



# PROFESIONALIZACIÓN MILITAR DEL SIGLO XXI

## INSCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN MILITAR AL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Por **MY FEDERICO MIRANDA GROPPA**

### Palabras Clave:

- > Profesionalización militar
- > Educación militar
- > Educación profesional militar

### Introducción

En la década de 1990 comenzaron a articularse los plazos para que sea jerarquizado el egreso de los institutos de formación de suboficiales a bachiller o equivalente, y de grado universitario para oficiales<sup>1</sup>. Evidentemente, esta discusión revestía una

gran importancia en el momento histórico y político, razón por la cual fue llevada al plano legislativo y fue incorporada dentro de la Ley de Reestructuración de las FFAA en 1998.

<sup>1</sup> Para ascenso a oficial superior: coronel y general.

## Se reconoció el sostenido esfuerzo realizado por las instituciones castrenses en la educación de sus miembros y en la apertura de sus institutos al ámbito civil, a la vez que se consideró conveniente continuar con la política de formación y capacitación de personal.

La respuesta de los institutos de formación de las FFAA a esto fue la adecuación de las carreras y la materialización de los títulos correspondientes al momento del egreso como suboficiales y oficiales. Adicionalmente, fueron necesarias otras acciones en relación con la titulación de grado, por cuanto se debía hallar la solución para los oficiales egresados antes de 1998, que no contaron con la titulación mínima para acceder a los posgrados que se adquieren como alumno de las escuelas superiores de guerra específicas. El Ejército Argentino, por ejemplo, ofreció a estas promociones la posibilidad de articular los estudios de la Escuela Superior de Guerra con una carrera de grado (la Licenciatura en estrategia y organización)<sup>2</sup>.

En el presente artículo se pretende analizar y conocer el proceso de profesionalización de las FFAA, sus necesidades, su origen, sus principales actores y la evolución geográfica e históricamente situada desde el fin del mundo bipolar hasta pasadas las primera dos décadas del s. XXI.

### Descripción de hechos

Durante la década de 1990 se produjeron algunos hechos de relevancia que permiten visualizar el camino de profesionalización de las FFAA, el primero es el estatuto del *Instituto de Enseñanza Superior del Ejército* (IESE),

que consolida el reconocimiento y validez nacional de los títulos y grado universitario bajo el amparo de la Ley 17.778 de Universidades Provinciales. Un año más tarde se produjo el mismo proceso con la Escuela Naval Militar, y ya había ocurrido en el año 1971 con la Escuela de Aviación Militar.

La incorporación de parte de la oferta académica de la Escuela de Defensa Nacional a la órbita del IESE en 1992 representa un hecho consecuente con la condición universitaria recientemente otorgada a ese instituto, que de allí en adelante sería el responsable de emitir y diligenciar los títulos universitarios ante el Ministerio de Educación.

Durante el año 1995, con la sanción de la Ley 24.521 de Educación Superior, las tres FFAA renuevan los estatutos de sus institutos universitarios –hasta entonces amparados por la Ley 17.778 de Universidades provinciales–, y estos quedan finalmente incorporados al Sistema de Educación Nacional.

Un hecho propio de la tradición de educación superior es la disposición de un servicio de radiodifusión, atributo al que el IESE se ocupó de tramitar ante el Comité Federal de Radiodifusión, y, que finalmente consiguió en 1997.

Para el año 1998, con la sanción de la Ley 24.948 de Reestructuración

de las FFAA, se formaliza el proceso denominado de “reforma del Sistema Educativo Militar”, el cual estaba presente en la agenda desde las primeras discusiones de la Ley de Defensa Nacional (Simons Rossi, 2010).

El primer acontecimiento significativo del s. XXI es el proyecto denominado “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática”. Este proyecto fue auspiciado en 2003 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y apoyado por el Ministerio de Defensa, y constó de tres etapas; la primera con el objeto de diseñar una agenda sobre la temática, la segunda para el desarrollo de seminarios y talleres sobre la problemática, y una tercera que representó la difusión de los resultados a las autoridades nacionales y al HCN (Ministerio de Defensa, 2003).

La primera etapa se organizó en nueve mesas de trabajo que se reunieron tres veces cada una, con el objeto de tratar la temática asignada y emitir un dictamen único. Las mesas contaron con personas de prestigio en relación con los temas a tratar; política exterior y Defensa Nacional, el papel de las FFAA en el nuevo contexto estratégico internacional y regional, la defensa y la comunidad, la conducción de la política de defensa, el instrumento militar, economía y defensa, movilidad y reservas, inteligencia, y el



tema que representa mayor interés para el presente artículo: educación en la Defensa.

Sobre la formación y capacitación militar, se reconoció el sostenido esfuerzo realizado por las instituciones castrenses en la educación de sus miembros y en la apertura de sus institutos al ámbito civil, a la vez que se consideró conveniente continuar con la política de formación y capacitación de personal tanto en el ámbito nacional como en el extranjero en aquellas carreras que resulten de interés para las FFAA. Cabe resaltar que la mesa consideró conveniente, además, retomar aquellos estudios para una posible unificación de las Escuelas Superiores de Guerra: *“cuestión sobre la cual existen estudios que deberán ser actualizados; sería, asimismo, provechoso el desarrollo paulatino conjunto, a partir de materias de interés general que se dictan en cada Escuela”* (Ministerio de Defensa, 2003, p. 51).

Finalmente, se resaltó la necesidad de avanzar en la integración en todos los niveles, tanto de civiles como de militares, entre el Sistema

de Educación Militar y el Sistema de Educación Nacional. La labor de la mesa es contemporánea con la iniciativa del IESE de reformar el estatuto vigente, que entre otros aspectos, debía revisar la interpretación institucional de los conceptos de autonomía<sup>3</sup> y autarquía universitaria conferidos por la LES.

