



TRABAJO FINAL INTEGRADOR

TEMA:

EDUCACIÓN PROFESIONAL MILITAR

TÍTULO:

PROFESIONALIZACIÓN MILITAR ARGENTINA DEL SIGLO XXI

AUTOR: MAYOR (EA) FEDERICO MIRANDA GROPPA

TUTOR: CORONEL (R) VGM ALBERTO APARICIO

Año 2023

Resumen

Durante las últimas décadas del Siglo XX y lo transcurrido del Siglo XXI las Fuerzas Armadas buscaron la inscripción del Sistema de Educación Militar en el Sistema de Educación Nacional. Este fenómeno se produjo (y continúa) con la alternancia entre períodos de mayor y menor autonomía en el nivel operacional.

Este nivel ha tenido distintos grados de participación en las decisiones sobre el tema educativo castrense, y, para determinarlos se efectuará el análisis de la producción académica actual estimulada por los niveles estratégico nacional y estratégico militar, a la vez que se hará lo propio en el ámbito conjunto, o de nivel operacional. Existen decisiones cuya iniciativa es de génesis operacional, otras originadas en el nivel estratégico militar, y otras provenientes directamente desde la estrategia nacional.

La investigación considera la producción académica actual sobre el tema; el marco normativo constituido por leyes, decretos, resoluciones ministeriales y otras resoluciones administrativas; y los documentos internos de las FFAA en relación con el fenómeno que se estudia, tales como estatutos, directivas, órdenes, y otros documentos similares. Adicionalmente, se estudiarán los documentos de trabajos de aquellas situaciones de trabajo colectivo efectuado por especialistas, tales como seminarios, talleres, consejos consultivos, etc.

Este trabajo permite visualizar aquellos acontecimientos que representan hitos de la inserción del Sistema de Educación Militar al Sistema de Educación Nacional, a la vez que permite incorporar reflexiones sobre la participación del nivel operacional en cada uno de estos.

Palabras Clave: Educación militar – Sistema de educación militar – Educación Fuerzas Armadas – Adiestramiento – Profesionalización militar

Tabla de Contenidos

Introducción.....	1
Capítulo I. Descripción de hechos.....	7
Capítulo II. Análisis de hechos.....	14
Conclusiones.....	24
Bibliografía y referencias	27

Introducción

La profesionalización de las Fuerzas Armadas constituye un fenómeno social resultante de una serie de hechos que hacia el final del Siglo XX comienzan a estar cada vez más presentes en la producción académica sobre temas militares. Algunos de estos hechos no forman parte del objeto de estudio, sin embargo, es importante tenerlos presentes, por cuanto recrean circunstancias que favorecen la ocurrencia del fenómeno. Este trabajo describe, analiza y relaciona una serie de hechos, desde las primeras modificaciones estatutarias en los Institutos de Formación Básica de las FFAA bajo el amparo interino de la Ley 17.778 de Universidades Provinciales, hasta el funcionamiento del Sistema de Educación Militar posterior a la creación de la Universidad de la Defensa Nacional (en adelante UNDEF). Se consideran hechos como los cambios que genera la Ley 24.521 de Educación Superior (en adelante LES), el estímulo de profesionalización militar manifiesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, hasta los vínculos que se fueron abriendo paso entre las instituciones militares y las académicas, todas situaciones que recrean, cuanto menos en el ámbito regional, circunstancias que favorecen la jerarquización de la carrera militar.

En el caso argentino, estos hitos permiten conocer el proceso de profesionalización de las FFAA, sus necesidades, su origen, sus principales actores, y la evolución geográfica e históricamente situada desde el fin del mundo bipolar¹ hasta pasadas dos décadas del Siglo XXI.

La producción académica existente permite encontrar de manera dispersa lo que este trabajo describe y explica de manera coherente y relacional, de cuyo resultado se espera una representación real y actual de la inscripción del Sistema de Educación Militar en el Sistema de Educación Nacional, a la vez que determina en qué medida los cambios son de origen autónomo o heterónimo según se trate de cambios estimulados por el nivel operacional, nivel de estrategias sectoriales, o bien su origen sea el nivel estratégico nacional.

