



“LA PERSPECTIVA DE LOS DECISORES DE LA DEFENSA NACIONAL AL  
FRETE DE LAS POLÍTICAS DEL SECTOR:  
LA INDUSTRIA DE LA DEFENSA EN ARGENTINA (2015-2017)”

■ MAESTRANDO: LIC. EUGENIO KOUTSOVITIS

■ DIRECTOR DE TESIS: PROF. DR. TOMÁS VÁRNAGY

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

2 0 2 0



## RESUMEN

El tema de la presente investigación se enmarca en un estudio de gestión pública, enfocada en los agentes que la perfeccionan. Dentro de este marco, se estudia una de las múltiples aristas que componen la política de defensa de la República Argentina, como lo es la industria de la defensa. Sobre esta última, se señalará la centralidad de los decisores que la conducen y cómo, con el conocimiento de sus perspectivas, es posible visualizar el estado actual del sector y vislumbrar posibles escenarios futuros.

La defensa ha siempre sido uno de los pilares fundamentales de los Estados-nación, los cuales se han mostrado renuentes realizar trascendidos en esta área. Por ello en la Unión Europea, parangón del integracionismo, supranacionalidad y regionalismo, lo último en acordarse –aún en perfeccionamiento- ha sido la política exterior y de seguridad común (PESC). Es decir, la cooperación en esta área, tan cara para los Estados, tiene un peso en sí mismo, para el conocimiento politológico.

El enfoque utilizado, el de la primacía del decisor, ha surgido en la década de 1960, con gran éxito en su época, pronto pasaría a ser relegado en la teoría política y en las relaciones internacionales. Sin embargo, este estudio resulta menester para comprender el devenir de la política argentina, llevada adelante por hombres y mujeres que ven el mundo con sus propias cosmovisiones, ideales y, a la vez, con condicionamientos institucionales, políticos u organizativos.

En esta línea resulta evidente la necesidad de revalorizar la corriente de la ciencia política que estudia a los decisores, apelando a la idea de que ellos tienen, y en particular en el escenario argentino, grandes espacios de maniobra para alentar o desalentar políticas públicas, en este caso algunas que operan en el ámbito de la política de la defensa.

La tarea del presente trabajo es la de poner de relieve las singularidades de las visiones de los actores y, a la vez, remarcar el imperio que estas visiones tienen cuando se radican en los hombres y mujeres que tienen el poder, como funcionarios públicos, de “vida y muerte” de una política, en este caso, una política que conforma, entre otras decenas de medidas, la política de defensa de la República Argentina.

## AGRADECIMIENTOS

Quisiera nombrar brevemente a las personas que me sostuvieron durante el transcurso de la elaboración de esta Tesis:

- POR LO ACADÉMICO, A DOS GRANDES: AL PROF. DR. TOMÁS VÁRNAGY  
  
Y AL CN (RE) DR. HORACIO ALDO TERRÍBILE.
- POR LO PERSONAL, A MI FAMILIA. CRISTINA, CRISTIÁN Y CATERINA.  
  
MARTHA. MARTA Y ROBERT.
- POR LA CAMARADERÍA, A LOS INTEGRANTES DE LA COHORTE 2016.
- A MIS AMISTADES, POR LA NECESARIA INSISTENCIA.

## ÍNDICE

RESUMEN.....	2
AGRADECIMIENTOS .....	3
ÍNDICE .....	4
ÍNDICE DE TÉRMINOS.....	5
ESTRUCTURA DE LA TESIS .....	6
PARTE I SOBRE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN .....	7
Debate de apertura: el lugar del decisor en la gestión pública .....	7
El decisor frente a la política de defensa argentina .....	8
Formulación del Problema de Estudio .....	10
Objetivos .....	12
Aportes .....	13
Metodología .....	13
Antecedentes Académicos del Problema de Investigación .....	14
Estado del Arte .....	14
Estudios Institucionales.....	15
Industria de la defensa.....	16
Marco Teórico.....	17
Ciencia política.....	18
Relaciones Internacionales.....	19
Consideraciones Finales.....	21
Abordaje de Casos.....	22
PARTE II LOS DECISORES ARGENTINOS Y LA INDUSTRIA DE LA DEFENSA.....	23
El Mapa de los Decisores: ¿Quiénes son ellos? .....	23
Decisores de la academia .....	25
Academia de la defensa en Argentina .....	25
Autoridades académicas de la defensa nacional.....	26
Conclusiones Parciales sobre los Decisores Académicos .....	40
Decisores Legislativos.....	43
El “Trámite Legislativo” .....	44
Cámara de Diputados: Comisión de Defensa Nacional (2015-2017) .....	45
Cámara de Senadores: Comisión de Defensa Nacional (2015-2017) .....	56
Conclusiones parciales sobre los Decisores Legislativos.....	64
Decisores Ejecutivos .....	68

El Ministerio de Defensa.....	68
La Decisión Ejecutiva y la Ejecución Presupuestaria .....	82
Conclusiones parciales sobre los Decisores Ejecutivos, los Presupuestos y la Ejecución Presupuestaria. ....	94
<b>PARTE III APORTES, CONCLUSIONES Y DEBATES .....</b>	<b>98</b>
¿Qué es la industria de la defensa para la Argentina?.....	98
La industria de la defensa y el Mapa de Decisores .....	98
Visión Final.....	101
Entrevistas, Bibliografía y Fuentes de Información.....	103
Entrevistas Realizadas (Fuentes Primarias) .....	103
Bibliografía y Fuentes de Información.....	103

### ÍNDICE DE TÉRMINOS

<p><b>A</b></p> <p>ANSES, 53 APN, 69, 82, 84, 85, 87, 88 ARA, 48, 65, 101</p> <p><b>C</b></p> <p>CINAr, 65 CITEDEF, 25, 77, 78, 79, 80, 88, 91, 92, 94, 96, 103 CNEA, 79 CONAE, 73 CONEA, 79 CONICET, 78 CyT, 30, 73, 79</p> <p><b>D</b></p> <p><i>decisionmaker</i>, 24 Decisores Académicos, 25, 41 Decisores Ejecutivos, 25, 68, 94 Decisores Legislativos, 25, 44, 65 DGFM, 52, 55, 56, 62, 65, 88, 92, 96</p>	<p><b>E</b></p> <p>EMBRAER, 39 EMCO, 86, 88</p> <p><b>F</b></p> <p>FAA, 35, 36 FADeA, 50, 51, 55, 62, 64, 69, 101 FADENA, 25, 27, 33 FPV, 48, 53, 57, 58, 61</p> <p><b>H</b></p> <p>HCD, 48, 53 HCN, 61</p> <p><b>I</b></p> <p>INVAP, 38, 64 ITBA, 71 IUPFA, 75</p> <p><b>L</b></p> <p>Libro Blanco, 23</p> <p><b>M</b></p> <p>Mapa de Decisores, 7, 24, 26, 98</p>	<p>MINUSTAH, 50, 52</p> <p><b>O</b></p> <p>ONU, 34, 49, 52, 63 OTAN, 48</p> <p><b>P</b></p> <p>PEN, 39, 40, 44, 45, 48, 55, 58, 61, 64 PIDEF, 78 <i>policymaker</i>, 24 PRO, 46, 57, 58, 66</p> <p><b>T</b></p> <p>TANDANOR, 69</p> <p><b>U</b></p> <p>UCA, 71 UCR, 46, 47, 48, 51, 57, 58, 62, 66, 69, 101 UNDEF, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 42, 99</p> <p><b>Z</b></p> <p>Zona de Paz, 10, 31, 33</p>
--	---	--

## ESTRUCTURA DE LA TESIS

La tesis se estructura en tres cuerpos:

El primero corresponde con los estudios introductorios al problema de investigación, es decir, sobre la pertinencia del estudio de los decisores en el análisis de la política exterior y la gestión pública. En esta parte, como sustento de la investigación, se presenta un cuerpo sólido y coherente que evidencia la centralidad manifiesta de los decisores en tanto sujetos activos y pasivos de la política de la industria de la defensa. De esta manera no solo se propone el estudio de los decisores de manera multidimensional, evitando la simple justificación del trabajo, sino planteando la necesidad de reconocer la situación en que los decisores se encuentran como ejes de un marco de medidas más general de gestión y coordinación intersectorial que, a su vez, realiza una estructuración académica sobre la idea del decisor del Estado moderno y, específicamente, en el contexto argentino.

Seguidamente, en cuanto al cuerpo exploratorio particular, se postulan las investigaciones resultantes del estudio de lo que se denominó como el “Mapa de Decisores”. Esta construcción conceptual viene a recuperar la idea de la pluralidad de actores involucrados en el sistema de toma de decisiones. Además, propone un examen variado en cuanto a diversidad de fuentes para abordar la categoría fundamental del estudio, que es el decisor. Entonces, y a partir de esto, se plasmará un compendio de generalidades producto de la exégesis de las perspectivas de estos decisores. Con ellas, se construirá una visión sobre el estado actual de la perspectiva de los decisores en materia particular de la industria de la defensa.

Finalmente, en un tercer momento, se manifiestan las conclusiones que lógicamente se deriven del estudio. La exploración arrojará un mapeo que será ilustrado para ser instrumento de reflexión sobre el estado actual de la gestión pública en el sector. Finalmente, se expresa una visión sobre la pertinencia de la industria de la defensa en el marco de la defensa nacional argentina, y su estado de preponderancia actual, evidenciado a través de los decisores.

## PARTE I

### SOBRE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN

#### **Debate de apertura: el lugar del decisor en la gestión pública**

El análisis de las políticas que los Estados llevan adelante para concretar objetivos de gestión y de proyección futura del propio Estado, han sido siempre materia de interés para la ciencia política. La amplitud de estudios es tal, que se abarca desde el análisis del origen de las políticas (Evans, 1996) (Oszlak & O'Donnell, 1995), pasando por su diseño, su implementación (Meny & Thoenig, 1992), el *feedback* y hasta la reedición de las mismas (Oszlak, Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal, 1977). Incluso, aportes de los más enriquecedores provienen de las teorías más críticas que buscan resaltar las “falencias” (Lindblom, 2006), completitudes y limitaciones del propio Estado (Poulantzas, 1979), y de las mismas teorías “clásicas” del estudio de sus políticas públicas.

De este modo, cada aspecto de la “vida” de la política pública<sup>1</sup> ha sido ampliamente estudiado y desentrañado, y sobre todo criticado. Gracias a estos estudios, y a sus respectivos contestatarios, se ha dado un realce a situaciones que no se encuadran en estimaciones generales que podrían implicarse sobre una política pública (Thwaites Rey, 2005). Situaciones como crisis sistémicas, desajustes organizativos, las presiones corporativas, los grupos de presión, entre otras distorsiones que afectan uno o varios puntos en la línea continua de la política.

En la ebullición académica de mediados de siglo XX surgió en los Estados Unidos un paradigma de trabajo que colocaba al “agente” en el centro del estudio de los fenómenos sociales. Conocida como conductismo o *behaviorismo*<sup>2</sup>, el nuevo enfoque, cuando aplicado al campo de la ciencia política, dio una preponderancia inusitada a los sujetos encargados de intervenir personalmente en las materias atinentes a una política en cuestión. El argumento era sencillo: si existen funcionarios, representantes, oficiales, etc., encargados de iniciar, proseguir, terminar o influir -de cualquier modo- en las políticas públicas, ¿cómo no interesarse por sus individualidades? ¿Acaso no tienen ellos un bagaje

---

<sup>1</sup> La idea de “vida” se corresponde con el ya clásico ciclo de desarrollo de una política pública. Primero es problematizada una demanda social, luego ingresa en la agenda pública, seguidamente es considerada la situación ante la cual puede realizarse una política como respuesta, u optarse por la inacción, a lo que sigue la etapa de implementación, para culminar con la reedición de la misma o la culminación con un *feedback* final.

<sup>2</sup> Definido como “la filosofía de la ciencia del comportamiento humano” (Skinner, 1974). Es el enfoque que prioriza la importancia de los decisores al momento de comprender las causalidades del comportamiento del Estado. La acción colectiva sería comprendida como la sumatoria o adición de las individuales. Su origen está centrado en la psicología.

de significantes que permean en sus actuaciones al momento de interactuar con los fenómenos sociales? ¿no depende su actuación futura de cuál sea su cosmovisión?

Al analizar la figura de los decisores, es claro que el poder de intervención en políticas de sus carteras, está enmarcado en el “margen de maniobra” que cada uno dispone. Podría imaginarse que existe una línea que recorre dos extremos, la discrecionalidad absoluta, solo propia de sistemas político-administrativos corruptos o absolutistas donde el decisor es amo y señor de toda política que se relacione con su cartera u oficina y tiene el absoluto control sobre ellas, sin rendir cuentas precisas; y, por otro lado, la “jaula de hierro”<sup>3</sup> de una burocracia asfixiante que impide cualquier intervención discrecional o criteriosa por parte del decisor, a la hora de la gestión de políticas públicas, incluso limitando cualquier “facilitamiento” o aceleración de ningún trámite, o el relajamiento burocrático.

En este esquema maniqueo, es evidente que los Estados que existen en el tiempo presente se encuentran entre estos extremos, aunque nunca hay entre ellos casos tan excesivos. De igual manera resulta interesante plantearse la multisectorialidad de esta función (relación entre “margen de maniobra” y “decisor”), pues nadie podría afirmar que la administración pública, de cualquier país, es uniforme. Existen funcionarios con mayor poder discrecional que otros, sea cual fuere la fuente de dicho poder, dentro de una misma administración -incluso en similares niveles y jerarquías.

### **El decisor frente a la política de defensa argentina**

En la República Argentina el margen de operatividad/maniobra de los decisores, respecto de la política de defensa –y sus múltiples aristas- es complejo. Dentro de este ámbito se reúnen al menos cuatro factores que producen efectos contrapuestos para los decisores. Primero, la cuestión de la llamada política militar<sup>4</sup> ha creado renuencias en muchos decisores a abarcar problemas, de la Defensa, desde perspectivas civiles. De esto se depende que muchos políticos y decisores directamente no intervienen en ciertos asuntos, o siquiera se informan apropiadamente, y dejan estas cuestiones a tecnócratas (asesores -civiles o militares retirados-) o personal militar del área. Esto disminuye, por un lado, el poder de acción de ciertos decisores, pero lo amplía por el otro pues el

---

<sup>3</sup> M. Weber desarrolló el concepto de “jaula de hierro” para definir un nivel de engrosamiento burocrático del Estado, que termina por mina los esfuerzos optimizadores de la administración, limitando y volviendo engorroso cualquier pequeño proyecto de gestión.

<sup>4</sup> Definida como la batería de medidas inducidas con el regreso a la democracia en Argentina por parte del poder político en favor de un mayor control de las áreas de gestión de hasta entonces exclusividad del sector castrense, que sirvieron entre otras cosas, para consolidar el control civil de la defensa en país. Por otro lado, dejó áreas clave de la defensa descuidadas, priorizando la relación cívico-militar antes que el planeamiento estratégico de la defensa. (Montenegro, 2013)

desconocimiento de algunos genera espacios vacíos de gestión –la otra cara del poder en términos estatales- que termina por dar espacios privilegiados a los interesados.

Seguidamente la cuestión de la politización<sup>5</sup> de la causa de los Derechos Humanos ha terminado por confundir hasta el propósito final de la existencia de las fuerzas armadas, creando desde desinformación en la ciudadanía sobre sus actividades actuales y su misión general, hasta un rechazo anticipado por parte de algunos colectivos respecto de los asuntos, incluso generales, del campo de la defensa nacional. Esto mezcla injustamente, a generaciones heterodoxas de militares argentinos con hechos de suma ilegalidad del tiempo pasado. También disminuye acciones solidarias como la asistencia humanitaria, sanitaria, o en catástrofes, el entrenamiento diario –con sus evidentes carencias materiales-, el desarrollo científico e investigativo, el desarrollo en técnica e industria, entre otros muchos aspectos de la consolidación de la Defensa Nacional. Las consecuencias son generaciones de políticos y decisores renuentes a relacionarse con las cuestiones de la Defensa Nacional, por temor a ser catalogados o asociados como reaccionarios, y por ende “castigados” electoralmente por discursos superfluos que castiguen dichas temáticas; incluso a costa del futuro de la defensa del país. Lamentablemente, la realidad de las políticas públicas muestra aquí su cara más cruenta: los políticos especulan con los votos<sup>6</sup> que pueden traer -o no- los temas de defensa nacional y, hasta el momento, no han sido considerados -electoralmente- relevantes.

En tercer lugar, el factor internacional condiciona a la actuación de los decisores locales. Paradójicamente la “Zona de Paz”<sup>7</sup> que fuera diagnosticada para Sudamérica, encuentra un singular eco en Argentina, (des)invitando a los decisores a tomar cartas en el asunto de la defensa nacional. Más allá de la comprensión o no de la multidimensionalidad de las amenazas a la defensa nacional de un Estado -las cuales no se agotan en declaraciones oficiales de guerra de Estados internacionalmente reconocidos-, la percepción generalizada de la ciudadanía no encuentra en los escenarios próximos la necesidad de una recomposición del proceso defensivo en general, o en particular un reequipamiento por parte de las fuerzas armadas. El punto radica en la baja

---

<sup>5</sup> Este aspecto es complejo pues cruza dos variables puntuales, la primera es la valiosísima lucha por la consagración de los Derechos Humanos definitiva en la realidad argentina, el otro corresponde a una utilización político-partidaria –propia de todos los países, en mayor o menor medida- de colectivos, símbolos, apelativos, entre otros.

<sup>6</sup> No solo se analiza al electorado general, sino que existe, hacia dentro de las fuerzas armadas, un estudio electoralista que refiere a un “voto militar” que también es fuente de apelativos por parte de la política, en especial desde el oficialismo. Estos apelativos tienen que cuidar las relaciones entre prestigio, remuneración, pensiones y retiros, obra social y contención familiar, entre otros aspectos de la vida castrense.

<sup>7</sup> Estado supuesto en el cual no existen altas expectativas de surgimiento de conflictos interestatales entre países vecinos. Los países que adscriben a esta realidad conforman una Zona de Paz. En Sudamérica muchos autores han pronosticado que este subcontinente mantendrá esta calidad por muchos años (Sanahuja, 2012); otros autores dudan de la inamovilidad de esta condición, señalando factores no tradicionales de inestabilidad para los países de la región.

percepción de urgencia del aparato militar y la consecuente baja preeminencia del tema en la agenda pública local. Este escenario regional de paz interestatal, desincentiva a priorizar a la defensa como política en la agenda pública, por lo menos en Argentina; en otros países, los debates son otros<sup>8</sup>. Esta aparente realidad termina por disminuir, a ojos de los decisores, la cuestión y dificulta el tratamiento de temas relacionados a la defensa nacional más allá de episodios anecdóticos o superficiales.

Finalmente el cuarto factor, se encuentra en un nivel inferior, casi operativo, sobre el propio decisor. Las negociaciones políticas sobre la propia gestión del Ministerio de Defensa se encuentran a la orden del día<sup>9</sup>. Desde la incumbencia profesional del ministro, hasta la relación intraministerial de los directores, secretarios y titulares de entes autárquicos que muchas veces difiere por discrepancia de criterios. Todo lo cual proyecta complicaciones y limitaciones que alteran la capacidad de realizar avances concretos en el área. Esto no impide el funcionamiento general de la administración o gestión del área defensa, sin embargo ata proyectos y problemáticas a situaciones coyunturales o balances de poder interagenciales.

Es en este marco se produce el estudio de los decisores de la defensa nacional en Argentina, para los dos primeros años del gobierno de la coalición de gobierno “Cambiamos”. Veremos que las realidades que les afectaron cambiaron con el tiempo, incluso en este breve lapso, sin embargo desde sus respectivos espacios de influencia, han ejercido sus funciones imponiendo, desde sus perspectivas, una huella en la política pública de la industria de la defensa.

### **Formulación del Problema de Estudio**

La línea argumentativa de la presente investigación busca expresar una idea central: el decisor de políticas públicas influye en ellas, guiado fundamentalmente por su cosmovisión en general y, en particular, por su juicio sobre la materia en cuestión. De esta manera se considera de extrema importancia desentrañar cuales son estas opiniones, y el conocer las consecuentes acciones.

---

<sup>8</sup> Empero, esta realidad debe ser analizada profundamente y, en particular, atendiendo al fenómeno de las transiciones democráticas de cada país. Allí donde se produjeron quiebres del régimen dictatorial, las licencias de las Fuerzas Armadas, o incluso los tópicos del área resultan ausentes en la opinión pública, mientras que en las transiciones pactadas o acordadas, la preponderancia del sector castrense en la vida civil es mayor y las temáticas de la Defensa forman parte común del accionar político.

<sup>9</sup> Actualmente el socio menor –en cantidad de votos y conquista de bastiones políticos–, la Unión Cívica Radical, fue confiada con la gestión de la cartera de Defensa. Esto no significa *per se* que no hay interés o no tiene importancia, pero indica que el ejecutivo puede prescindir de un control directo del área. Esta lógica se reproduce en otros espacios de la gestión de la defensa, en distintos niveles y en varias áreas de diversa extracción institucional.

Existen tres ejes de esta cadena lógica, la cual culmina con la centralidad del decisor en el estudio de la industria de la defensa:

Primeramente, el estudio de la defensa como un área de la gestión pública, en la cual el Estado tiene un especial interés, por su naturaleza, la cual se corresponde con el interés último del Estado que no es otro que su propia supervivencia física e independencia política. Dentro de la defensa nacional se desarrollan muchos aspectos, uno de los cuales es el industrial, de vital importancia probada para todas las naciones de poder medio o grande, a quienes ha servido de base para los más amplios logros en los campos de la ciencia y la técnica que, oportunamente, han generado beneficios incalculables para la esfera civil. De hecho, muchos de los logros o hitos de la industria argentina encuentran su origen en los avances de la industria de la defensa<sup>10</sup>.

Seguidamente se destaca la comprensión del rol central del decisor, como el actor que puede moldear la política pública y, de ser pertinente, darle un impulso o incluso frenar o alterar su curso dentro de los canales institucionales o burocráticos vigentes, así como también reconociendo la operatividad del contexto político general y las influencias de y en la propia administración pública. De esta manera, se resalta la figura del decisor como aquél que puede influir de tal manera que se convierta en “padre” o “verdugo” de un proyecto, una política o un plan de desarrollo a largo plazo; la historia nos provee amplios ejemplos de tales actuaciones, algunas felizmente recordadas (Mosconi, Savio, entre otros).

Finalmente un tercer factor de importancia en este tema resulta ser el propio decisor – y el alcance de su “margen de maniobra”-, concepto ampliamente debatido (análisis en el *Marco Teórico*) y sobre el cual se tienen visiones contrapuestas, las cuales redundan en esquemas maniqueos y otros limitados al momento de comprender las múltiples agencias y sujetos que intervienen en el curso de cada política de gestión pública. Es por esto que resulta de suma importancia desentrañar el mapa de decisores a la hora de aproximarse a la política estudiada, para tener una aproximación completa al agente estudiado.

Por lo expuesto, es de innegable interés la exploración del universo de los decisores que intervienen en el campo de la defensa, en particular aquellos vinculados con la industria. Al conocerlos, se tendrá un espectro más claro sobre la situación de la prospectiva futura del sector. El aporte de este trabajo es, justamente, exponer este interesante mapa de agentes políticos, burocráticos y administrativos, de distinta

---

<sup>10</sup> Áreas tan trascendentes como: petroquímica, siderurgia, metalmecánica, aeroespacial y vectores, ingeniería, entre otras industrias y áreas del desarrollo tecnológico-productivo.

naturaleza y extracción, y dialogar con sus espacios de confluencia y las áreas de trabajo en que cada uno realiza actuaciones que permean en la presente -y futura- defensa de República Argentina.

### **Objetivos**

Entonces bien, si es posible acompañar la lógica donde un decisor, con grados mayores o menores de incumbencia, puede influir de las más variadas formas sobre una determinada política, es cuando se debe dar lugar a la cuestión central, para el estudio de esta relación: ¿Quiénes son los decisores que influyen en la Política Industrial de la Defensa en Argentina? Y, específicamente, ¿Qué cosmovisión tienen sobre esta política en particular? ¿Qué acciones han tomado, toman y tomarán, en consecuencia?

Así, pues, el **Objetivo General** de la investigación ha sido el conocimiento de los decisores, sus cosmovisiones y acciones, sobre la industria de la defensa, entendida como una política pública del sector de la defensa nacional en la República Argentina.

El objetivo se completó a partir de un estudio de las perspectivas personales y profesionales de los decisores que ocupan funciones determinantes en el sector, en la República Argentina para el período 2015-2017. En cada caso se analizaron los sujetos a fin de extraer la información sobre los determinantes del tema.

Esta investigación requirió, naturalmente, del acercamiento formal a los decisores con incumbencia directa o indirecta con la industria de la defensa. Consecuentemente, gran parte de los indicadores requirieron un exhaustivo trabajo de operativización de datos cualitativos. Los recursos primarios más valiosos han sido, sin duda, las entrevistas personales, las cuales mostraron con transparencia las visiones de los decisores.

Consecuentemente resulta necesario satisfacer los siguientes **Objetivos Específicos**:

- Analizar profusamente a los decisores que se encuentran frente a las oficinas con relación directa, o indirecta, al tema de la industria de la defensa, centrándose en aquellos casos de decisores que han trabajado específicamente en cuestiones de la industria de la defensa y tienen experiencia en ella.
- Conocer someramente las tareas y políticas que se llevan a cabo en el ámbito de la industria de la defensa, para conocer su origen, naturaleza, contexto, canales de concreción, las relaciones de poder surgidas al interior del caso, entre otras características, y cómo ello afecta las percepciones.

Exponer esquemáticamente los vínculos entre los múltiples decisores sobre la industria de la defensa y para con las políticas que les incumben, así como su aporte como fenómeno general.

### **Aportes**

La investigación buscó realizar aportes multidimensionales, en dos grandes planos:

En el plano teórico, la investigación dimensionó la industria de la defensa en el amplio espectro de fenómenos de políticas públicas y gestión estatal, buscando el ponderar el rol de los decisores y su influencia en las políticas. Esto es, abordar la defensa nacional como una política pública y, como tal, plausible de ser estudiada desde la ciencias sociales - especialmente la ciencia política-, como cualquier otro proceso de gestión y diseño de políticas que responden a necesidades particulares. Para este caso, teniendo presente la singularidad del caso dada por ser, la defensa, componente fundacional para la estatalidad moderna.

En un nivel práctico, se trata de ampliar el conocimiento sobre las prácticas que competen a las políticas estatales y su real aplicabilidad. En la aproximación a los actores se expuso la distancia entre la decisión política y el resultado, dejando en evidencia los procesos y agentes que moldean el fenómeno.

### **Metodología**

Ya que el propósito central de esta investigación ha sido el de analizar las perspectivas y actuaciones de numerosos actores de diversa extracción, todos versados sobre un mismo campo de incumbencia, y a partir de ellas realizar un trabajo exhaustivo de cuantificación, se recurrió a un diseño de investigación cualitativo y en una estrategia basada en entrevistas en profundidad, con una aproximación sincrónica a cada entrevistado.

Ha correspondido este tipo de investigación ya que el propósito es la extracción de información de una persona especializada, en este caso profesionales, miembros de la academia, expertos, militares, civiles y políticos, todos los cuales conforman el mapa de decisores en la materia de la industria de la defensa. De ellos se buscó conocer su cosmovisión a través de una exploración de sus definiciones prácticas y teóricas. Es pertinente señalar que dicha información se encuentra, en su mayor parte, contenida en la singularidad del entrevistado, no solo a través de su historia, sino de la cosmovisión actual que manifieste, ya que su visión actual no es sino producto de una vida de trabajo y conocimiento constante sobre la materia.

La entrevista en profundidad permitió no solo abordar acabadamente a los decisores, sino permitirles desentrañar una complejidad sincera y personal sobre las temáticas concernientes. Específicamente es la herramienta para:

[...] acceder a la perspectiva de los actores, conocer como ellos interpretan sus experiencias, reconstruir acciones pasadas y estudiar representaciones sociales personalizadas (Marraldi, Archenti, & Piovani, 2007, pág. 217).

Para abordar la traslación de las entrevistas se recurrió a la forma narrativa, la cual busca enriquecer el estudio académico (Pierson, 2004), mostrando la coherencia del desarrollo discursivo de los decisores, en sintonía con los temas desarrollados. Esta forma provee niveles de análisis trascendentes respecto del método cualitativo, pues logra hacer propios factores que escapan a la estricta cuantificación de los recursos estadísticos o proyecciones algebraicas. Además de las entrevistas en profundidad se ampliarán los estudios cualitativos con entrevistas consultadas, a partir de investigaciones de otros campos o temáticas.

En el campo cuantitativo se utilizaron estudios estadísticos y presupuestarios, cuya evolución se obtuvo de fuentes oficiales y, eventualmente, se realizaron las adecuaciones gráficas pertinentes para su correcta exposición. Una tarea fundamental para comprender algunos de los cambios, dada la realidad Argentina, ha sido la trasmisión a valores “reales” o constantes las cifras expresadas en moneda local, afectada por devaluaciones, inflación y crisis económica.

A partir de la suma de ambos tipos de fuentes, se estructuró un panorama claro, franco y certero sobre la realidad de la industria de la defensa, en el período estudiado, teniendo presente el particular enfoque de los decisores como el prisma de orientación en la propuesta epistemológica.

### **Antecedentes Académicos del Problema de Investigación**

#### **Estado del Arte**

Para el estudio específico de los decisores en materia de industria de la defensa no pueden acusarse grandes referencias. En esta aproximación es necesario desagregar dos grandes campos de estudio: el análisis de la industria de la defensa como cuestión integral de la defensa nacional, y el estudio científico-político de la preponderancia de los decisores en políticas públicas.

Más allá de algunas investigaciones que analizan la administración de los ministerios de defensa, o los avances tecnológicos que las administraciones enfrentan, son casi nulos

los trabajos que estudian a los decisores de la defensa desde una perspectiva individual de la los decisores. Los pocos que existen, limitan su estudio a los actores ministeriales, aunque reconocen la necesidad de pensar la toma de decisión de las políticas de defensa desde una óptima más amplia, incluyendo actores extrainstitucionales.

### **Estudios Institucionales**

Un trabajo más que pertinente resulta ser aquel realizado para la RESDAL por los académicos Elsa Llenderozas y Guillermo Pacheco Gaitán “Metodología para el Análisis de los Ministerios de Defensa” (2007). En él se analizan las áreas claves de la administración y la gestión ministerial para comprender el funcionamiento y la conducción de los Ministerios de Defensa, en particular los sudamericanos.

Este trabajo destaca la trascendencia del decisor y del proceso decisorio –esto es, la toma de decisiones- ya que es, en este momento en que acontecen las “negociaciones burocráticas e individuales”, cuando “los objetivos formulados pueden ser alterados o no cumplidos”, incluso por las mismas personas que las han de llevar adelante.

Según los autores es necesario, cuando se estudian los decisores, atender a tres elementos de influencia: 1) Aquellos “condicionamientos externos y domésticos”, es decir, a las influencias de países terceros, organismos internacionales, ONG’s, sociedad civil, entre otros sujetos no específicamente relacionados con la defensa pero que sus acciones afectan indirectamente esta área; 2) El “contexto macro político interno” corresponde con el estado de la defensa en el país. La estructuración normativa, organizativa e institucional que regula las formas en que es atendida y conducida la defensa en el país incluye a los demás actores políticos por fuera del Estado –así como la correlación de fuerzas entre gobierno y oposición; 3) El “contexto micropolítica” el cual atiende a todas las menudencias de la decisión en particular.

Otra conclusión decisiva refiere a los niveles de centralización del número de decisores. Los autores observan una tendencia a la centralización de la toma de decisiones, dentro de los ministerios, tendiente al “fortalecimiento institucional”.

Empero, también destacan un fenómeno aparentemente contrapuesto, que corresponde con la idea propuesta para esta investigación, sobre el mapa de decisores:

Uno de los resultados de estos cambios es la mayor participación e influencia de los partidos políticos, los sectores empresariales, los círculos académicos e intelectuales y la opinión pública en general, que a través, por ejemplo de los espacios abiertos por algunos

países en la formulación de las políticas de defensa, han tenido una mayor incidencia en la toma de decisiones. (Llenderozas; Elsa & Pacheco Gaitán, 2007, pág. 24)

Un segundo trabajo oportuno es el del Dr. Sergio G. Eissa (2013) donde analiza la definición de la política de defensa, desde las perspectivas de las políticas públicas. No tardará en abordar conclusiones claves relacionadas con el estudio del decisor: por un lado argumentará que el propio diseño de las políticas es generalmente “desordenado” y con la interacción de varios actores con intereses disímiles; y por el otro, en cuanto a la definición de la política pública y al forma en que se incorpora a la agenda pública, ésta condicionará las opciones de acción que el decisor –funcionario público- podrá tomar para atender a las demandas del sector.

...la forma en que se define un problema condiciona la selección de instrumentos, modos y objetivos de la política pública, es decir, las opciones de acción o dicho de otra manera, las alternativas de políticas disponibles para el decisor. (Eissa, 2013, pág. 44)

Finalmente, un estudio comparado de semejante pertinencia es *La administración de la defensa en América Latina* (Sepúlveda & Alda, 2008), compuesta de numerosos artículos, en los cuales se puede apreciar un análisis de diversos aspectos de la organización formal de los ministerios y secretarías de defensa, de los países de América Latina, limitando el estudio a aspectos organizativos y no tanto decisionales.

Pese a que ningún artículo trate específicamente la centralidad de los decisores, dejan entrever algunas máximas impescindibles para la correcta ejecución de políticas, las cuales tienen como eje al decisor. Destacan la necesidad de un control civil claro de las políticas de defensa, además de una coherencia interna de parte de la conducción al momento de la toma de decisiones, para que éstas no sean contradictorias. Seguidamente se necesita un cuerpo burocrático profesionalizado para la ejecución de tales medias. Por último, el diseño de políticas nacionales debe estar anclado en consensos que eviten fluctuaciones periódicas, o que aten la suerte de proyectos a la continuidad o no de tal decisor. Estas máximas no son exclusivas de un estudio basado en el agente, pero suponen de él una centralidad tal que no puede ser ignorada o disminuida.

### **Industria de la defensa**

Los trabajos de seguimiento de la industria de la defensa en Argentina son más vastos, aunque pocos se ciñen, o realzan al decisor como agente central, en el estudio de las políticas del sector.

Incluso pueden ser rastreados desde fuentes oficiales como el *Libro Blanco de la Defensa Argentina*, en sus dos últimas ediciones 2010 y 2015. Ambos Libros Blancos de la Defensa realizan similares apreciaciones: un recorrido histórico del sector, destacan los cambios en la disposición de institutos y organismos de investigación y desarrollo (I+D), y realizan los proyectos en desarrollo, principalmente en nuevas áreas, cómo los desarrollos de satélites o radares especiales.

En cuanto a la trascendencia de los agentes, se destaca como “componente” del Sistema de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico de la Defensa, la Subsecretaría de Innovación Científica y Desarrollo Tecnológico, de entre cuyas tareas se destacan la formulación de políticas y planes, el control de la ejecución de programas, la colaboración con otros organismos públicos, entre otras tareas.

Algunos estudios de naturaleza histórica (da Ponte, Desarrollo tecnológico e industrias para la defensa en la Argentina, 2010) (Cayuela Fernandez, 2000), no se explayan específicamente sobre las cuestiones institucionales de la toma de decisión, mas abordan la cuestión de una manera colateral, e inductiva. Reconstruir los caminos de la industria de la defensa (lo que podríamos llamar la “genealogía de la industria de la defensa), también es una tarea de exposición y destaque respecto de los grandes decisores que oportunamente forjaron las bases del presente. Por tanto es posible afirmar que la trascendencia del decisor, de una manera particular, cobra relieve al momento de señalar a aquellos responsables de los éxitos actuales, en vistas de ejemplos históricos, en la industria de la defensa.

### **Marco Teórico**

La bibliografía científica relativa al estudio de los decisores como agentes centrales a la hora de analizar procesos histórico-políticos o sintetizar el desarrollo de políticas públicas –de distintas esferas- suele agruparse en dos grandes campos: uno concerniente a la administración pública, dentro del vasto campo de la ciencia política, y otro, a perteneciente al campo de la teoría de las relaciones internacionales.

Pese a esta figurada bifurcación, estas dos bibliotecas confluyen en muchos aspectos. Primeramente se encuentran vinculadas por un mismo paradigma epistemológico temporal; en ambos casos los estudios corresponden al paradigma conductista, aquél que

tuvo su preponderancia entre las décadas de 1960 y 1980, mayormente en la academia estadounidense, históricamente involucrada en análisis de índole introspectiva.

### **Ciencia política**

Los estudios sobre administración pública, liderados por la inquieta ciencia política estadounidense de los años 1950 y 1960, produjo incontables estudios sobre la importancia de la comprensión de los decisores, su psiquis, los efectos de las estructuras en su accionar, entre otros factores que moldean su parecer, todo en vistas a estudiar la forma en que sus posteriores acciones terminan por influir en la política pública.

