cargo, ya que aún cuando se decidió su relevo, la presidencia no esperó para nombrar al nuevo jefe del Ejército a que la ministra de defensa regresara del exterior.<sup>31</sup> La presidenta optó por dar una señal de

---

<sup>29</sup> La Nación, “Un aliado de Bendini, nuevo jefe del ejército”. 20/09/2008

<sup>30</sup> El Teniente gral. Bendini renunció a su puesto tras conocerse el procesamiento por peculado que dictó en su contra la Cámara Federal de Comodoro Rivadavia. Esa causa se inició antes de su nombramiento como jefe del Ejército en mayo de 2003 y tiene que ver con el supuesto desvío de fondos en la Brigada Mecanizada XI de Río Gallegos.

<sup>31</sup> Como afirma el periodista Daniel Gallo, el regreso de la ministra a Buenos Aires estaba previsto sólo cinco horas después del anuncio del Jefe de Gabinete. El Gobierno dio por cerrada la discusión sobre el futuro jefe del Ejército sin mucho debate y forzó el nombramiento antes de la llegada de la ministra Garré. La Nación, “Un aliado de Bendini, nuevo jefe del ejército”. 20/09/2008

continuidad del mando militar y designó al general de división Luis Pozzi, que se desempeñaba como subjefe del desplazado teniente general Roberto Bendini. Según información que trascendió a la prensa, el gral. Bendini coordinó con la Presidenta y con su esposo, la sucesión en el Ejército e informó a cada general quien sería su reemplazante en el puesto, antes que el jefe de Gabinete hiciera el anuncio oficial en la Casa de Gobierno.<sup>32</sup> La prensa también confirmó que el gral. Bendini mantenía una red de contactos propios que le garantizaban una línea directa con la Casa de Gobierno, lo que le permitió tener peso en el momento de elegir a su sucesor.<sup>33</sup>

El caso argentino demuestra la dificultad de encontrar un punto de equilibrio en el modelo de interacción entre las autoridades políticas y las militares. Se actúa con el objetivo de superar los resabios de autonomía militar en la formulación y ejecución de decisiones que hacen a la política de defensa. Pero en el afán de alcanzar mayor control político sobre las fuerzas armadas se puede incurrir también en esquemas completamente disfuncionales para cumplir con los propósitos para los que fue creado originalmente, y para el cumplimiento de los objetivos generales del sistema de defensa. El Ministerio de defensa debe funcionar de modo de poder cumplir varios propósitos al mismo tiempo: estructurar las relaciones de poder entre los civiles democráticamente elegidos y las fuerzas armadas; distribuir las responsabilidades entre los políticos y los oficiales militares; maximizar la eficacia del empleo de las fuerzas armadas y maximizar la eficiencia en el uso de los recursos materiales y humanos para cumplir con las misiones del sistema de defensa (Bruneau, 2005). Para el ministerio de defensa argentino, el desafío está en emprender nuevos “paradigmas de interacción entre los funcionarios políticos y las autoridades militares” que superen los preconceptos ideológicos y que apunten a construir una estructura institucional más eficiente y eficaz, sujeta a parámetros de control, transparencia, cumplimiento de metas y evaluación de resultados, como sucede en otras políticas públicas del estado.

---

<sup>32</sup> La Nación, “Un aliado de Bendini, nuevo jefe del ejército”. 20/09/2008

<sup>33</sup> La Nación, “Un aliado de Bendini, nuevo jefe del ejército”. 20/09/2008

### **Bibliografía**

- Barrachina, Carlos y Rial, Juan “Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas”, *América Latina Hoy*, 42, 2006, pp. 131-159
- Bruneau, Tom, (2005) “Ministerios de defensa y relaciones cívico-militares en democracia”, en José Olmeda (comp.) *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. Tirant lo Blanch: Valencia.
- Garreta, Jaime (2008) “Nuevos desafíos para el diseño, ejecución y control de la política de Defensa en Argentina,” en Sepúlveda, Isidro y Alda, Sonia (eds.) *La administración de la Defensa en América Latina*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. UNED
- Donadio, Marcela (2008) “La transformación de la administración de la Defensa en Argentina” en Sepúlveda, Isidro y Alda, Sonia (eds.) *La administración de la Defensa en América Latina*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. UNED
- Llenderozas, Elsa (2007a) “Las iniciativas de reestructuración de las fuerzas armadas argentina,” *Boletín Resdal*, Año VI, Nro. 26, junio
- Llenderozas, Elsa (2007b) “Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: intereses y motivaciones de la participación conjunta” *Pensamiento Propio*, Año 12, Nro 26 Julio-Diciembre.
- Micha, Luciana (2005) “Una visión integrada de la participación argentina en MINUSTAH”, *Security and Defense Studies Review*, 5, 1: 109-129
- Sepúlveda, Isidro y Alda, Sonia (2008) *La administración de la Defensa en América Latina*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. UNED

### **Marco legal**

- Constitución Nacional de la República Argentina.
- Ley de Ministerios, Nro. 14439.
- Ley de Defensa Nacional Nro 23554.
- Decretos reglamentarios.
- Resoluciones y directivas ministeriales.