Durante la década de 1990 se produjeron una serie de cambios en el ámbito de la defensa, muchos de los cuales guardan estrecha relación con la educación profesional militar. El Siglo XXI, sin embargo, cuenta con una mayor frecuencia de decisiones que

¹ El final de la guerra fría obliga a los estados a repensar el diseño y despliegue de sus FFAA, su equipamiento, su organización, y consiguientemente sus necesidades educativas.

impactan sensiblemente en el ámbito castrense. La presente investigación considera a todos aquellos autores que se hayan referido a los acontecimientos, necesidades y carencias del sistema de educación militar en el período considerado.

Existen algunos antecedentes incluso previos al período considerado que permiten visualizar el camino que condujo al fenómeno que para la presente investigación será denominado: profesionalización militar del Siglo XXI.

El trabajo se suma a la producción académica sobre períodos anteriores en cuyos objetos de estudio se produjeron fenómenos similares. Entre estos se pueden considerar el período conocido como “de organización nacional” en el cual se produjeron importantes cambios en la órbita castrense, el más importante en relación con la educación profesional militar es la creación del Colegio Militar de la Nación y la Escuela Naval Militar. Otro ejemplo de etapa que puede ser denominada “de profesionalización militar” es la que tiene oportunidad a comienzos del Siglo XX, cuyos principales hechos son las leyes del Servicio Militar Obligatorio de 1901, Orgánica del Ejército y de la Marina de Guerra de 1905 y de Cuadros y Ascensos de 1915. Posteriormente el período entre guerras y otros que no serán descriptos, como se dijo, ya fueron investigados y se ubican temporalmente distantes del período considerado.

Lo expresado permite afirmar que los hechos sociales que son objeto de la presente investigación constituyen un nuevo período susceptible de ser denominado “de profesionalización militar”.

En la década de 1990 comienzan a articularse los plazos para que sea jerarquizado el egreso de los institutos de formación de suboficiales a bachiller o equivalente, y de grado universitario para oficiales². Esta discusión evidentemente revestía importancia en el momento histórico y político por cuanto fue llevada al plano legislativo, donde finalmente se incorpora al tratamiento de la Ley de Restructuración de las FFAA (Honorable Congreso de la Nación, 1998, 4 de agosto).

La respuesta de los Institutos de Formación de las FFAA (en adelante IUFFAA) a la mencionada norma fue la adecuación de las carreras y la materialización de los títulos correspondientes al momento del egreso como suboficiales y oficiales. Adicionalmente fueron necesarias otras acciones en relación con la titulación de grado, por cuanto se debía hallar la solución para los oficiales egresados antes de 1998, que no contaron con la titulación mínima para acceder a los posgrados que se adquieren como alumno de las

² Para ascenso a oficial superior: coronel y general.

escuelas superiores de guerra específicas³. Tomamos como ejemplo la solución adoptada por el Ejército Argentino, que ofreció a estas promociones la posibilidad de articular los estudios de la Escuela Superior de Guerra con una carrera de grado, la licenciatura en estrategia y organización, oferta que finalizó en 2013 con el ingreso de la primera promoción de oficiales egresados del CMN con título de grado. (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, 2011)

La escasa cantidad de antecedentes mencionados obedece al carácter sintético del presente trabajo, por lo que quedan fuera una gran cantidad de sucesos similares que podrán ser ampliados por el lector. Lo que se destaca es la forma en que se recrearon las circunstancias que propiciaron el fenómeno que denominamos: profesionalización de las FFAA en el Siglo XXI.

El interés por el tema se circunscribe a poco más de una decena de autores cuya producción académica es puesta en diálogo con los objetivos de la presente investigación, y, en tal sentido, tanto los antecedentes, como el estado actual, difícilmente pueden ser separados de los documentos que integran el objeto de estudio, aspecto que queda evidenciado en el planteo del problema, los objetivos de investigación y en la metodología del campo disciplinar empleada.

El estado actual se compone de una serie de hechos sociales ordenados cronológicamente cuyas fuentes se constituyen sobre la base de la producción académica aún publicada en el Siglo XXI, a la que se adiciona una serie de documentos de carácter institucional o autores corporativos, como leyes, resoluciones ministeriales, informes y documentos internos de los niveles considerados.