Los primeros estudios en la materia comienzan con desprendimientos de los análisis económicos; desde sus orígenes la economía se había preocupado por el estudio de la conducta de los sujetos intervinientes en el mercado, pero recién a mediados del siglo XX surgen los primeros estudios científicos sobre los aspectos constitutivos y psicológicos de la “conducta” económica (Simon, 1959). De esta mixtura entre economía, sociología y ciencia política surgen los primeros pilares para las teorías de los juegos, basamento indiscutible para el estudio de las acciones individuales en un contexto colectivo de influencias mutuas.

El segundo gran paso que acontece en el estudio de los decisores, se da en la administración pública. De manera paralela a los estudios sobre las organizaciones, la burocracia y el diseño de políticas públicas, surge una corriente interesada en conocer la forma en que aquellas personas responsables de ejecutar las políticas pueden aplicar un sesgo a dichas políticas, o propiciarlas, si así lo consideraran.

Una decisión no es un simple y unitario evento, es el producto de un proceso social complejo que perdura durante un período de tiempo considerable. Como se puede apreciar, la toma de decisiones incluye un proceso intelectual que determina las ocasiones de decisión, procesos para descubrir y diseñar posibles cursos de acción, y procesos para evaluar alternativas y elegir entre ellas. (Simon, 1965, pág. 34)

Esta rama del conocimiento tuvo dos grandes corrientes, una psicológica y una ejecutiva. La primera se preguntaba sobre la forma en que los decisores asimilan la realidad y cuál ha sido la evolución –de las influencias- de dicha cosmovisión (Graber, 1982), con la férrea convicción de que esto puede explicar las decisiones que toman –o tomarán. Aquí se destaca la importancia de los factores comunicacionales, las redes de

alianzas políticas y el acceso privilegiado a la información, como herramientas para el relacionamiento contextual.

La segunda corriente se centró en los estudios de casos sobre decisiones tomadas, siguiendo una línea argumentativa opuesta a la idea de que es posible medir las perspectivas propias de cada decisor, buscando así los patrones de conducta en los resultados de sus acciones, y no principalmente en las aparentes motivaciones (Vertz & Frendreis, 1988). Sin embargo, una de las conclusiones señaladas por los autores termina por resaltar un valor sistémico que moldea la conducta: el rol de profesional, la administración tecnificada y el saber específico, como factores que influyen en la toma de decisiones, casi de manera similar a otros estudios que tratan la burocracia o los efectos de la rigurosidad del empleo público altamente tecnificado.

Ciertamente estos fueron los extremos teóricos del estudio de la decisión administrativa, y no imposibilitaron el surgimiento de corrientes mixtas: los llamados estudios “intermedios”, no identificados con las corrientes racionalistas ni con las incrementales, sino puramente conductistas, los cuales esperaban poder acceder a una “imagen amplia” de la situación estudiada (Etzioni, 1967). Esta búsqueda de un espectro intermedio, abstraído de las presunciones consideradas relativas, llevó a debates acalorados sobre la posibilidad fáctica de cuantificar lo observado en un medio cualitativo y personal, como lo es la conducta de un decisor.

El puntual análisis de la relación entre una política pública y el rol del decisor se expresó en la última etapa de la vigencia del paradigma conductista, a finales de la década de 1980, cuando surgieron los estudios basados en los problemas de ejecución práctica de las políticas públicas, el análisis de la “retroalimentación” de las políticas y otros estudios enfocados en la pericia del funcionario que lleva adelante las políticas:

... un mejor entendimiento de la manera en que son conceptualizadas [las políticas públicas] por los individuos que deben tomar decisiones políticas, y contextualizarlas para corresponder con las demandas de cada situación particular (Linder & Peters, 1989, pág. 45).

### **Relaciones Internacionales**

Asimismo, en las relaciones internacionales, los estudios del mismo período se centraron en los decisores a nivel internacional, como ser jefes de estado, embajadores, cancilleres, a la hora de estudiar los giros de las políticas exteriores de las naciones.

La referencia obligada de este campo es el cuantioso trabajo de Snyder, Bruck y Sapin (Foreign Policy Decision-Making, 1962) en el cual estudian “el proceso de la toma de decisión en la política exterior”, atravesando una profusa lista de dimensiones institucionales y contingentes que moldean la decisión del decisor respecto de una línea de políticas que ha de tomar para tratar los asuntos internacionales. Resaltan la trascendencia de estas influencias por el poder de alterar el curso de una política cuyas repercusiones tienen efectos en el propio sistema internacional. Son relevantes aspectos como el “contexto organizacional”, esto es, la forma en que el centro de toma de decisiones se organiza y se presentan amplios o reducidos los márgenes institucionales de acción del decisor; el personal al servicio del decisor, siendo profesionales, o desinteresados, comprometidos con la gestión o con intereses particulares, incluso con visiones opuestas a las del decisor en ciertas materias; la comunicación como principal canal de efectividad interna en curso de la “vida” de la política; la motivación personal del decisor, con una impronta cercana a los enfoques que estudian la psiquis; entre otras.

Al estudiar estas fuentes de las relaciones internacionales, es posible evidenciar un paralelismo con aquellas de la ciencia política, ya que en el período preponderaba la idea de organización gubernamental como el centro de la toma de decisión, y la propuesta enarbolada era tal que para el estudio de esta organización era imperativo conocer a sus máximos agentes.

En los años posteriores este enfoque perdería preponderancia hasta 1990, cuando Martin Hollis y Steve Smith retoman la obra fundante de Snyder, definiendo el “enfoque interpretativo individualista” como aquel que:

... entiende los hechos a partir de una reconstrucción desde el nivel individual. [...]

El foco está puesto en entender las decisiones desde el punto de vista de quienes las toman y reconstruir sus motivaciones y razones. El comportamiento exterior de los Estados depende de cómo los individuos con poder perciben y analizan las situaciones. (Llenderozas & Finkielsztoyn, 2013, pág. 170)

Otros autores serán aún más categóricos, sentenciando que, aunque no es sensato dedicarse exclusivamente a la formación privada del decisor para comprender la dirección de su cartera; restar importancia, o subestimar este aspecto puede “empobrecer todo estudio” sobre política exterior (Bernstein, 2000).

### **Consideraciones Finales**

Para llevar a cabo el estudio de las perspectivas de los decisores argentinos, sobre la temática de estudio, se apelaron a numerosas fuentes de información, directas e indirectas.

Primeramente fue necesario conmensurar las múltiples dimensiones del término “percepción”, dotarlas de uniformidad, sentido y –naturalmente- reducirlas a variables empíricas capaces de ser aprehendidas y sintetizadas en valores cuantitativos que pudieran ser universalizados en este trabajo. Para esto fue necesaria la consulta básica de autores sociólogos y psicólogos, que estudian la conducta de los individuos y su red de influencias, a la vez que se procura una transparencia con el acceso directo a la fuente de consulta, al propio decisor. Esto es, no solo sintetizar el proceso de percepción del decisor, sino apropiarse de esa percepción a través de una aproximación directa a su cosmovisión.

En segundo lugar fue necesario dar ciertas precisiones sobre la categoría “decisor”. Para ella se optó por una interpretación ampliada del término. Decisor es aquél que tiene virtud para decidir, es decir, que le corresponda la temática y pueda generar influencias directas o indirectas que diriman el rumbo de lo relacionado con la temática de la industria de la defensa. En esta interpretación de la categoría decisor, no sólo importa la producción interna del decisor, en tanto a las influencias, estímulos y contextos, sino que su producción externa –su decisión- opera como insumo interno de otros decisores, los cuales se encuentran reunidos en una “red” ideal de “decisores de la industria de la defensa”. Estos decisores son aquellos que dirimen las políticas que importan a la industria de la defensa, pero también son aquellos con la fuerza de intervenir en estas directrices, desde las más variadas incumbencias.

Podría extrapolarse el estudio de Giovanni Sartori (Partidos y Sistemas de Partidos, 1981) sobre el “Numero Efectivo de Partidos [Políticos]”, donde el número de partidos políticos relevantes<sup>11</sup> no es el igual al número de la totalidad de partidos que compiten, sino que se reduce a la suma de dos categorías: aquellos con posibilidad de ganar, y aquellos que, por distintos medios –influencias o chantajes-, pueden dirimir una o más contiendas por lo que su relevancia se vuelve punto de quiebre en el momento decisorio.

A partir de esta noción, podemos extrapolar la idea y pensar que el “Número Efectivo de Decisores” ya no es [N= Signatarios de la Directiva de Defensa Nacional], reducible

---

<sup>11</sup> En el estudio, se busca identificar el grado de preeminencia, para el sistema de partidos de determinada comunidad política democrática, de un determinado partido, o grupo de partidos, así como la pluralidad efectiva de las representaciones, entre otros factores. Los partidos relevantes, son aquellos que intervienen efectivamente en la conformación del gobierno (necesarios), que pueden impedir su conformación, o la sanción de leyes, o incluso ocupar carteras u organismos relevantes a la hora de las negociaciones políticas. Si no pueden realizar ninguna de estas intervenciones, no pueden ser considerados relevantes.

a jefes de oficinas en el Ministerio de Defensa, Jefes de Direcciones en las FFAA, ministros o generales, sino que se trata ya de un vasto mapa de decisores que componen una dinámica red de construcción del rumbo –no necesariamente pacífica y con intereses personales y sectoriales generalmente disímiles (y hasta incompatibles)- de las políticas que atañen a la industria de la defensa.

Finalmente, resulta pertinente señalar que los numerosos aportes no pueden ser mercedamente igualados; por sobre todos los insumos de esta investigación –y atendiendo el particular significado de la categoría “percepción”- se destacan los trascendentales aportes propiciados por los métodos de investigación de tipo cualitativo. A partir de ellos es que fue posible conocer la esencia del pensamiento de los decisores sobre la industria de la defensa, arrojando luz sobre la forma en que conciben, no solo el objeto final de la investigación, sino como proyectan el marco general en el cual se ubica la industria de la defensa. Empero y, en cuanto a la accesibilidad de las más altas esferas políticas y de algunos decisores, hubo que reconstruir sus perspectivas a partir de declaraciones periodísticas, documentos oficiales, redacciones propias, entre otros, pues no siempre es libre su acceso o entrevista. Esto casos se encuentran señalados.

### **Abordaje de Casos**

Las entrevistas que no limitarán el concepto de decisor al actor político-ejecutivo sino, que expondrá la compleja red de influencias que operan al momento de dirimir la política estructural de las decisiones. Estas áreas fueron resueltas en: “Academia”, “Poder Ejecutivo” y “Poder Legislativo”, entre otras categorías eventuales.

Sobre la obtención de información, se relevarán y sistematizarán los documentos oficiales de los posibles casos mencionados por los entrevistados, así como en la exploración de los aspectos generales del campo de la industria de la defensa: legislación que encuadra el tipo particular de cooperación, los programas oficiales (generales y *ad hoc*), resoluciones ministeriales, decretos, entre otros.

Las referencias documentales primarias serán, la Directiva de política de defensa Nacional (DPDN) y la Política Nacional de Defensa y Estrategia Nacional de Defensa (END) y el Libro Blanco de Argentina. En cuanto a las fuentes no documentales y de actores involucrados se procesarán las notas periodísticas, discursos, entrevistas publicadas y declaraciones oficiales. Todo esto a fin de completar acabadamente un cuadro general sobre la situación de la mapa de decisores que intervienen en la política industrial de la defensa en Argentina.

## PARTE II

### LOS DECISORES ARGENTINOS Y LA INDUSTRIA DE LA DEFENSA

La segunda parte de este trabajo corresponde específicamente al estudio y seguimiento de los decisores argentinos, sobre la política de la industria de la defensa. A partir de numerosas fuentes que ponen de manifiesto la opinión, visión y perspectivas de los decisores, de entre las cuales se destacan muy particularmente las entrevistas personales, es posible realizar una apreciación ordenada del amplio espectro de los involucrados que puede ayudarnos a comprender cómo es que los decisores, con sus perspectivas, se relacionan con la política industrial de la defensa.

#### El Mapa de los Decisores: ¿Quiénes son ellos?

Los decisores, como se señalara, fueron agrupados en tres categorías generales a fines de construir el “Mapa de Decisores”, mediante el cual se pretende graficar el amplio espectro de interdependencias entre quienes se encuentran liderando las políticas del área de la industria de la defensa.

La denominación tradicional de decisor, en las relaciones internacionales, tiene dos formas de abarcarse, particularmente en el idioma inglés, el cual es propio de la mayor parte de la bibliografía especializada: existe, por un lado, la definición de *policymaker*, que alude al decisor que construye el proyecto de ley, o lleva adelante la iniciativa de una política pública, o de gestión, es decir, aquel que crea opciones de políticas entre las cuales se elige un curso a seguir; y por el otro, la de *decisionmaker*, relativa a aquel decisor que opta entre opciones de políticas públicas, o realiza la gestión entre recursos y metas, es decir, aquél que opta entre opciones de políticas y define el rumbo de una gestión en particular.

La definición entendida en esta sección y para este trabajo, es una definición ampliada<sup>12</sup> de decisor. Las entrevistas, que aportarán los valores a la calidad de “decisores”, provendrán de una precisa y concreta lista de actores, que no limitará el concepto de decisor al actor político-ejecutivo sino, que expondrá la compleja red de influencias que operan al momento de dirimir cada una de las políticas y decisiones que afectan a la defensa nacional en Argentina.

Estos grupos son: “académicos”, “ejecutivos” y “legislativos”. Esta línea indagatoria supone a la vez, un doble sistema de interconectividad. Los decisores se encuentran dentro

---

<sup>12</sup>No del término o su interpretación, sino de a quiénes puede atribuírsele. Para no caer en espacios estancos, se realizó una apreciación profunda de la idea de “intervención” del decisor, sumando a múltiples “agentes intervinientes” en la política estudiada.

de las categorías mencionadas -interactuando mutuamente con relaciones formales e informales, a la vez que son permeados por otros decisores de otras esferas, estructuras y áreas. La decisión de uno u otro necesariamente tiene en cuenta las decisiones, pasadas y futuras, de los otros decisores, quienes componen el universo de estudio.

- **Decisores Académicos:** En el espectro académico, se consideró pertinente conocer las perspectivas de los directores de las Escuelas Superiores de Guerra de cada una de las Fuerzas, así como el director de la Escuela de Guerra Conjunta, o los secretarios de áreas pertinentes. Junto con el Rector de la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF) y el Decano de la Facultad de la Defensa Nacional (FADENA). Con ellos se obtendrá un extracto general de la impronta académica que acontece dentro del ámbito formativo sobre el tema de estudio.
- **Decisores Legislativos:** Para corresponder a la parte más política del estudio, donde las perspectivas políticas de cada decisor se hacen manifiestas y se clarifica que las políticas públicas pueden estar permeadas por una cosmovisión personal o grupal, el Poder Legislativo aporta estos ejemplos. En la presidencia, vicepresidencia y primeras secretarías de las Comisiones de Defensa Nacional de ambas cámaras se encuentran reflejadas las posiciones de los principales partidos nacionales de Argentina, a través de representantes partidarios de conocida pericia en el tema de la Defensa Nacional. Con sus perspectivas se podrá construir la variable política a la cuestión, mostrando las divergencias. En cuanto a las similitudes, las mismas señalarán las posibles rutas para el diseño de una Política de Estado, que trascienda los cambios de gestión, en la materia.
- **Decisores Ejecutivos:** En cuanto al Poder Ejecutivo, resulta imprescindible el acercamiento al Ministerio de Defensa. En este ministerio, se involucra al menos a cinco dependencias, que pueden ser englobadas en las secretarías de Estrategia y Asuntos Militares, y la de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa. Particularmente en la segunda, es pertinente algún nexo con el “Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa” (CITEDEF).

### Decisores de la academia

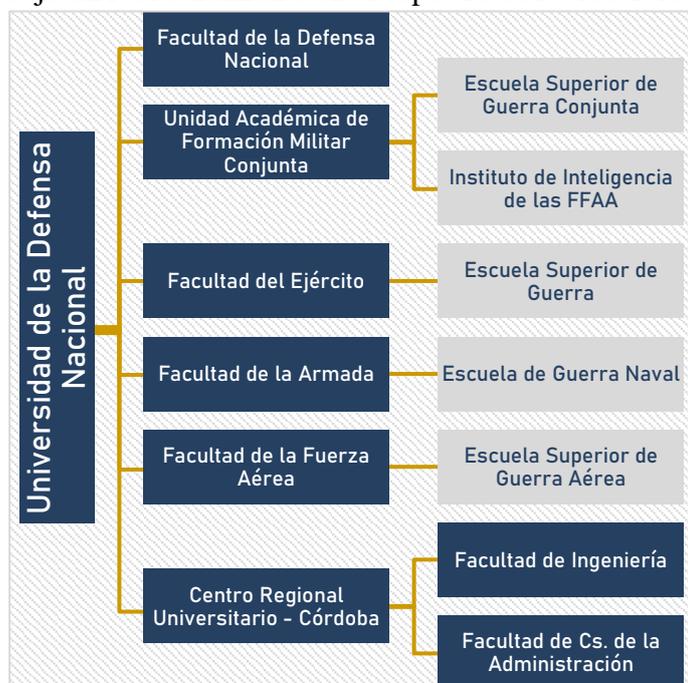
La ubicación de aquellos decisores abocados a la tarea exclusiva de erudición en los campos de la Defensa, en el ideal Mapa de Decisores, se encuentra entre los basamentos de esa construcción. No podrían encontrarse en otra disposición aquellos responsables de teorizar, debatir, estudiar y analizar la política de la defensa, y todas sus actividades relativas. Son quienes, con sus producciones académicas y con los intercambios intelectuales de nivel superior, promovidos por las casas de estudio involucradas o por agencias de la sociedad civil –seminarios, charlas, eventos científicos, etc.- promueven el conocimiento y el debate sobre el cómo debe pensarse, qué es oportuno estudiar y qué herramientas debe aplicarse en el estudio de la Defensa Nacional.

De igual manera, pero más importante, dan a la sociedad, y principalmente al Estado, sujetos aptos para el uso de un criterio especializado en el campo de la Defensa que permite, a quienes atraviesan estas instituciones, contar con las herramientas necesarias para realizar aportes contundentes en la práctica real de la gestión pública de la Defensa. Serán oportunamente asistentes en la toma de decisiones y, a su vez, formadores de futuros decisores.

### **Academia de la defensa en Argentina**

Para finales del año 2014 se produjo un reordenamiento en el espectro de la -ideal- red de instituciones educativas de la defensa en la Argentina.

El surgimiento de la Universidad de la Defensa nacional (UNDEF) produjo un reacomodamiento de las múltiples Escuelas, Institutos Universitarios, Centros Regionales, entre otros órganos académicos, hacia una coordinación más centralizada de la oferta académica, además de las líneas de investigación y sobre todo una formación, de militares y civiles, a la altura del



Esquema: Exposición de la estructura educativa de grado y posgrado en Defensa Nacional en Argentina. (Fuente: elaboración propia con datos de la UNDEF). El esquema no representa jerarquías o dependencias entre insituciones, solo muestra ordenados los componentes varios del sistema, bajo una órbita coordinadora común como lo es la UNDEF).

siglo XXI, profesionalizada y de excelencia académica. De una forma u otra, de manera directa o indirecta, toda –o la mayoría- la oferta académica en cuestiones de la Defensa Nacional, desde un abordaje universitario público en la Argentina, se encuentra contenida en la propia UNDEF.

De ella dependen las escuelas, institutos y facultades que ofrecen todas las carreras de grado y posgrado relativas a la Defensa. De entre ellas, se destacan, para el tratamiento de la Defensa como política pública, o como materia de investigación teórica: la Facultad de la Defensa Nacional<sup>13</sup> (FADENA), con su “Maestría en Defensa Nacional” abocada especialmente al estudio de la Defensa Nacional como política de Estado. Por otro lado, en la Escuela Superior de Guerra Conjunta y en las Escuelas Superiores de Guerra de cada fuerza (Armada, Ejército y Fuerza Aérea), se dictan cursos de grado y posgrado tanto para militares como para civiles (dependiendo de cada incumbencia) sobre aspectos de la conducción a nivel estratégico militar y estratégico nacional, y estudios de ciencias auxiliares como la geopolítica, relaciones internacionales, historia, estrategia, entre otras.

### **Autoridades académicas de la defensa nacional**

Actores de diversa extracción se reúnen por igual en un ámbito de efervescente actividad y continua expansión: la Academia. Los institutos, escuelas, universidades, centros, etc., dedicados a las investigaciones en cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, tanto a nivel estratégico nacional como operacional, cuentan con destacadas autoridades. Dependiendo del lugar de gestión al que fueran designados, en una representación orgánica de la red de instituciones que conforman la “academia de la defensa” en Argentina, se trata de profesionales de extracción civil o militar. Casi todos ellos formados en cuestiones de gestión, estrategia, administración y ciencias sociales, otros ingenieros, técnicos y especialistas en ciencias exactas.

Su trascendencia es tal pues son ellos quienes lideran las cátedras, claustros o complejos educativos, en donde se presentan los debates más actuales correspondientes al área de la Defensa Nacional. Además, son quienes toman en sus manos la tarea de formación de los recursos humanos que, en muchos casos, serán los futuros decisores de políticas relacionadas con la Defensa. Asimismo éste es el origen de su trascendencia política, ya que las líneas de tendencia cambian, generalmente, con los titulares de las instituciones educativas. También, con su criterio, intervienen directamente en la

---

<sup>13</sup> Instituida como facultad en la UNDEF, con la reformulación de la ex Escuela de la Defensa Nacional (EDENA) en el 2015.

construcción de las políticas –participando de grupos de investigación encargados por el Estado Nacional o asistiendo alguna otra dependencia pública-, al menos moldean las líneas interpretativas de otros decisores. Finalmente, jerarquizan los temas de relevancia en el debate académico de la Defensa produciendo, a veces, los cambios paradigmáticos que impulsan a los decisores políticos, desde las bases, para producir cambios o innovaciones en la gestión.

Entre los varios decisores de la academia, para este trabajo se seleccionó a un grupo representativo de aquellos que se encuentran al frente de las instituciones académicas que debaten las múltiples vertientes de Defensa Nacional.

### **Carlos Podio [Director General de Educación del Ejército]**

El General Carlos Podio es el titular de la Dirección General de Educación del Ejército Argentino, y Vicerrector de Educación<sup>14</sup>. Cuenta con más de treinta años de dedicación en el Ejército, desempeñándose en múltiples tareas, en la Argentina y en el exterior. Es oficial superior del Estado Mayor del Ejército, licenciado en Estrategia y especialista en Conducción y Gestión Estratégica.

### **Antecedentes académico-profesionales**

Oriundo de la provincia de Santa Fe, Podio egresó en 1982 del Colegio Militar de la Nación (ubicado en la localidad de El Palomar, Buenos Aires) como subteniente del arma de Ingenieros. Sus mandos en el extranjero fueron en Croacia, Kuwait y Kosovo, así como agregado militar en Chile. Además de otros destinos tuvo varias actuaciones en dependencias del Estado Mayor.

En el plano académico, fue director de la Escuela de Ingenieros y subdirector y director del Colegio Militar de la Nación. Es, a su vez, instructor de buzo y blindados.

### **Directorado General de Educación del Ejército**

*Sobre la dimensión académica de la Defensa, son particularmente esclarecedoras las palabras brindadas por el Director General de Educación del Ejército, General de Brigada Carlos Alberto Podio, en una entrevista radial, recopilada en la séptima edición gráfica de la Revista Soldados (agosto-2017), sobre la organización del Ejército Argentino –de similar organización que las demás armas-, y su lugar en el Sistema Académico de la Defensa Nacional en la Argentina. En esa entrevista no se abordan los asuntos particulares de la industria de la defensa, pero el Gral. Podio resalta la cuestión*

---

<sup>14</sup> Desde 17 de febrero del 2017 (Colegio Militar de la Nación, 2017)

*de la educación como el instrumento para la consolidación de futuras generaciones de militares, quienes tienen múltiples situaciones prácticas o responsabilidades estratégicas –de conducción-, en las cuales es pertinente la formación de calidad y comprometida con la causa nacional. Aquí se verán exclusivamente, como en todas las demás entrevistas, las ideas del entrevistado y aquellos puntos textuales, están citados entre comillas (“”):*

La tarea emprendida por la Dirección General de Educación en su afán por cumplir los objetivos educativos, apoyada por la calidad de los educadores, el prestigio de las instituciones dependientes y los recursos materiales, no tendrían la efectividad que tanto la destaca, sentencia el General, si no fuera por el “compromiso de la gente con la institución”, lo que es sin duda, “la mayor fortaleza” del sistema educativo.

Desde la Dirección, explica el General Podio, se coordinan “todas las acciones y los procesos educativos que forman al profesional que el Ejército Argentino necesita...”. El vasto sistema académico del Ejército se integra por cinco <sup>15</sup> administraciones fundamentales: la Facultad del Ejército, la Dirección de Formación Preuniversitaria, la Dirección de Educación Operacional, la Dirección de Educación a Distancia y Aprendizaje Autónomo, la Dirección de Asuntos Históricos.

Su integración al sistema educativo nacional, y la forma en que se ubica en las políticas dictaminadas por el Poder Ejecutivo, se ve en la “relación directa con el Ministerio de Educación...” y el de Defensa, los cuales intervienen constantemente en todo el proceso de formación de militares y civiles que dependen de las estructuras del Ejército Argentino.

De esta manera se puede vislumbrar cómo se trabaja en cada una de las armas de las Fuerzas Armadas, para lograr, mediante la educación, la preparación de “hombres y mujeres con criterio, con capacidades para mandar grupos humanos”. Esta formación “debe buscar [inculcar] en esa persona un profundo amor por su Patria, una fuerte vocación de servicio, [para ser] alguien que esté profesionalmente en conocimiento, y preparado para ocupar su rol de combate...”.

### **Claudio Díaz [Secretario de Ciencia y Tecnología de la UNDEF]**

El abogado Claudio Díaz es, desde mediados del 2016, el secretario de Ciencia y Tecnología de la Universidad de la Defensa Nacional<sup>16</sup>. Compone el gabinete del Rector Álvarez en cuestiones atinentes a investigaciones científico-tecnológicas en las cuales tiene competencia la universidad. Su oficina se encuentra en la sede del Rectorado de la

<sup>15</sup> Desde el 2018 integra, además, la Facultad de Ingeniería del Ejército.

<sup>16</sup> Desde mediados del año 2016, designado por el rector Gonzalo Álvarez.

UNDEF, junto a las demás Secretarías. Desde esta dependencia se gestionan programas de acompañamiento (y financiamiento) de proyectos relativos a la industria de la defensa desde una perspectiva académica.

### **Antecedentes académico-profesionales**

Abogado y académico de la Universidad Nacional de Rosario, el secretario Díaz, dedicó su formación cuestiones de la educación superior, especializándose en Gestión Universitaria, con estudios de posgrado en instituciones nacionales e internacionales. Su tarea de docente lo ha llevado al frente de distintos cursos y asignaturas de numerosas universidades del país. Ha escrito numerosos artículos sobre la educación superior, y sobre la “vinculación tecnológica” en este nivel educativo. La docencia y el interés por las cuestiones de investigación lo llevaron a tomar el compromiso de asumir la oficina de Ciencia y Tecnología (CyT) de la UNDEF en el 2016.

Desde allí se controlan todas las actividades y proyectos de CyT de la universidad; la cual tiene más de una decena de otras instituciones académico-técnicas bajo su órbita que requieren una coordinación constante para un desarrollo ordenado y mancomunado, para satisfacer las líneas de investigación propuestas y aquellas requeridas por el Ministerio de Defensa de la Nación.

### **Secretariado de Ciencia y Tecnología de la Universidad de la Defensa Nacional**

Desde su área, Díaz ha iniciado numerosas iniciativas en materia de estudios de ciencia y tecnología, principalmente relacionadas con la creación de líneas de investigación, financiadas por la UNDEF para que alumnos, profesores e investigadores, realicen proyectos de investigación sobre CyT que se correspondan con las líneas ministeriales, y signifiquen un desarrollo en el área que pueda generar avances materiales en el campo de la Defensa. A su vez, y como fuera una parte importante de su actividad, dedica parte de su tiempo a procurar el intercambio entre estudiantes locales e internacionales, a fin de realizar aportes a los grupos académicos, produciendo un mutuo enriquecimiento, mediante la cooperación entre instituciones universitarias participantes.

*El Secretario Díaz, ha tenido la deferencia de compartir su apreciación del lugar de la Industria en la Defensa, y el lugar que esto merece actualmente en la investigación académica en la UNDEF. Explicó su actividad profesional con vinculación en el área; y en compañía de asesores, respondió cuestiones puntuales de la industria de la defensa. Aquí se verán -exclusivamente, como en todas las demás entrevistas, solo las ideas del entrevistado y aquellos puntos textuales, están citados entre comillas (“”):*

Junto con el equipo de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, se explayó sobre su tarea en esta cartera. “Desde la UNDEF se coordinan los programas de cooperación científico-tecnológica que involucran a la educación superior, dictada en las instituciones dependientes de la UNDEF y del Ministerio de Defensa, con instituciones y organismos nacionales e internacionales, con la idea de fomentar el intercambio, el trabajo conjunto, y la movilidad académica de alumnos, docentes e investigadores”.

Toda esta actividad se desenvuelve en un contexto, Sudamérica es una región muy accesible para la cooperación académica: un tipo de integración de colectivos estudiosos en las naciones, mediante los instrumentos de la academia y entre secciones de sistemas educativos locales. Su formación le ha servido en este sentido, ha escrito y teorizado sobre las formas y métodos según los cuales estos intercambios sirven para “construir identidades comunes, [...] lazos institucionales, y círculos de conocimiento” entre participantes. El enriquecimiento de las experiencias de intercambio y de cooperación en materia de ciencia y tecnología sirven para afianzar proyectos comunes, así como para dotar de valor agregado al desarrollo de proyectos y líneas de investigación nacionales.

En lo personal, su actividad (a veces definida como *Bottom-Top*) es parte de su convencimiento en la necesidad y potencialidad de la cooperación como herramienta “virtuosa del crecimiento de las naciones”. A su criterio no es prudente ser “restrictivo” con esta idea. La cooperación entre instituciones debe ser irrestricta, sin importar las diferencias políticas que existan entre los Estados, pues los lazos creados han de trascender la coyuntura política. En su tarea apuesta a fortalecer la cooperación y promoverla como el instrumento de futuras gestiones. El valor de un acuerdo irradia a incontables actores, desde quienes participan de un intercambio semestral hasta quienes forman parte de proyectos de dos o tres años de duración ocupando espacios en equipos interdisciplinarios e internacionales. Para Díaz la región sudamericana es trascendente en tanto es “parte de nuestra realidad próxima”, nuestra vecindad. Sin embargo, no limita sus motivaciones cooperativistas con estos países sino que considera de igual valor la cooperación entre instituciones y Estados de todo el mundo, por igual.

El Dr. Sergio Eissa, quien participa de la asesoría, fue el encargado de suplir las respuestas o definiciones de índole teórica que no se relacionaban con la función explícita del Secretario Díaz. Compartieron ambos su visión sobre la región sudamericana, realizando énfasis en el debate actual sobre la idea de Zona de Paz, así como la concepción de la Integración siendo algo que se desprendería de una sucesión de actos cooperativos

o solidarios y no dependiente de otros factores que la impulsen con mayor énfasis o efectividad.

Consultado, el Secretario, particularmente sobre la industria de la defensa, desde un aspecto distinto al de la producción académica o ensayística, marcó la separación entre el campo de la investigación académica y el de la experimentación práctica de las instituciones técnicas. El propio Díaz reconoce no tener “experiencia en el tema puntual”, ni haber participado de ninguna experiencia de industria de la defensa y limita su aproximación al tema desde el ámbito de las relaciones interinstitucionales del espectro educativo.

“Ha pasado apenas un año y un par de meses desde la asunción del equipo del Rectorado de la UNDEF [...] existen proyectos que aún se están poniendo en marcha”, explica Díaz respecto a numerosas líneas de investigación que se fomentan, directa o indirectamente, desde la UNDEF para proyectos de Ciencia y Tecnología para la Defensa.

#### **Dr. Julio César Augusto Spota [Decano de la Facultad de la Defensa Nacional]**

El Dr. Julio Spota es un académico del campo de las ciencias sociales, que desde su área de conocimiento se ha introducido enérgicamente en el estudio del área de las relaciones internacionales y las cuestiones atinentes a la defensa nacional. Actualmente es Decano de la Facultad de la Defensa Nacional de la UNDEF (2017).

#### **Antecedentes académico-profesionales**

Licenciado en Antropología por la Universidad de Buenos Aires, pronto se dedicaría a una especialización profunda con el cursado simultáneo de su Maestría en Antropología Social (UNSAM) y su Doctorado en Antropología (UBA). Finalmente, en la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino “Tte. Gral. Luís María Campos”, obtuvo su segundo título de magíster, esta vez en Estrategia y Geopolítica”, ambas con la más alta calificación. Ha dedicado sus cuantiosos conocimientos a la docencia desde el primer momento, ha publicado numerosos escritos y participado en literatura especializada de la defensa y de la sociología.

El 02 de febrero del 2016, mediante la Decisión Administrativa 28/2016<sup>17</sup>, del Ministerio de Defensa de la República Argentina, fue designado, de manera excepcional, como director de la Escuela de Defensa Nacional (EDENA), institución bajo la órbita de la Subsecretaría de Formación de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares (La

---

<sup>17</sup> Véase la publicación de la Decisión Administrativa en (Boletín Oficial de la República Argentina, 2016)

Nación, 2016). Para mediados de ese año, EDENA, fue finalmente incorporada como Facultad de la Defensa Nacional (FADENA) a la Universidad de la Defensa Nacional, asumiendo en ese mismo acto, el Dr. Spota, el rol de Decano.

### **Decanato de la Facultad de la Defensa Nacional de la UNDEF**

A lo largo de su gestión al frente de la Facultad, el Dr. Spota se ha preocupado por otorgarle a la FADENA el dinamismo que las instituciones académicas de primer nivel en el país tienen, con una serie de charlas, cursos y seminarios en la materia de la Defensa, que abarcaron temáticas de las más variadas, destacándose: los recursos naturales, la ciber-defensa, la industria de la defensa, entre otros. A su vez, ha procurado se estrechen los mayores lazos con instituciones universitarias, tanto públicas como privadas, para generar un intercambio de información y debates sobre problemáticas que no siempre son visibilizadas. Finalmente el Decano participa académicamente en su institución dictando clases de Estrategia, en la Maestría en Defensa Nacional, dictada en esa alta de estudios.

*Consultado para este trabajo, el Dr. Spota compartió su cosmovisión, abarcando: desde el lugar geopolítico que ocupa la República Argentina en el continente sudamericano y sus respectivos significantes, rol, expectativas e intereses, hasta los pormenores de la gestión de los recursos de la Defensa, en el día a día, realizando especiales menciones al rol del decisor político al frente de los recursos de la Defensa Nacional de un país. Aquí se verán -exclusivamente, como en todas las demás entrevistas, solo las ideas del entrevistado y aquellos puntos textuales, están citados entre comillas (“”):*

“La República Argentina se encuentra en un área geopolítica particular, el subcontinente Sudamericano”. Por los buenos oficios entre los países de la región, muchos autores han vaticinado que la Zona de Paz, observada en América del Sur, es una realidad indiscutible, que solo puede observar una profundización, en aras de superar toda conflictividad clásica, casi siguiendo un recorrido similar al que lograron tras setenta años de sacrificios las naciones de Europa. Ante esto el Decano asegura que, pese a ser ésta una categoría habitualmente utilizada para describir las “condiciones geopolíticas operantes” en la región, se trata de una “apreciación limitada”, ya que la idea de Zona de Paz se diagramó en un paradigma signado por la Guerra Fría, lo cual solo remite a unas pocas variables del aspecto de violencia interestatal, y no a aquellos conflictos interestatales que, hemos visto, pueden llegar a generar guerras incluso más allá de la voluntad de grandes potencias en el plano internacional.

En esta línea de apreciación de la realidad, que se dirime entre factores no tenidos en cuenta por algunas definiciones, y aquellos otros que persisten en el plano clásico, el Dr. Spota se preocupa por la gestión estratégica como signo de un entendimiento de la forma en que el mundo se presenta ante los Estados: “Los Estados y los conductores estratégicos [...] tienen que planificar para lo mejor y prepararse para lo peor. Sin presumir malas intenciones de nuestros vecinos”. Esta idea, anclada en el decisor, como el responsable de ampliar la mirada a todos los considerandos y posibilidades, no ya ateniéndose a tal o cual visión, y por ende a considerar o descartar unos y otros desafíos, sino con la amplitud de criterio suficiente para sacar el provecho de todas las visiones y teorías, obteniendo la mejor información para un análisis estratégico que abarque la mayor cantidad de aristas, en lo que vaticina un resultado más claro.

La realidad contemporánea está signada por la necesidad de contar con decisores capaces de comprender todos los fenómenos que se suceden a la vez, aquellos atinentes directamente a las cuestiones de la Defensa, u otras con implicancias derivadas o subrepticias. Para lograr esto, se vuelve crucial poseer criterio estratégico para planificar para todos los escenarios posibles, los deseables y aquellos menos esperados. Sin disminuir la importancia de las capacidades materiales a utilizar en la Defensa; aunque la línea entre el concepto clásico de capacidades y del saber, se desdibuje: “Necesitamos capacidades. Pero no solo estrictamente en capacidades de orden bélico o de Defensa, sino hay que destilar muy bien los canales diplomáticos y de política exterior [...]”