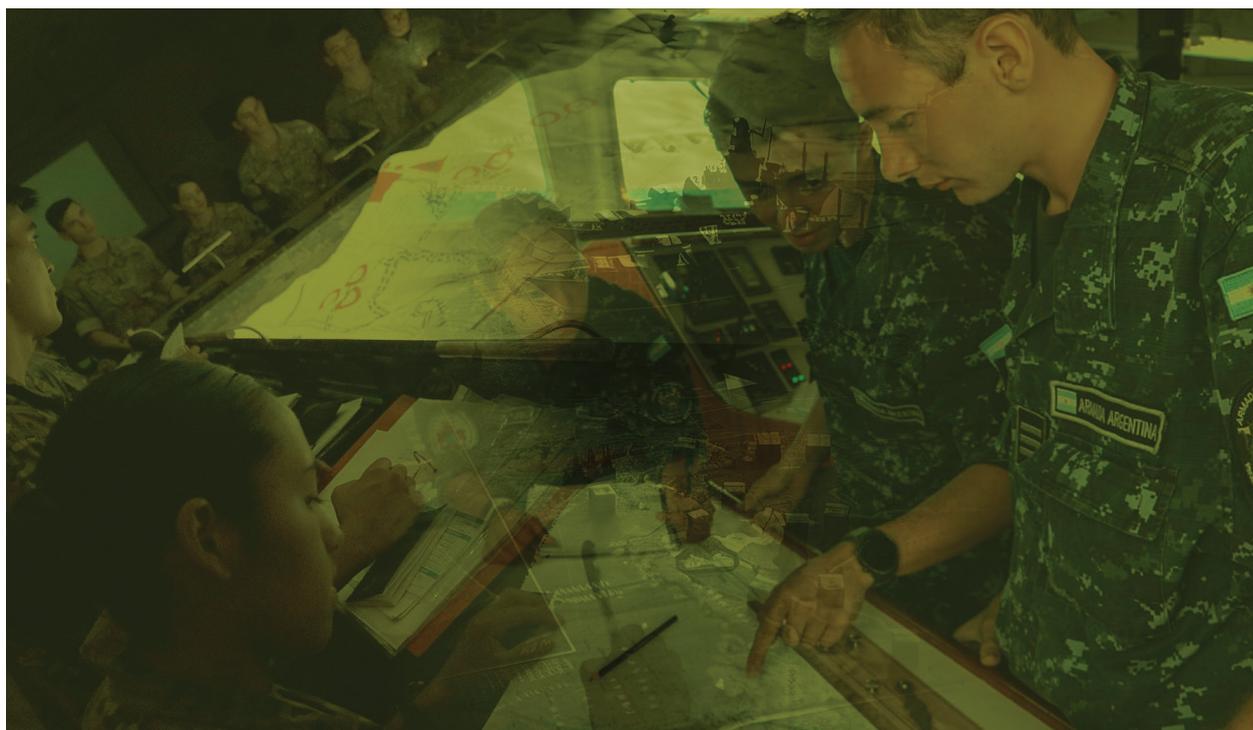
Otro hecho de interés para la investigación es la creación en 2006 del Consejo Consultivo para la Reforma de la Educación de las FFAA, cuya finalidad era sentar las bases del proceso educativo, y de cuyas tareas realizadas se pueden destacar las medidas en relación con los proyectos de reestructuración de los institutos, la reforma curricular de los institutos de formación de oficiales, unificación de formato para la presentación de materias de las academias militares, implementación del Sistema de Información Estadística de Educación para la Defensa, proyecto de civiles para la Defensa y proceso de selección e ingreso a los institutos militares, entre otros.

El siguiente hecho a considerar, es la creación de la *Escuela Superior de Guerra Conjunta* (ESGC) para atender a las necesidades indicadas en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las FFAA de disponer de comandos y estados mayores capacitados para los niveles estratégico militar, estratégico operacional y de táctica superior. En su decreto de creación se indica que tendrá como finalidad capacitar a los oficiales de estado mayor de las tres FFAA en el planeamiento y la conducción del accionar militar conjunto.

Creada la ESGC, el siguiente hito en relación fue la creación del Centro Educativo de las FFAA (CEFA), cuya

2. Esta oferta finalizó en 2013, con el ingreso de la primera promoción de oficiales egresados del CMN con título de grado.

3. Para mayor profundidad en este tema es preciso conocer el manifiesto liminar de la Reforma Universitaria de 1918. Existen sobre la temática variados autores y colecciones, especialmente publicaciones efectuadas al cumplirse el centenario. Asimismo, es conveniente conocer la opinión de especialistas sobre la aplicación de estos postulados a instituciones militares, tal como Carlos Pérez Rasetti, Ricardo Biazzi, y otros.



finalidad es permitir que las escuelas específicas y la conjunta estén, no sólo vinculadas en aspectos de organización curricular, ni coordinadas en su funcionamiento general, sino que además deben estar integradas físicamente en una infraestructura que así lo permita (Ministerio de Defensa, 2008).

Se destaca como antecedente también la creación de la Coordinación de Educación y Formación, cuya finalidad es diseñar y coordinar las políticas educativas fijadas para el personal militar y civil dedicado a la gestión de Defensa. Unos meses más tarde, esto derivaría en la creación de la Subsecretaría de Formación, orgánica de la Secretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa. Esta evolución en ocasión de restructuración de la organización ministerial significó una ampliación del alcance de la Coordinación de Educación y Formación, a la vez que jerarquizó la importancia asignada por el ministerio a los asesoramientos relativos a las obligaciones emergentes de políticas educativas, cuyos

aspectos técnicos administrativos así lo requirieron.

El mismo año hubo una marcada actividad ministerial en relación con decisiones orientadas a la formación militar, una de las principales fue la reforma institucional de las academias de formación militar, a las cuales se les ordenó la reformulación de los estatutos universitarios, con el objeto de adecuarse a los cambios propuestos y a su articulación con el Sistema de Educación Nacional. Esta resolución desencadenó otras tales como la formalización de la reforma<sup>4</sup> de planes de estudios para oficiales y algunos contenidos educativos para suboficiales, la estandarización para las presentaciones de los institutos, y la creación de un sistema estadístico de educación para la Defensa.