Sobre los autores, es preciso recordar que el interés por la producción académica sobre temas de educación en el ámbito de las FFAA es escaso, sin embargo, existen investigaciones que permiten dar continuidad en la aplicación del método científico del campo disciplinar. Se buscarán las publicaciones de aquellos actores cercanos al fenómeno por su labor en la función pública en materia educación o defensa, y aquellos que, sin estar directamente relacionados hayan mostrado su interés por aproximarse al tema desde la metodología de las ciencias sociales.

Considerando principalmente las dos primeras décadas del Siglo XXI, los temas centrales que configuran perspectivas comunes podrían resumirse en: la identidad castrense, la reforma de aspectos militares con mayor y menor impacto en la formación,

³ Como parte del plan de carrera, los oficiales egresados de los IUFFAA cursan posgrados en la Escuela Superior de Guerra del Ejército, la Armada o la Fuerza Aérea según corresponda.

el pensamiento intrainstitucional, la memoria sobre el pasado reciente y derechos humanos, impacto y alcance de la llegada de políticas de género, la moral, la familia militar y los derechos asociados, la identificación colectiva con ciertos valores y creencias, su vigencia y secularización, la calidad académica y las interacciones con la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, la industria de la defensa, la justicia militar y otros asuntos jurídicos, el lugar de poder que se asigna a las instituciones, su autonomía/heteronomía y socialización.

Sobre los documentos de carácter institucional que corresponden al objeto de estudio, en su mayoría permiten dar cuenta de una serie de hechos relevantes al fenómeno, un ejemplo es el Informe de la Primera Ronda de Discusiones del ciclo denominado la Defensa Nacional en la Agenda Democrática, cuya finalidad radicó en la creación de un ámbito de participación de civiles, militares y académicos en la formulación de políticas de defensa. (Ministerio de Defensa, 2003)

Otros hechos de importancia que permiten visualizar la participación de distintos actores son el Consejo Consultivo para la Reforma de la Educación de las Fuerzas Armadas, la creación de la Coordinación de Educación y Formación del Ministerio de Defensa y posteriormente la creación de la Subsecretaría de Formación, el seminario - taller de articulación de los Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas, el seminario internacional de integración de la formación militar en la educación superior universitaria del siglo XXI y el Comité de Modernización de la Formación Profesional Militar de Oficiales de las Fuerzas Armadas Argentinas. (Ministerio de Defensa, 2008)

A las oportunidades de reunión de distintos actores descriptas en el párrafo precedente debe sumarse la toma de distintas decisiones relacionadas, como la creación de la Escuela de Guerra Conjunta de las FFAA, el Centro Educativo de las FFAA, las distintas reformas de los planes de estudio para oficiales y suboficiales, la estandarización impuesta a las institutos para efectuar presentaciones, la creación del sistema de información estadística de educación para la Defensa, el convenio marco de cooperación entre las Fuerzas, el dictado de un curso conjunto de instructores militares, y otros acontecimientos de similar naturaleza que serán desarrollados a partir del análisis y síntesis de distintas fuentes primarias, como las resoluciones ministeriales, decretos presidenciales y otros documentos. De este modo queda descripto el estado del tema a propósito de dos categorías de análisis, la producción académica a cargo de distintos autores, y hechos relacionados con trabajo individual y colectivo de distintos actores sociales y sus consecuentes decisiones con impacto en el marco normativo.

El problema de investigación se circunscribe a la participación de los actores y los principales hechos en torno a la integración del Sistema de Educación Militar al Sistema de Educación Nacional, a la vez que la aproximación al mismo se hará dando cuenta de la perspectiva del Nivel Operacional frente a cada circunstancia del objeto de estudio.

El trabajo describe los hechos más relevantes de conducción política de la Defensa en materia educativa del Siglo XXI, analizando y explicando la relación entre las decisiones de la estrategia nacional, sectorial, operacional y táctica, y explicando en qué medida ejerce autonomía el nivel operacional.