Ahora bien, conforme se vislumbra un ideal entre decisores de capacidades amplias y espectros analíticos suficientes para abarcar la mayoría de los fenómenos de un espectro de posibles escenarios que se actualiza continuamente, y con un realismo anclado en más que solo capacidades armamentísticas, sino también en desarrollos tecnológicos, capacidades humanas, e insumos de escala social, como infraestructura, salud, y medio ambiente, se presenta una nueva dimensión relacionada con la autonomía de estos factores. En un intento de matizar los extremos, el Dr. Spota señalará la pertinencia de comprender correctamente las ideas de autonomía e independencia nacional, en el siglo XXI: “la sola existencia de organismos como la Unión Europea, la ONU, implican secesión de soberanía. Pero eso, a la vez, es un refuerzo de soberanía. Hoy somos soberanos en medida en que cedemos un poco de soberanía, porque [de ese modo] participamos en el concepto global. La otra forma de soberanía está radicalizada en Corea del Norte, en donde no habla con nadie para solo decir lo que ellos quieren.”

Sobre la producción autónoma de insumos de la defensa aclarará: “Pero tomo distancia del discurso de la autonomía a secas. Si la autonomía es producirlo acá: es una fantasía. Lo que habría que hacer es redefinir el nivel de autonomía entre dependencia absoluta y el nivel producto que necesitamos”.

Siguiendo la forma en que se desarrolla la industria de la defensa, el caso argentino plantea singularidades sobre la forma en que estructuran sus industrias armamento. “Hay países que tienen absolutamente estatizada la producción armamentística, hay otros donde está absolutamente privatizada y otros, mixto”. Dependerá del diseño político institucional y las capacidades del mercado local la forma que adopte Argentina.

En cuanto a las capacidades argentinas dirá el decano: “Estamos mal en términos de capacidades. Pero se está recuperando el elemento de lo intangible, [...] muchas veces [...] olvidamos, que las capacidades sin el hombre o la mujer son simplemente elementos inertes”. Con intangible el Decano refiere a todo aquello no material que acompaña a las Fuerzas Armadas, específicamente entendiendo la compleja tarea de redimensionar su lugar en la sociedad, luego de años de incómoda<sup>18</sup> relación, de cara al siglo XXI.

La visión final sobre la industria de la defensa incluye una advertencia clara sobre el deber ser –del responsable decisor de la Defensa- frente a las promesas de un lazo cooperativo industrial con otra nación: “Los Estados tienen intereses y en algún momento tienen contradicciones. Nunca hay que perder de vista que la confianza se puede construir. Pero esto, no quiere decir que el actor extranjero jamás va a claudicar sus intereses por los nuestros”.

### **Brig. Fabián Horacio Otero [director de la Escuela Superior de Guerra Conjunta]**

El Brigadier Fabián Otero es un militar y académico del campo de Defensa Nacional, que desde su rol en la Fuerza Aérea Argentina (FAA) ha desarrollado numerosas gestiones al frente de la institución y particularmente en el campo de las Políticas de Defensa y cuestiones educativas de la Defensa. Actualmente (2017) es director de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas, dependiente del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

### **Antecedentes Académico-Profesionales**

A partir de su egreso como aviador militar, de la Escuela de Aviación Militar (1983), con el grado de Alférez, Otero, siempre se encontró relacionado con la educación. Se

---

<sup>18</sup> Natural producto de décadas de intervencionismo violento en la vida política argentina (1930-1983).

desempeñó, en numerosas oportunidades como instructor de sistemas de armas, inspeccionando varios proyectos. Se responsabilizó por las operaciones en el Aeropuerto Internacional de Mendoza, para ser destinado luego a su formación como oficial del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea, egresado asume la Jefatura de Planificación. Durante un interregno en ese cargo, se desempeña al frente del Escuadrón Aéreo, del Grupo 3 de Ataque (principal unidad de ataque de la FAA).

Al ser ascendido al grado de Oficial Superior (Comodoro Mayor - 2015), se lo designó como Agregado Aeronáutico a la Embajada de la República Argentina en el Perú; tarea por la cual fue distinguido con la “Cruz Peruana al Mérito Aeronáutico” en clase de “Comendador”. A su regreso, se lo designaría en la Jefatura de Planeamiento Estratégico y Políticas del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, donde desarrollará sus conocimientos en gestión (posee título de Magíster en Administración de Empresas).

Desde principios del año 2016 hasta el 2018 se desempeñó como director de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas, institución bajo la jefatura del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

#### **Directorado de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas**

A lo largo de su tarea al frente del ESGC, el Brigadier Otero ha fomentado la actividad académica propia de la institución de instrucción cívica-militar de gran trayectoria y renombre en el sector de la Defensa. El campus, en donde se concentra la actividad de otras tres escuelas (Escuela Superior de Guerra del Ejército, de la Armada, y de la Fuerza Aérea), ubicado en la Av. Luis María Campos, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es el epicentro para la formación de oficiales y cuadros superiores específicos del área de la Defensa y la conducción militar. Otero se ha preocupado por incentivar numerosas actividades extracurriculares que van a la vanguardia de las discusiones teóricas en el campo de la Defensa, expandiendo el espectro de comprensión: desde talleres, cursos y seminarios, dedicados a varios temas como ser la energía, la tecnología, la industria, entre otros.

*Consultado para este trabajo, el Director Brigadier Otero, compartió su cosmovisión, abarcando: la importancia de la Planificación de Políticas de Estado para la Defensa, donde el rol del decisor es fundamental para juzgar apropiadamente el escenario nacional e internacional, eligiendo opciones adecuadas para forjar un destino acertado para el país, hasta los efectos prácticos de esas decisiones en la tarea diaria de las Fuerzas Armadas, junto con las contribuciones de civiles y otros órganos estatales.*

*Solventado en su experiencia, el Brigadier, no se priva de comentar sus experiencias en términos de industria de la defensa, y su apreciación sobre el fenómeno general de la cooperación entre Estados. Aquí se verán -exclusivamente, como en todas las demás entrevistas, solo las ideas del entrevistado y aquellos puntos textuales, están citados entre comillas (“”):*

“El mundo ha cambiado”, y en esta nueva apreciación del escenario internacional es donde el Brigadier Otero se sitúa para pensar el lugar de la Argentina. Los espacios tradicionales del conflicto han sido superados por las nuevas realidades tecnológicas. Asimismo, la comprensión del fenómeno de la defensa ha de evaluarse desde una perspectiva “interagencial”, pues, “ya no es un problema de las Fuerzas Armadas [exclusivamente], sino que es del Estado...”. Al adoptar finalmente la inercia del trabajo interagencial, frente a pensar un medio tecnológico reservado a un único fin es un “despropósito grosero”, se lograría un impacto en el “desarrollo científico-tecnológico” del país en su conjunto.

Abordar las problemáticas desde una mirada interagencial supone una nueva forma de entender el cumplimiento de los objetivos de Estado. En el plano internacional, la cooperación es una herramienta indiscutida para el compartimiento de los esfuerzos y de la cosecha de frutos. En el mundo actual “las hipótesis de conflicto, como tales, están en desuso [...] lo que existen son conflictos de intereses”. Las Fuerzas Armadas son reticentes al conflicto por conocer sus dimensiones reales. Es claro que este escenario es un escenario de los políticos, quienes “dirimen” los conflictos de intereses, y recurren a un abanico de opciones e instrumentos de la diplomacia y la política en general.

En esta línea identifica claramente a la política como la responsable de dar a la sociedad un camino claro marcado en objetivos puntuales, y el político ha de seleccionar el mejor camino para alcanzar estos objetivos. Otero clarifica las ideas de política de estado y gestión gubernamental: “... las políticas de Estado, trascienden los gobiernos. En los gobiernos debe discutirse, no el qué, sino el cómo se alcanzan los objetivos...”. Para el Brigadier Otero, la trascendencia de la coherencia que necesariamente imprime una política de estado (largo plazo) es fundamental para el desarrollo de las múltiples capacidades de un país.

En el caso de la industria de la defensa, dirá: “... esto no es un problema de los militares, es un tema de la necesidad de políticas de Estado”. Estas políticas deben trabajar para conseguir un algo que sea el respaldo en el desarrollo, pues no puede sostenerse nada con solo la intensión. Otero denomina “Base Societaria” a ese compendio de recursos

materiales, intelectuales y humanos que conforman el poderío académico-tecnológico que los proyectos de desarrollo necesitan.

Esta “Base Societaria” y su desarrollo y fortalecimiento se volvería patente en la industria de la defensa: si se confrontan las capacidades de cada Estado frente a un proyecto común, aquel que esté menos capacitado, quedará en evidencia. “Para tener una política de Estado, y para tenerlas para con otro Estado, (...) necesito tener un conocimiento fisio-tecnológico necesario...”. Y nuevamente, se presenta la necesidad de proyectar (y asumir) un compromiso de años (+20) con el país cooperador, pues se establece entre ambos una “relación estratégica” que “... va más allá de la etapa de investigación y desarrollo... hasta el mantenimiento” del producto final en los años siguientes a su uso. Todo esto, abona la idea de una política que trascienda los gobiernos.

En resumidas cuentas, la política de Estado en el campo de la industria de la defensa es igual de seria que cualquier otra política de estado, pues requiere esfuerzos iniciales y compromisos posteriores sumamente exigentes y de los cuales depende el desarrollo particular de un proyecto, y general de un país.

Una contribución fundamental para Otero en aras de los estados menos especializados, o con agencias menos especializadas, son las propias Fuerzas Armadas, las cuales “tienen: gente especializada, educadas para seguir un protocolo, lo cual puede llevar a un laboratorio a realizar ciertas investigaciones a partir de una base científica, lo que a una empresa puede resultarle excesivamente caro”. La clave de la contribución de esta institución es que “está a disposición” del Estado.

En un panorama extenso sobre las visiones globales, el Brigadier analiza puntualmente la industria de la defensa. Primeramente llama la atención sobre el conocimiento del área y sus alcances; Otero considera que el “impacto que tiene la industria en la defensa... ni Europa es consciente” de ello. Por ello es preciso tener presente el profundo impacto de la misma, en los diversos aspectos del desarrollo nacional. En cuanto al caso propiamente argentino, sus gestiones en la Fuerza Aérea Argentina, sumados a sus años de experiencia, le permiten evaluar casos y presentar un escenario claro sobre esta realidad operativa y, a su vez, sobre las políticas de desarrollo en la industria de la defensa.

El primer ejemplo que Otero refiere es el caso del INVAP S.E. [Empresa estatal de Investigación Aplicada –a la ciencia y la tecnología], respecto de la producción de radares<sup>19</sup> (INVAP, 2017). Para tal proyecto “la tecnología que se aplica se logra a partir

---

<sup>19</sup> Se puso en funcionamiento el tercer radar primario argentino (06 de noviembre de 2015) en (*Télam*)

de la puesta en disposición de todo el personal capacitado de la fuerza para el proyecto”, algo que no fue estipulado en la idea original, pero que se concretó aprovechando el enorme valor agregado y la capacidad intelectual de los recursos humanos de la propia Fuerza Aérea Argentina, sea también una ejemplificación del referido trabajo interagencial, que debiera –según el Brigadier- operar en todos los aspectos de la gestión pública.

En un segundo caso, la Fábrica Militar de Aviones Brigadier San Martín. se encontró “a la vanguardia” de todo el subcontinente, al producir el “primer avión a reacción” del país. Tuvo grandes desarrollos tecnológicos, de prototipos y de líneas de producción reconocidas y adoptadas internacionalmente. Su decadencia podría ser categorizada por una disminución en los recursos financieros, pero para la visión amplia de Otero -en cuanto a las políticas de estado y la visión estratégica-, faltó previsión y una clarificación de la política del rumbo a seguir:

...los brasileros dijeron “queremos hacer un avión de transporte con ustedes”, entonces se empezó a construir ese avión de transporte entre Brasil y Argentina en la Fábrica Militar de Aviones. Llegó un momento, en que nosotros poníamos la tecnología y ellos ponían la plata, y nosotros necesitamos poner plata, como acontece en una alianza estratégica binacional, lo que dejamos de hacer... eso produjo la retirada brasilerá y una oferta de conclusión con pagos a la parte argentina en unidades del avión “Tucán” para la Escuela de Aviación...

¿Dónde está ese avión ahora?

Volando por el mundo.

Estados Unidos fue uno de los múltiples compradores...

Ese avión se llama EMBRAER.

Ésas son las políticas de estado.

Si uno tiene una política de estado, como la tuvo EMBRAER, donde nosotros los superábamos ampliamente, y ahora ellos nos superan ampliamente a nosotros: independientemente de las políticas de gobierno, -es menester- trazar una política de Estado que perdure en el tiempo.

Con estos ejemplos, Otero deja en relieve la trascendencia estratégica del dictado de una política de estado coherente y consistente para ser aplicada por una red de agencias coordinadas a fin de lograr el mejor resultado posible, en un plan mayor que busca generar –en el largo plazo- beneficios ulteriores.

Seguidamente, el Brigadier profundiza en el tratamiento de las políticas de estado en cuanto al rol de la política y los políticos y, frente a ellos, el lugar del Estado y sus múltiples agencias. En su esquema, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y los órganos de

la política, son quienes definen los modos de realizar la política de estado; los políticos son quienes ordenan el espectro internacional (entre aliados y enemigos) y gestionan las agencias del Estado –dentro de las cuales se encuentran las propias Fuerzas Armadas, en aparente paridad con otras- para que realicen las tratativas necesarias para llevar adelante la política:

En este tablero, las Fuerzas Armadas son una pieza más, al interior. Al exterior, hay que definir nuestro aliado estratégico [...] con quién nos vamos a aliar por los próximos veinte o treinta años. Las Fuerzas Armadas, como una más de las agencias del Estado deben asumirlo, y alinearse a la decisión política.

Esta paridad de las Fuerzas Armadas con las demás agencias, se manifiesta solo en su igual subordinación al PEN y no disminuye su singularidad como agencia única de Defensa Nacional. Su lugar en el Estado es el criterio técnico-estratégico a aplicar sobre las ofertas de medios para tal o cual fin: “Respecto a los medios [...] lo que dicen las fuerzas, es si son aptos o no [para cumplir con la misión]”.

Otero, además despidió la vieja concepción exclusivista de los desarrollos de las Fuerzas Armadas, y también busca ir más allá de los nuevos debates sobre el “uso dual” de los desarrollos civiles y militares industriales y tecnológicos. La simple idea de un trabajo entre agencias estatales, igualadas en su trabajo en pos de generar recursos para un Estado coordinador, es la que resulta superadora de las anteriores visiones, reconociendo y potenciando a cada agencia, con su respectivo, y singular, aporte:

[Los decisores políticos] han de seleccionar los proyectos estratégicos [...] que pueden generarse a través de las Fuerzas Armadas, sí. Pero no se concibe, hoy, algo que sea propio de las Fuerzas Armadas; es un despropósito para el Estado argentino. Sí nutrirse de ellas, como de un montón de otra gente.

Sobre el momento puntual en el cual se reúnen la política de defensa y el rol principal de la “agencia” Fuerza Aérea, ejemplificará:

... falta el avión... ¿Qué avión [elegir]? Hay muchos. De distintos fabricantes. ¿Nosotros lo podemos fabricar? No, porque hemos perdido la capacidad de producir. Debemos empezar con cosas pequeñas; tenemos que comprar... ¿A quién? ¿Con quién nos queremos aliar? Lo que la Fuerza Aérea debe opinar es cuáles son aptos para la misión. En un listado [ideal] hay diez aviones, ponderados técnicamente; ahora bien, el 1 y el 10 deben servir: después, es una decisión de Estado con quién voy a hacer el desarrollo. Cualquier avión sirve, lo que importa [en términos políticos], es la “alianza estratégica”.

El deber ser del trabajo interagencial, aludido por el director de la Escuela Superior de Guerra Conjunta, no evade a la industria de defensa, si ella es entendida como una política

de estado. En Argentina, se ha perfilado ese camino, “además del Ministerio de Ciencia y Tecnología, hay una Secretaría en el Ministerio de Defensa, la cual reúne todos los requerimientos, a los efectos de llevar adelante un proyecto...”.

En esta Política de Estado, la de la industria de la defensa Nacional, como en las demás, el rumbo es marcado por los decisores políticos; sin embargo ellos no debieran guiarse solamente por una perspectiva partidaria al momento de proyectar la política, sino que deberían sobreponerse a esas visiones cortoplacistas y ver el gran juego estratégico de cara al futuro desarrollo nacional:

Para un Estado esto [la proyección de políticas en industria de la defensa] es muy táctico: ante una necesidad se ha de decidir: si lo compra o si lo produce. En términos de la política de defensa: ¿Qué independencia tecnológica se desea? ¿Quién es nuestro socio? ¿Quién quiero que sea mi socio? En definitiva, proyectar: ¿Qué va a ser del sector en los próximos 30 años?

### **Conclusiones Parciales sobre los Decisores Académicos**

Una de las principales preocupaciones de los referentes de la Academia que trata los temas de la Defensa, es la formación de cuadros dirigenciales entendidos en la materia, en nuestro caso, la industria de la defensa, como prerrequisito necesario para una conducción orientada a fines deseados. En este sentido, y correspondiéndose con su calidad de educadores y formadores de profesionales, la mayoría de los decisores de la academia han resaltado como elemento fundamental la adquisición de criterios y visiones estratégicas a la hora de pensar la forma de alcanzar esas metas, como un elemento necesario de los futuros decisores y conductores de la Defensa: tener herramientas de gestión política al alcance de la conducción -o sus asesores- que permitan generar vías de acción que contemplen la complejidad y vastedad de los desafíos actuales.

Este vasto campo del pensamiento -por desconocidos visto como abstracto o poco práctico- es el “semillero” del cual surgen las políticas -y los mismos políticos<sup>20</sup>- que mañana conducirán los ministerios o secretarías que encarnarán la política de defensa de la República, y dentro de ella los lineamientos de la política industrial de la defensa (o tal vez no). Asimismo, los paradigmas vigentes sobre las concepciones de la Defensa, o de sus múltiples aristas, tienen su arena de debate y desarrollo en esta área. Pues es en la academia donde los decisores ejecutivos, o responsables de espacios de decisión,

---

<sup>20</sup> Muchos de los actuales empleados o funcionarios del Ministerio de Defensa son egresados de carreras de grado o posgrado -o alguna vez han transitado en carácter de alumnos de algún curso de formación profesional o de extensión- de alguna de las instituciones académicas de la defensa, sea en calidad de docentes, directores o alumnos.

formados o no, recurren como espacio de asesoramiento profesional/técnico sobre la materia.

La formación de decisores tiene, en este respecto, una suerte de retroalimentación por parte de los Decisores de la Academia. Orientaciones en política académica y educativa generan impactos concretos en la formación de los nuevos cuadros directivos para las futuras camadas de decisores políticos y conducciones militares de la Defensa en Argentina. Esto tiene una trascendencia manifiesta, pues los cursos de acción aquí estipulados repercutirán, indirectamente a través del tiempo, en los futuros decisores, y la forma en que estos lleven adelante las políticas del sector. En este respecto, la formación de profesionales, futuros decisores y la proyección de paradigmas en la esfera pública y académica ha tenido grandes avances. Se han celebrado seminarios, cursos, congresos y otras actividades<sup>21</sup>, donde las relaciones internacionales y los temas de la Defensa han tenido un lugar preponderante. Los cursos de posgrado, diplomaturas, especializaciones y maestrías permiten a una vasta gama de profesionales de temáticas afines profundizar sus conocimientos en la materia. Publicaciones especializadas en cada escuela y en la UNDEF permiten circular los conocimientos académicos entre una comunidad académica en constante crecimiento.

Hoy en día la centralización propuesta por el esquema orgánico de la UNDEF permite esperar una gran coordinación de las actividades a desarrollar en la Defensa. Continúan aún los necesarios ajustes administrativos y burocráticos a fin de que las estructuras de todas las fuerzas (de sus ex institutos universitarios) se adapten a la orgánica de la universidad, pero se han dado grandes avances en el tema. La reciente centralidad de la UNDEF, y la aparente amalgama que produce entre las instituciones académicas de la Defensa en Argentina no debería hacernos perder de vista la multiplicidad de universidades públicas y privadas que se interiorizan, cada vez más, en los asuntos de las relaciones internacionales vinculados con la seguridad internacional y la defensa nacional. Muchos de los actuales funcionarios (responsables políticos o de carrera) del Ministerio de Defensa han transitado -de manera regular o puntual- por alguna de las instituciones que componen la red de instituciones educativas de la Defensa, sea en calidad de alumnos, profesores o autoridades de las mismas. Además la actividad académica e intelectual ha sido sumamente prolifera en el último tiempo, ampliando el

---

<sup>21</sup> Como disertante (2017) y miembro del comité organizador del Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político -SAAP (2019) he constatado que el 40% de las exposiciones eran relativas a temáticas de las relaciones internacionales, y dentro de ese porcentaje, el 40-45% era temáticas exclusivas de aspectos de la Defensa Nacional, entre ellas una cuantía respecto de la industria de la defensa.

espectro de incumbencia de las problemáticas usualmente asociadas a otros campos distintos al de la Defensa Nacional: medio ambiente, comunicación, recursos naturales, política exterior, entre otros, ahora abordados por programas de corto o mediano plazo en las dependencias educativas del sistema académico de la Defensa.

Respecto a la industria de la defensa, la academia tiene mucho para contribuir. Desde un conocimiento puntual sobre la naturaleza práctica y técnica de los aspectos formativos del área, hasta las implicancias estratégicas a veinte años futuro sobre el desarrollo nacional argentino. La industria de la defensa está presente en las currículas, no solo de las materias de las carreras de grado o especializaciones profesionales del escalafón militar, sino que forman parte ya de toda una gama de estudios de la Defensa y el desarrollo general del país. Universidades de primer nivel, como la Universidad de Buenos Aires o la Universidad Tecnológica Nacional, cuentan con carreras cuyas orientaciones tienen específicamente vertientes industriales en la Defensa (por ejemplo, Ingeniería Naval), entre otras aplicaciones, así como muchos institutos tecnológicos se preparan para estar a la vanguardia de las nuevas tecnologías con aplicativos duales (drones, ciberdefensa, robótica, y otros).

Uno de las áreas más prometedoras, destacadas por los decisores académicos, es la proyección de la industria de la defensa en otras áreas y con otras implicancias, más allá de la técnica. Las capacidades adquiridas -o adquiribles- con la esta industria pueden ser proyectadas al campo privado/civil, al campo comercial internacional e incluso pueden ser puente de relación entre naciones (con similares intereses y desafíos tecnológicos).

Esta vasta gama de conocimientos vuelve a realzar una vez más la importancia de esta dimensión a la hora de pensar su contribución a la política estudiada: se forma a los decisores, y se deciden -y cimientan- los paradigmas en que se basarán las futuras decisiones.

### **Decisores Legislativos**

Los “Decisores Legislativos” estudiados en este trabajo, por la propia naturaleza de su actividad, y la tipicidad del ámbito en el cual se desempeñan, son sencillamente identificables: todos ellos son legisladores abocados al tema de la Defensa. Ahora bien, el único ámbito legislativo que trata semejantes cuestiones es el Congreso de la Nación Argentina.

Los legisladores son naturales decisores pues son los responsables de producir políticas a través de legislación; es crucial la tarea que desempeñan respecto de la Defensa Nacional, pues han de:

- Informarse del estado de las capacidades actuales de la Defensa.
- Requerir al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) las informaciones de proyectos y políticas fijadas.
- Tomar conciencia de información confidencial y/o sensible que configura el escenario estratégico mundial en el cual se mueve el país.
- Realizar y/o acompañar eventos de difusión, charlas, jornadas, en la materia.
- Realizar actividades protocolares, ceremoniales y de toda índole correspondiente a cuestiones de instituciones o personas ligadas con la Defensa.
- Comprender y desarrollar legislación comprensiva de un concepto de defensa que contenga todas las aristas posibles, desde derechos humanos, ciencia y tecnología, educación, técnica, insumos y armamento, entre otros.
- Convocar a funcionarios, miembros de las Fuerzas Armadas, a la sociedad civil, y a quien fuere necesario para completar sus informes y mejorar la calidad de la gestión legislativa; además para contar con herramientas que permitan cumplimentar con la tarea republicana de balance (co-control) del PEN.
- Autorizar la salida o entrada de tropas del territorio nacional, así como el comprender las tareas que realizarán los contingentes en sus destinos.

Su tarea es evidentemente relevante. Son ellos quienes dan lugar a conformación de un cuerpo legislativo sobre las múltiples cuestiones de la Defensa Nacional. No solo en cuestiones estrictamente designadas por la Constitución Nacional, sino también en las áreas en que es preciso un cuerpo normativo que ordene el desarrollo futuro de la Defensa.

En el pináculo legislativo, se encuentra la dimensión política: el debate entre representantes de las ideas y cosmovisiones de la propia defensa del país. No solo es trascendente la legislación que ordena el sistema de defensa, sino la orientación que tome la misma idea de defensa, enriqueciéndose en la multiplicidad de modelos y necesidades

concebidas para el caso –propio- argentino. Muchas veces generando confrontaciones, rispideces o incluso estancamientos de procesos.

### El “Trámite Legislativo”

El desarrollo de la legislación, de cualquier índole, siempre comienza con la presentación de un proyecto de ley, sea por iniciativa de los representantes de alguna las dos cámaras del Congreso, o por parte del PEN. Cada proyecto es direccionado desde la Mesa de Entradas de cada cámara, hacia Comisiones<sup>22</sup>. Una de las Comisiones permanentes en cada cámara, que se aboca a las temáticas de la Defensa, es la Comisión de Defensa Nacional (de idéntica denominación en ambas cámaras). Éste es el espacio en el cual se da lugar al estudio de los proyectos exclusiva o conjuntamente correspondientes con la temática de la Defensa Nacional. Cada dos años, conforme se renueva parcialmente<sup>23</sup> cada una de las cámaras, a los representantes, mediante acuerdos interpartidarios, se les asignan<sup>24</sup> puestos en las Comisiones, las cuales suelen tener tres tipos de miembros: los presidentes de comisión, los vicepresidentes, los secretarios, y el resto de los legisladores integrantes son vocales.

Generalmente –pero no siempre- las figuras partidarias de mayor renombre, suelen ocupar las presidencias de las comisiones, y suelen contar con actuaciones previas en el mismo cargo, o inferiores, pero de una misma temática. También, durante la composición de las Comisiones, se produce



Esquema: Organigrama básico de las Comisiones de Defensa Nacional, del Congreso Nacional. Fuente: elaboración propia en base a información oficial, Reglamento del HCN.

<sup>22</sup> La actividad parlamentaria cuenta con una instancia previa al debate en el “recinto”, que son grupos de trabajo compuestos por legisladores, abocados a temas específicos que tratan previamente a la discusión del cuerpo reunido, la viabilidad de cada proyecto. Estos grupos se llaman Comisiones, y las hay permanentes o especiales (*ad hoc*).

<sup>23</sup> La Cámara de Diputados en un 50%, y la Cámara de Senadores en un 33%.

<sup>24</sup> Producto de negociaciones en las cuales los partidos, conforme a la cantidad de bancas y a los límites que los reglamentos internos de cada Cámara impongan, distribuyen entre sus miembros responsabilidades para cumplir en diversas funciones para cada uno de los 257 diputados, y 72 senadores.

una repartición partidaria “equitativa”, intercalando entre cargos, distintas agrupaciones. Son casi nulos los casos en que una misma agrupación política o bloque parlamentario cuenta con dos cargos en una Comisión, consecutivos; se ha de procurar una mediación entre los cargos de uno y otro grupo. Existen oportunidades en que las Comisiones de una cámara se componen de manera inversa en la otra, en “respeto” de esta paridad.

Otra realidad, incontestable, es que existe distinta relevancia política depositada en cada Comisión: aquellas que son caras al interés del partido oficialista, son procuradas de antemano, sin lugar a negociaciones, como ser la Comisión de Presupuesto, de Legislación General, Finanzas, Asuntos Constitucionales. Y las hay otras, que no revisten, o así son consideradas, de la importancia suficiente, y el oficialismo suele “cederlas” a la oposición para que deposite sus legisladores. Sin embargo esto puede significar un estancamiento en la legislación de esa temática, que en muchos casos se está dispuesto a sufrir, a efectos de asegurarse otras comisiones “vitales”.

#### **Cámara de Diputados: Comisión de Defensa Nacional (2015-2017)**

La Cámara de Diputados del Congreso de la Nación Argentina cuenta con una Comisión Permanente sobre temas que atañen a la Defensa de carácter unicameral, la Comisión de Defensa Nacional. Que se dio cita, los días martes a las 18.00hs. Compuesta por 31 diputados se reunió para tratar los proyectos que atañen al área específica de la Defensa, sean leyes, acuerdos, tratados, menciones, distinciones, entre otros, y todo tipo de instrumentos legislativos que atañen a la política de defensa de Argentina.



Gráfico: Composición de la Comisión de Defensa Nacional según el bloque al que pertenecen sus integrantes. Fuente: elaboración propia, en base a datos del Senado.

El primer dato cuantitativo que se desprende de la comisión es su composición. De los treinta y un diputados, solo pertenecen al partido –coalición gobernante<sup>25</sup> - once diputados, los restantes veinte, están distribuidos en la oposición, con una fuerte

<sup>25</sup> La coalición “Cambiamos” integrada principalmente, más no exclusivamente, por la UCR y PRO. Gobernó el Estado Federal y los principales Estados provinciales en Argentina desde diciembre del 2015 hasta finales del 2019.

representación de nueve diputados propios, siendo este el bloque partidario de mayor presencia en la comisión. A raíz de lo cual la Presidencia de la Comisión y la Vicepresidencia 2° le corresponden, al igual que una de las tres secretarías. La vicepresidencia 1° por cuestiones de mayorías le corresponden a un diputado de la UCR.

Para este período, en el órgano legislativo máximo, solo teniendo una instancia igual en la Cámara de Senadores, y no teniendo ni siquiera repercusiones en los Estados provinciales, pues áreas como seguridad y salud, sí corresponden con la naturaleza federativa, no así la defensa nacional, resulta que se encuentra en manos de un número considerable de diputados que no corresponden a la línea de gobierno oficial, pues componen la oposición. Esto, al menos, significa una dificultad para cambios en favor de la política de la coalición “Cambiemos” sobre su cosmovisión de la defensa.

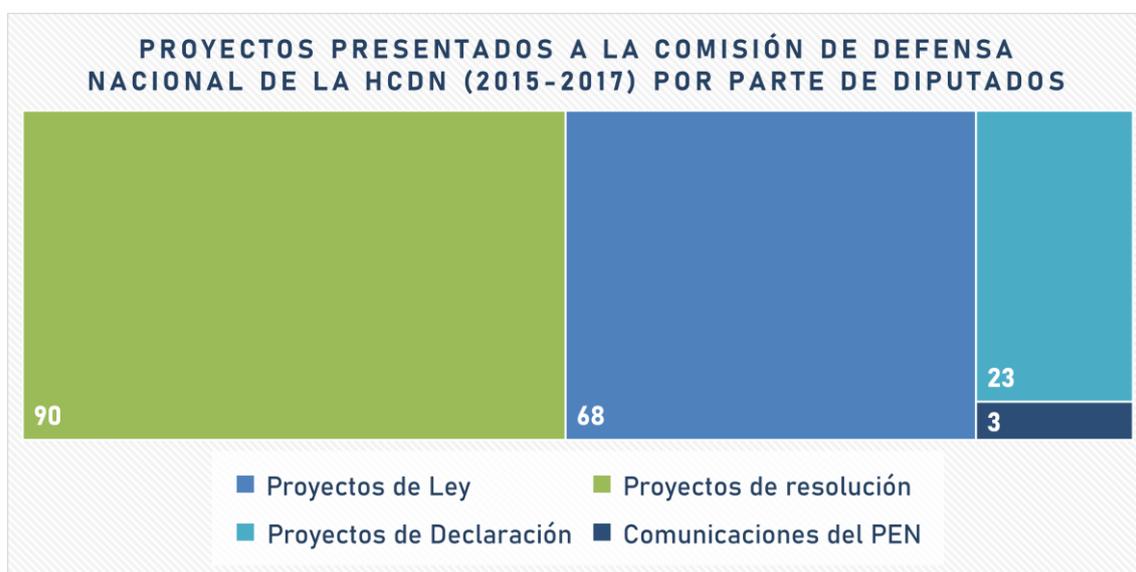


Gráfico: Tratativas de la Comisión de Defensa Nacional de HCDN discriminadas por categorías. Fuente: elaboración propia en base a proyectos presentados en el período 10/12/15-10/12/17

Naturalmente esto se explica por muchos factores y pormenores de la mecánica de la política, desde un nivel nacional, hasta el “reparto” o distribución de competencias interpartidarias en el seno de la Cámara, lo que no implica una paralización de la actividad oficial, por no contar con una mayoría clara. También, y lamentablemente, la preponderancia o la negociación frente a los roles de cada comisión que le corresponderán a cada partido político tienen que ver con la “trascendencia” o la preeminencia en la agenda pública de la política en particular o su materia. La defensa nacional, pareciera no formar parte de una agenda de opción pública que invite a una competencia por su jefatura en el parlamento, por lo que suele dejarse librada a otras fuerzas no oficiales. En este caso, se desconoce el cómo se llegó al resultado de la distribución particular de jerarquías, pero entre las comisiones que le “corresponden” a la oposición, esta ha sido una de ellas.

En el período estudiado (2015-2017) se presentaron 184 proyectos, tratados por la Comisión. La coyuntura marcó un trascendente hito al llevar el número de proyectos a dieciséis, producto de la lamentable “desaparición” del Submarino ARA “San Juan”, siendo más del 8% del total de los proyectos presentados en dos años de trabajo. Exactamente, sesenta y ocho fueron los Proyectos de Ley presentados por diputados ante la Comisión, similar fue el número de Proyectos de Resolución (90), menos de una séptima parte en Proyectos de Declaración (23), y solo tres mensajes del PEN.

Los tres referentes de esta Comisión de Defensa Nacional estudiados son aquellos diputados que ocupan los tres primeros cargos al interior de la misma. La Presidencia corresponde a la Diputada Nilda C. Garré (FPV-PJ), la Vicepresidencia 1° al Diputado Héctor M. Gutiérrez (UCR), y la Vicepresidencia 2° al Diputado Santiago N. Igon (FPV).

### **Nilda Celia Garré [FPV-PJ]<sup>26</sup>**

La Diputada Nilda Garré, presidenta de la Comisión de Defensa Nacional de la HCD tiene una larga experiencia en materia de defensa y seguridad en la Argentina. Desde 1995<sup>27</sup> hasta 2005 se desempeñó como Diputada Nacional por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cargo que retomaría en el 2015 hasta la actualidad. En la década en la cual se alejó de la representación parlamentaria ejerció como Ministra de Seguridad (2005-2010) y Ministra de Defensa (2010-2013), y de representante de Argentina ante la OEA (2013-2015).

### **Antecedentes legislativos (1999-2005)**

El período de su actividad parlamentaria, mediante la proposición, o adhesión a –más de mil- proyectos de ley o declaratorias, tiene más de dieciocho años (1999 a 2017). En este período, los proyectos de la diputada Garré referidos a la defensa nacional se reducían exclusivamente a dos cuestiones: la política exterior, es decir aquellos hechos o significantes que la República Argentina debía manifestarse a favor o en contra, y la llamada política militar, es decir, el control civil del desarrollo de la carrera militar. En lo primero, los proyectos muestran una clara orientación antibelicista, con el rechazo a los bombardeos, por parte de la OTAN, en Yugoslavia e Irak. Para finales de este período y con la guerra de Irak en ciernes, solicitó se prohiba el egreso de tropas argentinas, estimando su involucramiento en dicho conflicto. Garré fue crítica del conflicto durante

<sup>26</sup> Véase 1087 proyectos registrados de la Diputada Garré en el período (1999-2017) en: <http://www.diputados.gov.ar/diputados/ngarre/listadodeproy.html>

<sup>27</sup> Durante el interludio democrático de las presidencias de H. Cámpora y J. Perón, fue Diputada por la CABA, de 1973 a 1976.

toda su duración, especialmente en la actuación de los Estados Unidos, en el terreno iraquí y en el foro internacional, como lo es la ONU. En este marco, existió una manifestación extrema de su visión antibelicista que fuera, sin embargo, acompañada por figuras de primer lugar en el actual gobierno (Carrió, E. y Ocaña, G.) sobre la expresa prohibición del ingreso y egreso de tropas para realizar ejercicios militares combinados. Sobre los Estados Unidos, mantendría su oposición al manifestar su rechazo y preocupación sobre las potencialidades que encontraría ese país para actuar en la Triple Frontera.

Respecto a lo segundo, se trató de demandas de información sobre ascensos a miembros de las fuerzas armadas en servicio, que pudieran tener en su haber actuaciones reprochables durante el autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983); pedidos de informe sobre oficiales y suboficiales igualmente sospechados, o incluso expresos pedidos de relevo y pase a retiro de los mismos. De igual modo, se promovieron declaraciones de repudios sobre expresiones de miembros de las fuerzas armadas y civiles, en servicio activo o retirados, que en medios de difusión difamaren a víctimas del terrorismo de Estado, o que enaltecieran el proceder del Estado en la última dictadura argentina. Finalmente, realizó algunos pedidos de informe sobre los programas de formación de las fuerzas armadas en derechos humanos y derecho internacional humanitario.