Para la adaptación a las resoluciones ministeriales por parte de las FFAA, fueron necesarias distintas actividades. Se destaca en primer lugar el seminario-taller de articulación de los institutos universitarios de las FFAA, en 2008 que contó con

especialistas, autoridades y funcionarios del Ministerio de Defensa y de Educación, Senadores y Diputados, CONEAU, etc. Y en segundo lugar, el Convenio Marco de Cooperación de las FFAA, la finalidad fue generar condiciones de articulación entre las academias e intercambios de profesores, desarrollo de carreras de interés e investigación en el ámbito educativo. Este convenio y otros similares crearon las condiciones para el entendimiento entre las tres Fuerzas, garantizaron que se eviten las superposiciones y se optimicen los recursos.

Durante el Siglo XXI el planeamiento educativo para la formación básica de oficiales y suboficiales de las FFAA fue objeto de una considerable cantidad de modificaciones en línea con los hechos que se describen en parte del artículo, una de las principales tiene que ver con

4. Se incorporan siete materias en relación con el campo disciplinar de las ciencias sociales de acuerdo con la Resolución Nro. 872 del Ministerio de Defensa de fecha 25 de junio de 2007.

## El siguiente hecho a considerar, es la creación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta (ESGC) para atender a las necesidades de disponer de comandos y estados mayores capacitados para los niveles estratégico militar, estratégico operacional y de táctica superior.

tres aspectos centrales: la integración total de contenidos teóricos y prácticos, la incorporación de tradiciones pedagógicas de naturaleza universitaria, y el desarrollo de la responsabilidad. En tal sentido las FFAA crean una agenda compartida de trabajo en relación con la Resolución Ministerial Nro 1648 de 2010 para el tratamiento del perfil de egreso conjunto, los perfiles específicos, y el alcance de los títulos.

El siguiente hecho considerable fue la creación de la Universidad Nacional de la Defensa (UNDEF), este es uno de los principales hechos del fenómeno estudiado. La UNDEF surgió como una necesidad política de reafirmación en la conducción civil de la educación militar, y como la máxima expresión de la inscripción del Sistema de Educación Militar al Sistema de Educación Superior en Argentina. Estas dos necesidades representan un común denominador en los hechos descriptos a lo largo del artículo, y en tal sentido observamos, que en mayor o menor medida impulsaron este desenlace.

Hasta aquí, el artículo describe una selección ordenada de hechos que representaron o estimularon cambios en la educación profesional militar. Existe una gran cantidad de hechos similares que conforman la compleja red que nos trae hasta la actualidad del fenómeno en estudio, sin embargo, esta selección representativa permite dar cuenta de

los rasgos que distintos actores se ocuparon de estampar en el proceso que denominamos *profesionalización militar del s. XXI*.

### Análisis de hechos

Desde aquí en adelante se propone analizar el origen de los cambios en la educación profesional militar y qué grado de injerencia tuvieron los distintos niveles de conducción. Para esto, se analizarán los niveles táctico y operacional a través del ámbito de las FFAA; y los niveles estratégicos sectorial y nacional a través del análisis de la conducción política. Es decir, se distinguirán por el grado de participación e implicancia que tuvieron, por un lado las conducciones de las propias Fuerzas y su Estado Mayor Conjunto, y por otro el ámbito ministerial como parte constitutiva del Poder Ejecutivo Nacional. Eventualmente se distinguirán como *ámbito militar y ámbito político*.

Las primeras interacciones de institutos militares con la CONEAU constituyen la respuesta autónoma por parte de las FFAA a la Ley de Educación Superior (LES), en aquel momento fueron algunas de las primeras instituciones en tomar esta iniciativa.

Para comprender la naturaleza interna y continua de este proceso, debemos mirar hacia las comunicaciones internas de cada institución. Por ejemplo, el Ejército Argentino, luego de la promulgación de la LES,

CV

### MY FEDERICO MIRANDA GROPPA

Mayor en actividad, licenciado en administración. Actualmente oficial de operaciones del Grupo de Artillería de Montaña 8. Doctorando en Educación Superior (Universidad de Palermo), posee la certificación en Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y especialista en Estrategia Operacional y Planeamiento Militar Conjunto (ESGC). Investigador independiente sobre temas relacionados con educación profesional militar.

## La participación política en decisiones del sector militar cobró importancia con la llegada del s. XXI, esto se puede ver en las observaciones o recomendaciones entre el Sistema de Educación Militar y el Sistema de Educación Superior partidas ahora por resoluciones ministeriales o decretos del Poder Ejecutivo.

difundió la Directiva de Comando de Institutos Militares Nro. 81 de 1997. Al año siguiente, se establecieron las bases de un Subsistema de Evaluación del IESE mediante la Orden Especial Nro. 13 de 1998.

También en 1998 se firmó el acuerdo general con la CONEAU para el desarrollo de la evaluación y se coordinó la concurrencia de los equipos técnicos a las instalaciones militares. En 1999 finalizó la evaluación interna, y al año siguiente se confeccionó el primer informe de pares evaluadores (evaluación externa). Luego se repitió el proceso de evaluación en los años 2008 y 2009, y podemos ver que ambos casos constituyeron oportunidades para evidenciar la predisposición de la institución para cumplir con los estándares de la evaluación.

De la lectura de los primeros tres informes de la CONEAU a las academias militares se puede deducir también el grado de autonomía ejercido por las fuerzas en materia de educación militar durante la década de los 90, ya que en distintas oportunidades se hace referencia a las cuestiones evaluadas<sup>5</sup> en términos y observaciones que permiten dar cuenta de que las decisiones provienen efectivamente del seno de las propias instituciones castrenses. Por ejemplo, las estructuras orgánicas y su relación con las funciones universitarias; la

escisión entre núcleos de formación profesional militar y núcleos de formación académica; la selección de las disciplinas y títulos de grado y posgrado a ofrecer; entre otras tantas decisiones similares.