El alcance de la investigación se extiende desde el estado actual, hasta el análisis y explicación de los hitos que se relacionan con la inserción del Sistema de Educación Militar en el Sistema de Educación Nacional, provenientes de distintas fuentes, empleando categorías de análisis y poniendo en diálogo los hechos con los objetivos de investigación.

Es preciso anticipar que los hechos que componen el objeto de estudio no son analizados en el campo de la práctica, sino que se observan a través la producción académica existente y los documentos denominados “objeto”, tales como leyes, decretos, resoluciones ministeriales, documentos de trabajo, informes de gestión, informes de evaluación, estatutos, proyectos educativos y otros documentos similares. Lo expresado podrá ser interpretado por otros investigadores como una oportunidad para dar continuidad a su interés académico, por cuanto restará comprobar el cumplimiento de las decisiones que el presente trabajo ordena, relaciona y explica.

La contribución del trabajo al campo disciplinar radica en la profundidad con que se aborda el tema a partir del patrimonio documental que constituyen las fuentes primarias, la reflexión que permite relacionarlos y la forma en que queda ordenada y contextualizada la secuencia de los hechos que componen en fenómeno en estudio. Completa un área de vacancia y la resultante será un avance sustantivo al conocimiento del tema. La educación profesional militar del período considerado queda definida en concepto de aporte teórico, como un nuevo proceso de profesionalización de las FFAA.

En relación con la posibilidad de materializar aportes prácticos con la presente investigación, debe considerarse la conveniencia de incluir algunos de los temas abordados en las cátedras de educación que corresponden al ciclo de formación del Oficial de Estado Mayor, a la vez que el trabajo constituye una herramienta para quienes se ocupan de la autoevaluación y evaluación institucional externa, la acreditación de carreras, asesoramientos al Estado Mayor Conjunto de las FFAA (en adelante

EMCFFAA) y a los Ministerios de Defensa y Educación de la Nación. Este trabajo constituye una guía cronológica de hechos puestos en diálogo entre sí, y con el fenómeno que constituye la reforma del Sistema de Educación Militar en el período considerado.

El objetivo de la investigación es analizar los principales hechos que generaron cambios en la educación profesional militar y explicar el grado de autonomía/heteronomía en las decisiones del EMCFFAA. Estará dividido en dos partes, inicialmente se analizan y describen los principales hechos que produjeron cambios, y luego se explican tanto el origen de los cambios como la participación del cada nivel de la conducción.

La perspectiva metodológica corresponde al campo disciplinar de las ciencias sociales, el enfoque de investigación es cualitativo y el método deductivo. El abordaje del objeto de estudio parte de las categorías de análisis en las que se agrupan las categorías nativas, es decir, se agrupan por afinidad distinto tipo de fuentes según su similitud, en bibliografía para la conformación del estado del arte, y en documentos objeto para el análisis, síntesis y tesis del fenómeno en torno al cual se encuentra el problema.

Adicionalmente, corresponde crear categorías de análisis según se trate de aportes provenientes de la producción académica, aportes provenientes de hechos que obran manifiestos en documentos de trabajo o similares, y documentos normativos que originan los cambios que resultan de interés para la investigación. Es decir, autores o investigadores que se ocuparon del tema; por otra parte, seminarios, talleres, consejos consultivos, mesas de trabajo y circunstancias colectivas similares; y finalmente aquellos documentos ejecutivos tal como leyes, decretos, resoluciones y otros, quedando debidamente definido el universo de estudio.

Tanto el texto como el contexto son abordados mediante la herramienta metodológica análisis de discurso, por cuanto constituye la forma de aproximación al objeto mediante procedimientos que permiten extraer información cualitativa contenida en los documentos sin la necesidad de su observación en el campo de la práctica. (Marradi y otros, 2012, pp. 271-274)

Capítulo I. Descripción de hechos.

El objetivo del presente capítulo consiste en describir los principales hechos ocurridos desde el final de la guerra fría hasta la creación y los primeros años de funcionamiento de UNDEF cuya relevancia haya generado cambios en la educación profesional militar del periodo considerado.