El 07 de julio del 2005 es aceptada, por el plenario de la Cámara, su renuncia. A partir de ese momento comienza su tarea como Ministra de Defensa hasta 2010. En esta gestión, y con respecto a su relación con el órgano legislativo, se procedió a cambios en el Ministerio que convinieron acuerdos con el Congreso, como ascensos y promociones, así como autorizaciones a la entrada y salida de tropas. En esta línea, en el 2006 solicitó la aprobación de un ejercicio combinado “Cruzex 2006” que involucraba las Fuerzas Armadas de Argentina, Brasil, Chile, Francia, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, en ejercicios durante dos semanas en el mes de septiembre. En el año siguiente solicitó nuevamente autorización para ejercicios “UNITAS XLVIII”<sup>28</sup>, “Teamwork South 2007” con la participación de las Armadas de Chile, Argentina, Estados Unidos, Francia y el Reino Unido<sup>29</sup>, y el ejercicio “PLATA V”. Ese mismo año ya se preparaba las actuaciones combinadas del año siguiente y se solicitaba a la Cámara la aprobación por anticipado. Esto es algo que parece chocar con lo promovido durante su primera gestión

---

<sup>28</sup> Hoy arranca otro "Operativo Unitas" (03 de mayo de 2007) en (*Clarín*)

<sup>29</sup> 20 buques en ejercicios Teamwork South 2007 (28 de mayo de 2007) en (*El Mercurio*)

como legisladora, al menos respecto de ejercicios combinados, y con su postura sobre los Estados Unidos.

De manera paralela se realizaba un seguimiento y acompañamiento de las tareas realizadas por la delegación argentina ante la MINUSTAH. De igual manera se siguió con el desarrollo de la Fuerza de Paz Conjunta “Cruz del Sur”, con las Fuerzas Armadas de Chile. En el año 2008, año de la conformación de la UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), se intensificó la cooperación en el espectro regional, y se dejaron de lado otras alternativas. Ese mismo año se solicitó autorización para más de 15 ejercicios combinados, con una marcada preeminencia de países sudamericanos comprometidos. Nuevamente en 2009, se solicitaron autorizaciones para los más de diez ejercicios combinados de ese año y el siguiente, entre los cuales se encontraban varios exclusivamente bilaterales con países limítrofes<sup>30</sup>.

Una aproximación en el campo legislativo sobre la industria de la defensa se da en el 2009 con la autorización de la compra<sup>31</sup> de acciones societales a los capitales privados, que darían paso a la Fábrica Argentina de Aviones (FADeA).

A partir del año 2010 su relación con el poder legislativo se reduce considerablemente hasta tener solo tres actuaciones entre el 2010 y el 2013. Al dejar su cargo de Ministra de Seguridad en el 2013 para asistir a la OEA<sup>32</sup>, su actividad legislativa es nula hasta que asume su banca de diputada por la CABA en diciembre del 2015.

### **Breve reseña de su actuación ministerial frente a la industria de la defensa**

Pese a que la diputada Garré se encuentra interpelada como “decisora legislativa” es imperioso para conocer su parencia del tema, el tomar en consideración su actuación durante su gestión en defensa (2005-2010). Fuera de los numerosos acuerdos con países de la región, y de los ejercicios conjuntos con ellos realizados, se destacan acuerdos con distintas potencias de orden mundial en la industria de la defensa:

2006 · Se estrechan lazos con Rusia quien ofrece actuaciones en industria de la defensa. Y similares contactos se realizan con Corea del Sur, a la cual se le promete restablecer el agregado militar suprimido una década atrás.

2007 · Contactos con Embraer para cooperar en industria aeronáutica, en vistas a la recuperación de FADeA<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Garré analiza dotar de propulsión nuclear a buques de la Armada (06 de junio de 2010) en (*Redacción Rosario*)

<sup>31</sup> Garré busca comprar las acciones de Lockheed-Martin en Córdoba (10 de diciembre de 2008) en (*LMNeuquen*)

<sup>32</sup> Nilda Garré deja la OEA: ya tiene garantizada su banca de diputada (15 de octubre de 2015) en (*La Nación*)

<sup>33</sup> El Ministerio de Defensa avanza en un proyecto de cooperación con Brasil para la industria aeronáutica (30 de mayo de 2007) en (*La Voz*)

2008 · Argentina y Brasil firman acuerdos de industria de la defensa y de desarrollo pacífico de la energía nuclear<sup>34</sup>. Con Marruecos, de cooperación técnica en defensa.

2009 · Francia manifiesta a través de su ministro de defensa las potencialidades de la industria de la defensa entre Argentina y su país<sup>35</sup>. Asimismo los contactos con Alemania<sup>36</sup> se concretan en la firma de acuerdos de industria de la defensa.

2010 · Se firma un acuerdo con Italia, relativo al desarrollo de FADeA<sup>37</sup>.

### **Presidencia de la Comisión de Defensa Nacional**

Con la vuelta a la actividad parlamentaria en la oposición, la diputada Garré retomó sus preocupaciones por el personal militar retirado que se encontraba plausible de asumir cargos en la administración pública nacional. También manifestó su interés en las vistas de personal de los Estados Unidos, Francia y Rusia tendientes a tratar cuestiones de defensa con pares de Argentina.

Asimismo mantuvo vigente la preocupación por el límite establecido desde 1983 entre defensa y seguridad, a través de sus numerosos pedidos de informe al ejecutivo, en la materia. Finalmente, en una misma línea que se manifestó gráficamente en las interpelaciones al Jefe de Gabinete de Ministros, Marcos Peña, la diputada planteó su oposición al uso inapropiado de las fuerzas armadas en ejercicios combinados que pueden involucrar cuestiones de seguridad nacional.

Sobre cuestiones más conciliadas con todo el arco político, se mostró a favor del nuevo límite exterior de la plataforma continental argentina y en contra de las acciones del Reino Unido en lo relativo a las Islas Malvinas.

### **Héctor María Gutiérrez [UCR]**

El Diputado Gutiérrez, oriundo de la ciudad de Pergamino, electo por el período 2013-2017, ocupó el cargo de vicepresidente 1° de la Comisión de Defensa Nacional bajo la Presidencia de Nilda Garré. En su haber parlamentario se hayan 127 proyectos en sus cuatro años de desempeño.

### **Antecedentes y actuaciones político partidarias**

En sus actuaciones político partidarias relativas a algún aspecto de la defensa, como ser la ya citada “Política Militar” fue, por ejemplo, uno de los demandantes penales por

<sup>34</sup> DEFENSA: Argentina y Brasil abren era de cooperación militar (28 de febrero de 2008) en (IPS)

<sup>35</sup> "Francia busca una cooperación industrial con Argentina en Defensa" (03 de noviembre de 2009) en (Clarín)

<sup>36</sup> Evalúan alquilar cazas F-5 a Brasil para la defensa aérea durante la cumbre del G-20 (14 de abril de 2009) en (Infobae)

<sup>37</sup> Argentina firma un acuerdo de cooperación Industrial en Defensa con Italia (06 de octubre del 2010) en (InfoDefensa)

el delito de “apología del crimen”<sup>38</sup>, de Aldo Rico por sus dichos públicos sobre el “Alzamiento Carapintada” acaecido en 1987 durante el gobierno del presidente radical Raúl Alfonsín.

En dos oportunidades se manifestó acompañando la gestión oficial del Ministerio de Defensa, ambas relativas a decisiones ministeriales sobre la gestión interna de las propias Fuerzas Armadas. En un caso, sobre la delegación de poderes de designación del ministro en favor de los Estados Mayores, explicó que las Fuerzas Armadas “[...] se suponen incorporadas al sistema democrático argentino, a diferencia de lo que ocurría en 1985 [...]” En el otro caso, sobre la posibilidad de la autogestión en materia ambiental, de salud y de seguridad de cada unidad o dependencia militar, despojando críticas de opositores “malintencionados”<sup>39</sup>, sobre sus acusaciones de estarse habilitando un ejercicio de “espionaje interno”<sup>40</sup> -inteligencia tácita- en estas funciones las Fuerzas Armadas .

Sobre la cuestión Malvinas oportunamente se pronunció en contra de los ejercicios militares que realizara, en el 2016, el Reino Unido en las aguas adyacentes a las islas. En una estrategia de aproximación comprensiva, y con un enfoque de aproximación no conflictiva a los isleños, el diputado amplió una propuesta del ex Secretario de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas<sup>41</sup>, Daniel Filmus, la cual se basaba en un programa de becas universitarias, con la propuesta de “recuperar las Islas Malvinas integrando a sus habitantes”<sup>42</sup>, buscando dar incentivos para una aproximación social.

### Vicepresidencia 1º de la Comisión de Defensa Nacional

La primera actuación puntual en materia de defensa nacional, se trató de un pedido de informes<sup>43</sup> al Poder Ejecutivo sobre las actuaciones del exinterventor de Fabricaciones Militares (DGFM) que estuviera al frente de la dirección desde el 2011 hasta el cambio de gestión gubernamental el 10 de diciembre de 2015. Él y su esposa, también empleada de la Dirección, se encuentran investigados<sup>44</sup> por la Justicia por su gestión.

---

<sup>38</sup> Diputados radicales denunciaron a Aldo Rico por no arrepentirse del levantamiento carapintada (22 de abril de 2017) en (*Infobae*)

Radicales denunciaron penalmente a Aldo Rico (21 de abril de 2017) en (*Parlamentario*)

<sup>39</sup> Héctor Gutiérrez - “Crítico a una resolución por el sólo hecho de ser malintencionados” (02 de marzo de 2017) en (*Diputados UCR*)

<sup>40</sup> Con la puerta abierta para el espionaje interno (26 de febrero de 2017) en (*Página/12*)

<sup>41</sup> Argentina lanza becas universitarias para residentes en Islas Malvinas (03 de septiembre del 2015) en (*El Telégrafo*)

<sup>42</sup> Héctor “Cachi” Gutiérrez - becas universitarias para jóvenes que habiten en Malvinas (27 de junio de 2016) (*Diputados UCR*)

<sup>43</sup> Imputaron al matrimonio de La Cámpora que controlaba Fabricaciones Militares por defraudación a la administración pública (07 de junio de 2016) en (*La Nación*)

<sup>44</sup> Investigan al ex interventor de Fabricaciones Militares y su pareja por defraudación (07 de junio de 2016) en (*Télam*)  
Lujó, juventud e inexperiencia: el perfil de los camporistas que manejaban Fabricaciones Militares (30 de enero de 2016) en (*Infobae*)

En otro ámbito, junto a otros legisladores, promovió una dupla de proyectos destinados a la ampliación de las capacidades de despliegue sanitario, disponiendo la adquisición de un hospital militar reubicable. Y en un caso particular sobre la presencia argentina<sup>45</sup> en la misión de la ONU en Haití (MINUSTAH), propuso que se establezca, dentro del ámbito del Ministerio de Defensa, un “plan nacional para ampliar las capacidades militares de asistencia sanitaria móvil”.

A finales del 2016 propuso ante la Comisión de Defensa Nacional una modificación a la “Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas”<sup>46</sup> (Ley 24.948), particularmente en el Art. 14, el cual establece requisitos para los ascensos a para escalafones de oficiales y oficiales superiores, estableciendo para los primeros un nivel terciario o superior, y para los segundos un nivel académico de posgrado. Sobre la trascendencia del valor académico para los recursos humanos que componen la alta oficialidad de las Fuerzas Armadas argentinas, diría:

Cabe destacar que la modificación de los artículos propuestos se encuentra en total concordancia con la política militar actual y resguarda el espíritu legal previsto en la Ley 24.948, que tiende a lograr la excelencia en la formación del Personal integrante de las Fuerzas Armadas mediante una “alta capacitación profesional teórica y práctica”, donde reviste suma importancia. Este principio se replica en distintos documentos oficiales, expresado en repetidas oportunidades por diferentes autoridades [...]

Finalmente en el último proyecto como miembro de esta comisión abarcó un aspecto de la defensa relacionado con la política exterior, o las relaciones internacionales, cuando promovió una declaración de interés de la III Encuentro “Velas Latinoamérica 2018”, evento que reúne a los buques insignia de los países del subcontinente sudamericano.

### **Santiago Nicolás Igon [FPV-PJ]<sup>47</sup>**

El diputado Santiago N. Igon fue electo para el período legislativo (2015-2019) ejerció la Vicepresidencia 2º de la Comisión de Defensa Nacional de la HCD, del 2015 al 2017. Este diputado oriundo de la Región Patagonia, se desempeñó como jefe de UDAI ANSES en Esquel, en su provincia natal del Chubut en los dos años previos a su elección. A su vez se desempeñó en su materia, la asistencia en adicciones<sup>48</sup>, como Coordinador Regional de la Subsecretaría de Atención a Adicciones.

<sup>45</sup> De esta misión, la Argentina se despediría en tan solo un año (Clarín, 2017) (Infobae, 2018).

<sup>46</sup> Documento catalogado: 7823-D-2016

<sup>47</sup> Para conocer el listado completo de los más de 200 proyectos del Diputado Igon, véase: <http://www.diputados.gov.ar/diputados/sigon/listadodeproy.html>

<sup>48</sup> Santiago Nicolás Igon (10 de agosto de 2017) en (La Nación)

## Vicepresidencia 2º de la Comisión de Defensa Nacional

En los dos años al frente de la Vicepresidencia 2º de la Comisión, el Diputado Igon ha realizado más de una decena de proyectos relativos a cuestiones que atañen directa o indirectamente a la política de defensa.

La mayoría de sus proyectos se encuentran relacionados con el autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983), particularmente sobre el rechazo o repudio a declaraciones que pongan en duda la veracidad de la cantidad de ciudadanos desaparecidos por el Estado, mociones de acompañamiento a miembros de organizaciones sociales o comprometidas con los derechos humanos, y declaraciones y preservaciones sobre hechos y lugares que hacen al accionar del Estado durante la última Dictadura. De igual manera se realizaron declaraciones de repudio a las resoluciones judiciales que reconocen la necesidad de prisión domiciliaria a ciudadanos culpables de crímenes durante el gobierno *de facto*, u otro tipo de beneficios durante el cumplimiento de sus condenas.

Más allá de estas actuaciones, en aspectos colaterales a la política de Defensa, se destacan tres, que demarcan puntualmente su cosmovisión de la política de defensa, ampliamente entendida. En un proyecto acompañado, entre otros, por la Presidencia de la Comisión, Diputada Garré, los firmantes solicitan se tenga presente la separación, promovida por la legislación vigente, entre las esferas de Seguridad Interior y Defensa Nacional, ya que esto es “indispensable para la vida democrática de nuestro país” (Expediente 7387-D-2016); en este mismo proyecto se señalan las preocupaciones por el “tipo de políticas impulsadas por Washington”.

En esta misma línea, un segundo proyecto sobre un pedido de informes para el Poder Ejecutivo, solicita información sobre las visitas de funcionarios de primera línea del Ministerio de Defensa a los Estados Unidos, para entablar una cooperación científico-tecnológica en “temas antárticos”, según se citaba al entonces Secretario de Estrategia y Asuntos Militares Ángel Tello, que tendría un punto de partida en la ciudad de Ushuaia. Si bien el Diputado Igon y los firmantes reconocen la trascendencia de este tipo de cooperación en Ciencia y Tecnología, ven un interés subrepticio por parte de los Estados Unidos, y sin miramientos afirman que:

[...] es una política conocida por parte de los Estados Unidos plantear acciones de cooperación científica, humanitaria o de combate a la criminalidad para, en realidad, avanzar con objetivos estratégicos en materia de seguridad internacional a partir de su poderío militar.

Sobre la producción para la defensa de índole industrial, el diputado se manifestaría en contra de una serie de despidos en Fabricaciones Militares<sup>49</sup>, que concurren en una línea de producción puntual que desarrollara el gobierno de Fernández (2011-2015) sobre vagones tolva para los estatizados servicios de carga de Trenes Argentinos. Según el diputado, la supresión de los puestos de trabajo<sup>50</sup>, que se traduciría en el fin o reducción de esta línea de producción -según el diputado-, implicaría que:

“...afectaría el desarrollo de capacidades productivas de alto valor agregado, que involucra trabajo técnico, ingenieril y de otros oficios que indefectiblemente tendría que importarse” [...] “la eventual afectación de estas industrias no solo tendría un efecto dañoso en las capacidades productivas y tecnológicas de la DGFM, sino también sobre la red de proveedores asociados a este proyecto”.

### Actividad de los diputados

Por fuera de los proyectos presentados por las autoridades de la Comisión, acaeció la entrada de más de 150 proyectos de mano de otros diputados que también componen la Comisión y aquellos que no, y algunos otros proyectos, promovidos por el PEN. De entre estos centenares de proyectos, aquellos que son relativos a la industria de la defensa, son poco menos de veinte<sup>51</sup>.

Acciones de funcionarios del Ministerio de Defensa, sumados a medios de comunicación, crearon una campaña “alertando”<sup>52</sup> sobre la posible adquisición de equipamiento para las Fuerzas Armadas argentinas, teniendo como proveedor a los Estados Unidos de América. Algunas **Compras de Armamento** se concretaron, otras no. Ello no impidió que los diputados produzcan seis proyectos distintos, todos los cuales solicitan al PEN de las explicaciones que consideraban pertinentes al caso. De igual manera, cuando se realizaron averiguaciones relativas a la seguridad del espacio aéreo en Argentina, por la celebración de la cumbre del G20, se realizaron tres proyectos para obtener información sobre un supuesto arriendo de aeronaves<sup>53</sup> a la República del Brasil. A partir de estos sucesos, el diputado salteño A. Olmedo promovió un Proyecto de Ley sobre regulación de compras para insumos de la defensa nacional bajo un régimen

<sup>49</sup> Dirección General de Fabricaciones Militares, organismo dependiente del Ministerio de Defensa de la Nación, procura abastecer de insumos a las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad, también realiza proyectos de naturaleza variada en los campos técnico y tecnológico.

<sup>50</sup> Situaciones aún no resueltas generar recisiones de contratos en la DGFM, al inaugurarse el gobierno del Ing. Macri. (Mesquida, 2017)

<sup>51</sup> Proyectos: 1195-D-2017, 1173-D-2017, 1150-D-2017, 1167-D-2017, 3289-D-2016, 1512-D-2017, 1487-D-2017, 4565-D-2017, 1056-D-2017, 4636-D-2017, 5960-D-2016, 6176-D-2017, 1150-D-2016, 4544-D-2017, 5718-D-2016, 0451-D-2016, 0695-D-2017, 4021-D-2017, 1981-D-2016, 0922-D-2016, 6840-D-2016.

<sup>52</sup> Lousteau se desligó de gestiones por la compra de armas (01 de abril de 2017) en (*La Nación*)

<sup>53</sup> Evalúan alquilar cazas F-5 a Brasil para la defensa aérea durante la cumbre del G-20 (27 de agosto de 2017) en (*Clarín*)

denominado “Compensación Comercial, Industrial y Tecnológica (COMDEF)”;

el proyecto no prosperó.

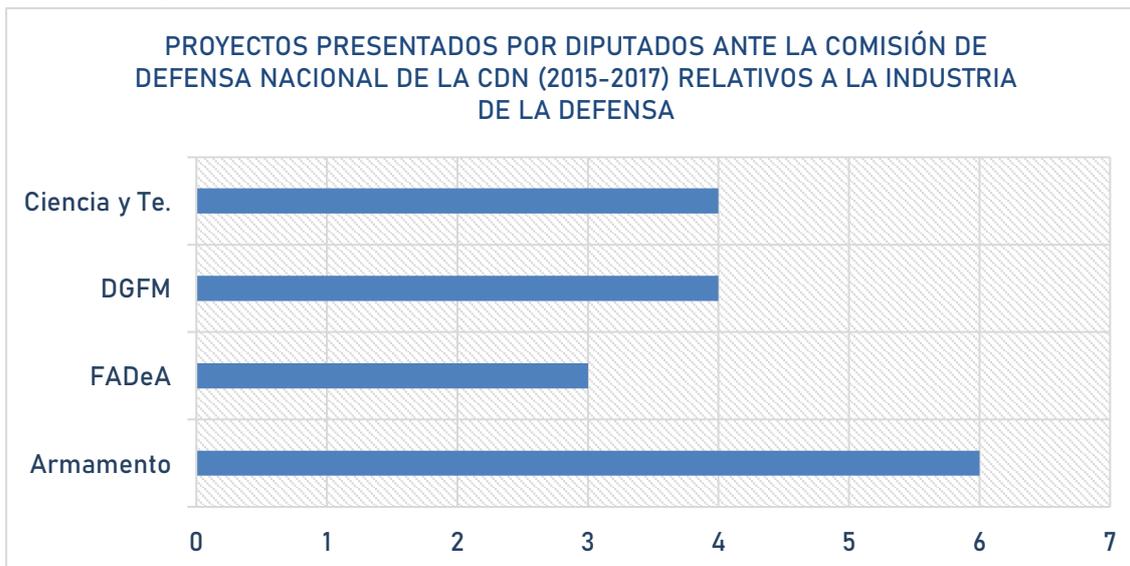


Gráfico: Proyectos relativos a la industria de la defensa presentados en la Comisión de Defensa de la CDN Fuente: elaboración propia en base a proyectos presentados en el período 10/12/15-10/12/17. Datos: CDN

En cuanto a los proyectos sobre la **Fabrica Argentina de Aviones (FADeA)**, los hubo tres, uno de la Diputada Rossi, un segundo del Diputado A. González y otro del Diputado Olmedo: todos declarando el beneplácito por pruebas exitosas de ensayo, de dos modelos fabricados bajo el auspicio de la empresa.

Sobre **Fabricaciones Militares (DGFM)**, se presentaron cuatro proyectos. Los primeros tres sobre los conflictos laborales producto de despidos generalizados en distintas plantas del complejo industrial; seguidos por un tercero que cuenta con un pedido de informe sobre la gestión del interventor hasta el 10/12/2015.

Una preocupación reiterada entre algunos diputados se focalizó en la capacidad de anticipación de las Fuerzas Armadas, en particular en su Capacidad **Científico-Tecnológica**. Cuatro proyectos, dos consultando sobre las capacidades de radar que tiene el Estado, y otros dos sobre puntos geográficos cruciales para la Defensa en el país, abarcaron esta temática.

Por sobre todos los cuantiosos proyectos, se destaca un proyecto, que se suma a una lista de Pedidos de Informes, pero que destaca por su precisión y puntualidad. Apelando exclusivamente al Secretario de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa del Ministerio de Defensa, cinco diputados realizaron un Pedido de Informes extremadamente detallado sobre casi todos los entes industriales que producen insumos para la defensa. Este es el proyecto N°17 relativo a la industria de la defensa. No hay registro de otro proyecto tan puntual y relativo al tema.

### **Cámara de Senadores: Comisión de Defensa Nacional (2015-2017)**

La Cámara de Senadores del Congreso de la Nación cuenta con una Comisión Permanente sobre temas que atañen a la defensa de carácter unicameral, la Comisión de Defensa Nacional. En ella se dieron cita, los martes a las 18.00 horas y se compuso por 17 Senadores reunidos para:

Dictaminar sobre lo relativo a la organización, armamento y disciplina de las Fuerzas Armadas de tierra, mar y aire de la Nación y sus servicios auxiliares y afines, las cuestiones atinentes con las misiones que a estas fuerzas corresponden y las que se refieren a recompensas, honores y todo otro asunto referente al ramo de defensa nacional” (Art.67 Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Senadores).

El siguiente dato cuantitativo, se desprende de la comisión, en base a su composición: de los diecisiete senadores, sólo pertenecen al partido –coalición gobernante<sup>54</sup>- cuatro senadores, los restantes trece están distribuidos en la oposición con un marcado número de pequeños bloques, incluso unipersonales, con dos notables excepciones: el PJ cuenta con cuatro senadores y el FPV cuenta con tres. El resultado del juego de asignaciones determinó que los tres principales bloques se repartan los tres cargos correspondientes, la Presidencia corresponde al PRO, la Vicepresidencia al FPV <sup>55</sup> , y la Secretaría a la UCR.

Para este período, de igual manera que acontece en la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, un número considerable, casi mayoritario, de senadores no corresponden a la línea de gobierno oficial, pues son parte de la oposición. Esto, al menos, significa una dificultad para cambios en favor de la política de la coalición “Cambiamos” sobre su cosmovisión de la defensa.

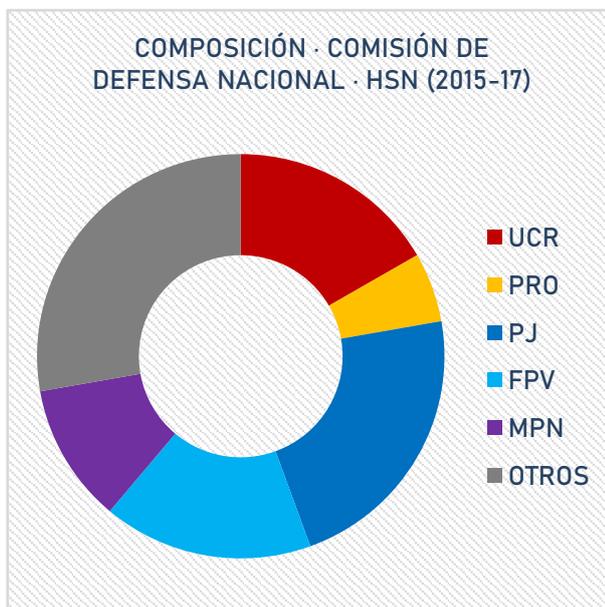


Gráfico: Composición de la Comisión de Defensa Nacional según el bloque al que pertenecen sus integrantes. Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales del Senado.

<sup>54</sup> La coalición “Cambiamos” integrada principalmente, más no exclusivamente, por la UCR y el PRO. Gobernó el Estado Federal y los principales estados provinciales en Argentina desde diciembre del 2015 hasta diciembre del 2019.

<sup>55</sup> En la fecha de la composición de la Cámara varios miembros del bloque PJ se encontraban dentro o aliados con el FPV-PJ.

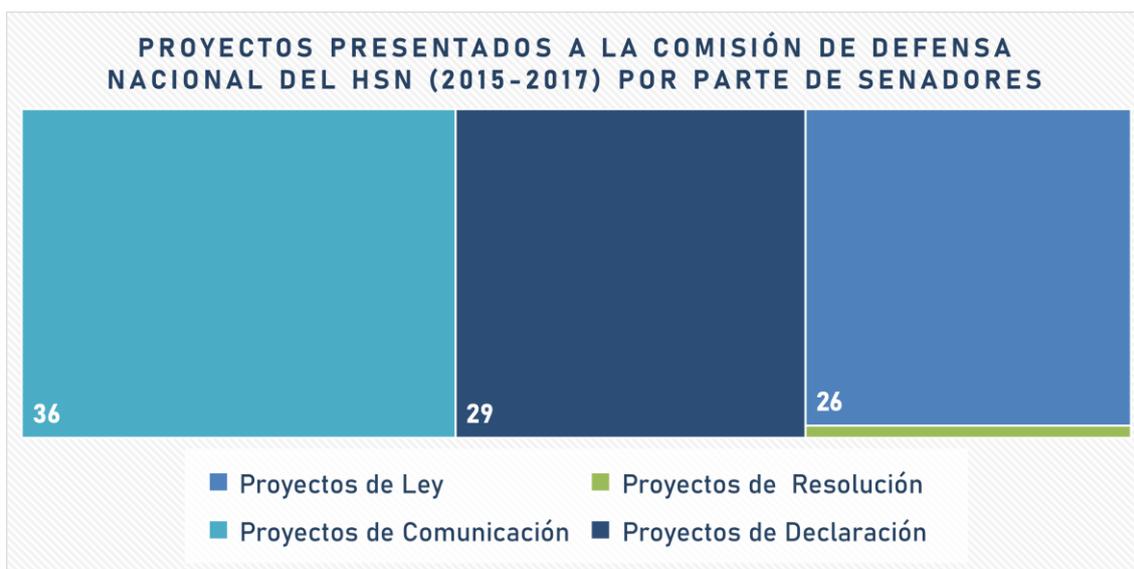


Gráfico: Tratativas de la Comisión de Defensa Nacional del HSN discriminadas por categorías. Fuente: elaboración propia en base a los proyectos presentados en la Comisión de Defensa Nacional para el período 10/12/15-10/12/17

Asimismo, en el mismo período se han recibido, para su tratamiento, 92 documentos, algunos de los cuales fueron Proyectos de Ley (26), y el resto repartidos entre Proyectos de Comunicación (36), de Resolución (1) y de Declaración (29); se recibieron cuarenta documentos, correspondientes con Comunicaciones del PEN, los cuales solían ser respuestas a Pedidos de Informes previamente realizados por senadores, notificaciones a la Comisión del desplazamiento de tropas nacionales.

Los tres referentes, seleccionados en este trabajo, de esta Comisión de Defensa Nacional son aquellos senadores que ocupan los tres primeros cargos al interior de la misma. La Presidencia corresponde al Senador Ernesto F. Martínez (PRO), la Vicepresidencia al Senador Juan M. Irrazábal (FPV), y la Secretaría al Senador Ángel Rozas (UCR).

### Ernesto Félix Martínez [Pro]<sup>56</sup>

El Senador Martínez representa a la Provincia de Córdoba, y le corresponde esa tarea durante el intervalo 2015-2021. En el período 2009-2013 fue representante en el Congreso Nacional de los ciudadanos de su provincia. Durante el primer tercio de su mandato, el Senador actuó como presidente de la Comisión de Defensa Nacional<sup>57</sup>. De los treinta y cuatro proyectos que presentó en toda su labor parlamentaria desde su asunción, cinco

<sup>56</sup> Para conocer el listado actualizado de proyectos presentados por el Senador Ernesto F. Martínez véase: <http://www.senado.gov.ar/senadores/senador/459/proyectos>

<sup>57</sup> Cambiemos y el PJ ya batallan en el Senado por ser primera minoría (05 de noviembre de 2017) en (*La Capital*)

proyectos estaban relacionados directa o indirectamente con las cuestiones de la defensa nacional.

### Antecedentes Políticos

En la vida política nacional ocurrieron hechos que apelaron al Senador como referente del área de la Defensa, desde un ámbito particular, el Legislativo, para dar su opinión en el tema. Uno de estos sucesos, fue la “desaparición”<sup>58</sup> del submarino de la Armada Argentina (A.R.A. “San Juan”). Este caso obligó al presidente de la Comisión a tomar una relevancia pública y a movilizarse en velocidades a las que la Comisión *no estaba acostumbrada*. Sobre la pertinencia de la actividad legislativa, en casos de coyuntura como el tratado, dijo: “[...] algunos senadores, dentro de la prudencia y del tiempo de la investigación, adelantaron que harán el pedido de informes del caso [...]”<sup>59</sup>.

En una entrevista radial compartida con el ex Ministro de Defensa H. Jaunarena, el Senador abogó por una adjudicación “merecida” de porciones más elevadas del presupuesto para las Fuerzas Armadas, aduciendo retrasos en lo que a su asignación de recursos merece, y teniendo él cuenta los altos gastos que a personal se destinan dejando de lado inversiones en armamento y en desarrollo:

[...] Nuestras Fuerzas Armadas inmerecidamente vienen mucho más que retrasadas. Esto deben resolverlo los partidos políticos que conforman el sistema. Nuestra idea en ese sentido es que tiene que crecer la Argentina y mejorarse a las Fuerzas Armadas en su porcentaje del PIB. La economía no crece por ley sino por un conjunto de decisiones tomadas en buen sentido y con el mejor tino. Pero si, por ley, de aquello que se crezca puede asignarse a las Fuerzas Armadas lo que corresponda<sup>60</sup>.

### Presidencia de la Comisión de Defensa Nacional

La Comisión, en los dos años de la presidencia del Senador Martínez se reunió diecisiete veces, con sólo cinco de ellas en el último año. En este período, el Senador presentó y/o acompañó cinco proyectos sobre temas de Defensa.

Sobre la “Cuestión Malvinas” se interesó en que se establezca un “Banco Genético de Datos” para propiciar la identificación de soldados argentinos en el cementerio de Darwin en las islas. Junto con el proyecto de mención sobre el evento de buques insignia, fueron sus únicos dos proyectos aprobados en el recinto.

---

<sup>58</sup> Submarino ARA San Juan: la Armada investiga si hubo una explosión el día de la desaparición (23 de noviembre de 2017) en (*Clarín*)

<sup>59</sup> El titular de la comisión de Defensa del Senado dijo que mañana se reunirá con Aguad (27 de noviembre de 2017) en (*Télam*)

<sup>60</sup> “Argentina ha perdido el control de sus espacios soberanos” (29 de noviembre de 2017) en (*Radio Mitre*)

Respecto de la pertinencia de la defensa en la agenda de la política exterior, se mostró a favor de otorgar un reconocimiento a la Fuerza Aérea Argentina, cuyo personal desempeñó durante diez días asistencia humanitaria en Ecuador, luego del terremoto acaecido en ese país (16/04/2016). En otro orden, solicitó, junto al Senador Cobos, el envío de personal militar a la República de Colombia, siempre y cuando fuera “requerido” y se haya “verificado” el plebiscito en el “Proceso de Paz”. Ambos senadores realizaron, por medio del proyecto 3755/16, una declaración anticipándose al Poder Ejecutivo, marcando el camino para que éste a su vez solicite al Congreso el envío de tropas para asistir a Colombia en un Proceso de Paz que, de todos modos, aún tenía una resolución desconocida. Afortunadamente, y para los senadores, el resultado auspició el envío de tropas argentinas y su pedido fue verdaderamente propicio. Por último, como lo hiciera el diputado Gutiérrez, de su mismo partido, en su “hermana” Comisión, promovió una mención para el evento “Velas Latinoamérica 2018”, donde las naciones de Sudamérica navegan hermanadas con sus buques insignia.

Finalmente, y empujados por la presión mediática, el Senador Martínez junto con el Senador Cobos redactaron un pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre “el estado actual de operatividad de las fuerzas armadas en orden a la recuperación de la capacidad militar de la republica argentina”:

“En publicaciones periodísticas recientes gráficas, radiales y televisivas, se ha presentado como una suerte de carrera armamentística, la posibilidad de adquisición de medios para las Fuerzas Armadas, en los Estados Unidos de Norteamérica” (Proyecto HCSN: 921/17).

Dejando evidenciada la presión mediática y los eventos de coyuntura que invitaron a los senadores a buscar una clarificación, se dejó entrever una voluntad de ayudar al gobierno nacional a esclarecer su propia actividad, permitiéndole un espacio de justificación. Empero, al decir los senadores lo siguiente, no evitaron marcar la necesidad de que la Comisión esté debidamente informada de los cursos de la defensa decididos por el Ejecutivo:

“[...] requiere, a nuestro criterio, la debida aclaración de las circunstancias, con toda la precisión que el asunto merece, no solo para el conocimiento del Senado de la Nación, sino también para la debida información de la opinión pública, cumpliendo con la obligación constitucional de dar publicidad a los actos de gobierno.” (Proyecto HCSN: 921/17).

### **Juan Manuel Irrazábal [FPV-PJ]**

Integró la Comisión de Defensa Nacional del Senado en el cargo de vicepresidente, durante la titularidad del Senador Ernesto Martínez. Se desempeñó como senador entre el 2011 y el 2017. Previamente ha sido intendente de la ciudad de Posadas, en su Misiones natal; y desde el 2003 fue electo en dos oportunidades para servir como Senador Nacional, representando a la Provincia de Misiones en el HCN.

### **Vicepresidencia de la Comisión de Defensa Nacional**

En sus veinticuatro meses al frente del segundo cargo de la Comisión, el Senador Irrazábal realizó tres proyectos en solitario y uno colectivamente sobre cuestiones atinentes a la defensa nacional.

La “Cuestión Malvinas” se presenta invocada por acontecimientos colaterales: la reunión de la entonces Canciller argentina, Susana Malcorra, con un responsable del *Foreign Office* británico para tratar cuestiones atinentes a las relaciones bilaterales entre ambos países, ante lo que el Senador y otros partidarios consideraron dichas gestiones como: “gestos diplomáticos alarmantes” (3650/16); y de otra manera, contestando el avance del interés británico en las Islas Malvinas, Sandwich y Georgias del Sur, en particular teniendo en cuenta el aspecto ecológico, o de la biodiversidad, todo lo cual se plasma en un proyecto del senador para crear “Reservas Naturales Militares”. Este proyecto es similar al de “Reservas Naturales de la Defensa” llevado adelante por el Ministerio de Defensa desde el 2007<sup>61</sup>. De hecho, esta iniciativa fue presentada en el 2014 por el Senador, y reintroducido a la Cámara en el 2016.

En cuanto a la política militar, el Senador Irrazábal se preocupó por revertir la decisión del PEN de ceder decisiones de gestión propias del Ministro de Defensa, en favor de los Estados Mayores de cada una de las fuerzas, considerando este hecho un retroceso, en el sentido fijado desde 1983 sobre el control civil de las fuerzas armadas.