Por el contrario, en las segundas oportunidades de evaluación institucional, se aprecia un grado muy superior de conducción civil en las decisiones que afectan a las academias militares. La participación política en decisiones del sector militar cobra mayor impronta con la llegada del Siglo XXI, como se puede apreciar en *la primera parte del artículo* y se verá en adelante, y, en tal sentido, en las observaciones o recomendaciones se puede apreciar un avanzado vínculo entre el Sistema de Educación Militar y el Sistema de Educación Superior, pero partiendo esta vez de resoluciones ministeriales o decretos del PEN. El período entre evaluaciones es considerado como de respuestas satisfactorias y logros significativos.

Por su parte, es importante destacar que las autoridades militares e instructores de institutos de formación percibieron que la labor de los pares evaluadores externos destacados por CONEAU pone el foco de manera prioritaria en aspectos de la organización y formación universitaria científica y profesional, dejando excluidas aquellas consideradas de mayor importancia y fundamentales:

la dimensión institucional castrense y los aspectos de teoría y práctica que constituyen una formación militar. (Soprano, 2016, pp. 77-78)

Otro evento de la década de los 90 que permite visualizar la iniciativa desde el interior de las Fuerzas es la creación de una emisora de radio universitaria dependiente del IESE. Este es un atributo característico del ámbito de la educación superior, a través del cual la difusión de contenido institucional, científico y tecnológico constituye la expresión de una de las funciones universitarias: la transferencia e intercambio con la sociedad. La emisora recibió su frecuencia y fue autorizada a funcionar por Decreto Presidencial (PEN, 1997).

En 1998 fue sancionada la Ley 24.948 de Reestructuración de las FFAA. Este hecho trascendental obedeció a la magnitud del fenómeno en torno a la necesidad de establecer políticas ajustadas y actualizadas a nuevos contextos regionales e internacionales. Estas necesidades requirieron renovadas bases jurídicas, orgánicas y funcionales para el planeamiento y ejecución de la Defensa Nacional. Para el análisis de este hecho, independientemente de lo expresado en la norma, es conveniente revisar la discusión parlamentaria, destacamos una participación de la diputada nacional Martínez Martino: *“La primera sociedad fundamental es*

*la familia y la primera Defensa Nacional comienza en ese ámbito y en la educación de sus miembros [...] mentalizarnos desde la educación con criterio humano y progresista para preservar la democracia desde la paz. Por ello creo que es fundamental la inclusión del Ministerio de Educación”* (Simons Rossi, 2010).

La extracción de discusiones parlamentarias permite advertir la importancia que tiene para el nivel estratégico nacional la participación de los niveles estratégicos sectoriales en cuestiones de educación profesional militar. Estas discusiones son antecedentes inmediatos del fenómeno que analizamos, temas que posteriormente formarían parte de la agenda en políticas de gobierno, luego políticas de Estado, como la participación sectorial de Defensa y Educación en la formación básica militar. Este hecho constituye un ejemplo de acciones de carácter heterónomo para el nivel operacional que recae sobre el Estado Mayor Conjunto de las FFAA.

Una breve conclusión parcial sobre la primera parte del período considerado pareciera indicar que existe un elevado grado de autonomía de las FFAA, incluso en el complejo contexto histórico de la vuelta a la democracia, en el cual probablemente pudo haber una conducción civil de mayor participación en asuntos de formación militar. Algunos de los autores que se interesaron en este tema facilitan la comprensión del fenómeno:

*“Las conducciones de las Fuerzas Armadas argentinas reformaron la educación militar desde la década de 1990 procurando jerarquizarla y adecuarla a las transformaciones en curso en el sistema educativo nacional. Crearon institutos universitarios castrenses que comprendieron la formación básica y la capacitación o el perfeccionamiento de los oficiales e introdujeron modificaciones en sus planes de estudio”* (Soprano, 2016).

Del análisis del párrafo precedente extraemos principalmente dos conclusiones, en primer lugar, la autonomía, a la que ya hicimos referencia, de las FFAA en la década



de 1990 para introducir cambios, y, en segundo lugar, que los cambios fueron efectuados de manera individual por cada Fuerza, es decir, fueron originados en el seno de cada componente en el nivel táctico de la conducción. Por su parte, la participación del nivel operacional no resulta emergente por encima de las acciones de cada Fuerza.

En relación con la participación de la estrategia sectorial y nacional a la cual se hizo referencia anteriormente, el autor identifica una resultante paradójica del proceso de transición y consolidación democrática, en la que los militares tienen el manejo de la agenda de Defensa:

*“Se trata de un caso en donde la autonomía de las Fuerzas Armadas respecto del poder político democráticamente electo ha estado notablemente limitada, pero también uno donde ha sido nulo o deficiente el ejercicio efectivo de la conducción política de los civiles – particularmente del Ministerio de Defensa – sobre aquellas.”* (Soprano, 2016, p. 36)

En una breve síntesis podemos describir el período comprendido por

la década de 1990 y hasta 2006 como de Fuerzas Armadas esencialmente subordinadas al orden constitucional, pero con amplio control sobre asuntos estrictamente militares.

A partir del año 2006 el carácter autónomo al que hicimos referencia se ve comprometido por la activa intervención del Ministerio de Defensa en la conducción política de la educación profesional militar. Algunos antecedentes permiten visualizar que la intención política de conducción irrumpió en 2003 el período anteriormente descrito, sin embargo, las acciones no fueron contundentes o no trascendieron más allá de las discusiones académicas. Una muestra de lo expresado se constituye en el proyecto de Defensa Nacional en la agenda

5. De docencia; investigación, desarrollo y creación; extensión, producción de tecnología y transferencia; gestión y gobierno; recursos humanos; infraestructura y recursos materiales; servicios informáticos y biblioteca; e integración de la institución universitaria. Aspectos comunes cuyas formalidades obedecen al documento elaborado por la CONEAU denominado Lineamientos para la Evaluación Institucional.



democrática, llevado adelante por el decreto presidencial 545 de 2003, mediante el cual se promovió la reunión de mesas de especialistas conformadas con académicos, organizaciones no gubernamentales y Universidades, con el objeto de encontrar aportes enriquecedores.