Durante la década de 1990 se produjeron algunos hechos de relevancia que permiten visualizar el camino de profesionalización de las FFAA, el primero del período considerado es el estatuto del Instituto de Enseñanza Superior del Ejército (IESE), que consolida el reconocimiento y validez nacional de los títulos y grado universitario bajo el amparo de la Ley 17.778 de Universidades Provinciales. Un año más tarde se produjo el mismo proceso con la Escuela Naval Militar, y ya había ocurrido en el año 1971 con la Escuela de Aviación Militar.

La incorporación en 1992 de parte de la oferta académica de la Escuela de Defensa Nacional (en adelante EDENA) a la órbita del IESE representa un hecho consecuente con la condición universitaria recientemente otorgada a ese instituto que sería en adelante el responsable de emitir y diligenciar los títulos universitarios ante el Ministerio de Educación⁴.

Durante el año 1995 con la sanción de la Ley 24.521 de Educación Superior resulta oportuno a las tres FFAA revisar el amparo interino que otorgaba la Ley 17.778 de Universidades provinciales, y, en tal sentido se renuevan los estatutos quedando los tres Institutos Universitarios de las FFAA finalmente incorporados al Sistema de Educación Nacional.

Un hecho significativamente propio de la tradición de educación superior es la disposición de un servicio de radiodifusión, atributo al que el IESE se ocupó de tramitar ante el Comité Federal de Radiodifusión, y, que finalmente consiguió en 1997 por decreto del PEN. (Poder Ejecutivo Nacional, 1997)

Para el año 1998, con la sanción de la Ley 24.948 de Restructuración de las FFAA, se formaliza el proceso denominado de “reforma del Sistema Educativo Militar”, lenguaje que resulta común en la discusión parlamentaria por cuanto se trata de un fenómeno

⁴ Para el presente trabajo denominamos Ministerio de Educación a la cartera cuyo nombre varía a lo largo del período considerado.

presente en la agenda desde las primeras discusiones de la Ley 23.554 de Defensa Nacional. (Simons Rossi, 2010)

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

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

El tema de interés fue tratado por la mesa número seis, en cuyo dictamen único se incluyeron reflexiones sobre la educación necesaria para civiles en materia Defensa, reconociendo la necesidad de incluir en la educación media una materia afín, visualizando como aspecto positivo el desarrollo de temas vinculados en la educación superior, y advirtiendo la necesidad de estimular las actividades de extensión por parte de la Escuela de Defensa Nacional, a la vez que refiere la necesidad de fortalecer este instituto.

Otro de los temas abordados por la mesa fue la necesidad de contar con una carrera para funcionarios de defensa que atienda la especificidad de las tareas y la eficiencia con que deben desarrollarse.

Sobre la formación y capacitación militar propiamente, la mesa reconoce el sostenido esfuerzo realizado por las instituciones en la educación de sus miembros y en la apertura de sus institutos al ámbito civil, a la vez que considera conveniente continuar con la política de formación y capacitación de personal tanto en el ámbito nacional como en el extranjero en aquellas carreras que resulten de interés para las FFAA. Cabe resaltar que la mesa considera conveniente, además, retomar aquellos estudios para una posible unificación de las Escuelas Superiores de Guerra: *“cuestión sobre la cual existen estudios*

que deberán ser actualizados; sería, asimismo, provechoso el desarrollo paulatino conjunto, a partir de materias de interés general que se dictan en cada Escuela” (Ministerio de Defensa, 2003, p. 51)

Finalmente, la mesa número seis resalta la necesidad de avanzar en la integración en todos los niveles, tanto de civiles como de militares, entre el Sistema de Educación Militar y el Sistema de Educación Nacional. La labor de la mesa es contemporánea con la iniciativa del IESE de reformar el estatuto vigente, que entre otros aspectos, debía revisar la interpretación institucional de los conceptos de autonomía⁵ y autarquía universitaria conferidos por la LES.