Y sobre la política exterior, se destaca –mucho- una solicitud de información sobre la “presencia en el territorio argentino” de “elementos” relacionados con el –autodenominado- Estado Islámico (también conocido como ISIS). Para dicho pedido de informes citó una entrevista realizada al Secretario de Seguridad, quien afirmó<sup>62</sup> que se identificaron argentinos formados en Estado Islámico; sólo en seis horas se retractaría<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Reservas Naturales de la Defensa véase: <https://www.parquesnacionales.gob.ar/areas-protegidas/reservasnaturalesdeladefensa/>

<sup>62</sup> "Hemos detectado argentinos que se han formado en Estado Islámico" (11 de septiembre de 2016) en (*La Nación*)

<sup>63</sup> Eugenio Burzaco se retractó y negó que haya miembros de Estado Islámico en la Argentina (11 de septiembre de 2016) en (*La Nación*)

### Ángel Rozas [UCR]

El Senador Ángel Rozas se desempeñó como secretario de la Comisión de Defensa Nacional del Senado, bajo la Presidencia del senador Martínez. El actual senador tiene larga data de actuaciones como representante y funcionario público: fue diputado provincial (Chaco) desde 1983 hasta 1995, año en que dejó su cargo para asumir la gobernación de la provincia, cargo que ocuparía hasta el 2003. Ese mismo año volvió a la representación del pueblo chaqueño, pero en el ámbito nacional, durante un solo mandato. En el 2013 resultó electo senador, cargo que ocupará –por lo pronto- hasta el año 2019.

### Secretaría de la Comisión de Defensa Nacional

Durante el período en que se desempeñó como secretario, entre el 2015 y 2017, de la Comisión de Defensa Nacional del HSN, el Senador Rozas presentó y/o acompañó diez proyectos claramente aludibles a la política de Defensa Nacional.

Sobre la “Cuestión Malvinas” se manifestó, junto a otros senadores, en repudio a la visita a las Islas Malvinas, del Ministro de Defensa Británico, Michael Fallon, en febrero del 2016, quien anunció inversiones, en materia de defensa, por más de 250 millones de dólares; y, además, propugnó declaraciones en contra de la soberanía argentina en el archipiélago. En otro caso, se manifestó en claro rechazo<sup>64</sup> de los vuelos militares que la Real Fuerza Aérea británica realizó desde Brasil hacia las islas, en violación a los convenios asumidos por ese país para con la República Argentina. De igual tópico es el proyecto de ley que compartió con otros senadores para conferir a excombatientes de la Guerra de Malvinas, un régimen previsional especial que permita la opción de seguir trabajando, si fuera su voluntad superada la edad reglamentaria.

Sobre asuntos relativos a la industria de la defensa se manifestó particularmente interesado<sup>65</sup> en conocer sobre el estado actual de una auditoría<sup>66</sup> ordenada por el Ministerio de Defensa, sobre una de las cuatro plantas de producción de la DGFM (Dirección General de Fabricaciones Militares), sobre un llamativo faltante de “millones de fulminantes para municiones desaparecidos, y por otro lado, miles de municiones no registradas” (564/16). De igual manera se interesó por la situación resultante de una auditoría en la FADeA (Fábrica Argentina de Aviones), la cual habría demostrado un

<sup>64</sup> Vuelos a Malvinas: crece la tensión con Brasil y Cancillería espera respuestas (02 de marzo de 2017) en (*Perfil*)

<sup>65</sup> Detectan que faltan millones de municiones en fabricaciones militares (03 de marzo de 2016) en (*Clarín*); El Gobierno denunciará el faltante de municiones detectado en Fabricaciones Militares (13 de marzo de 2016) en (*La Nación*)

<sup>66</sup> Allanaron Fabricaciones Militares y se confirma el faltante de municiones (05 de abril de 2016) en (*El Litoral*)

déficit, del año fiscal 2015 de más de mil cuatrocientos millones de pesos<sup>67</sup>, con una planta de mil setecientos empleados, y considerando que la planta “no fabricó ningún avión en décadas y que sólo cumplió tareas de mantenimiento de las unidades de la Fuerza Aérea con resultados irregulares” (688/16); todo esto sumado a serias irregularidades administrativas, llevaron al senador a nuevamente procurar se tenga informado al Senado de dichas investigaciones. Ambos proyectos fueron aprobados.

En cuanto a cuestiones protocolares o ceremoniales, el senador promovió las pertinentes declaraciones de acompañamiento a los aniversarios de la Armada Argentina (17 de mayo) y del Ejército Argentino (29 de mayo), en –al menos- ambos años de su presencia en la comisión.

Sobre asuntos de política exterior, el senador se mostró satisfecho por el desempeño de la Comisión Nacional del Limite Exterior de la Plataforma Continental, la cual obtuvo el reconocimiento de la ONU<sup>68</sup>, sobre el reclamo argentino en el límite de la plataforma continental, destacando el profesionalismo de los miembros de la Comisión y la trascendencia de logro. Sobre otro acontecimiento, como ser el Acuerdo de Paz alcanzado en Colombia, acompañó con gran entusiasmo el inicio del proceso de pacificación del país sudamericano.

### Actividad de los Senadores

Por fuera de la actuación de las autoridades de la Comisión, los otros senadores integrantes de la Comisión, tuvieron iniciativas legislativas más cuantiosas. Si no se tienen en cuenta los, aproximadamente, veinte proyectos presentados por las autoridades



<sup>67</sup> Fadea, con planes para seguir y bajar cada vez más su déficit (14 de marzo de 2017) en (*La Nación*)

<sup>68</sup> Cancillería presentó el nuevo límite exterior de la Plataforma Continental Argentina, con un 35% más de superficie (28 de marzo de 2016) en (*La Nación*)

de la Comisión, quedan más de 70 proyectos iniciados por los distintos senadores para el período 2015-2017; contabilizando un total de 92 instrumentos legislativos analizados en el período. Sobre este total de noventa y dos proyectos, aquellos que versan sobre cuestiones de la industria de la defensa son solo 19 iniciativas<sup>69</sup>.

La numerosa cantidad de proyectos relativos a la **adquisición de armamento**, se deben a una ola de intrigas acaecidas en torno a declaraciones y trascendidos de miembros del Ministerio de Defensa de Argentina sobre compras a los Estados Unidos lo que suscitó una serie de Pedidos de Informe<sup>70</sup> de numerosos senadores. Las dos excepciones corresponden al Senador R. Basualdo, el cual expresa su beneplácito por dos adquisiciones realizadas por el PEN para equipar a las fuerzas armadas, incorporando cinco aviones militares modernizados “Dassault-Breguet” “Súper Étendard” y 20 helicópteros militares “Augusta Westland” procedentes de Italia.

En cuanto a proyectos relacionados con la **ciencia y tecnología** aplicadas a la defensa, se encuentra el proyecto del Senador Basualdo el cual reconoce la labor del INVAP en la recuperación y prolongamiento de la vida útil de los misiles EXOCET MM38 Y ASPIDE. Por su lado, el Senador Romero se interesa por conocer los proyectos vigentes del INVAP en materia aeroespacial y el nivel de desarrollo de cada uno.

La preocupación por el estado actual de las **capacidades militares** de las Fuerzas Armadas argentinas, se vio presente entre los senadores. Mientras que los Senadores Cobos y Martínez, en un mismo proyecto, pidieron conocer el estado actual de las capacidades, ya el Senador Basualdo exigió la publicación de una política expresa destinada a ello y, en particular, a la situación crítica de la Fuerza Aérea Argentina.

Sobre los seis proyectos relacionados con la **Fabrica Argentina de Aviones (FADeA)**, se diferencian dos grandes grupos: el primer grupo de cuatro proyectos relativos a “cuestiones orgánico-administrativas”: con un proyecto del Senador Rozas (secretario de la Comisión) solicitó información sobre una auditoría realizada sobre la empresa; dos siguientes, del Senador Montenegro, uno para expresar el beneplácito por los 90° años de la empresa, y otro para solicitar informes sobre la intervención ministerial en el área; de igual manera el Senador Basualdo. En el segundo grupo de dos proyectos, rompen con el estudio de la gestión empresarial para concentrarse en los “logros industriales” conseguidos: uno en la modernización de un Avión “Hércules C130”, y su

<sup>69</sup>Proyectos: 4504/17, 4530/17, 4503/17 4667/16, 845/16, 2502/16, 3969/16, 1710/17, 4358/17, 4408/17, 4504/17, 4503/17 ,2306/17 ,3740/16 ,3407/17 ,921/17, 4203/17, 4188/17, 3406/17, 2793/17, 3286/17, 62/16, 903/17, 2518/16, 564/16, 688/16, 4506/16.

<sup>70</sup>El FpV insiste con interpelar a funcionarios del Gobierno por compra de armas a EE.UU (30 de marzo de 2017) en (*Ámbito Financiero*)

eventual vuelta al servicio activo en el Ejército Argentino; y un acuerdo alcanzado con la firma “Airbus” para el mantenimiento de la flota de aeronaves “Airbus C212”.

Con relación a otro ente industrial, **Fabricaciones Militares** (o DGFM), el Senador Rozas, se pronunció sobre la situación, a principios del 2016, del complejo industrial, recientemente auditado, y con reconocidos faltantes de importantes insumos para la Defensa.

Finalmente los senadores Basulado y Pereyra, individualmente, pronunciaron su beneplácito por la vuelta al servicio del buque científico-militar, el rompehielos ARA “Almirante Irizar”, luego de una década de reparaciones en el **Complejo Industrial Naval Argentino (CINAr)**.

### **Conclusiones parciales sobre los Decisores Legislativos**

Respecto de los Decisores Legislativos, deben señalarse dos cuestiones principales: la primera, relativa a la trascendencia -o no- de los temas tratados en las Comisiones de Defensa, de cada una de las cámaras del Congreso; la otra, con la cantidad de veces, y la manera en que se trataron los temas relativos a la industria de la defensa en estos casos. Esto es: el fondo y la forma de la tarea desempeñada por dichos decisores.

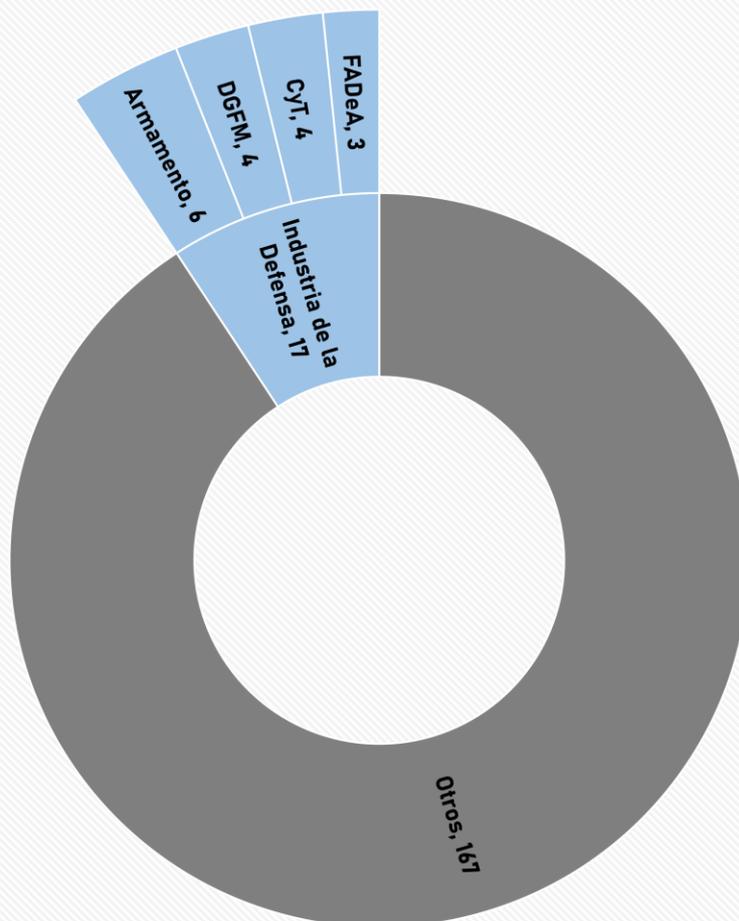
La introducción que inaugura el apartado, es precisa y merece ser recuperada: no corresponde a ningún otro cuerpo colegiado versar, decidir y legislar sobre la materia de la Defensa Nacional si no lo hacen las Comisiones de Defensa Nacional de cada cámara del Honorable Congreso de la Nación. Es por ello que las actividades en que en ellas se desarrolla, tienen una importancia de trascendencia inigualable en la materia. En ellas son varios los aspectos que influyen, siendo uno de los principales las autoridades que las componen, y la forma en que se organizan, lo que tiene efectos claros en las reuniones y tratativas que ellas llevan adelante.

En cuanto a la forma organizativa, cabe destacarse la relevancia que cobran las autoridades en cada Comisión: son tres en cada caso, en una el presidente, vicepresidente y secretario y en otra el presidente acompañado de dos vicepresidentes. De ellos depende la conducción de la tarea parlamentaria en las cuestiones de Defensa, en este primer espacio de debate, de cuyo aval dependen los proyectos para, eventualmente, ser tratados en el Plenario. Incluso antes, hay una llamativa, pero no inusual situación, el bloque Cambiemos es acreedor de no más de 1/3 de los miembros de la comisión de Defensa en la Cámara de Diputados, y menos de 1/4 de los miembros, en el Senado. En Diputados, las autoridades de la comisión están integradas en 2/3 por miembros de la oposición

(incluida la exministra de defensa de la gestión previa) y el 1/3 por un diputado de la coalición gobernante. En la Comisión del Senado, la situación se dio de manera inversa: para la Presidencia, un senador del PRO, y para la Secretaría uno de la UCR, restando el Vicepresidente Primero, a un senador del PJ.

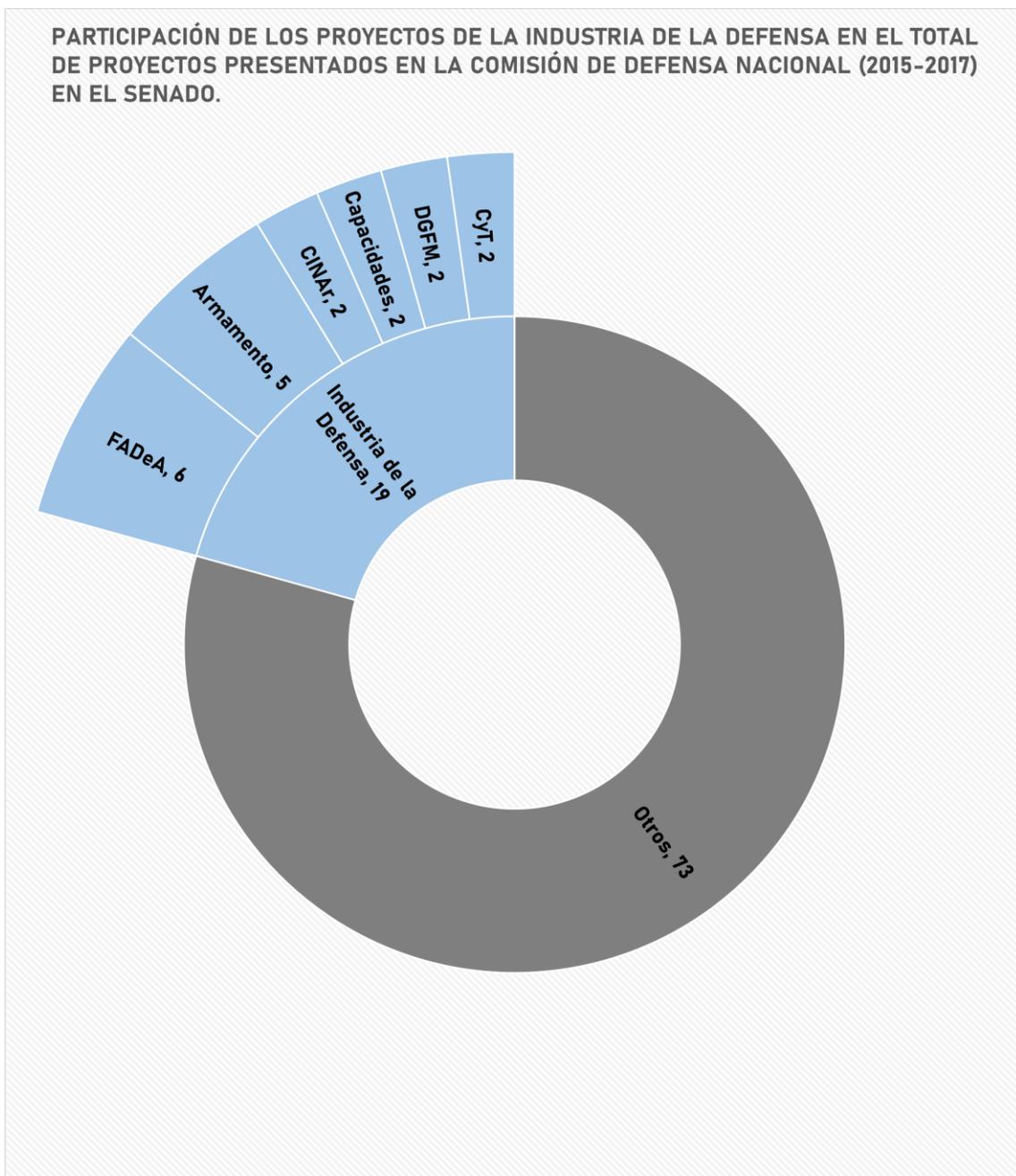
En segundo plano, corresponde analizar la profundidad de los debates. En ambas Comisiones, la materia de dichas tratativas se ve reducida a imperativos que son producto de la inmediatez o la coyuntura. Son los menos, con alguna relevancia mayor en el Senado, los proyectos que atienden a planteos de largo plazo de las industrias de la Defensa. La cantidad de proyectos analizados en las comisiones es cuantiosa: 184 en Diputados, y 92 en el Senado.

**PARTICIPACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LA INDUSTRIA DE LA DEFENSA EN EL TOTAL DE PROYECTOS PRESENTADOS EN LA COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL (2015-2017) DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.**



De entre ellos, los relativos a la industria de la defensa fueron 17 y 19, respectivamente; representando, del total de proyectos presentados, un 9% y 20% respectivamente. Un estudio pormenorizado de estas tratativas refleja la poca profundidad del abordaje que se les dio a las temáticas de la industria de la defensa. Pese a que en el Senado casi 1 de cada 5 proyectos presentados eran relativos a la industria de la defensa, debe distinguirse que existió una baja profundidad -en la mayoría- al momento de abordar temáticas propias, y mucho menos cuando debieron dar respuesta a cuestiones de urgencia o de relevancia transitoria.

El nivel de relevancia dado por las comisiones a los temas de la industria de la defensa y, respecto de estos, la baja profundidad de los temas abordados pone en evidencia poco



interés concreto en el área, guiados muchos representantes por los fenómenos de urgencia o coyuntura. Situación que también se manifiesta en el tipo de normativa a tratar: la mayoría de los asuntos tratados se corresponden a Proyecto de Declaración o de Comunicación, los cuales tienen una importancia o efectos menores que los Proyectos de Ley que producen efectos concretos.

Todo esto, en parte, se correspondería con la baja presencia de historial legislativo, académico o de función pública que muchos de los vocales, o autoridades, tiene en su haber profesional. Son pocos aquellos que han trabajado con temáticas de dicha índole, y a ellos se les entrega una preeminencia -a veces- sobredimensionada; y la mayoría, descansando en asesores preparados en estos asuntos.

### **Decisores Ejecutivos**

Los “decisores ejecutivos” o “decisores del Poder Ejecutivo” son, tal vez, aquellos funcionarios o responsables de áreas de la Administración Pública que son comúnmente asimilados, en el ideario colectivo, como “decisores”, pues son pensados como los responsables de dirimir los rumbos de las políticas de un país. Incluso más, en casos de repúblicas presidencialistas como lo es el de Argentina, existe una visión de primacía de los funcionarios ejecutivos sobre todos los demás. De ellos se esperan todas las políticas efectivas que lleven a resultados concretos y exitosos. En la defensa nacional, un sector reducido de la amplia gama de políticas públicas que el Estado desarrolla, existe también un nutrido grupo de gestores especializados en la ejecución e implementación de políticas, el cual resulta pertinente conocer, de hecho el Ministerio de Defensa tiene una de las mayores plantas de empleados de toda la Administración Pública Nacional.

Sobreentendido el sistema republicano de gobierno y la administración mediante ministerios de la gestión pública moderna, resulta necesario continuar hacia la identificación de las áreas del gobierno en las cuales los actores político-administrativos tienen funciones y cargos que les permiten ejercer dominio sobre las políticas de gobierno, y en particular las relativas a la industria de la defensa. Sobre el Poder Ejecutivo, entendido como un tronco que echa raíces, desde el propio presidente (responsable político de la administración general<sup>71</sup>) hasta el último secretario, se destacan un área de incumbencia puntual: el Ministerio de Defensa<sup>72</sup>.

#### **El Ministerio de Defensa**

La ejecución de las políticas de la defensa nacional, y la organización y conducción de las fuerzas armadas, así como la administración de los recursos de la defensa -y de las empresas e industrias asociadas-, se dirimen desde el Ministerio de Defensa. El Ministro es designado por el presidente, y organiza internamente el reparto de los cargos jerárquicos de secretarios y subsecretarios que llevan adelante las áreas del ministerio.

En concordancia con la exploración propuesta en este trabajo, resulta necesario conocer las experiencias y visiones del ministro<sup>73</sup> y de los responsables del área.

---

<sup>71</sup> Inciso Iº, del ART.-99, sobre las Atribuciones del Poder Ejecutivo, de la Constitución de la Nación Argentina.

<sup>72</sup> EL Ministerio de Defensa argentino, fue formalmente inaugurado en abril de 1943 durante la presidencia de Ramón Castillo. Ideado por los arquitectos E. Lopardo, N. Pastrana, y H. Campoini para comienzos de 1938, con inspiración en el estilo Renacimiento Francés. Bautizado en 1950, por el presidente general J. D. Perón como Edificio “Libertador”, a propósito del centenario del fallecimiento del Padre de la Patria.

<sup>73</sup> En este período, el cargo fue ocupado en un 80,05% del tiempo (diciembre-2015 a julio-2017) por el Ingeniero Agrónomo Julio C. Martínez, y un par cinco meses más, por el abogado Oscar Aguad (desde julio del 2017).

### **Julio César Martínez [Ministro de Defensa]**

El primer Ministro de Defensa del gobierno de la coalición “Cambiamos” fue el Ingeniero Agrónomo, Julio C. Martínez.

#### **Antecedentes Académico Profesionales**

Antes de dedicarse a la política, Martínez se desempeñó en un emprendimiento oleaginoso familiar, hasta 1999, ejecutando sus conocimientos en ingeniería agronómica. Durante un mandato fue legislador provincial (1999-2003) y durante dos lo fue en la Cámara de Diputados de la Nación (2003-2007 y 2009-2015). Finalizada su labor parlamentaria, fue designado por el presidente de la Nación, Ingeniero Mauricio Macri, al frente de la cartera de Defensa. Su elección se correspondería con una distribución al interior de la coalición “Cambiamos” de los ministerios federales<sup>74</sup>, que responde a una natural distribución del poder –con una valoración particular<sup>75</sup> sobre cada cartera. En favor de su nominación actuó el renombre recibido por las actuaciones en temáticas, correspondientes con a visión partidaria (UCR), de la defensa nacional en otros cargos, del ingeniero Martínez.

#### **Ministerio de Defensa**

El 10 de diciembre del 2015 el ingeniero agrónomo Julio César Martínez asumió la jefatura del Ministerio de Defensa de la Nación.

Los primeros años de la gestión del nuevo gobierno en la Defensa estuvieron signados por la matriz general del gobierno en la reducción de los “excesos” de empleados públicos en vastas áreas de la APN. El Ministerio de Defensa no fue ajeno a estas reducciones. En varias empresas dependientes del Ministerio, como lo es Fabricaciones Militares, acontecieron disminuciones del número del empleados, de la mano con la cancelación<sup>76</sup> de programas productivos, reemplazados por alternativas más económicas externas, como pudieron ser luego las compras de excesos de la defensa a Estados Unidos<sup>77</sup>. Habrá que esperar, hasta mediados de la gestión del Ministro Oscar Aguad, giros de esa política que expondrán revalorizaciones en el sector, especialmente en TANDANOR y en FADeA.

Más allá de menciones en actos o inauguraciones el Ministro no se explayó públicamente sobre la política de industria de la defensa, en una gestión, signada mayormente por el compromiso de ser un sector no conflictivo con los esfuerzos

<sup>74</sup> Los nombres para el gabinete (23 de noviembre de 2015) en (*Página/12*)

<sup>75</sup> Cambiamos se prepara para cubrir 10.000 cargos (15 de noviembre de 2015) en (*La Nación*)

<sup>76</sup> El PRO y la fábrica de producir despidos (26 de enero de 2016) en (*Página\12*)

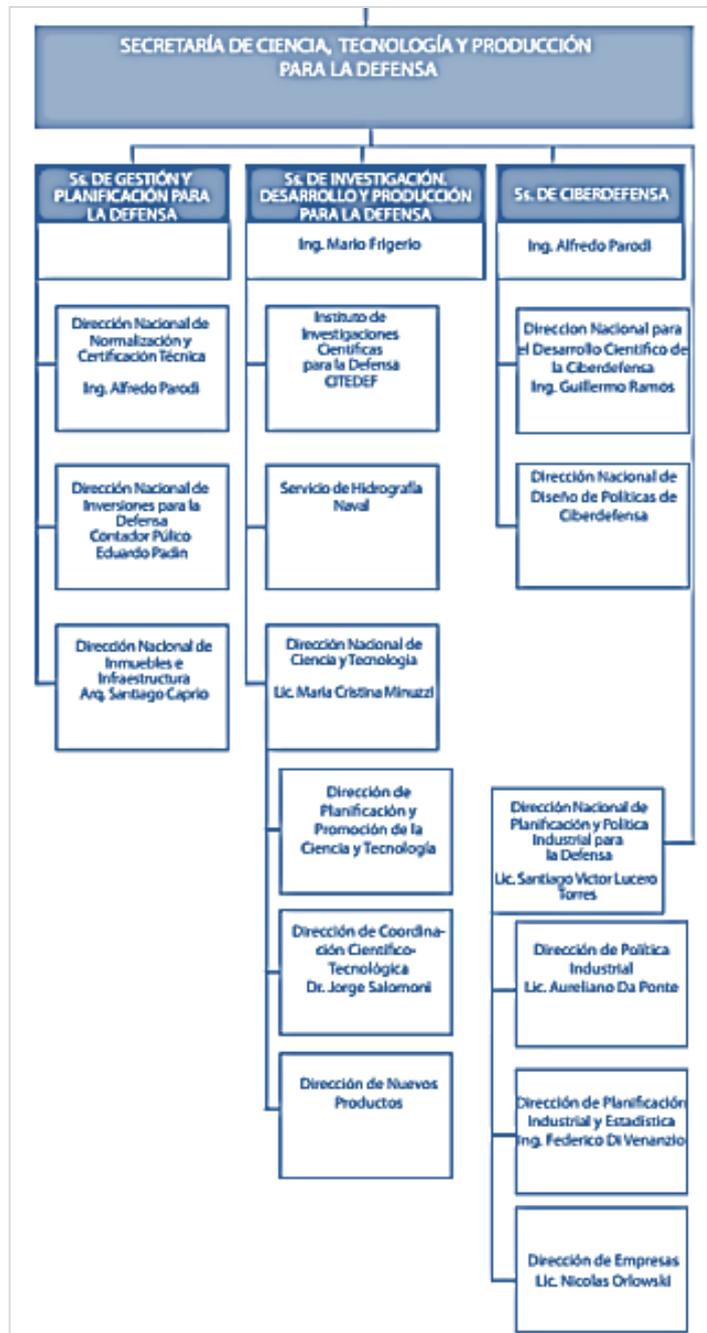
<sup>77</sup> "Pedido de armas de Argentina no responde a ninguna lógica" (31 de marzo de 2017) en (*Sputnik*)

nacionales, y comprometido con una adaptabilidad a los “desafíos”, propuestos para la defensa, en el nuevo gobierno, que incluirían “participar del control de frontera, la lucha contra el narcotráfico y la colaboración en situaciones de emergencias climáticas.”<sup>78</sup>

Bajo su órbita se encontraron cuatro secretarías, entre las cuales, se encontraba -durante la mayor parte de su gestión<sup>79</sup> - la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa, donde se gestionaban la mayoría de las políticas y relativas a la industria de la defensa, en tanto producción, investigación y desarrollo, subsidios, experimentación, diseño, entre otros aspectos.

Durante su gestión fue acompañado por un grupo de funcionarios que ocuparon las Direcciones y Secretarías, mayormente durante toda la gestión del ministro.

A efectos de construir la representación de este grupo de decisores ejecutivos, se concretaron investigaciones para un puntual y selecto grupo de funcionarios, cuya



Estructura Interna del Ministerio de Defensa: Fuente MINDEF marzo 2018.

pertinencia es exclusiva con las políticas de la industria de la defensa, y sus experiencias, saberes y cosmovisiones permiten concretar este apartado.

<sup>78</sup> Mauricio Macri llamó a las Fuerzas Armadas a cumplir "un rol preponderante en esta nueva etapa" (1 de agosto de 2016) en *(La Nación)*

<sup>79</sup> La estructura ministerial, durante el período estudiado, tuvo cambios organizacionales mayores en al menos tres ocasiones.

### **Gabriel Urchipia [Director Nacional de Ciencia y Tecnología]**

Gabriel Urchipia sirvió como Director de Ciencia y Tecnología para la Defensa del Ministerio de Defensa hasta mediados del 2018, en la nueva gestión del gobierno de la coalición gobernante “Cambiamos”. En su paso por la cartera, conducida primero por Julio Martínez y ahora por Oscar Aguad, gestionó numerosos programas relacionados con la promoción de la investigación y desarrollo en la industria de la defensa.

#### **Antecedentes académico profesionales**

Su formación militar en la Armada Argentina es la de Oficial de Superficie, artillero, y analista operativo. Su carrera lo llevó por las unidades de la Armada, tanto de mar, como de río y en la Antártida, llegando a ser Comandante Conjunto Antártico. En otras funciones en la Armada actuó como director ejecutivo del Hospital Naval “Dr. Pedro Mallo”, comandó numerosas unidades, también cumplió destinos en el extranjero. En su retiro se abocó a asesorías, durante dos años, en el Senado de la Nación. Se integró al Consejo de Regencia del ITBA (Instituto Tecnológico de Buenos Aires) como presidente del Comité de Auditoría y Control Interno. En enero del 2016 fue designado Director Nacional de Ciencia y Tecnología para la Defensa, cargo que ocupó hasta mediados del 2017. Profesor de la UBA, en posgrado, y de la USAL (Universidad del Salvador), donde coordina numerosas investigaciones. Posee un MBA en la Universidad Salve Regina, en Rhode Island, Estados Unidos, y cursó el doctorado en ciencia política en la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA).

#### **Directorado Nacional de Ciencia y Tecnología**

*El período de gestión de veintiún meses a cargo de la Dirección, comenzó con la asunción del nuevo gobierno, encabezado por el Ingeniero Macri. Consultado para este trabajo el Director Urchipia tuvo la deferencia de compartir su experiencia de gestión y su cosmovisión sobre el mundo de la defensa en general y de la industria de la defensa, en particular. Aquí se verán -exclusivamente, como en todas las demás entrevistas, solo las ideas del entrevistado y aquellos puntos textuales, están citados entre comillas (“”):*

Urchipia recuerda la solicitud del Presidente al entonces Ministro de Defensa: “Hágame un plan innovador que modernice a las Fuerzas Armadas”. Pero no puede evitar preguntarse, en ese momento, “¿En qué quedamos....?”. A su criterio, una sumatoria de situaciones críticas propias de la realidad nacional, entre ellas, la presupuestaria, ha echado por tierra los planes que se habrían diagramado para cumplir con este requerimiento: “El país siempre ha andado a los tumbos... y en estas cuestiones necesitás

cierta previsibilidad y presupuesto...”. De lo ideado al comienzo de la gestión “no quedó nada”.

Según detalló, las oportunidades para la industria de la defensa son innumerables, y las voluntades para trabajar están presentes en muchas instituciones. “¡Se desesperaban por hacer cosas con nosotros!”: impresión que remarcó al comentar la convocatoria del programa de Investigación y Desarrollo -con financiamiento a proyectos- para Universidades e Instituciones Técnicas a nivel federal. Y es en este punto donde Urchipia remarca las complicaciones entre esta etapa de investigaciones en contraste con la mecánica del desarrollo y la producción concreta. “A nivel de fabricación, la cosa cambia...”, pues ya no se trata de una visión sobre una posible solución, sino que se debe procurar un resultado técnico y una capacidad real para satisfacer una demanda constante de partes e insumos que luego deben ser entregados en tiempo y forma. Muchos empresarios industriales mantienen interés en contratos estatales, pues ellos son garantía de un “negocio asegurado”, pero las capacidades reales -y competitivas- de la industria local no son suficientes, por las siguientes cuatro razones principales:

**Oferta y demanda de la industria de la defensa.** El oferente/proveedor de insumos de la defensa puede ser Estado, con fabricación “propia”, o en una mixtura con privados, o incluso con encargos enteramente producidos por el sector privado local o internacional. Los consumidores de estos bienes e insumos son, naturalmente las Fuerzas Armadas. Ahora bien, las Fuerzas Armadas funcionan con presupuesto, y si “los presupuestos, desde hace treinta años están para abajo... tenés un problema”. Ante esto es claro para el entrevistado que una solución posible es la “expansión” de la demanda. Por ejemplo, mediante una “demanda dual”, es decir, un mercado de productos industriales cuyo destino pueda bifurcarse antes de convertirse en exclusivos de la defensa, y que los mismos se vendan a la industria de la defensa, y también a industrias civiles (el ejemplo señalado por el entrevistado es el de los drones). Otra variable, que no tiene mucho futuro en su visión, es el mercado externo, pues existen altos niveles de competitividad y desarrollo tecnológico difíciles de equiparar, e incluso en el mercado latinoamericano existen flujos difíciles de revertir, donde “... cualquier cosa que vos quieras vender, te venden después lo de ellos”. Un riesgo respecto a esta característica es el anquilosamiento en mecanismos obsoletos, incluso sosteniendo industrias caracterizadas como “estratégicas” con costos astronómicos. Se mantiene la fábrica local, pero “...pagás el doble, y tu presupuesto se va a la mitad.”

**tos de la producción industrial.** Toda producción industrial tiene costos operativos, logísticos, de insumos, etc. En el caso de la industria de la defensa, la vanguardia tecnológica es clave, y en ella la posibilidad de efectivizar la producción en un tipo inmediato es aún más importante, de lo contrario “... cuando llega a la línea de producción ya es viejo, y ya hay algún país que está ofreciendo algo más moderno y más barato.” Para hacer hincapié en este problema de la producción local, Urchipia relata un caso conocido durante su gestión:

Estaba por lanzarse uno de los cohetes propulsores que desarrollaba la CONAE<sup>80</sup> para, en algún momento (...) satélites de órbita polar (...), algo que Argentina podría hacer perfectamente. Cuando hicieron la prueba, donde asistió [el presidente] Macri, él realizó la siguiente pregunta: ‘Bueno, ¿Cuánto cuesta?’ y [se le respondió] ‘veinte millones de pesos’. ‘¿Cuánto cuesta si esto, la carga, se la damos a un país que tenga esta capacidad?’. ‘Cuesta diez millones’. Y ahí no hubo problema. ‘¿Cuánto cuesta el segundo, tercero, cuarto...?’ En vez de veinte, eran dieciocho, diecisiete millones... Entonces, ahí dijo: ‘Acá hay un problema’.

**Tiempo y plazos de producción.** En este caso, las observaciones descansan sobre la premura demandada por un tipo de industria particular, la cual requiere garantizar un suministro constante, inmediato y que se encuentre siempre -en lo posible- compitiendo con los desarrollos de los posibles sistemas a ser contrapuestos, es decir, un sistema obsoleto es poco útil contra su versión moderna. “Tenés un proyecto que lo querés hacer y cuando terminás ya es viejo. Ya hay otro, que te cuesta la tercera parte, y lo tenés ya.” Este es un factor determinante, la “competencia” a escala global, en la industria de la defensa, con productores que tienen costos laborales -que rozan con el *dumping*- muy bajos y cuentan con acceso a recursos y logística.

**Continuidad.** El exdirector de CyT ha desarrollado una explicación para el problema de la continuidad en la proveeduría de los bienes e insumos industriales de la defensa. En el sector de la defensa hay “renuencia” a comprometerse con los proyectos locales pues sencillamente “no tiene asegurada la continuidad”. Este compromiso de continuidad no se agota con la entrega del insumo/bien, pues debe hacer un seguimiento y reparaciones. Aquí tampoco se “sabe si vos le vas a mantener los repuestos, si le vas a seguir dando respuestas a los problemas que suceden y demás”. Entendiendo que éste es un elemento estratégico a la hora de adoptar una u otra opción, el historial argentino, cuando menos errático a la hora de garantizar en el mediano o largo plazo la continuidad de proyectos,

---

<sup>80</sup> Comisión Nacional de Actividades Espaciales, agencia estatal responsable del Programa Espacial argentino. Creada en 1991.

no solo entre gobiernos de distinto signo político, sino incluso entre distintos titulares de las carteras ministeriales, es un factor grave a la hora de optar por una producción industrial argentina para la defensa.

...lo que pasa es que acá los funcionarios van cambiando, cada dos años cambian, y las cosas no quedan: un grave problema que tenemos, político, y especialmente en Defensa, porque de defensa la gente sabe poco, y siempre son puestos funcionarios, que son funcionales, o que ocupan cargos políticos y...