La mesa número seis, dedicada a la educación militar, estableció una serie de aportes entre los cuales destacamos la educación de civiles para la Defensa, la carrera de los funcionarios, la labor de la Escuela de Defensa Nacional, la formación y capacitación de militares y la relación con el sistema educativo nacional. Estas ideas no desencadenaron resoluciones sino hasta el año 2006 y más adelante. Uno de los aportes de la mesa consistió en *“retomar los estudios de aptitud, factibilidad y aceptabilidad para una posible unificación de las Escuelas de Guerra de las FFAA, cuestión sobre la cual existen estudios que deberán ser actualizados; sería asimismo, provechoso el desarrollo*

*paulatino conjunto, a partir de materias de interés general que se dictan en cada Escuela”*. (Ministerio de Defensa, 2003, p. 51)

Del análisis de lo expresado en el párrafo precedente y de la lectura completa de la fuente identificamos que, en primer lugar, efectivamente los cambios sólo constituyen ideas hasta el año 2006, de modo que esta fuente también confirma la conducta expectante de las autoridades políticas para el ejercicio de la conducción civil de la Defensa en el período. En segundo lugar, que las ideas no constituyen más que posibles soluciones a problemáticas ya conocidas emergentes del Siglo XX, como la necesidad de formar civiles para ocupar puestos como funcionarios de Defensa, la profesionalización de las FFAA, incluso estimulada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, como luego se verá.

Si analizamos el caso puntual de la creación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las FFAA, no

sería posible hablar de carácter autónomo del nivel operacional u otro, pues las unidades militares no se crean sino a propósito de una decisión del PEN, sin embargo, es posible visualizar que el origen no necesariamente obedece a necesidades de la estrategia nacional, sino que tiene que ver con necesidades detectadas en el plano militar luego de la Segunda Guerra Mundial, tal como consta en el artículo del teniente coronel Ricardo Gutiérrez escrito en el año 1957 y publicado en la Revista Militar, en el cual propone detalladamente la creación de la Escuela Superior de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, contemplando sus generalidades, su finalidad, su dependencia, su orgánica, sus alumnos, su cuerpo docente, la propuesta pedagógica y la organización curricular (Gutiérrez, 1957). En 2003 la mesa de trabajo reconstruye esta idea destacando la necesidad de revisar los estudios previos (Ministerio de Defensa, 2003), y en 2006 el instituto es creado

mediante el decreto correspondiente. (Poder Ejecutivo Nacional, 2006)

Este es un ejemplo trazable desde la aplicación del método científico de las ciencias sociales que permite visualizar que el ejercicio de la autonomía o heteronomía de los distintos niveles de la conducción, no siempre guarda relación con el origen del estímulo que promueve las acciones. Otros ejemplos<sup>6</sup> son la jerarquización de los egresos militares, sobre los cuales se expresaron otros autores, incluso desde la década de 1980, visualizando la conveniencia de *“los ajustes y acuerdos frecuentes entre autoridades militares y el ministerio de educación [...] pueda resultar recomendable que los planes de carrera de los cuadros incluyan carreras, o por lo menos cursos de posgrado, a desarrollar en universidades.”* (Orieta, 1985)

Finalmente, por iniciativas convergentes las FFAA consiguieron el amparo interino con la Ley de Universidades Provinciales y posteriormente consolidaron los títulos de grado merced de la Ley de Educación Superior, para luego observar como espectadores la creación de UNDEF como el final de un camino que debió necesariamente abrirse paso décadas antes.

Para que esto fuera posible hubo un sinfín de acciones llevadas adelante por las FFAA sin requerir autorización de ningún tipo, sino como respuesta autónoma y axiomática a un fenómeno transversal a las academias militares en el contexto de la Globalización. La jerarquización de los egresos en la formación de militares profesionales constituye un común denominador de las FFAA, particularmente de las naciones que durante la Guerra Fría conformaron el bloque occidental.

Tomando el ejemplo del EA, la conversión de la dirección del IESE (para el Sistema de Educación Militar) en rectorado (para el Sistema de Educación Nacional) constituyó la responsabilidad de encabezar un proceso de coordinación de más de cien equipos de trabajo dedicados a

los cursos de capacitación técnica y profesional, y la planificación y estructuración de las carreras universitarias (Sarni, 2005).

Retomando el análisis de la actividad ministerial a partir del año 2006, consideramos que se trata de un período de conducción política de la Defensa de carácter intenso, signado por una gran cantidad de resoluciones ministeriales, algunas de las cuales describimos en la primera mitad del artículo, pero que en síntesis dan cuenta del carácter, ahí sí, heterónimo de la estrategia sectorial sobre el nivel conjunto.

Tomaremos un ejemplo para explicar las interacciones que se observan. Si consideramos el seminario – taller denominado de “Articulación de los Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas” desarrollado en 2008, podemos apreciar que el mismo está organizado por la recientemente creada Subsecretaría de Formación del Ministerio de Defensa, es decir, la iniciativa corresponde al nivel estratégico sectorial, que es en este caso quien ejerce su autonomía, dejando a las FFAA el lugar relegado que corresponde a los convenios marcos que entre estas puedan instruir. Es así, que entre las Fuerzas se ejercen este tipo de instrumentos de articulación en los cuales convienen intercambios de docentes, intereses de investigación, entre otros.