Otro hecho de interés para la investigación es la creación en 2006 del Consejo Consultivo para la Reforma de la Educación de las FFAA, de cuya finalidad explícita en el decreto extraemos que *“es conveniente convocar a un Consejo Consultivo de Expertos y Especialistas ... sentar las bases del proceso educativo para las FUERZAS ARMADAS como política de Estado, dada la diversidad de contextos sociales, políticos y académicos de sus integrantes.”* (Ministerio de Defensa, 2006, p. 1)

De la tarea realizada por el Consejo Consultivo, resaltamos la convocatoria para considerar medidas a adoptar en relación con los proyectos de reestructuración de los institutos, reforma curricular de los institutos de formación de oficiales, unificación de formato para la presentación de materias de los IUFFAA, implementación del Sistema de Información Estadística de Educación para la Defensa, proyecto de civiles para la Defensa, seminario taller: articulación de los IUFFAA y su integración al Sistema Universitario Nacional, curso de formación de instructores militares y proceso de selección e ingreso a los institutos militares, entre otros.

El siguiente hecho a considerar, es la creación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las FFAA (en adelante ESGC), cuya finalidad es atender a las necesidades indicadas en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las FFAA, de disponer de comandos y estados mayores capacitados para los niveles estratégico militar, estratégico operacional y de la táctica superior (Honorable Congreso de la Nación, 1998, art. 4). En su decreto de creación se indica que tendrá como finalidad capacitar a los Oficiales de Estado Mayor

⁵ Para mayor profundidad en este tema es preciso conocer el manifiesto liminar de la Reforma Universitaria de 1918. Existen sobre la temática variados autores y colecciones, especialmente publicaciones efectuadas al cumplirse el centenario. Asimismo, es conveniente conocer la opinión de especialistas sobre la aplicación de estos postulados a instituciones militares, tal como Carlos Pérez Rasetti, Ricardo Biazzi, y otros.

de las tres FFAA en el planeamiento y la conducción del accionar militar conjunto. (Poder Ejecutivo Nacional, 2006)

Creada la ESGC, el siguiente hito en relación fue la creación del Centro Educativo de las FFAA (en adelante CEFA), cuya finalidad es permitir que las escuelas específicas y la conjunta estén, no sólo vinculadas en aspectos de organización curricular, ni coordinadas en su funcionamiento general, sino que además deben estar integradas físicamente en una infraestructura que así lo permita. (Ministerio de Defensa, 2008)

El siguiente hecho considerado es la creación de la Coordinación de Educación y Formación, como parte de la Unidad Ministro del Ministerio de Defensa, cuya finalidad radica en el diseño y la coordinación de políticas educativas fijadas para el personal militar y civil dedicado a la gestión de Defensa (Ministerio de Defensa, 2007). Esta iniciativa finalmente cobraría mayor dimensión a propósito de la creación, unos meses más tarde, de la Subsecretaría de Formación, orgánica de la Secretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa. Esta iniciativa en ocasión de restructuración de la organización ministerial significó una ampliación del alcance de la Coordinación de Educación y Formación, a la vez que jerarquizó la importancia asignada por el ministerio a los asesoramientos relativos a las obligaciones emergentes de políticas educativas, cuyos aspectos técnicos administrativos así lo requirieron. (Poder Ejecutivo Nacional, 2007)

El mismo año hubo una marcada actividad ministerial en relación con decisiones orientadas a la formación militar, una de las principales fue la reforma institucional de los IUFFAA, en cuya resolución ministerial se ordena la reformulación de los estatutos universitarios con el objeto de adecuar aspectos administrativos, organizacionales y presupuestarios a una nueva oferta académica afín al conocimiento de la disciplina específica y articulada con el Sistema de Educación Nacional. Esta resolución desencadenó otras tales como la formalización de la reforma⁶ de planes de estudios para oficiales y algunos contenidos educativos para suboficiales, la estandarización para las presentaciones de los IUFFAA, y la creación de un sistema estadístico de educación para la Defensa. (Ministerio de Defensa, 2008, pp. 197-253)

Para la adaptación a las resoluciones ministeriales por parte de las FFAA fueron necesarias distintas actividades entre las cuales destacamos fundamentalmente dos: el seminario – taller de articulación de los institutos universitarios de las FFAA, y el

⁶ Se incorporan siete materias en relación con el campo disciplinar de las ciencias sociales de acuerdo con la Resolución Nro. 872 del Ministerio de Defensa de fecha 25 de junio de 2007.