**Diseño industrial para la defensa argentina.** Para Urchipia, estos desafíos a solucionar, si se desea plantear seriamente una industria de la defensa, deben acompañarse con una dimensión clara de la Defensa del país en general y su lugar en el concierto de las naciones. Según aclara el problema es la “cultura” argentina a la hora de proyectarse estratégicamente. Es deseo del entrevistado que se puedan superar las visiones “sacralizantes” de la defensa que impiden ver que el mundo tiene formas novedosas de producción para la defensa:

Nosotros tenemos que hacer una partecita del portaaviones (...) pero no, eso no da prestigio. En los países de Europa, todos te hacen pedacitos. Ni Estados Unidos hace todo. La mitad lo debe comprar en China, si te descuidas. Lo que nosotros queremos es muy difícil.

Recalcando que Europa fabrica de forma “mancomunada” y que los Estados Unidos tienen un mercado interno “ya de por sí inmenso”, cree que es preciso comprender el lugar específico de la industria local.

En una revisión histórica, Urchipia destaca que la Argentina, casi durante todo el siglo XX, con mayor o menor intensidad, ha satisfecho sus necesidades de insumos para la defensa con los llamados “excesos de defensa”<sup>81</sup> europeos y estadounidenses. Sin embargo, el entrevistado no se permite olvidar los grandes aciertos argentinos en el campo de la investigación y desarrollo, en varios campos, uno de los más conocidos como el caso del misil “Condor I y II”.

**El rol de decisor.** Según Urchipia la crisis del sector está garantizada por la poca relevancia que tiene en la opinión pública: “...no tiene una prioridad la defensa”, y para los políticos, no es una empresa que convoque su interés, y menos en contextos de crisis “cuando hay que poner un peso, no lo ponen en defensa...” Lamentablemente destaca que esto tendrá consecuencias complejas para el futuro argentino, a menos que se le dé la

---

<sup>81</sup> Gabriel Urchipia definió a los “excesos de defensa” como aquello que los países -desarrollados- dejan de utilizar, como parte de sus componentes activos, pero que está todavía en condiciones operativas y es vendido a terceras naciones para su eventual uso y equipamiento. Vendido, además, a precios simbólicos, y entregado en manera proporcional a ciertas regiones para no generar desequilibrios geopolíticos.

relevancia merecida a la defensa. “Hay consecuencias estratégicas: cuando vos no ocupás espacios, una función, un rol, un interés... hay otros que sí lo van a ocupar. Esto no es gratis.” Incluso rescatando el concepto económico de costo de oportunidad, analiza la pérdida de espacios al desatender a la defensa:

Cuando vos decidiste no tener defensa, tenés que pensar que dejaste de influir, de hacer alianzas... ¿alguien lo piensa eso? Nadie lo piensa. Esto no tiene nada que ver con el cómo lo vas a hacer. Ahí es donde hay que poner la mente a trabajar. Y olvidarse de otros egoísmos. Esto no lo recuperarás muy rápido...

### Aureliano da Ponte – [Director de Política Industrial]

Aureliano da Ponte se desempeñó, por dos años, desde los inicios de la gestión del gobierno de la coalición “Cambiemos” (marzo 2016), como Director de Política Industrial del Ministerio de Defensa. Luego ocupó otros cargos relacionados a la gestión de la industria de la defensa, campo en el cual se ha perfeccionado desde hace tiempo.

### Antecedentes académico profesionales

Cursante de la licenciatura en Relaciones Internacionales del Instituto Universitario de la Policía Federal (IUPFA), de tres maestrías y un doctorado en España, y numerosas titularidades de cátedras en varias universidades nacionales públicas y privadas. Además es autor y coautor de numerosos *papers* y publicaciones científicas, especialmente trabajando el tema de la industria de la defensa en argentina y en el mundo, desde una mirada historia y evolutiva.

### Directorado de Política Industrial

El director da Ponte ha realizado numerosas publicaciones donde ha desarrollado el estudio del campo de la ciencia política, la economía y la defensa nacional, especialmente el estudio de los avances científico-tecnológicos del sector industrial de la defensa.

Uno de los múltiples espacios de expresión de la cosmovisión, del Mg. da Ponte, es el libro<sup>82</sup> *Industria y Defensa* (da Ponte & Ocón, Industria y Defensa, 2016), en el cual los autores relevan los lineamientos de la industria de la defensa en diferentes latitudes, y tratan particularmente el caso de la experiencia argentina.

**Estado e industria de defensa.** Uno de los caracteres distintivos de la cosmovisión de da Ponte -y de su colaborador-, expuestas en el mencionado libro, es la centralidad del Estado. En el proceso de conducción de la industria de la defensa, es visto como actor

---

<sup>82</sup> En co-compilación con el Mg. Alfredo Leandro Ocón, publicado en noviembre de 2016, dedicado exclusivamente a la industria de la defensa y al desarrollo nacional. Las citas corresponden al “Epílogo” del libro, págs. 421-426.

principal -mas no exclusivo- del desarrollo de los sectores estratégicos; lo que no es sinónimo de desarrollos locales o autónomos, como más adelante referirán. Consecuentemente, destacarán su peso como aglutinador de la “nación” destacando una serie de ocho “funciones básicas”, que permitan establecer un círculo virtuosos respecto al “desarrollo nacional”: responsable de los intereses nacionales, sostenedor de las exportaciones, inversor complementario, financiador de la producción, apertura de mercados, promotor de investigaciones, diseño de instrumentos, entre otros. Estas tareas, deben ser llevadas adelante con el concurso del “conocimiento científico, la creatividad y la capacidad de innovación”, necesariamente convertidos en innovación práctica, producto de una coordinación orientada a por una estrategia nacional.

**Industria y crecimiento.** La industria de la defensa debería ser contextualizada en la compleja situación de los países latinoamericanos, aquellos que “han elegido tener industria de la defensa”: enfrentados a múltiples problemas, entre ellos la relación con el mundo industrial civil, la compleja situación presupuestaria, las demandas de abastecimiento de insumos para la defensa por parte de las fuerzas armadas, entre otras acuciantes realidades. Respecto a la vertiente “dual” de la industria, se señala que la aparente condición dual, que ve a ambas esferas, civil y militar, como “autónomas e independientes, no sólo es un reduccionismo conceptual sino la raíz de muchos problemas”, pues evita pensar en puentes de fluidez entre ambas industrias, cortando las posibilidades de creatividad a la hora de buscar mercados para los productos industriales, y lograr mayor interoperabilidad entre el sector privado y el público, tanto en el ámbito local como en el internacional. Sobre el desarrollo y las limitaciones presupuestarias, que muchas veces impulsan a falsas opciones (salud vs. defensa), propondrán una visión centrada en el diseño de una “Estrategia Nacional de Desarrollo” que permita articular la economía, la producción, la investigación y el desarrollo, en un diseño de desarrollo que permita considerar a la Industria como parte del progreso generalizado de la nación: “la consolidación de un desarrollo autónomo sustentable dependerá, (...) de los esfuerzos que se concreten fundamentalmente en los sectores estratégicos.” Finalmente, respecto a las demandas de las fuerzas armadas, identifican una contradicción de origen entre la industria de la defensa autonómica y la de vanguardia: en los países no desarrollados, se ha de optar o por la una o por la otra, pero no es posible conjugar ambos en un proceso único. La pretensión, aquí denunciada, por parte de sectores militaristas para con la industria autónoma, “a fin de aumentar su libertad de acción” en combate, y la preferencia por los recursos de vanguardia, las “últimas tecnologías”, está disponible “sólo para las

grandes potencias”. Según los autores, estas confusiones surgen porque claramente se sobredimensionan las “diferencias cualitativas [de] las economías regionales.”

**Desarrollo nacional y política industrial.** La clave, ante este desafío de superación de las realidades que constriñen a la experiencia sudamericana, y en particular a la Argentina, se encuentra en la adecuada valoración -y consecuente explotación- de los recursos científico tecnológicos, incluidos los recursos humanos altamente capacitados, los cuales son “centrales en la generación de capacidades domesticas” que sostendrán las bases del modelo de “desarrollo industrial autónomo.”

**Investigación y desarrollo industrial.** Esta configuración de las fuerzas productivas aunadas con una orientación intelectual centralizada, no fue siempre ajena a la realidad argentina, y así lo identifica Aureliano en su tesis, al analizar la realidad de la industria de la defensa a mediados del siglo XX:

... los instrumentos institucionales científico-tecnológicos eran una función central para la generación de capacidades propias. Esa visión estaba orientada a articular una “escuela argentina” que, lejos de la lógica de corto plazo, se fuese instituyendo y corrigiendo sobre la base del aprendizaje. En el mismo sentido operaron los instrumentos organizacionales.. (da Ponte, 2016, pág. 102)

Naturalmente, el tiempo pasado daba lugar a una centralidad más efusiva del Estado a la hora de convocar a los intelectuales en proyectos de desarrollo nacional y comprometerlos en empresas desarrollistas (algo difícil de imaginar hoy en día, cuando el mundo ofrece estímulos difícilmente equiparables por esta latitud para científicos y técnicos):

El estímulo concreto a la articulación intersectorial y una política que no siguió las ideas de “universalismo” o “libertad de investigación” sino pautas de desarrollo tecnológico e industrial. En otras palabras, el tipo de concepción no separaba la educación y la ciencia de la tecnología y la producción. (da Ponte, 2016, pág. 103)

### **[Entrevistado Reservado] - CITEDEF**

El Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF) opera en un predio central ubicado en la localidad de Villa Martelli, provincia de Buenos Aires. Anteriormente se encontraba bajo la órbita de las fuerzas armadas, ahora pertenece a la estructura del Ministerio de Defensa, dependiente a su vez de la Secretaría de Investigación, Política Industrial y Producción para la Defensa.

Básicamente su propósito se concentra en dos funciones principales: sostener el nivel científico tecnológico de la defensa; y promover proyectos de investigación, prueba y estudio de prototipos e insumos de la defensa, para su eventual producción e

implementación generalizada al servicio de la Defensa, sea en dependencias del Ministerio, agencias, o las propias fuerzas armadas.

Es importantísima la relación académico-científica que CITEDEF sostiene con distintas instituciones académicas de nivel universitario a lo largo y ancho del país, para el desarrollo conjunto, asesoramiento y desarrollo de estudios en campos de común interés. Asimismo, esta cooperación es propiciada entre las diversas instituciones del Estado.

### Directorado de área - CITEDEF

*Consultado para este trabajo y dada la naturaleza de las funciones llevadas a cabo por el entrevistado, hasta el momento de la entrevista (diciembre 2018), además del hecho de ser titular a cargo de una oficina de trascendencia dentro del Instituto, él mismo ha solicitado no ser nombrado. Sin embargo, sus aportes a la hora de esclarecer el día a día de la tarea emprendida por el CITEDEF y, en particular, los caminos de la investigación aplicada en la defensa, han sido muy enriquecedores. Aquí se verán -exclusivamente, como en todas las demás entrevistas, solo las ideas del entrevistado y aquellos puntos textuales, están citados entre comillas (“”):*

**Sobre el funcionamiento del Instituto y su estructura orgánica:** El Instituto –dirá taxativamente- “es de primer nivel”. Como Instituto de Investigación su modelo de trabajo es muy bueno. Luego viene la factibilidad, y con ella las “limitaciones”.

El Instituto desarrolla dos formas de proyección: la primera se trata de proyectos de iniciativa propia que atienden a una serie de demandas de “temáticas propuestas” por el Ministerio de Defensa, en base a la Política Industrial de Defensa (PIDEF). De ella se desprenden las “directrices de investigación”, que son campos de la técnica aplicada y de las ciencias exactas que el Ministerio considera prioritarias, y sobre las cuales requiere líneas y proyectos de trabajo, encomendados a los profesionales del Instituto. Ellos elaboran dichos proyectos, con plazos estimativos, materiales, requerimientos de personal, entre otros, para ser enviados al Ministerio y conseguir aprobación – financiación- o ser rechazados. Este proceso es llevado adelante por evaluadores, quienes suelen ser becarios del CONICET<sup>83</sup> y especialistas en el área<sup>84</sup>, quienes puntúan los proyectos y preparan un listado final de propuestas, de cara a las prioridades del Ministerio de Defensa, el cual retiene la decisión final.

<sup>83</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (1958).

<sup>84</sup> Entre ellos el entrevistado cumple esta función de acuerdo a su área de conocimiento.

En la práctica, la realidad adecúa estos escenarios. Algunos proyectos de compleja realización son rechazados, hay una primacía de “proyectos de corto plazo”. En la actualidad se priorizan los proyectos “puntuales”, aquellos que “comienzan y terminan” en un corto plazo y que atienden a una demanda particular. Tanto es así, que el director dirá categóricamente que son “los ciclos electorales nacionales -los que- imprimen límites máximos a los proyectos”, dando por tierra con históricos y exitosos proyectos de largo alcance y de hasta diez años de duración, que permitieron elevar el nivel de las investigaciones. Concluye: “adolecemos de políticas de largo plazo” que nos permitan avanzar en el campo de la CyT.

**Relativo al trabajo que coordina el instituto con las múltiples agencias gubernamentales:** El CITEDEF trabaja desde hace años en temáticas de “común interés” con otras instituciones científicas nacionales y, también, con universidades nacionales.

Estos dos grupos tienen lógicas de trabajo distintas. Las universidades supieron tener aproximaciones al trabajo efectivas: los Convenios Marco habilitaban, con un claro marco legal, a los sujetos (docentes y alumnos), y especificaban la forma en que ellos interactuarían con el Instituto. Muchos alumnos cursan carreras de grado o posgrado relacionadas con la ciencia y la técnica y encuentran en el CITEDEF un espacio propicio para potenciar sus investigaciones. Allí sus interacciones eran conducidas en aspectos y espacios relacionados con sus trabajos de campo, y muchas de sus contribuciones ayudaban a trabajos que se realizaban en el Instituto con las líneas del Ministerio; un acompañamiento mutuo de ambas partes. Recientemente, complicaciones respecto de dichos convenios significaron un freno en el acompañamiento institucional. Los profesionales del Instituto, entre los cuales se encuentran docentes y catedráticos de las mismas universidades, han continuado con las prácticas de cooperación por cuenta propia.

Por su lado instituciones como CONEA y CNEA, el Instituto Balseiro<sup>85</sup>, el Instituto Aeronáutico Argentino, tienen un largo historial institucional de cooperación, de más de veinte años con CITEDEF. Sin embargo es con estas instituciones que a veces acontecen hechos de “mezquindad intelectual”, donde proyectos iniciados en una u otra institución son reservados, impidiendo compartir o intercambiar avances en temas similares o desarrollos paralelos. En cuanto a trabajos oficiales conjuntos las tareas se desarrollan con profesionalismo; pero cuando se trata de colaboraciones asistenciales a veces surgen

---

<sup>85</sup> Es un instituto de investigación (1955) de punta en áreas nucleares, que opera en Centro Atómico Bariloche bajo la órbita de la CNEA y la UNCuYo (Universidad Nacional del Cuyo)

episodios de fricción. Para clarificar estos comentarios el director señalara un episodio semejante acontecido con el “inyector satelital Tronador”.

**Respecto a las capacidades históricas alcanzadas:** “En los años 60’s la Argentina superó los 400km de altura con un vector”<sup>86</sup>, después de ello se produjo el decaimiento del sector; apenas en los últimos años, “recuperamos la llegada a los 120km”. En su momento este hecho colocó al país entre los más altos logros espaciales del mundo. Seguidamente y de igual manera otro hecho colocó al país en el cenit de la carrera espacial, “enviando en 1969 un mono al espacio, el mono Juan”, siendo el cuarto país en poder enviar seres vivos al espacio, luego de Estados Unidos, la URSS y Francia.

Otra “crisis” que transita el sector es la falta de “compromiso político” y difusión de la trascendente tarea que se realiza en esta Institución. En la última década los lanzamientos de vectores arrojaron resultados sorprendentes cuando “se logró alcanzar una velocidad hipersónica de 6,1 Mach”<sup>87</sup>.

Estos logros significan estar a la vanguardia local de muchos descubrimientos es campos que no están al alcance común. “El nivel hipersónico altera al casco de las naves –operando con la teoría del caos-: a la vez que implica un desafío técnico para el correcto diseño del vector y su vuelo no convencional (alterado por las propiedades de la física en esas velocidades), implica también esfuerzos por el correcto diseño material del vector para que resistan las fricciones, que generalmente producen estados materiales extremos, como el surgimiento de plasma”. Sin embargo, estos estudios no pueden ser exhaustivos si acontecen solo una vez. “Al solicitar presupuesto para una segunda prueba, en la cual contrastaríamos nuestros hallazgos, se nos pidió que nos conformáramos con lo obtenido... y fin del proyecto”.

**Sobre la relación entre el CITEDEF y la sociedad civil:** Por fuera de la cooperación institucional en las “épocas peores” del Instituto se produjeron situaciones que redujeron el rol del técnico en favor de “una mercadotécnica” del saber científico. En los últimos años acaecieron gestiones institucionales que se priorizaron la “venta de soluciones” a empresas privadas, o emprendimientos y proyectos privados, los cuales contactaban al Instituto para auxilios particulares, y aportaban fondos –que eran destinados a paliar la escasez de presupuesto. Esto, además de tener efectos materiales –ingresos pecuniarios-,

---

<sup>86</sup> De hecho, con dos cohetes Canopus II se superan los 550km.

<sup>87</sup> Las velocidades 0,8 a 1,2 mach implican un vuelo transónico, de 1,2 a 5,0 es supersónico, y de 5 en adelante se trata de velocidades hipersónicas.

produjo efectos simbólicos donde la tarea del especialista se veía “desnaturalizada”, y se reemplazaba la identidad del Instituto por la de un simple “servicio técnico”.

En la percepción del director, esta realidad se ha desandado –parcialmente- puesto que la conducción institucional ha retomado la primacía de lo técnico. Empero, la amenaza de una crisis presupuestaria -más profunda-, sumada a la inestabilidad de los cargos de los directivos -los cuales cambian arbitrariamente-, el marcado desinterés de la sociedad civil en el área, la falta de apoyo a la cooperación interinstitucional, y un eventual desaprovechamiento por parte del Ministerio -el cual opta por soluciones técnicas externas o privadas-, pueden llevar a una “recaída” generalizada del Instituto.

### **La Decisión Ejecutiva y la Ejecución Presupuestaria**

Cuando se estudian las acciones concretas de los Estados, sencillamente parece aproximarse a porcentajes, cifras y valores expresados en los presupuestos como aquellos indicadores incuestionables de afirmación empírica de procesos políticos y estados de la gestión pública.

Sin embargo, existen múltiples dificultades que pueden acontecer en el estudio presupuestario: desde un desconocimiento general de la forma en que el Estado se organiza y distribuye los recursos, hasta cambios parciales de categorías, secretarías o hasta Ministerios, que acontecen en medio de un ejercicio que trastocan todas las variables. Sin importar lo antes expuesto, hemos de considerar que un país como la Argentina arroja valores y cifras económicas y financieras al menos complejas de abordar y a la hora de proyectar su evolución, de entre ellas su mayor dificultad reside en la imposibilidad de contar con un análisis de moneda más o menos “constante” (sin inflación -al menos desmesurada) que permita hacer seguimientos claros a los presupuestos.

Empero, y pese a lo señalado, no pueden dejarse de lado los estudios de estos recursos escasos con los que cuenta la Administración Pública Nacional (APN).

#### **Múltiples decisores, múltiples presupuestos.**

Así como se ha indicado un vasto campo de decisores, que intervienen cada uno en desde su especificidad en su área directamente e indirectamente en otras, es posible identificar al menos tres estadios del presupuesto, y permitirse analizar de entre ellos, una lógica decisional que evoluciona, muta y se adapta para llegar a un punto final, que es la efectiva ejecución, también plagada de intervenciones y decisiones particulares que corresponden a los decisores de las dependencias últimas del Estado. Los tres estadios se identifican aquí como:

- El presupuesto “inicial” es aquél estipulado por la ley de Presupuesto originaria, aprobada por el Congreso de la Nación para cada ejercicio. En él se reflejan las primeras intenciones (u omisiones) de los decisores en las propuestas presupuestarias de cada área.

De la diferencia con los demás presupuestos se extraerán importantes conclusiones de diseño, gestión e implementación de políticas.

- El presupuesto “vigente” es aquél que resultó de posteriores correcciones, tanto por sugerencias o correcciones inmediatas a la publicación de la ley, por parte

de decisores, o también por requerimientos agenciales que solicitan ampliaciones presupuestarias, o por reajustes de autoridades superiores que redireccionan flujos hacia otras dependencias.

La diferencia entre el presupuesto inicial y el vigente nos permite debatir sobre la percepción -pertinente o no- realizada originalmente para los requerimientos del sector, así como nos invita a pensar sobre las correcciones acaecidas, en cada particular contexto.

- El presupuesto “ejecutado”, como su nombre lo indica, es la cantidad de pesos efectivamente devengados por cada unidad de destino. Aquí los decisores pueden intervenir moderando el gasto de las oficinas a su cargo, si se subejecuta el presupuesto, o ampliando el gasto si se sobrejexecuta el mismo. Un similar juego de relaciones de poder y burocracia, opera aquí para forzar a las dependencias a achicar el gasto, redireccionarlo o ampliarlo, pero teniendo en cuenta que esta es la hora ya de la ejecución misma de los fondos y no de la asignación.

Como se señalara la diferencia entre lo ejecutado y lo vigente muestra las gestiones de los decisores ejecutivos por ampliar o reducir los gastos/inversiones efectivas de las dependencias. La diferencia segunda, entre los Ejecutado y lo presupuestado de manera Inicial nos expone la distancia entre lo ideal, aquello pensado por los *policymakers* (quienes han elaborado inicialmente la proyección del gasto) y lo real, lo concretado por los *decisionmakers* (aquellos encargados de ejecutar -erogar- las partidas asignadas); ambos son decisores, en distintos roles.

En el siguiente apartado, estos tres estadios del presupuesto expondrán su relevancia, cuando se muestre el trazado evolutivo de los presupuestos en los sectores claves para la industria de la defensa argentina, debidamente contextualizados en las líneas de administración de la gestión estudiada. Para dicho análisis, se realizará una profundización paulatina desde el Presupuesto Nacional total del Estado Argentino, adentrándose cada vez más hacia los sectores puntuales que intervienen en la defensa, hasta llegar, inclusive, a los últimos programas industriales del Ministerio de Defensa.

#### FUENTE DE LOS PRESUPUESTOS

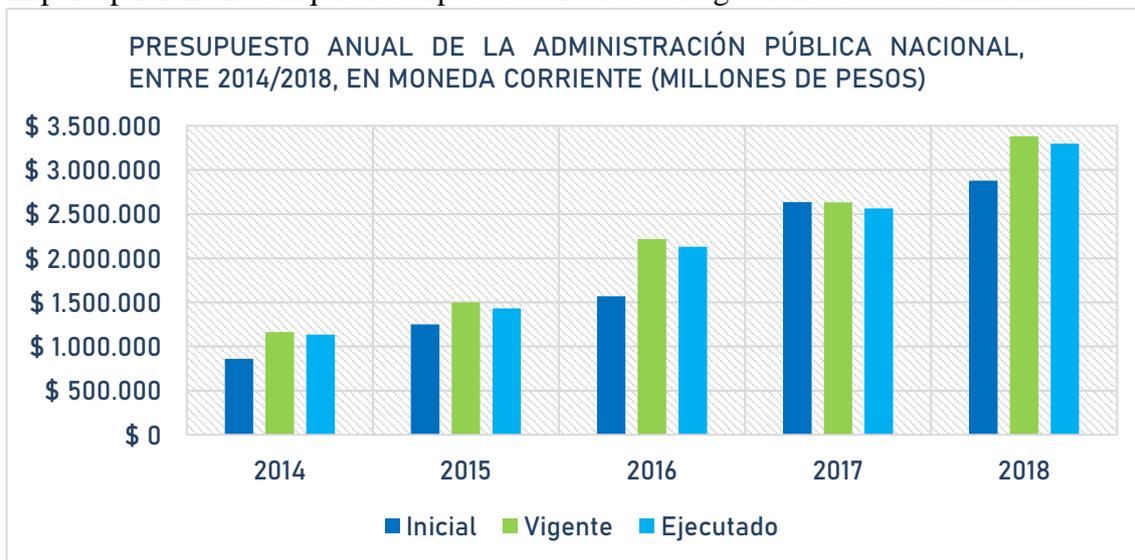
TODOS LOS GRÁFICOS (DE ESTE APARTADO) SON DE ELABORACIÓN PROPIA, EN BASE A PUBLICACIONES OFICIALES DEL MINISTERIO DE HACIENDA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. INFORMACIÓN PÚBLICA DISPONIBLE EN: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar>

### Análisis Presupuestario de los Programas de industria de la defensa (2014-2018)

el presupuesto total de la Administración Pública Nacional (APN)<sup>88</sup> notoriamente creció, en el intervalo estudiado<sup>89</sup>, de manera exponencial, de hecho aumentó un 200% entre el 2014 (1.100M\$) y el 2018 (3.300M\$).

Respecto a los tipos de presupuesto, los años 2016 y 2017 son aquellos que exponen grandes disonancias: el primero, 2016, muestra un aumento significativo del presupuesto vigente y una casi similar ampliación del presupuesto ejecutado, el salto entre el presupuesto inicial y los demás seguramente se debió a la devaluación acaecida en los primeros meses de gobierno de la coalición Cambiemos, en sus esfuerzos por retomar la libre compraventa de moneda extranjera<sup>90</sup>. A partir de esto, los decisores encontraron natural el deber expandir el presupuesto de la gestión en curso para evitar la caída estrepitosa de programas o proyectos estatales en curso que dependían de erogaciones ya estipuladas, ahora de una moneda con menor valor.

En el 2017, el Ejecutivo, a través de su representante máximo el Presidente Ingeniero Mauricio Macri, comenzó una campaña de moderación del gasto público, y ahorro generalizado, lo que llevó a una restricción del gasto público, a todos los niveles<sup>91</sup>, por lo que se arroja un resultado en donde el presupuesto inicial no se amplía (caso único en todos estos años) y, de hecho, al momento de aplicarse disminuye casi imperceptiblemente. Aquí el cuerpo de decisores de la gestión se adecuó al mandato.



<sup>88</sup> El presupuesto de la Administración Pública Nacional abarca a las instituciones de los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, al Ministerio Público, a los organismos descentralizados y a las instituciones de seguridad social; asimismo incluye, en formas separada, los fondos fiduciarios. No incluye los presupuestos de empresas públicas nacionales y otros entes del sector público nacional, gobiernos provinciales y municipales y empresas públicas provinciales y municipales. (Ministerio de Economía) (<https://www.economia.gob.ar/consulta/detallado/adm.html>).

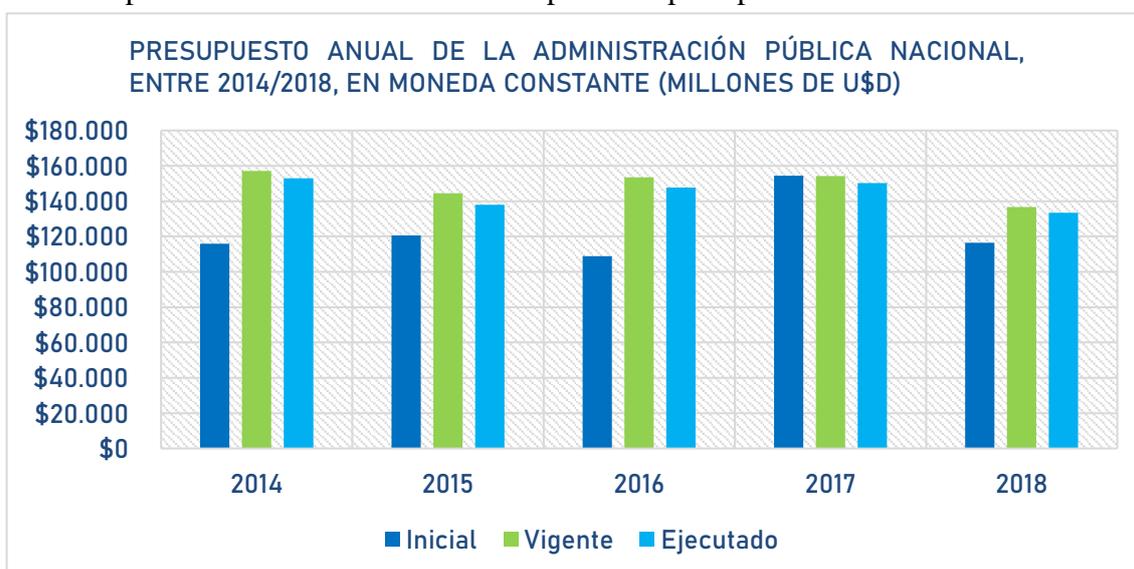
<sup>89</sup> Pese que el período estudiado corresponde al tiempo entre DIC-15 y DIC-17 se incluyeron como referencias otros dos bloques DIC/14-DIC/15 y DIC/17-DIC/18. Puesto que esto permite identificar tendencias y rupturas de una manera más acabada.

<sup>90</sup> El fin del cepo (17 de diciembre de 2015) en (*Clarín*)

<sup>91</sup> Dujovne: "Este año el gasto público va a tener un crecimiento negativo" (15 de junio de 2017) en (*El Cronista*)

Del primer gráfico parecieran desprenderse incrementos sustanciales del presupuesto general de la República. Sin embargo, no hay signos de inflación (que en algunos años llega a picos del 40%) y tampoco las devaluaciones de la moneda local (que han llegado a escalar a un 50%).

Sobresalen los casos del 2014 y 2017, como se indicara años de devaluaciones, en los cuales la proyección inicial de los decisores legislativos<sup>92</sup> fue superada por la coyuntura y la necesidad se impuso a los decisores de la gestión que debieron sumar recursos a las partidas, actualizándolas. Es por ello que resulta menester elaborar registros en *monedas constantes*<sup>93</sup> -aquellas que no varían (o muy poco) su valor en el tiempo- y sí permiten realizar apreciaciones concretas sobre los procesos presupuestarios.



Éste segundo gráfico permite analizar las afecciones que el envilecimiento de la moneda argentina produce en el presupuesto. Las devaluaciones acaecidas en el 2014 y en el 2017 trastocaron enormemente los presupuestos subsiguientes. La primera de ellas redujo en un 10% el presupuesto efectivo y constante (presupuesto ejecutado) para el año entrante de la APN; la segunda, en un 11% a pesar de ser más fuerte la depreciación.

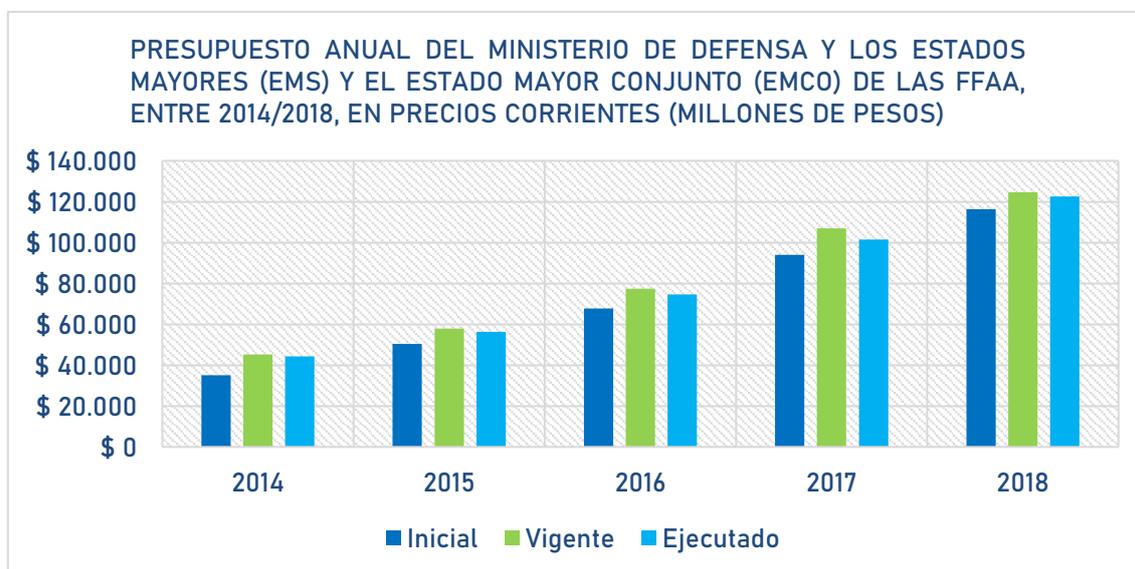
Entre los dos años posteriores a las depreciaciones (2015 y 2018) hay una similitud cuantitativa remarcable solo los separan un 3%, abajo el 2018. Es decir, no solo se estancó el presupuesto real sino que se redujo en tres mil millones de dólares. Otro hecho sustancial ha sido la subejecución que se practicó en todos los años, sin excepción.

<sup>92</sup> Esquemáticamente figuraremos en ellos la tarea de elaborar, debatir y sancionar el Presupuesto para los años fiscales que la APN requiera. Siempre con la natural interacción con el Ejecutivo y los debates políticos en el Parlamento.

<sup>93</sup> Una moneda que actualmente se corresponde con esta función es el dólar estadounidense (U\$D), en cuyo valor se asientan muchas de las monedas del mundo. Conocidas técnicamente como "Monedas de Reserva", son aquellas monedas que tienen un respaldo internacional en cuanto a su valía/demanda, y se utilizan como garantía del circulante las monedas locales de varios países. Entre ellas, además, están: Euro, Yen, Libra Esterlina, Yuan.

## Presupuestos de la Defensa Nacional

En el siguiente gráfico se puede ver la asignación presupuestaria y la ejecución del presupuesto para el área de “gastos en defensa” compuesta por los gastos totales<sup>94</sup> del Ministerio de Defensa y de los Estados Mayores de cada rama de las fuerzas armadas<sup>95</sup> así como del Estado Mayor Conjunto (EMCO) de las Fuerzas Armadas.



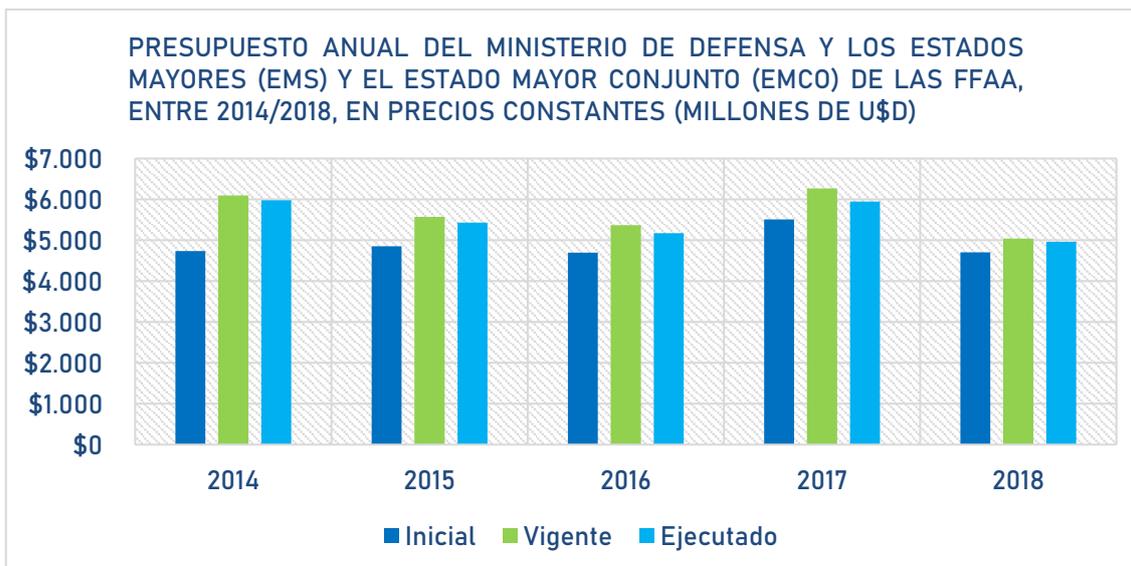
El primer gráfico señala un aumento escalonado que, en promedio, oscila en el 30% anual. Esto parece dotar al sector de capacidad para capear la inflación y permitirle elevarse por sobre la crisis fiscal. En acumulado, durante el período estudiado, el presupuesto en pesos se elevó cerca de un 280%.

Por último, todos los ejercicios exponen reajustes entre lo proyectado por el decisor inicial (previo al ciclo) y lo actualizado durante la gestión (durante el año) que, sin embargo, terminaron todos en subejecuciones. Nuevamente se destaca el 2017 por arrojar un aumento considerable, rondando el 40%, respecto del año anterior.

Al ser trasladado a valores reales, obtenemos el siguiente gráfico, con valores efectivos: entonces, bien, se obtiene el Gasto en Defensa constante. De manera peculiar, podemos notar un sostenimiento, no perfecto, pero sin igual en otras áreas del Estado: en los años señalados, los presupuestos para el sector oscilaron entre un piso de 5 mil millones y un techo de 6 mil millones de dólares.

<sup>94</sup> Lo que incluye gastos operativos del Ministerio, y la participación de y hacia institutos y organismos dependientes, pero con autonomía de funcionamiento, desde investigación técnica hasta pagos de retiros y pensiones.