Por su parte, el Ministerio de Defensa continuó llevando adelante iniciativas como cursos conjuntos, seminarios internacionales, comités de modernización para la formación, revisión de las propuestas pedagógicas, organizaciones curriculares y otros indicadores de conducción política que calan incluso, estandarizando los formatos para presentaciones de los institutos militares. (Ministerio de Defensa, 2008)

Sobre las modificaciones a los planes de estudio<sup>7</sup>, responsabilidad e incumbencia que para el año 2008 ya recaía en la Subsecretaría de Formación (Poder Ejecutivo Nacional,

2007), cabe destacar que se trata de una etapa de modificaciones de mayor profundidad respecto de otras, aspecto que apreciamos a propósito de la resolución del Ministerio de Defensa número 1648 de 2010:

*“...la reforma no sólo apunta a la modificación del plan de estudio, sino que también interviene en la cultura institucional. El hecho de que, por ejemplo, el cadete pueda decidir cuándo rendir un examen final contando con cinco turnos al año y tres oportunidades, hace que no se pueda definir al final de cada ciclo lectivo quiénes son los alumnos que pasan al curso superior o establecer claramente un orden de mérito, tan propio de la cultura institucional.”* (Clotet y otros, 2018, p. 34)

Lo expresado en la resolución es solamente un extracto entre una gran cantidad de cambios que se promueven en la organización curricular de las academias militares, muchos de los cuales finalmente no fueron aplicados en su totalidad, precisamente porque no son susceptibles de ser aplicados y constituyen una propuesta disruptiva que afecta las tradiciones pedagógicas castrenses. Otros ejemplos son el impedimento del ejercicio del mando en espacios áulicos, estudio o recreación; flexibilizaciones excesivas al régimen de internación; y desafectar a los cadetes de la rendición de honores que interrumpen actividades de instrucción o académicas.

El análisis de lo expresado nos lleva a la reflexión sobre si este esquema de carácter heterónimo ejercido por la Subsecretaría de Formación sobre los Institutos de Formación de las FFAA no recrea una situación

6. Que no serán desarrollados en su totalidad debido al carácter sintético del presente trabajo, pero que constituyen importantes notas sobre el fenómeno investigado.

7. La propuesta pedagógica del CMN cambió ocho veces desde que la institución otorga título de grado, de modo que se trata de un fenómeno más complejo, simplificado de acuerdo con las necesidades del presente artículo. Sobre el tema existe un detallado estudio realizado en 2018 por un equipo de investigación a cargo de la Licenciada Cinthia Clotet, quien revista en el instituto desde el año 1984.

de tensión con las propias políticas de estado que la crearon, pues la reforma educativa llevada adelante precisamente ese año y los posteriores consolidaron la disolución de la barrera existente entre el núcleo de formación profesional militar y el núcleo de formación académica. La fusión de saberes entre el contexto áulico, las actividades de campaña y las rutinas castrenses constituyen, posiblemente, uno de los mayores desafíos de profesionalización.

La renovación de los planes de estudio generada por las resoluciones del Ministerio de Defensa números 20 y 1371 de 2011 confirmaron la decisión de unificar el título académico con el grado militar en una sola organización curricular incluyendo competencias transversales a las esferas académica y militar.

*“Los planes de estudio se configuraron en torno a los siguientes ejes: a) el diseño curricular por competencias; b) la integración entre teoría (identificada con la formación académica) y práctica profesional (identificada con la instrucción militar); c) precisar un perfil único de oficial del instrumento militar de la Nación y perfiles específicos por cada fuerza armada.”* (Ministerio de Defensa, 2015, p. 244)

En síntesis, por un lado, se promueve la conformación de un perfil único e indivisible como oficial de las FFAA que disuelve la diferencia entre lo académico y lo operativo, aunque por otro, algunas actividades propias de la rutina castrense parecieran integrar contra natura los atributos propios del perfil, tales como el ejercicio del mando, el honor militar, las actividades del servicio interno, dianas, retretas, actividades nocturnas y de descanso. La consideración de estos menesteres reviste complejidad al momento de ser formalizados en una organización curricular.

La intensificación de la actividad ministerial a partir del año 2006 tiene una fuerte connotación con el plazo excesivamente diferido de cumplimiento de la Ley 24.948 de

Reestructuración de las FFAA, que debía en un período no mayor a tres años a partir de 1988, *“completar la Reforma del Sistema Educativo Militar; asimismo, los Decretos Nros. 545/03 y 1336/03 establecen atribuciones por las cuales el MINISTERIO DE DEFENSA es responsable primario de la formación y capacitación de las FUERZAS ARMADAS”* (Ministerio de Defensa, 2006, p. 1). El análisis de este marco normativo proporciona dos aportes, el primero sobre la reforma educativa, que, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley, los cambios debían producirse antes de 2002; y segundo, que la responsabilidad de esta recae sobre el nivel estratégico militar.

Habida cuenta del incumplimiento de la reestructuración en los plazos establecidos, posiblemente merced de otros fenómenos sociales imperantes, como la crisis del año 2001, o la inestabilidad política y económica de los años siguientes, se llevaron adelante las acciones en ese sentido. Una de las principales es la creación del Consejo Consultivo para la Reforma Educativa de las FFAA, como fuente de experiencias, visiones complementarias y otros aportes necesarios para el proceso de formación de las Fuerzas.

Otros hechos son la publicación de la Directiva de Organización y Funcionamiento de las FFAA, las creaciones de la ESGC y el CEFA, decisiones sobre los agregados de Defensa, el establecimiento del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional y las primeras Directivas de Política de Defensa Nacional, la creación de una matriz común para la organización de las conducciones de las FFAA, y otras decisiones emanadas por el nivel estratégico sectorial, como se dijo, coloca al EMCFFAA en una situación de heteronomía marcada por una intensa conducción política de la Defensa en este período.

Finalmente, la creación de UNDEF como mayor expresión de política de estado en materia formación militar y civil para la Defensa, habilitó intensas discusiones dentro y fuera de

las FFAA que hoy han transitado casi una década. No profundizamos sobre este tema, sino que destacamos que se trata de una decisión propia de la estrategia nacional, pues las Universidades de gestión pública se constituyen mediante leyes del Honorable Congreso de la Nación.

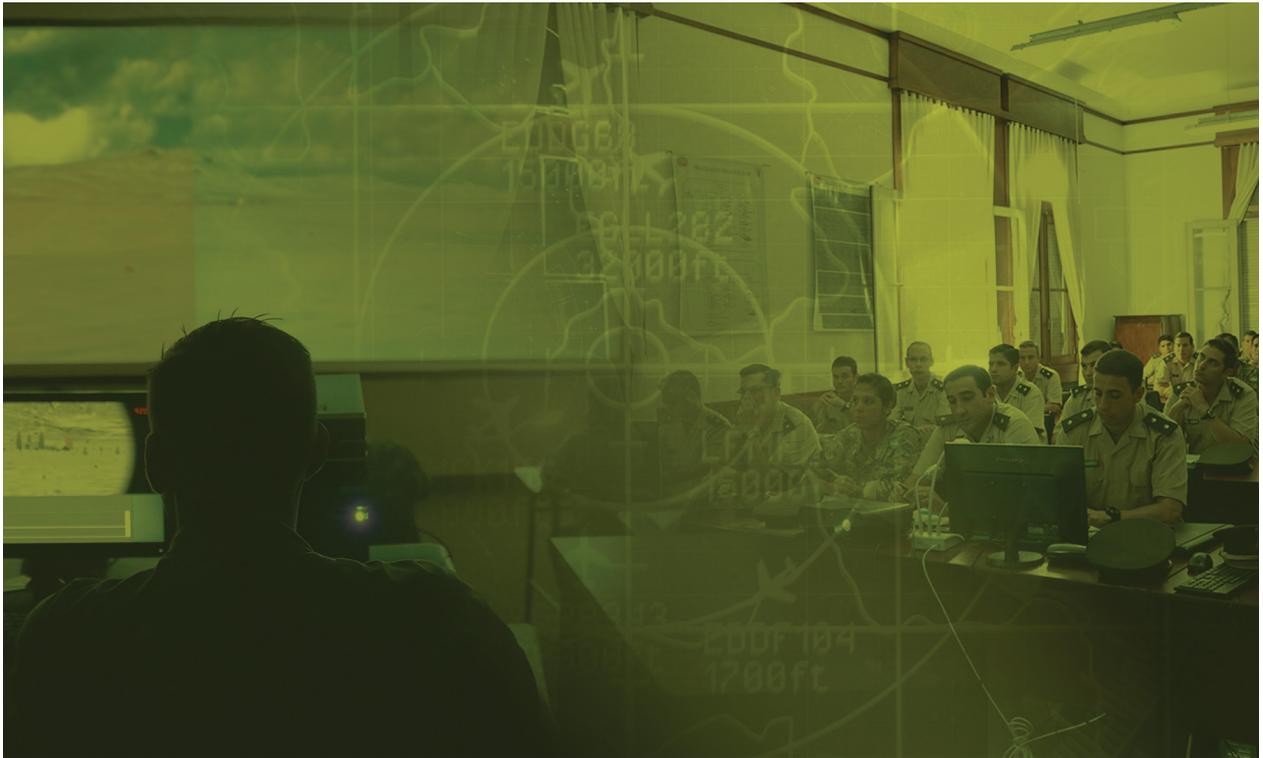
Esta segunda mitad del artículo se ocupó de analizar algunos hechos en relación con la educación profesional militar desde la década de 1990 hasta la creación de UNDEF que habían sido descriptos en la primera mitad, reflexionando respecto del nivel de la conducción en el cual fueron originados. A su vez, se ponen en diálogo los hechos con el rol de las FFAA y el EMCFFAA intentando distinguir momentos de mayor o menor participación.

### Conclusiones

En el marco de acciones llevadas a cabo durante el período considerado, se distinguen principalmente dos períodos: uno de mayor autonomía por parte de las FFAA, desde la década de 1990 hasta el año 2005; y uno de mayor heterotomía, signada por una etapa de creciente conducción política del sector de defensa, desde el 2006 hasta la creación de la UNDEF.

El primer período obedeció a una convergencia de factores que se pueden resumir en la necesidad de autonomía de la conducción de las FFAA. En este momento histórico, se transitaba una situación paradójica entre la necesidad de discutir la subordinación militar al poder civil, y a la vez, una incapacidad del poder civil para gestionar la autoridad de la conducción militar sin delegarla. Estos fenómenos convergen hacia la dirección de los hechos expuestos y nos permiten explicar por qué la mayor parte de las decisiones tomadas en relación a la educación profesional militar fueron tomadas hacia el interior de las FFAA y no por el nivel estratégico sectorial o nacional.

Otra reflexión sobre el primer período que permite dar cuenta



de la delegación de autoridad a las FFAA es el modo que se expresa la Ley de Restructuración, al exigir la continuación de la reforma educativa militar, ajustando la educación militar a los planes y exigencias del Sistema Educativo Nacional en un plazo no mayor a tres años. Estos hechos, exceptuando dar solución a la duplicación de oferta académica, ya habían sucedido en gran parte sin estímulos externos.

El segundo período que se extendió desde 2006 hasta la creación de la UNDEF, y que está signado por una intensa actividad ministerial en asuntos de educación profesional militar. Este período obedeció, a nuestro entender, a dos motivaciones del sector estratégico nacional: primero, la necesidad de complementar aquellas instancias incompletas de la integración del sistema de educación militar al sistema de educación nacional; y segundo, replantear las disposiciones que componen al sistema de educación castrense, que carecían

de algunas tradiciones pedagógicas universitarias.

En relación con la primera motivación de complementar la integración con el sistema de educación nacional, se considera que tanto la ley de creación de la UNDEF, como los decretos y resoluciones ministeriales, tuvieron un carácter centralizador que no había podido lograrse en el período anterior con la conducción autónoma de cada Fuerza. Sin embargo, hay también una continuación de los procesos que fueron puestos en marcha por estas, como la creación de los Institutos Universitarios de las FFAA, que pasó del amparo de la Ley de Universidades Provinciales, a la adecuación para la Ley de Educación Superior, y posteriormente a la presentación de títulos de reconocimiento y validez nacional ante el Ministerio de Educación. La creación de la UNDEF fue una forma adoptada para evitar los efectos negativos de la fragmentación, una entre otras tantas que fueron propuestas por el Programa

de Naciones Unidas para el Desarrollo durante el años 2006.