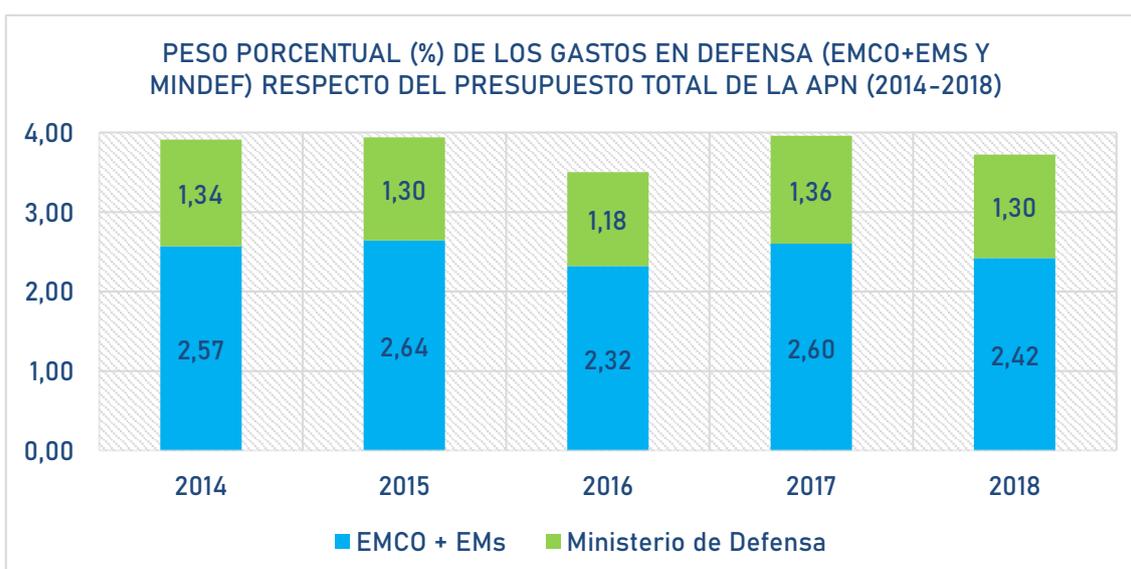
<sup>95</sup> Ellos son: Estado Mayor General del Ejército, Estado Mayor General de la Armada, Estado Mayor General de la Fuerza Aérea.



Esto no impide sobresaltos, precisamente en dos momentos: por un lado, la tendencia es a la baja (de 5,9 a 4,9 millones de U\$D -descenso final del 17%), solo interrumpida en el 2017. Además, todos los años han tenido subejecuciones presupuestarias menores, destacándose de manera notoria el poco margen de subejecución del 2018, donde se ejecutó el 98% del presupuesto vigente.

Otro aspecto interesante es señalar la carga relativa<sup>96</sup> de estas partidas presupuestarias en el presupuesto general de la APN, cuestión ampliamente debatida a nivel local e internacional.

Esto muestra, de igual manera, un mantenimiento de los aportes al sector, durante la administración actual, respecto de la anterior, en los gastos operativos y estratégicos - empero bajos para las necesidades de la Argentina.



<sup>96</sup> Resulta menester comprender que lo aquí referido comprende a gastos de toda naturaleza, desde los operativos de cada fuerza o del ministerio, pasando por compras extraordinarias, hasta erogaciones totales por sistemas de defensa nuevos. Todo el espectro de gastos, incluidos los sociales, se encuentran aquí contabilizados.

Sin grandes sobresaltos, los valores para el presupuesto del Ministerio de Defensa y aquellos de los Estados Mayores y el EMCO, oscilan siempre en el 1,28% y 2,52% respectivamente sobre el total de las erogaciones de la APN. El año de mayor caída se produjo a la vez que se aumentaba el presupuesto total de la APN y el presupuesto de defensa mostraba una meseta (en el trinomio 2015-16-17).

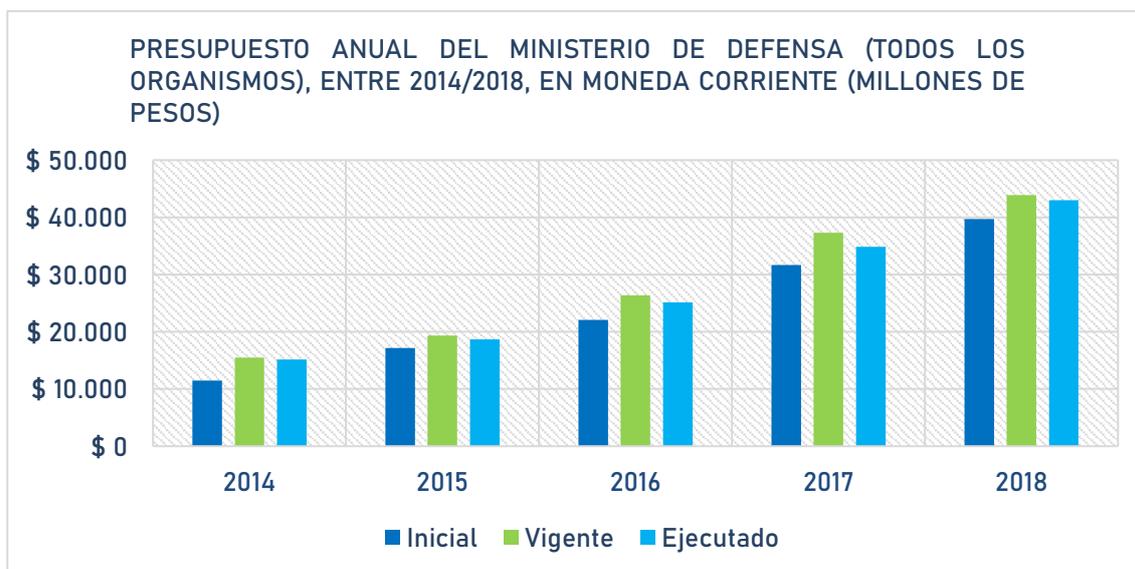
Es decir, que incluso durante los cambios de gestión, las devaluaciones y los ciclos económicos, la “porción” de la Defensa en el Presupuesto total es relativamente similar en todos los años estudiados. En esto sí convergen los decisores de cada gestión y ciclo fiscal.

### Presupuestos del MINDEF y agencias dependientes.

Dejando de lado los presupuestos para la administración de cada una de las fuerzas, surge el presupuesto ministerial. El Ministerio de Defensa nuclea a cinco organismos principales, cuyas tareas son esenciales y específicas de cada sector:

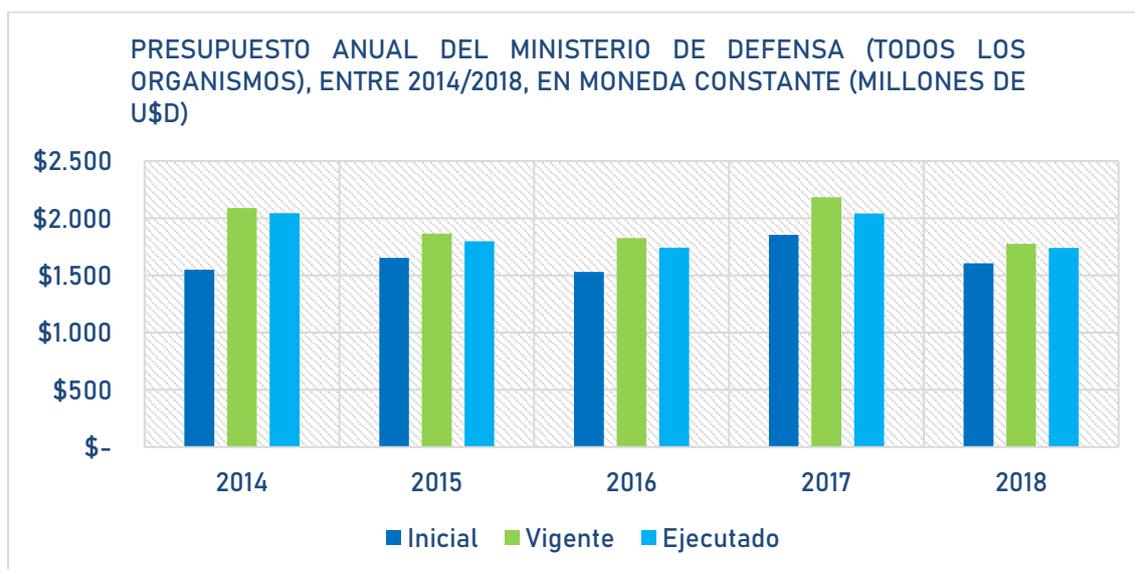
- IAFPRPM (Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares).
- DGFM (Dirección General de Fabricaciones Militares).
- SMN (Servicio Meteorológico Nacional).
- IGN (Instituto Geográfico Nacional).
- CITEDEF (Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa).

Además, conserva bajo su espectro los programas internos de la administración ministerial y los programas de las secretarías de la cartera. En el siguiente gráfico se pueden ver los presupuestos del MINDEF y todas sus dependencias u organismos para el ciclo estudiado.



Nuevamente se repite, como en la situación global, un aumento promedio anual del 30% y final de casi el 300%. En los últimos dos años, 2017 y 2018, se producen los mayores incrementos del presupuesto ejecutado elevando, en ambos casos, poco menos de 10 mil millones de pesos en cada ejercicio.

El siguiente gráfico, con las necesarias correcciones monetarias, pone de relieve el sostenimiento -general- de los presupuestos, que aún no son desagregados por dependencia u organismo, donde -veremos- hay mayores diferencias intraministeriales:



En la lectura histórica se distinguen dos fenómenos: los valores alcanzados en el 2014 no se recuperan hasta el 2017, y no volvieron a estar presentes nuevamente. Pero ellos no parecen ser la norma, pues en el 2015-16-18 el presupuesto ministerial resultó estático: 1,7 mil millones de dólares.

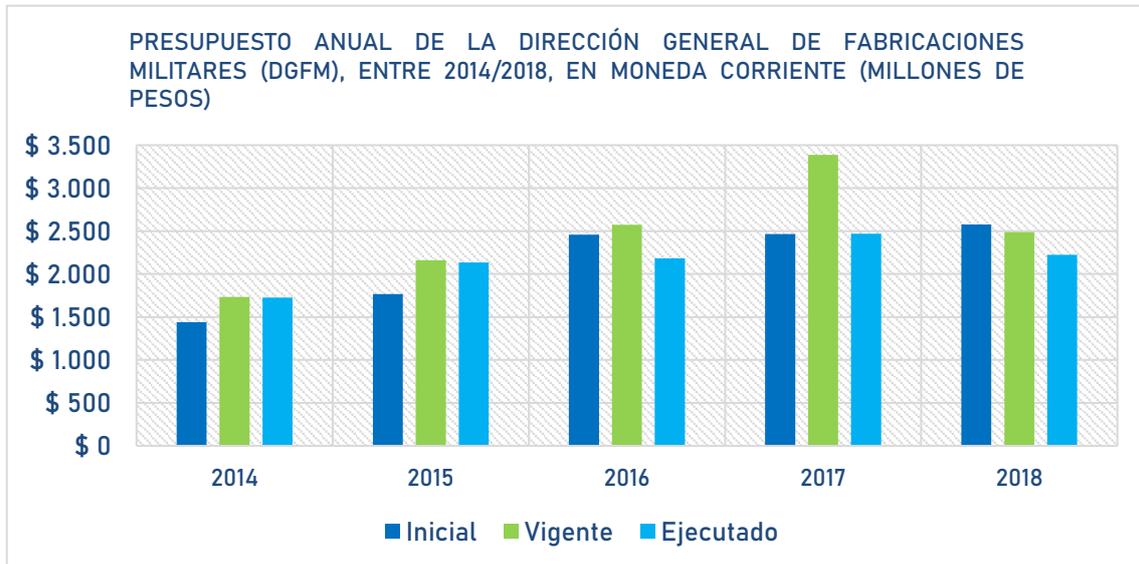
Una de las evidentes distinciones, común a todos los períodos, es el aumento efectivo del presupuesto respecto del inicial programado por el legislador. La realidad ha impuesto la necesidad de ampliar el gasto en todos los años, y las erogaciones casi siempre se acercan mucho a cumplir con las nuevas disponibilidades de recursos. El 2014, por su parte, muestra la necesidad de actualización durante la gestión: se amplió el presupuesto inicial en 500 millones de dólares.

Aunque pequeños, en todos los años, se produjo un ahorro de lo estipulado, siendo el mayor en 2017, con un ahorro final de más de 140 millones de dólares.

### **Presupuesto de Fabricaciones Militares, producción industrial para la defensa.**

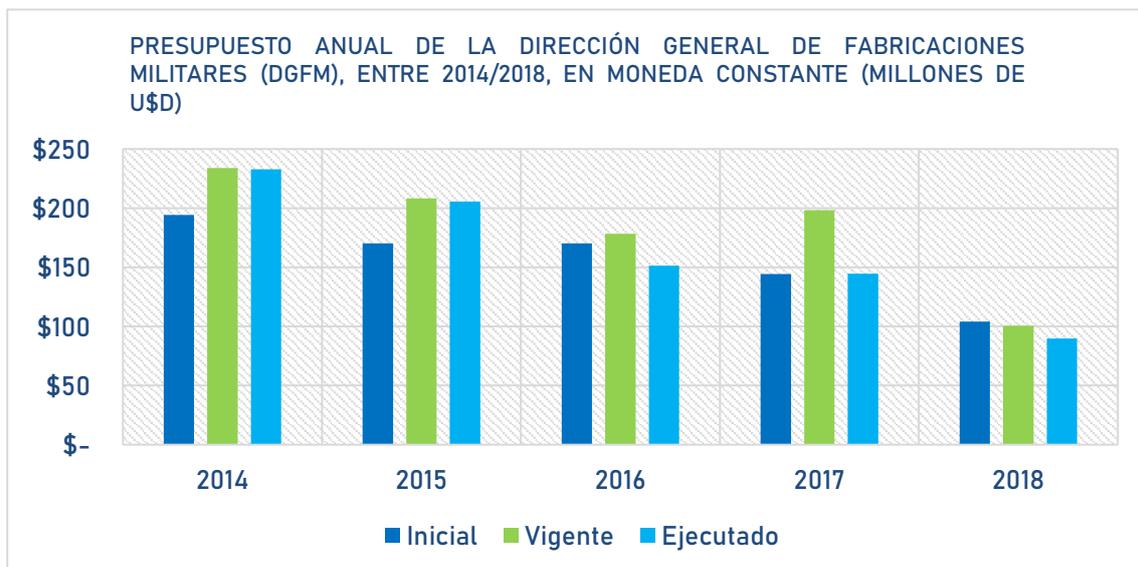
El Presupuesto de la Dirección General de Fabricaciones Militares, ente dependiente del Ministerio de Defensa ha visto, sin lugar a dudas, decrecer su poder de compra real en moneda corriente (pesos) y -aún más gravosamente- en moneda constante (dólares

estadounidenses), siendo especialmente cara esta situación a la industria de la defensa pues depende de muchos insumos importados valuados en dólares, lo que disminuye notablemente el poder de compra de la organización.



Incluso, el aparente aumento posiblemente diagnosticado por los decisores que gestionaban los recursos del área, que encontraron necesario tal aumento (particularmente similar al del 2015 -ambos posteriores a una devaluación), del 2017 es rápidamente ahorrado, elevando muy poco el gasto respecto el 2016, lo que termina por producir un presupuesto, para el 2018, apenas superior al del 2015.

Teniendo en cuenta la devaluación monetaria y la inflación, que en cuatro años se mantenga un mismo presupuesto en pesos es, en definitiva, un recorte significativo para toda la Dirección. En otras palabras, mantener constante un presupuesto, frente a una moneda no constante, significa un recorte presupuestario indirecto, “por inflación”.



Si se analiza el presupuesto trasladado a valores constantes puede notarse una alarmante disminución. La caída real del poder adquisitivo de la Dirección parece ser una constante intragubernamental: desde el 2014 que el presupuesto desciende, con dos grandes saltos: un -25% anual para 2015-16 y otro -25% para 2017-18.

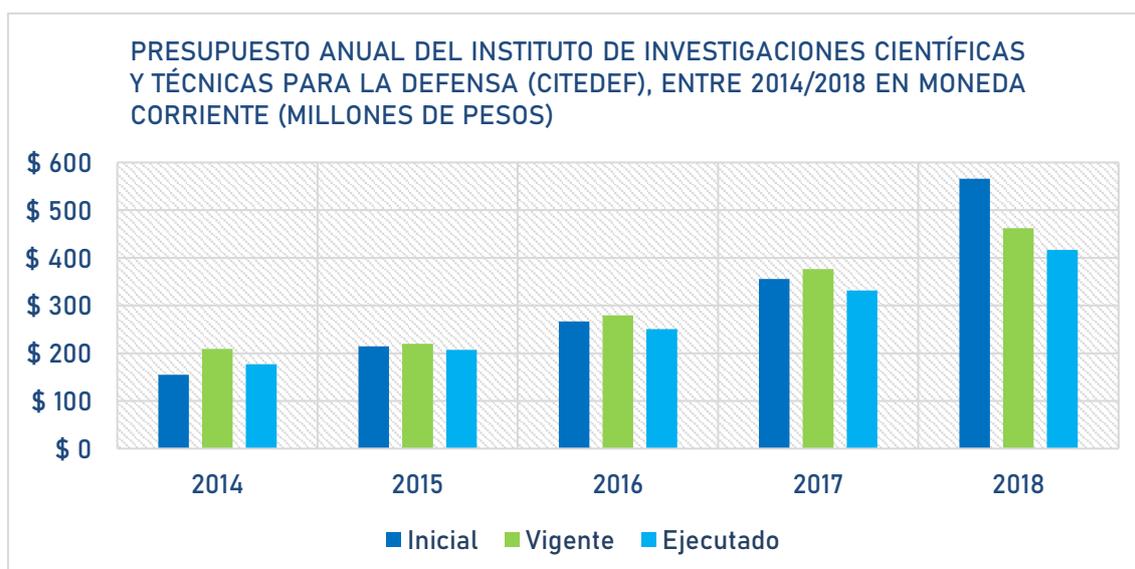
En el último año de la gestión previa (2015) las erogaciones presupuestarias de la Dirección superaron por poco los 200 millones de dólares. Para el 2018, se presupuestó el 50% de esa suma, y se subejecutó en un 10% aproximadamente, llegando a un piso de 89 millones de dólares. Esto no puede sino traducirse en una disposición del menos de la mitad de las anteriores capacidades para recomponer, año a año, las actividades industriales.

No solo los decisores finales subejecutaron el presupuesto, sino que en el paso intermedio (presupuesto vigente) se decidió reducir, sobre la marcha, el presupuesto asignado en un 5%. Es decir, desde lo proyectado por el decisor inicial, previo al ciclo hasta lo ejecutado, hay un decrecimiento aproximado del 15%.

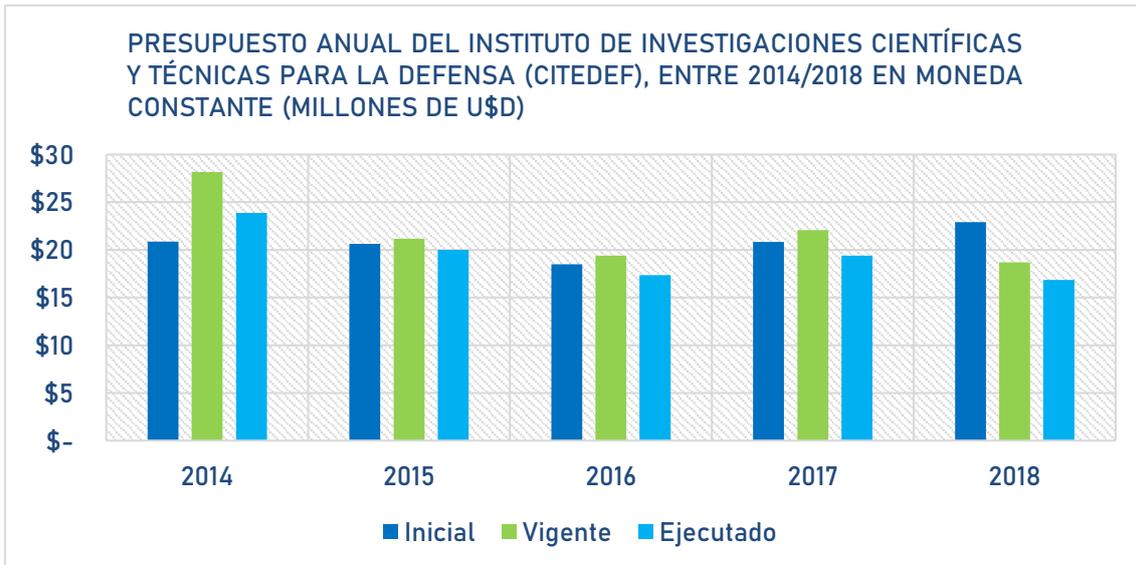
### Presupuesto del CITEDEF, la ciencia y tecnología para la Defensa

El CITEDEF, a lo largo de los cinco años, ha visto crecer su presupuesto en pesos, de manera sensible: en el primer trienio, 2014-2016, el aumento fue del 41%, mientras que en el segundo, 2016-2018, la actualización llegó hasta un 67%.

Existe una clara diferencia a los impulsos dados en los años de la gestión actual de “Cambiemos”, y los aumentos acaecidos en la gestión anterior.



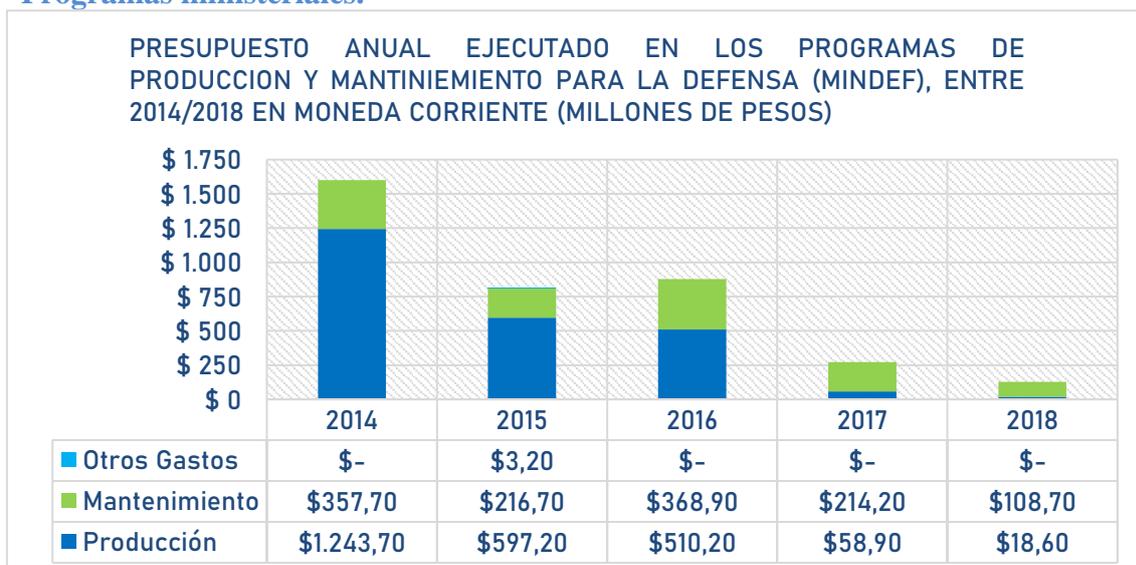
Sin embargo, grandiosos aumentos no significan nada si la moneda se deprecia, y menos para insumos de mercados internacionales. En el presupuesto constante del CITEDEF se puede ver una tendencia, algo irregular, a la baja presupuestaria.



El CITEDEF ha visto pequeñas oscilaciones en su presupuesto constante. En los últimos cuatro años su techo y piso han logrado mantenerse equiparados entre los 16 y 23 millones de dólares efectivamente ejecutados para el sector. En términos reales el presupuesto ejecutado se ha reducido en un 17% (entre el 2015 y el 2018).

Como surge en otros gráficos, el 2017 es un año de reconfiguración, en el cual el CITEDEF logró un pequeño reajuste (aumento del 10,5%) para llegar a casi los valores del 2015, pero en los 2018 dichos valores disminuyeron nuevamente al mínimo histórico de la serie. Nuevamente, al igual que en la DGFM el presupuesto del 2018 es reducido durante la gestión y, finalmente, subejecutado hacia el cierre del ciclo fiscal llevando el descenso a un máximo de 20% en el ciclo 2018.

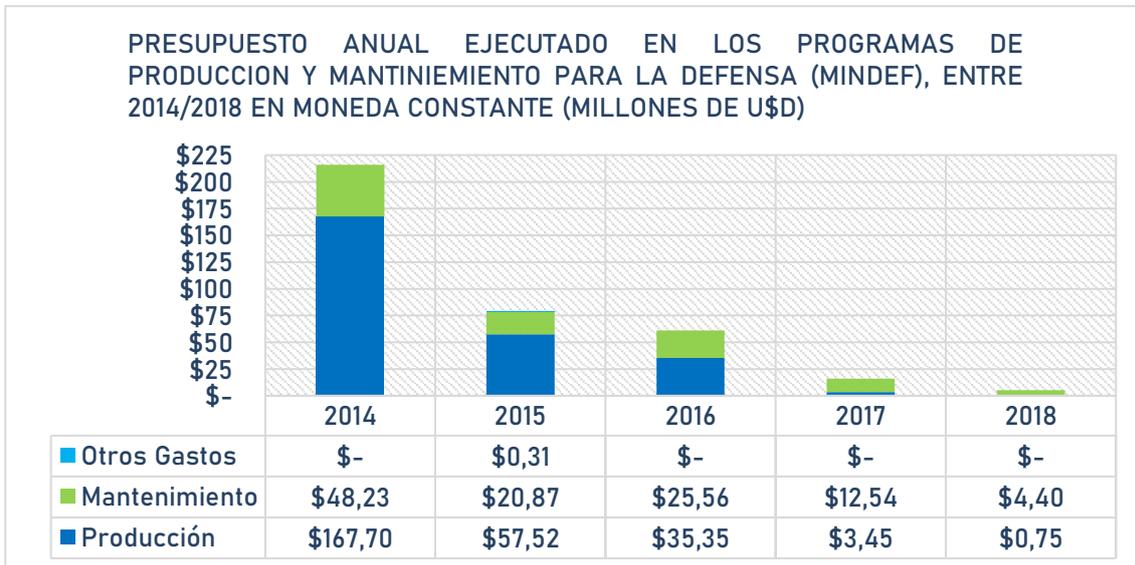
### Programas ministeriales.



El Ministerio de Defensa tiene dos programas independientes de diseño, elaboración y desarrollo de programas para la Producción y el Mantenimiento para la Defensa.

El gráfico siguiente discrimina ambas áreas, y su peso total en la tarea ministerial, así como el desarrollo en el tiempo de las erogaciones en el área.

La tendencia expuesta en el presupuesto de los Programas de Producción y Mantenimiento para la Defensa fue de un llamativo recorte presupuestario. El primero de ellos deviene en la gestión anterior: se fijó un presupuesto de un -51% para la Producción y de un -40% para el Mantenimiento. El presupuesto de la nueva gestión (2016) igualó al anterior, pero produjo un enorme descenso para el siguiente ejercicio: 42% y 88% respectivamente; por último, la siguiente caída fue del 50% y del 69%. Este trazado arroja un cambio total (2015-2018) de una caída del 96% para el programa de Producción y un descenso del 50% para el Mantenimiento para la defensa.



Si a estos estudios se le realiza la conversión a moneda constante, el fenómeno es más estrepitoso aún. El financiamiento del programa de Producción desciende un 98%, y el Mantenimiento un 79%, para el ciclo 2015-2018.

### **Conclusiones parciales sobre los Decisores Ejecutivos, los Presupuestos y la Ejecución Presupuestaria.**

En este último apartado, aquél que expuso las tensiones implícitas entre políticas públicas del sector y las finanzas públicas, se expusieron visiones y realidades prácticas sumamente esclarecedoras del ámbito de la defensa y de la industria de la defensa..

Un primer factor a tener en cuenta es el Ministro de Defensa, en sí mismo. Martínez es un político de “larga data”, es decir, se desempeña en funciones -muchas de ellas ejecutivas- casi desde el regreso a la Democracia. Sin embargo, su conocimiento en el área de la Defensa no es mucho, más que algunas actuaciones previas a su gestión ejecutiva, en el Parlamento. Parece que su designación hace justicia a negociaciones político-partidarias al interior del Poder Ejecutivo y con los partidos conformantes de la coalición de gobierno. Su incumbencia profesional no parece corresponderse *a priori* con ningún área de la Defensa -característica muy propia de los ministros argentinos. Finalmente, toda su gestión parece haber sido guiada por una política general de gobierno del ahorro, subasta de bienes estatales y achicamiento del gasto en un segmento, el de la defensa, muy reducido en capacidades operativas reales, con efectos evidentes en el sector industria.

En segundo lugar, las actuaciones de directores y subdirectores de área parecen haber estado signadas por el achicamiento presupuestario (como se señala en el apartado de la ejecución presupuestaria). Ellos relatan cómo esta baja significó el congelamiento de numerosos proyectos de desarrollo e inversión, muchos de los cuales no verían mejoras en los mismos, incluso durante todo su paso por la función pública.

Argentina parece ofrecer un escenario muy propicio para la frustración del técnico o profesional especializado en áreas muy complejas de la investigación y el desarrollo, donde se encuentran: instituciones de gran experiencia (medio siglo de trabajo), sumadas a redes de vinculación afianzadas con universidades e institutos técnicos, así como un cuerpo de recursos intelectuales y humanos altamente capacitados, todo igualmente limitado por falta de recursos, y un ordenamiento estratégico nacional, que genera eclipses en cada cambio de gestión. Con la siempre presente promesa de un futuro estable y prometedor en el exterior, los jóvenes investigadores que se enfrentan ante el panorama de espacios como CITEDEF, ven a la función pública, o en el servicio técnico a estas instituciones, como un posible espacio de naufragios y no como una apuesta por revalorizar el sector. Sin embargo, aún hay quienes continúan sosteniendo con su capacidad y esmero los logros, explotando al máximo las capacidades disponibles.

Un tercer factor son las políticas del sector y la estabilidad del funcionario. Gobiernos erráticos o funcionarios que duran pocos meses o años en su función (siempre que se trate de espectros de baja institucionalidad donde la política no siempre sobrevive a su promotor) no son un buen sostén para políticas públicas. En el caso de la industria de la defensa se ha expuesto como ciertos funcionarios, siendo ellos la garantía de continuidad, al “culminar” sus funciones, sus proyectos quedan “en nada”. De igual manera, existen otros funcionarios, cuya persistencia en los cargos son garantía de la continuidad en - aunque sea- el mínimo de la política, proyecto o del espacio de gestión asignado. Muchas veces con superiores no involucrados o limitados presupuestariamente, deben ser ellos los que generan las formas y modos en que se continúa con proyectos.

Finalmente, en cuarto lugar, existe un factor complejo de analizar pero de evidente relevancia, aquél que acontece al tratar la preeminencia de las políticas en la Agenda Pública. Al ser el sector defensa un sector no muy políticamente relevante, en términos de tomas de posiciones político-partidarias, no existe claridad sobre los caminos a seguir en muchas áreas, cuestiones que quedan reservadas a “expertos”, a quienes recurren muchos decisores. El caso de la Política Industrial, es complejo; deja entrever que para muchos funcionarios es difícil compatibilizar sus expectativas o perspectivas sobre ciertas políticas y su ideal desarrollo, con la realidad material del país, al enfrentarse en un proceso de gestión. Algo que no es para nada sencillo en una Argentina con las transiciones entre gestiones más abruptas y o complejas de la región.

### **Lecciones del estudio de la Ejecución Presupuestaria**

A lo largo de este apartado se pudo visualizar la trascendental vinculación entre los decisores y los presupuestos; esta relación se enmarca en el dilema general de la gestión de las políticas públicas enfrentadas a los recursos escasos. Aquí, los decisores son aquellos llamados a trabajar con los presupuestos, que otro grupo de decisores -en la figura de los “decisores legislativos”- dan a la Administración, y a la vez decidir, a la hora de ejecutarlos, la forma y el modo en que se haga.

Respecto de las diferencias entre los presupuestos (inicial-vigente-ejecutado) se ha evidenciado la actuación del decisor. En muchos casos, lo proyectado inicialmente requirió de una actualización: generalmente hacia arriba; la otra regla fue la limitación del gasto, respecto de lo actualizado, en la mayoría de los casos. Es decir, ante una oferta inicial, que luego se evidenció “baja”, se decidió una ampliación de la base presupuestaria; sin embargo, todas las partidas tuvieron expresiones de subejecución.

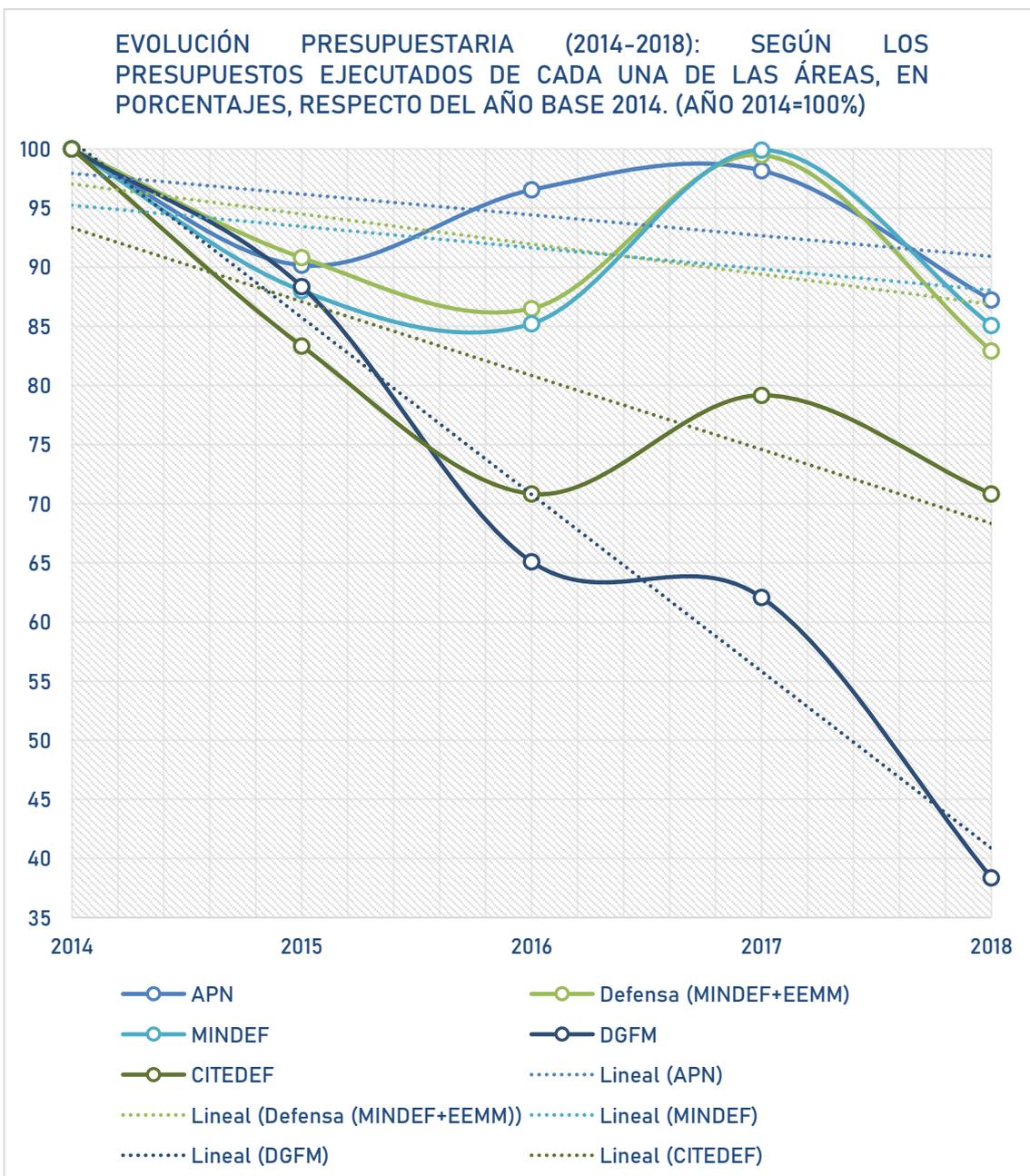
Respecto a las variaciones generales de la economía y sus efectos en los presupuestos, el ciclo estudiado evidencia dos grandes momentos económicos que dejaron su huella en la trayectoria general: las devaluaciones, tanto aquella del 2014 y la del 2017. En casi todos los presupuestos se ven los efectos de estos fenómenos. En primer lugar, estas devaluaciones empujaron a los presupuestos iniciales a actualizaciones súbitas, que en algunos casos se elevaron a más del 35%. De igual manera, los presupuestos en moneda constante vieron caídas: para el ejercicio siguiente a la devaluación del 2014 hubo una clara caída (rondando el 9%); para la “oficialización” del tipo de cambio de diciembre del 2015 hubo un pequeño aumento (4%); y para la devaluación del 2017, hubo una caída notable (12%).