Relacionado con la segunda motivación, sobre las tradiciones pedagógicas castrenses, se advierte una incursión intensa en el diseño curricular de las academias militares, a propósito de la cual se buscó que la formación militar adhiriera a las tradiciones pedagógicas universitarias, muchas de las cuales resultaron inaplicables y de cuestionable factibilidad, aunque este tema resulta complejo y sus variables exceden a los objetivos del artículo.

Como reflexión final, resumimos que el periodo considerado puede dividirse en dos momentos, uno de mayor autonomía ejercida por las FFAA en las decisiones sobre educación profesional militar desde la década de 1990 hasta 2005, y otro en el cual existe una situación de marcada heteronomía desde el año 2006, en el cual la conducción política de la Defensa trasciende significativamente a la formación del personal militar. ■

BIBLIOGRAFÍA

Bourdieu, P. (2007). *El Sentido Práctico*. Siglo XXI Editores Argentina S.A.

-

Clotet, C. I., Speratti, D., López, S., Aquino, G., Domínguez, R., López, F., & Luna, E. (2018). *Informe de Proyecto de Investigación: Evolución de la formación universitaria en el Colegio Militar de la Nación* (Armas).

-

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. (2007). *Informe Final de Evaluación Externa Instituto Universitario Naval*.

-

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. (2011). *Informe Final de Evaluación Externa Instituto de Enseñanza Superior del Ejército*.

-

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. (2012). *Informe Final de Evaluación Externa Instituto Universitario Aeronáutico*.

-

D.N.U 1169 - 2006 [Poder Ejecutivo Nacional]. *Creación de la Escuela de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas*.

-

Decreto Presidencial 788 - 2007 [Poder Ejecutivo Nacional]. *Modificación Orgánica del Ministerio de Defensa. Creación de la Subsecretaría de Formación*.

-

Frederic, S. (2015). *La formación de los militares argentinos en democracia: panorama y desafíos futuros*. <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/la-formacion-de-los-militares-argentinos-en-democracia-panorama-y-desafios-futuros/>

-

Gutiérrez, R. (1957). *Escuela Superior de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Necesidad de su creación*. *Revista Militar*, 155/156(645), 12-20.

-

Honorable Congreso de la Nación. (1968). *Ley 17.778 de Universidades Provinciales*. *Boletín Oficial de la República Argentina*.

-

Honorable Congreso de la Nación. (1998). *Ley 24.948 de Restructuración de las Fuerzas Armadas*. *Boletín Oficial de la República Argentina*.

-

Honorable Congreso de la Nación. (2011, 21 de julio). *Proyecto de Ley para suspensión de aplicación de modificaciones a la formación básica de oficiales de las FFAA*.

-

Marquina, M. (2008). *Académicos como pares evaluadores en el sistema argentino de evaluación de universidades: diez años de experiencia*. *Revista de la Educación Superior*, XXXVII(148), 7-21.

-

Marradi, A., Archenti, N., & Piovani, J. I. (2012). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Cengage Learning Argentina.

-

Ministerio de Defensa. (2003). *La Defensa Nacional en la Agenda Democrática*. Informe de la Primera Ronda de Discusiones.

-

Ministerio de Defensa. (2006). *Informe Octubre-Diciembre 2006 Proyecto Arg/06/019 Reforma de la Educación Superior de las Fuerzas Armadas y su Articulación con el Sistema de Educación Nacional*.

-

Ministerio de Defensa. (2008). *Hacia un Nuevo Enfoque en la Formación para la Defensa Nacional*. Ministerio de Defensa.

-

Ministerio de Defensa. (2010). *Libro Blanco de la Defensa*.

-

Ministerio de Defensa. (2015). *Libro Blanco de la Defensa*.

-

Ministerio de Defensa. (s.f.). *Ciclo de Debates Preparatorios. Libro Blanco de la Defensa*.

-

Orieta, R. O. (1985). *Reforma Militar para la Defensa Nacional*. Buenos Aires: Pequén Ediciones.

-

R.M. 1427 - 2006 [Ministerio de Defensa]. *Creación del Centro Educativo de las FFAA*.

-

R.M. 1648 - 2010 [Ministerio de Defensa]. *Modificaciones a la Formación Básica de Oficiales de las FFAA*.

-

R.M. 1821 - 2007 [Ministerio de Defensa]. *Reforma de los Contenidos Educativos en la Formación de los Suboficiales*.

-

R.M. 67 - 2007 [Ministerio de Defensa]. *Creación de la Coordinación de Educación y Formación en la Unidad de Ministro*.

-

R.M. 768 - 2006 [Ministerio de Defensa]. *Creación del Consejo Consultivo para la Reforma Educativa de las FFAA*.

-

R.M. 871 - 2007 [Ministerio de Defensa]. *Reforma de los Institutos Universitarios de las FFAA*.

-

R.M. 872 - 2007 [Ministerio de Defensa]. *Reforma de los Planes de Estudios de las FFAA*.

-

R.M. 873 - 2007 [Ministerio de Defensa]. *Estandarización de presentaciones de los Institutos Universitarios de las FFAA*.

-

R.M. 874 - 2007 [Ministerio de Defensa]. *Creación del Sistema de Información Estadística de Educación para la Defensa*.

-

Sarni, M. A. (2005). *Educación para este Siglo. La educación es la herramienta estratégica para la modernización del Ejército y el desarrollo nacional*.

-

Simons Rossi, M. (2010). *Antecedentes legales y parlamentarios 1944-1986*. Colección de Debates Parlamentarios de la Defensa Nacional. Ministerio de Defensa.

-

Soprano, G. (2016). *¿Qué hacer con las fuerzas armadas? Educación y Profesión de los militares argentinos en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo Libros.