¿Dónde se ha ubicado el sector defensa en este panorama? A primera vista, parece que se ha mantenido estable: pero ha sacrificado oportunidades de crecimiento, que se utilizaron para suplir pérdidas reales. Es decir, el aumento de casi el 20% de todo el sector Defensa, en términos reales para el 2017, permitió equiparar las caídas previas, pero no pudo evitar que los valores del 2018 estuvieran por debajo del 2015. Sin embargo, cuando se analiza el peso relativo del sector en todo el presupuesto nacional, se ve que se mantuvo relativamente constante la porción destinada a la Defensa. Muy similar ha sido el desempeño del Ministerio de Defensa, donde el aumento del 2017, paleó las caídas previas y llevó el presupuesto a su máximo histórico. Sin embargo en el 2018 el presupuesto no se mantuvo y retornó a valores del 2015.

Finalmente, la industria de la defensa ha sido duramente golpeada por las inclemencias económicas generales, y sus manifestaciones presupuestarias. La DGFM ha visto drásticas disminuciones presupuestarias en estos últimos años.

En el 2014-15 se inicia un período de disminución presupuestaria, que no se interrumpe ni morigera, hasta el 2018, en un descenso total de más del 60%, en moneda constante. El CITEDEF no presenta un panorama tan estrepitoso como el “Fabricaciones Militares”, puesto que su desempeño presupuestario se asemeja más al del Ministerio de Defensa: es decir, presenta una caída clara desde el 2014, que se revierte en el ejercicio del 2016 pero vuelve a mantener la tendencia a la baja en el 2018. Por último, los dos programas ministeriales de Mantenimiento y Producción para la Defensa, sufren recortes radicales durante el período estudiado (79% y 98% respectivamente).

De ello se desprende que el sector de la industria de la defensa fue particularmente damnificado por la coyuntura económica, ciertamente, como lo ha sido todo el sector defensa, que lejos de tener una reducción grosera en su sostenimiento, ha tenido estancamientos que han llevado al traslado de recursos hacia ciertas áreas como las previsionales, en desmedro de otras más primarias como las operativas o la infraestructura. Es decir, las disminuciones de los presupuestos de la industria de la defensa, en algunos casos, han servido para solventar otras áreas del Ministerio de Defensa, de manera de que la defensa pueda mantener su peso en el presupuesto general. De otra manera no se explicarían las notables reducciones en ciertas áreas, que no impactan en el total del Ministerio.



### PARTE III

#### APORTES, CONCLUSIONES Y DEBATES

##### **¿Qué es la industria de la defensa para la Argentina?**

La industria de la defensa son prototipos exitosos, son ensayos y experimentos, son propuestas y tesis, son escritos y reconfiguraciones, son cohetes que sobrevuelan el firmamento a velocidades sónicas, es la investigación y desarrollo, es financiación federal para institutos y universidades técnicas, son recursos humanos altamente capacitados, es historia, es trabajo y producción, es vinculación institucional entre academias, es vinculación internacional entre fuerzas armadas de todo el globo, es defensa nacional, es negocios internacionales, es promoción de la industria local.

La industria de la defensa puede ser recortada presupuestariamente, puede ser redireccionada a un segundo lugar, puede ser vendida o privatizada, o superada por la importación “llave en mano”, puede expulsar científicos y jóvenes investigadores, puede ser espacio de frustración de grandes funcionarios, puede ser un espectro de fallidos experimentaciones que no tienen apoyo para perfeccionarse, puede ser una carga sin destino para el no-equipamiento de las fuerzas armadas, es negociado y gastos superfluos. A veces es poco, y -si no se la piensa como insumo del desarrollo- puede ser menos.

En base a lo que se ha expuesto a lo largo del trabajo, y dadas las enormes oportunidades de la Argentina en el sector, propiciadas por las fortísimas bases estructurales y humanas, consideramos imperativo una amalgama urgente de visiones sobre la industria de la defensa, de carácter interpartidarios, es decir, una verdadera política de estado sobre el tema, que nos permita tener a la industria de la defensa como base para el verdadero desarrollo nacional.

##### **La industria de la defensa y el Mapa de Decisores**

Dada la trascendencia de la política, entonces es necesario que se encuentre en manos de personas capaces e involucradas para su debate, diseño, negociación, estructuración, implementación, desarrollo y evaluación. Y que dicha pericia se encuentre presente en todos los ámbitos de su evolución como política del Estado nacional, siendo particularmente cara al mismo por tratarse de una de las materias fundantes del Estado, como lo es la defensa nacional; incluso no limitando su concepción a este precepto, sino evolucionando a una Interagencialidad de modalidades siendo partícipe de la producción, del comercio internacional, del trabajo, de la energía, de la industria, del valor agregado, de la economía, del uso dual/civil; en definitiva, parte del desarrollo.

**Académicos:** La academia argentina de la Defensa está frente a una ventana de oportunidad incommensurable. La aglutinación que promueve la UNDEF -desde su creación- a los vastos institutos, escuelas y demás instituciones educativas y de investigación de la defensa, no tiene precedentes en la Argentina. Al ser una entidad de enorme valor histórico, en su sustento y al ser virtualmente la única universidad nacional que trata los temas de la defensa nacional, ¿cómo no debería tener como propia una línea de promoción de los asuntos de la industria de la defensa?

Si bien es cierto que existe esta temática en muchos programas de estudio, incluso hay carreras que abordan alguno de los aspectos, aún se adolece de una visión estratégica del tema y piense en el diseño de una política pública de Estado que vele por los múltiples aspectos de la industria de la defensa.

Esto, en este nivel, no debe significar tampoco uniformidad o censura a visiones diversas, o no oficiales: ¿dónde, si no en la Academia, han de darse todos los debates? Aquí se espera que se construyan los paradigmas, a partir de consensos, sobre la forma y el fondo de la industria de la defensa de la nueva década.

En este respecto, los decisores de la academia son personas que se permiten discurrir abiertamente sobre modelos contrapuestos, lo que debería ser una señal contundente en este respecto. Además, concuerdan fervientemente en la necesidad de que los nuevos decisores, de cualquier responsabilidad, tengan la pericia y el tino suficientes para ver más allá de una política puntual en sus carteras, y entiendan al sector como una apuesta general al desarrollo.

La verdadera promesa del sector es que en él reside, al ser el centro de la educación, el laboratorio de los próximos referentes del área.

**Ejecutivos:** Responsabilizar al Ministro de Defensa por las actuaciones en el área de la industria de la defensa no es siempre prudente. Si se tratase de una persona entendida en dichas cuestiones su accionar podría ser calificado, pero en el caso argentino, y en particular en el caso estudiado, es poca la pericia que puede adosársele al Ministro Martínez, el cual no participó muy acabadamente de las cuestiones de la Defensa, sino solo un par de años antes de ser ministro.

Esto, sin embargo, no quiere decir que la alta Administración Pública, no tenga responsabilidades, por tratarse de “funcionarios políticos”. Creemos que si hay un responsable del accionar de un ministro, o cualquiera de este tipo, lo es la misma política argentina. La política local es la que permite que, solo por el hecho de existir una necesidad de “negociación” política entre los partidos de la coalición deba “darse” (La

Nación, 2015) al miembro “acompañante” algún ministerio. Esta situación continuará mientras la política no evalúe como vital la cartera de Defensa, y sus políticas, como sí lo hace con Economía, Desarrollo Social, entre otras. Naturalmente esto ocurre por la baja intensidad del tema en la Agenda Pública; al no ser socialmente relevante, no genera interés por parte de los políticos. Esto es señalado por los mismos decisores ejecutivos (en este trabajo), particularmente los de niveles medios: mientras no se dimensiona verdaderamente la trascendentalidad de la defensa nacional como una política pública vital, no habrá mejoras en su conducción.

Esas mismas capas medias de funcionarios, como se ha expuesto, son las que verdaderamente trabajan, con mayor o menor éxito, en el desarrollo de las políticas. La industria de la defensa ha adolecido mucho los cambios de la gestión en 2015, pero no por pasar de algo malo a bueno, o viceversa, sino por la ruptura estrepitosa de los paradigmas, y de las visiones sobre el sector. En medio centenares de proyectos y programas quedan en jaque hasta que finalmente perecen por falta de apoyos, o pocas resistencias, o son rescatados, o quedan marginados para tener algún futuro mejor. Aquí, nuevamente, el desafío es general, y nacional, dotar al sector con un debate honesto sobre las posibilidades reales de futuro, teniendo en cuenta la historia, los valiosísimos recursos humanos, y las capacidades materiales instaladas. En definitiva, diseñar una verdadera política de estado, que de seguridad a técnicos, funcionarios y especialistas, en que su trabajo, estudios y proyectos tienen un norte claro.

El último de los preceptos de este apartado, es el presupuestario. Como se señalara oportunamente, los presupuestos son la materialización del apoyo a la política o al programa. Hemos visto, como en el diseño inicial y hasta la implementación, los presupuestos se han reducido drásticamente en todos los sectores vinculados a la industria de la defensa en el período estudiado. Las partidas no solo llegan morigeradas, respecto al original presupuestado, sino que no se indexan anualmente en términos superiores al envilecimiento de la moneda nacional o a las tasas inflacionarias, por lo que se culmina en valores reales menores cada año. Esta situación naturalmente responde a un contexto nacional complejo, pero parece dejar en situaciones dramáticas ciertas áreas clave de la industria de la defensa. Ante ello, funcionarios que chocan año a año con la negativa (producto de presupuestos magros) a sus proyectos nuevos, o siquiera al mantenimiento de los ya iniciados, se ven compelidos, en el mejor de los casos, a contentarse con soluciones postergadas o con “creatividad” presupuestaria a la hora de reorganizar

partidas para dar oxígeno a ciertas políticas. De lo contrario, se retiran de la función pública con la certeza de una colaboración fútil.

**Legislativos:** responsables de entender sobre el desarrollo general de las capacidades de la Defensa, los señores legisladores, tanto senadores como diputados, han demostrado gala de una paupérrima profundidad en sus tratativas. La mayoría de ellas, a propósito pocas en comparación con otras comisiones, trataban de asuntos de coyuntura o de aspectos alegóricos, conmemorativos o simbólicos. Algunos más trataban sobre los mismos temas, presentados por bancadas distintas.

Así como mereciera un comentario la pertenencia profesional del ministro, lo merecen los señores funcionarios de las comisiones (presidentes, vicepresidentes, y demás), los cuales, salvadas excepciones, tienen experiencia nula en la temática. En lo político, la presencia casi exclusiva de representantes de “Cambiemos” se realizó, nuevamente, en forma de sus socios de la UCR, y en el juego político “macro”: las negociaciones por la titularidad de las comisiones del Congreso, en ambas cámaras, se optó por “convenir” que la oposición, tenga el control de la Comisión de Defensa de Diputados, donde la exministra de Defensa era su presidenta y titular. Resta decir, que sí algunos, pero puntuales, casos de proyectos presentados en las contadas reuniones que se permitieron tener las comisiones durante los dos años estudiados, que sí trataron temas de la industria de la defensa. Como se dijera estos eran en un 95% atinentes a cuestiones políticas de coyuntura (ARA “San Juan” y FADeA). Solo uno o dos proyectos en verdad propusieron innovaciones de fondo en la industria de la defensa, con propuestas de desarrollo y aumento de las capacidades instaladas. Este panorama es bastante oscuro para un espacio de debate interpartidario que, en vez de abocarse al diseño de una política de estado multipartidista, se encuentra disminuido por el poco interés manifestado por los legisladores, los cuales muchas veces descansan en sus asesores para dirigir su atención a cuestiones más “urgentes” y se dejan guiar por sus recomendaciones, teniendo algún relevancia intermedia la materia, cuando acontecen situaciones calamitosas o de súbita notoriedad pública.

### **Visión Final.**

La República Argentina ya ha dado pruebas, en su historia, de las enormes capacidades de su industria de la defensa, donde grandes personalidades han forjado ese camino. El legado de Savio, Mosconi, De la Colina, Storni, San Marín, entre otros, ilumina el camino de las buenas prácticas en favor del desarrollo de la industria y la técnica argentinas.

Tengamos la esperanza en la capacidad local: de que existan todavía espacios, y personas, dispuestas a trabajar para el crecimiento del sector.

Pero, como se ha visto a lo largo de la tesis, no sólo es necesario conocer y fiscalizar a los funcionarios de turno, algunos más entendidos en el objeto que otros, sino que la batalla futura está en la educación. La gran deuda de la política argentina es la preparación de los funcionarios en todas las áreas, incluso en aquellas que alguien no tiene en consideración, es decir, adquirir la visión estratégica de preparar funcionarios y decisores para el futuro, que puedan llevar adelante tareas en los sectores de la industria de la defensa con los herramientas necesarias, y no sea una epopeya para unos pocos entendidos, y una moneda de cambio para algunos políticos; todo ello con independencia de su orientación político partidaria.

Y es en esta tarea en la que la centralidad de los decisores cobra importancia, pues son ellos los que, de una forma u otra, cada uno desde su dimensión o especialidad, contribuyen con el fortalecimiento del sector. Así como también las malas prácticas, el desconocimiento o la impericia significan retrocesos graves para el sector. Aquí residió el objetivo de esta tesis; poner de relieve la red de complejidades asociadas con la toma de decisiones y conducción de una política sumamente importante para el país. Pensar y debatir los desafíos y carencias, y reconocer, de esta manera, el origen de la posible solución.

Incluso más, es necesario, en este momento, tener la pericia estratégica de luchar por posicionar a la industria de la defensa como el sector a revalorizar en la arena política y en la opinión pública como un posible catalizador del desarrollo nacional. Pues, como tantas veces se ha dicho ya, “no se puede cuidar lo que no se quiere, y no se puede querer lo que no se conoce.” Esta es una política pública que puede derramar externalidades positivas en muchos sectores y, que los decisores, al frente de los espacios de legislación, pensamiento y ejecución de las políticas del sector, deben dimensionar adecuadamente.

.-.

## Entrevistas, Bibliografía y Fuentes de Información

### Entrevistas Realizadas (Fuentes Primarias)

1. **Dr. Julio C. Spota**, 2017, 22 de junio.
2. **Mg. Claudio Díaz**, 2017, 20 de septiembre.
3. **Brigadier Fabián H. Otero**, 2017, 15 de noviembre .
4. **CITEDEF, [Entrevistado Reservado]**, 2018, 21 de noviembre.
5. **Dr. Gabriel Urchipia**, 2018, 23 de octubre.

### Entrevistas Consultadas (Fuentes Secundarias)

1. **Ex ministro de Defensa Abg. José H. Jaunarena & Senador Abg. Nacional Ernesto F. Martínez**, 2017, 11 de noviembre. Radio Mitre.
2. **General de Brigada Carlos A. Podio**, 2017, agosto. Revista *Soldados*
3. **General de Brigada Agustín H. Cejas**, 2017, agosto. Revista *Soldados*

### Bibliografía y Fuentes de Información

Administración de Parques Nacionales. (01 de enero de 2008). *Reservas Naturales de la Defensa*. Recuperado el 12 de junio de 2019, de Administración de Parques Nacionales, Argentina: <https://www.parquesnacionales.gob.ar/areas-protegidas/reservasnaturalesdeladefensa/>

Ámbito Financiero. (30 de marzo de 2017). *El FpV insiste con interpelar a funcionarios del Gobierno por compra de armas a EE.UU.* Recuperado el 22 de junio de 2017, de ámbito.com: <http://www.ambito.com/877698-el-fpv-insiste-con-interpelar-a-funcionarios-del-gobierno-por-compra-de-armas-a-eeuu>

Bakshi, J. (2006). India-Russia Defence Co-operation. *Strategic Analysis*, 449-466.

Bernstein, B. (2000). Understanding Decisionmaking, US Foreign Policy, and the Cuban Missile Crisis. *International Security*, 25, 134-164.

Boletín Oficial de la República Argentina. (03 de febrero de 2016). *Decisión Administrativa 28/2016 - Designase Director de la Escuela de Defensa Nacional*. Recuperado el 12 de diciembre de 2019, de Boletín Oficial: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/140699/20160203>

Briones-Peñalver, A. J., Bernal-Conesa, J. A., & de Nieves-Nieto, C. (2017). Relaciones interorganizativas de la industria de defensa: su influencia en la innovación y cooperación y su efecto sobre la competitividad. *Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 20-37.

Cayuela Fernandez, J. (2000). Guerra, industria y tecnología. *Studia Historica*, 179-199.

Clarín. (03 de mayo de 2007). *Hoy arranca otro "Operativo Unitas"*. Recuperado el 19 de mayo de 2018, de Clarín.com: [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/hoy-arranca-operativo-unitas\\_0\\_rkDmMzbyCFl.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/hoy-arranca-operativo-unitas_0_rkDmMzbyCFl.html)

Clarín. (03 de noviembre de 2009). *Francia busca una cooperación industrial con Argentina en Defensa*. Recuperado el 12 de noviembre de 2019, de Clarín: [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/francia-busca-cooperacion-industrial-argentina-defensa\\_0\\_H1n-PVuApYg.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/francia-busca-cooperacion-industrial-argentina-defensa_0_H1n-PVuApYg.html)

- Clarín. (17 de diciembre de 2015). *El fin del cepo*. Recuperado el 28 de febrero de 2017, de Clarín: [https://www.clarin.com/economia/cepo\\_al\\_dolar-prat-gay-bcra-reservas\\_0\\_rJldZ1tvmg.html](https://www.clarin.com/economia/cepo_al_dolar-prat-gay-bcra-reservas_0_rJldZ1tvmg.html)
- Clarín. (03 de marzo de 2016). *Detectan que faltan millones de municiones en fabricaciones militares*. Recuperado el 14 de enero de 2019, de Clarín.com: [https://www.clarin.com/politica/detectan-millones-municiones-fabricaciones-militares\\_0\\_4y8ATF62l.html](https://www.clarin.com/politica/detectan-millones-municiones-fabricaciones-militares_0_4y8ATF62l.html)
- Clarín. (27 de agosto de 2017). *Evalúan alquilar cazas F-5 a Brasil para la defensa aérea durante la cumbre del G-20*. Recuperado el 10 de enero de 2018, de Clarín.com: [https://www.clarin.com/politica/evaluan-alquilar-combate-brasil-defensa-aerea-20\\_0\\_SyQ-oXCd-.html](https://www.clarin.com/politica/evaluan-alquilar-combate-brasil-defensa-aerea-20_0_SyQ-oXCd-.html)
- Clarín. (23 de noviembre de 2017). *Submarino ARA San Juan: la Armada investiga si hubo una explosión el día de la desaparición*. Recuperado el 25 de agosto de 2018, de Clarín.com: [https://www.clarin.com/sociedad/submarino-ara-san-juan-armada-investiga-explosion-dia-desaparicion\\_0\\_HkYrzmEeG.html](https://www.clarin.com/sociedad/submarino-ara-san-juan-armada-investiga-explosion-dia-desaparicion_0_HkYrzmEeG.html)
- Clarín. (25 de septiembre de 2017). *Tras 13 años, los Cascos Azules dejan la misión de paz en Haití*. Recuperado el 12 de julio de 2018, de Clarín.com: [https://www.clarin.com/politica/13-anos-cascos-azules-dejan-mision-paz-haiti\\_0\\_SkFxTRlib.html](https://www.clarin.com/politica/13-anos-cascos-azules-dejan-mision-paz-haiti_0_SkFxTRlib.html)
- Colegio Militar de la Nación. (17 de febrero de 2017). *Noticias*. Recuperado el octubre de 2018, de Colegio Militar: [https://www.colegiomilitar.mil.ar/esp/actividades-noticias\\_2017-006.html](https://www.colegiomilitar.mil.ar/esp/actividades-noticias_2017-006.html)
- da Ponte, A. (2010). Desarrollo tecnológico e industrias para la defensa en la Argentina. *Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia*, 33-56.
- da Ponte, A. (2016). *POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO AUTÓNOMO EN CONTEXTOS DESFAVORABLES: LA INDUSTRIALIZACIÓN DEL SECTOR PETROLERO (1922-1930) Y NUCLEAR (1950-1983) ARGENTINO*. Buenos Aires: FADENA-UNDEF.
- da Ponte, A., & Ocón, A. L. (2016). *Industria y Defensa*. Buenos Aires, Argentina: 1884 - Círculo Militar.
- Diputados. (04 de noviembre de 2016). *7823-D-2016*. Recuperado el 12 de diciembre de 2019, de Proyectos · Cámara de Diputados: <http://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=7823-D-2016&tipo=LEY>
- Diputados UCR. (27 de junio de 2016). *Héctor “Cachi” Gutiérrez – becas universitarias para jóvenes que habiten en Malvinas*. Recuperado el 22 de diciembre de 2017, de Diputados UCR: <http://diputados.ucr.org.ar/hector-cachi-gutierrez-becas-universitarias-para-jovenes-que-habiten-en-malvinas/>
- Diputados UCR. (02 de Marzo de 2017). *Héctor Gutiérrez – “Criticar una resolución por el sólo hecho de ser malintencionados”*. Recuperado el 22 de diciembre de 2017, de Diputados UCR: <http://diputados.ucr.org.ar/hector-cachi-gutierrez-criticar-una-resolucion-por-el-solo-hecho-de-ser-malintencionados/>
- Eissa, S. G. (2013). Redefiniendo la defensa: posicionamiento estratégico defensivo regional. *Revista SAAP*, 41-64.
- El Cronista. (15 de junio de 2017). *Dujovne: “Este año el gasto público va a tener un crecimiento negativo”*. Recuperado el 12 de diciembre de 2019, de El Cronista: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Dujovne-Este-ano-el-gasto-publico-va-a-tener-un-crecimiento-negativo-20170615-0060.html>

- El Litoral. (05 de abril de 2016). *Allanaron Fabricaciones Militares y se confirma el faltante de municiones*. Recuperado el 12 de marzo de 2019, de El Litoral:  
[http://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/128345-allanaron-fabricaciones-militares-y-se-confirma-el-faltante-de-municiones](http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/128345-allanaron-fabricaciones-militares-y-se-confirma-el-faltante-de-municiones)
- El Mercurio. (28 de mayo de 2007). *20 buques en ejercicios Teamwork South 2007*. Recuperado el 12 de abril de 2018, de El Mercurio de Antofagasta:  
[http://www.mercurioantofagasta.cl/prontus4\\_noticias/site/artic/20070528/pags/20070528082522.html](http://www.mercurioantofagasta.cl/prontus4_noticias/site/artic/20070528/pags/20070528082522.html)
- El Telégrafo. (03 de septiembre de 2015). *Argentina lanza becas universitarias para residentes en Islas Malvinas*. Recuperado el 25 de abril de 2019, de eltelegrafo:  
<https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/1/argentina-lanza-becas-universitarias-para-residentes-en-islas-malvinas>
- Época. (02 de agosto de 2006). *Embajador ruso ofreció a Garré una "cooperación técnico-militar"*. Recuperado el 12 de septiembre de 2019, de Época:  
<http://diarioepoca.com/113069/Embajador-ruso-ofreciendo-a-Garré-una-cooperación-técnico-militar>
- Etzioni, A. (1967). Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making. *Public Administration Review*, 25(5), 385-392.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y solución. *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*, 35(140), 529-562.
- Expediente Político. (24 de noviembre de 2017). *Congreso: las comisiones de Defensa se juntaron menos de 15 veces en 2017*. Recuperado el 04 de enero de 2019, de Expediente Político:  
<http://www.expedientepolitico.com.ar/congreso-entre-senado-y-diputados-la-comision-de-defensa-se-junto-menos-de-15-veces-en-el-ano/>
- Graber, D. A. (1982). Executive Decision-Making. *Proceedings of the Academy of Political Science*, 34(4), 75-87.
- Hollis, M., & Smith, S. (1990). *Explaining and Understanding International Relations*. Londres: Oxford University Press.
- Infobae. (14 de abril de 2009). *El Gobierno intensifica la cooperación militar con Alemania*. Recuperado el 10 de octubre de 2018, de Infobae:  
<https://www.infobae.com/2009/04/14/442278-el-gobierno-intensifica-la-cooperacion-militar-alemania/>
- Infobae. (30 de enero de 2016). *Lujo, juventud e inexperiencia: el perfil de los camporistas que manejaban Fabricaciones Militares*. Recuperado el 14 de junio de 2018, de Infobae:  
<https://www.infobae.com/2016/01/31/1786674-lujo-juventud-e-inexperiencia-el-perfil-los-camporistas-que-manejaban-fabricaciones-militares/>
- Infobae. (22 de abril de 2017). *Diputados radicales denunciaron a Aldo Rico por no arrepentirse del levantamiento carapintada*. Recuperado el 30 de junio de 2018, de Infobae:  
<https://www.infobae.com/politica/2017/04/22/diputados-radicales-denunciaron-a-aldo-rico-por-no-arrepentirse-del-levantamiento-carapintada/>
- Infobae. (24 de enero de 2018). *Luego de 13 años, finalizó la participación argentina en la misión de paz en Haití*. Recuperado el 01 de diciembre de 2018, de Infobae:  
<https://www.infobae.com/politica/2017/11/01/luego-de-13-anos-finalizo-la-participacion-argentina-en-la-mision-de-paz-en-haiti/>
- InfoDefensa. (06 de octubre de 2010). *Argentina firma un acuerdo de cooperación Industrial en Defensa con Italia*. Recuperado el 12 de agosto de 2017, de InfoDefensa.com:

<http://www.infodefensa.com/latam/2010/10/06/noticia-argentina-firma-un-acuerdo-de-cooperacion-industrial-en-defensa-con-italia.html>

INVAP. (01 de enero de 2017). *Radar Primario Argentino 3D (RPA)*. Recuperado el 07 de diciembre de 2018, de INVAP: <http://www.invap.com.ar/es/espacial-y-gobierno/proyectos-de-gobierno/radar-primario-argentino-3d-rpa.html>

IPS. (28 de febrero de 2008). *DEFENSA: Argentina y Brasil abren era de cooperación militar*. Recuperado el 03 de agosto de 2018, de IPS · Inter Press Service: <http://www.ipsnoticias.net/2008/02/defensa-argentina-y-brasil-abren-era-de-cooperacion-militar/>

La Capital. (05 de noviembre de 2017). *Cambiamos y el PJ ya batallan en el Senado por ser primera minoría*. Recuperado el 13 de junio de 2019, de La Capital de Mar del Plata: <http://www.lacapitalmdp.com/cambiamos-y-el-pj-ya-batallan-en-el-senado-por-ser-primera-minoria/>

La Nación. (15 de noviembre de 2015). *Cambiamos se prepara para cubrir 10.000 cargos*. Recuperado el 02 de abril de 2017, de La Nación: <https://www.lanacion.com.ar/1842788-cambiamos-se-prepara-para-cubrir-10000-cargos>

La Nación. (20 de mayo de 2015). *Fabricaciones Militares hará mil vagones para el Belgrano Cargas*. Recuperado el 12 de diciembre de 2018, de La Nación: <https://www.lanacion.com.ar/economia/fabricaciones-militares-hara-mil-vagones-para-el-belgrano-cargas-nid1794275>

La Nación. (15 de octubre de 2015). *Nilda Garré deja la OEA: ya tiene garantizada su banca de diputada*. Recuperado el 21 de octubre de 2019, de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1840469-nilda-garre-deja-la-oea-ya-tiene-garantizada-su-banca-de-diputada>

La Nación. (19 de mayo de 2016). *Batalla por el control de la Universidad de Defensa: el Ministerio quiere desplazar al rector y se dan maestrías paralelas*. Recuperado el 04 de diciembre de 2018, de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1899655-conflicto-universidad-de-la-defensa-nacional>

La Nación. (28 de marzo de 2016). *Cancillería presentó el nuevo límite exterior de la Plataforma Continental Argentina, con un 35% más de superficie*. Recuperado el 12 de abril de 2018, de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1883832-cancilleria-presento-el-nuevo-limite-exterior-de-la-plataforma-continental-argentina-con-un-35-mas-de-superficie>

La Nación. (13 de marzo de 2016). *El Gobierno denunciará el faltante de municiones detectado en Fabricaciones Militares*. Recuperado el 12 de abril de 2018, de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1879431-el-gobierno-denunciara-el-faltante-de-municiones-detectado-en-fabricaciones-militares>

La Nación. (11 de Septiembre de 2016). *Eugenio Burzaco se retractó y negó que haya miembros de Estado Islámico en la Argentina*. Recuperado el 08 de enero de 2019, de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1936807-eugenio-burzaco-nego-que-haya-miembros-de-estado-islamico-en-la-argentina>

La Nación. (11 de septiembre de 2016). *Eugenio Burzaco: "Hemos detectado argentinos que se han formado en Estado Islámico"*. Recuperado el 08 de enero de 2018, de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1936764-eugenio-burzaco-hemos-detectado-argentinos-que-se-han-formado-en-el-estado-islamico>

La Nación. (07 de junio de 2016). *Imputaron al matrimonio de La Cámpora que controlaba Fabricaciones Militares por defraudación a la administración pública*. Recuperado el 22 de mayo de 2018, de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1906546-imputaron-al-matrimonio-de-la-campora-que-controlaba-fabricaciones-militares>

- La Nación. (1 de agosto de 2016). *Mauricio Macri llamó a las Fuerzas Armadas a cumplir "un rol preponderante en esta nueva etapa"*. Recuperado el 01 de agosto de 2017, de La Nación: <https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio-macri-llamo-a-las-fuerzas-armadas-a-cumplir-un-rol-preponderante-en-esta-nueva-etapa-nid1923846>
- La Nación. (14 de marzo de 2017). *Fadea, con planes para seguir y bajar cada vez más su déficit*. Recuperado el 20 de enero de 2018, de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1993000-fadea-con-planes-para-seguir-y-bajar-cada-vez-mas-su-deficit>
- La Nación. (01 de abril de 2017). *Lousteau se desligó de gestiones por la compra de armas*. Recuperado el 06 de diciembre de 2018, de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/2002521-lousteau-se-desligo-de-gestiones-por-la-compra-de-armas>
- La Nación. (10 de agosto de 2017). *Santiago Nicolás Igon*. Recuperado el 12 de abril de 2020, de LA NACION: <http://www.lanacion.com.ar/santiago-nicolas-igon-t59393>
- La Voz. (30 de mayo de 2007). *El Ministerio de Defensa avanza en un proyecto de cooperación con Brasil para la industria aeronáutica*. Recuperado el 18 de junio de 2019, de La Voz 901: [http://www.lavoz901.com/despachos.asp?cod\\_des=40707](http://www.lavoz901.com/despachos.asp?cod_des=40707)
- Lindblom, C. (2006). La ciencia de "salir de paso". En L. F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas públicas*. Ciudad de México: Grupo Editor.
- Linder, S., & Peters, G. (1989). Instruments of Government: Perceptions and. *Journal of Public Policy*, 9(1), 35-58.
- Llenderozas, E., & Finkielsztoyn, M. (2013). Estudios de Política Exterior: teorías, enfoques y debates. En E. Llenderozas, *Relaciones Internacionales: Teorías y Debates* (págs. 167-195). Buenos Aires: Eudeba.
- Llenderozas; Elsa, & Pacheco Gaitán, G. (2007). Los Ministerios de Defensa en las Américas: el Tiempo de la Transformación. *RESDAL*, 15-31.
- LMNeuquen. (10 de diciembre de 2008). *Garre busca comprar las acciones de Lockheed-Martin en Córdoba*. Recuperado el 09 de abril de 2017, de lmneuquen.com: <https://www.lmneuquen.com/garre-busca-comprar-las-acciones-lockheed-martin-cordoba-n12929>
- Marraldi, A., Archenti, N., & Piovani, J. I. (2007). *Metodologías de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Emecé.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mesquida, F. (31 de Marzo de 2017). *La Argentina dejará de fabricar vagones de carga por "esfuerzo fiscal"*. Recuperado el 01 de 04 de 2018, de InfoCampo: <http://www.infocampo.com.ar/la-argentina-dejara-de-fabricar-vagones-de-carga-por-esfuerzo-fiscal/>
- Ministerio de Economía. (2019). *¿Qué abarca el Presupuesto de la APN?* Recuperado el 10 de julio de 2018, de <https://www.economia.gob.ar/consulta/detallado/adm.html>: <https://www.economia.gob.ar/consulta/detallado/adm.html>
- Montenegro, E. G. (2013). "Más vale pájaro en mano que cien volando. La implementación del control político civil sobre las fuerzas armadas. La experiencia argentina 2005-2010. Entre la voluntad política y las limitaciones prácticas". En D. Pion-Berlin, & J. M. Ugarte, *Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina* (págs. 195-226). Buenos Aires.
- Oszlak, O. (Julio de 1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *CLACSO*, 8, 1-32.

- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Página/12. (26 de febrero de 2017). *Con la puerta abierta para el espionaje interno*. Recuperado el 15 de septiembre de 2019, de Página/12: <https://www.pagina12.com.ar/22494-con-la-puerta-abierta-para-el-espionaje-interno>
- Página\12. (29 de enero de 2016). *El PRO y la fábrica de producir despidos*. Recuperado el 01 de marzo de 2019, de Página\12: La degradación de la democracia
- Parlamentario. (21 de abril de 2017). *Radicales denunciaron penalmente a Aldo Rico*. Recuperado el 14 de diciembre de 2018, de parlamnetario.com: <http://www.parlamentario.com/noticia-100432.html>
- Parlamentario. (26 de enero de 2018). *Cómo trabajaron las comisiones del Senado en 2017*. Recuperado el 17 de junio de 2018, de parlamentario: <http://www.parlamentario.com/noticia-107170.html>
- Perfil. (02 de marzo de 2017). *Vuelos a Malvinas: crece la tensión con Brasil y Cancillería espera respuestas*. Recuperado el 06 de noviembre de 2018, de Perfil.com: <http://www.perfil.com/internacional/cancilleria-argentina-espera-respuestas-por-los-vuelos-a-malvinas-con-escala-en-brasil.phtml>
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time*. New Jersey: Princeton University Press.
- Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder y socialismo*. Madrid: Siglo XXI.
- Radio Mitre. (29 de noviembre de 2017). "Argentina ha perdido el control de sus espacios soberanos". Recuperado el 12 de junio de 2018, de Jorge Fernández Díaz: <https://jorgefernandezdiaz.cienradios.com/argentina-perdido-espacios-soberanos/>
- Redacción Rosario. (06 de junio de 2010). *Garré analiza dotar de propulsión nuclear a buques de la Armada*. Recuperado el 12 de noviembre de 2017, de Redacción Rosario: <https://redaccionrosario.com/2010/06/04/8595/>
- Rodriguez, S. (23 de Noviembre de 2015). *Los nombres para el gabinete*. Recuperado el 05 de 03 de 2018, de Página/12: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-286724-2015-11-23.html>
- Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. *Anuario de Integración*, 19-63.
- Sartori, G. (1981). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Universidad.
- Sepúlveda, I., & Alda, S. (2008). *La Administración de la Defensa en América Latina*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado - UNED.
- Simon, H. (1959). Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science. *American Economic Association*, 253-283.
- Simon, H. (1965). Administrative Decision Making. *Public Administration Review*, 25(1), 31-37.
- Skinner, B. (1974). *Sobre el Conductismo*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Snyder, R., Bruck, H., & Sapin, B. (1962). *Foreign Policy Decision-Making*. New York: Free Press of Glencoe.
- Sputnik. (31 de marzo de 2017). "Pedido de armas de Argentina no responde a ninguna lógica". Recuperado el 12 de marzo de 2018, de Sputnik: <https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201703311068010476-pedido-armas-consulta-argentina-rossi/>

- Télam. (06 de noviembre de 2015). *Se puso en funcionamiento el tercer radar primario argentino*. Recuperado el 01 de abril de 2019, de Telam: <http://www.telam.com.ar/notas/201511/126230-rdar-invap-investigacion-defensa-aeropuertos-seguridad.html>
- Télam. (07 de junio de 2016). *Investigan al ex interventor de Fabricaciones Militares y su pareja por defraudación*. Recuperado el 03 de julio de 2018, de Telam: <http://www.telam.com.ar/notas/201606/150418-investigacion-ex-interventor-fabricaciones-militares-defraudacion.php>
- Télam. (27 de noviembre de 2017). *El titular de la comisión de Defensa del Senado dijo que mañana se reunirá con Aguad*. Recuperado el 13 de julio de 2018, de Télam.com: <http://www.telam.com.ar/multimedia/audios/29721-el-titular-de-la-comision-de-defensa-del-senado-dijo-que-manana-se-reunira-con-aguad/>
- Thwaites Rey, M. (2005). Estado: ¿Qué Estado? En M. T. Rey, & A. López, *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. (págs. 21-41). Buenos Aires: Prometeo.
- UNDEF. (17 de julio de 2017). *Reunión del Consejo de Dirección en la sede de la UNDEF*. Recuperado el 04 de enero de 2019, de UNDEF: <http://www.undef.edu.ar/reunion-del-consejo-de-direccion-en-la-sede-de-la-undef/>
- Vertz, L., & Fren dreis, J. (1988). A Model of Decision Making and the Public Service Professional. *Political Behavior*, 77-93.

TESIS DE MAESTRÍA EN DEFENSA NACIONAL, ESCRITA POR EL LICENCIADO EUGENIO KOUTSOVITIS (D.N.I. 38.305.016), EN EL 2020, EN LA CIUDAD DE CASEROS, PROVINCIA DE BUENOS AIRES, REPÚBLICA ARGENTINA.