Convenio Marco de Cooperación de las FFAA. La finalidad del seminario – taller como encuentro de especialistas en la temática, fue consolidar la articulación de los IUFFAA entre sí y con el sistema científico tecnológico y universitario nacional. El mismo tuvo lugar en la sede del Ministerio de Defensa los días 2 y 3 de julio de 2008 y contó con la participación de civiles y militares de destacada trayectoria. Entre los civiles se destacan las autoridades y funcionarios del Ministerio de Defensa, Senadores y Diputados del Honorable Congreso de la Nación, el presidente de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), y funcionarios del Ministerio de Educación. Por su parte, entre los militares participantes se destacan con extensas presentaciones, los tres rectores de los IUFFAA.

En relación con la segunda actividad considerada de adaptación de las FFAA al proceso de reforma de la educación profesional militar, el Convenio Marco de Cooperación entre las Fuerzas, destacamos lo expresado en los documentos base de la Comisión Nro 1 del Seminario – Taller y otras reflexiones de distintos oradores, a partir de lo que resumimos que la finalidad es generar condiciones de articulación entre los IUFFAA, a la vez que intercambios de profesores, desarrollo de carreras de interés e investigación en el ámbito educativo. Este convenio y otros similares recrearon condiciones propicias para el adecuado entendimiento entre las tres Fuerzas, evitando superposiciones, optimizando el uso de los recursos y adecuando las formas de respuesta a las exigencias impuestas por el nivel estratégico del sector. (Ministerio de Defensa, 2008)

Una resultante de los hechos precedentes fue la organización un año mas tarde del Curso Conjunto de Instructores Militares, destinado a oficiales de las tres FFAA de los establecimientos educativos que forman oficiales y suboficiales. La modalidad fue de talleres de análisis de casos generados por los mismos integrantes del curso (Frederic, 2015). El mismo año, 2009, se realizó el Seminario de Integración de la Formación Militar en la Educación Superior Universitaria del Siglo XXI, y al año siguiente se creó el Comité de Modernización de la Formación Profesional Militar de Oficiales de las Fuerzas Armadas Argentinas, ambos hechos que generaron controversia entre fuerzas políticas según obra manifiesto en el trámite parlamentario Nro 95 del año 2011. (Honorable Congreso de la Nación, 2011)

Durante el Siglo XXI el planeamiento educativo para la formación básica de oficiales y suboficiales de las FFAA fue objeto de una considerable cantidad de modificaciones en línea con los hechos que se describen en este capítulo, una de las

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

El diseño de perfiles y alcances descrito en el párrafo precedente constituye solamente un ejemplo una gran cantidad de decisiones similares en torno a la formación básica de oficiales y suboficiales de las FFAA, la modificación de la currícula constituye una constante transversal todo el período considerado. Sobre el tema existe un detallado informe de proyecto de investigación que describe lo sucedido con el planeamiento de la carrera de oficial del EA, profundiza sobre las causas y el impacto de los cambios, y sugiere aspectos de la organización curricular que permiten evaluar la formación profesional sin que esto signifique transformaciones en la carrera universitaria. (Clotet y otros, 2018)

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

La creación de una Universidad para la Defensa representa uno de los principales hechos del fenómeno en estudio, cuenta con ocho facultades y más de veinte unidades académicas⁷. Si bien no corresponde al objetivo de este trabajo, es preciso aclarar que de acuerdo con la producción académica actual existen tensiones en torno a la creación de UNDEF, muchos de los cuales generaron un fuerte rechazo inicial por parte de distintos actores. Actualmente algunas de estas tensiones tienden a disiparse y otras persisten.

En síntesis, el capítulo se ha ocupado de seleccionar y ordenar cronológicamente aquellos hechos que representaron o estimularon cambios en la educación profesional militar. Como se dijo, existen una gran cantidad de hechos similares que conforman el

⁷ Su organización ha variado y aún se encuentra en un proceso de adecuación. El rectorado organizador y el primer estatuto han cumplido un ciclo y será próximamente objeto de evaluación institucional de acuerdo con la LES. Asimismo, cuenta con sus carreras de grado (art. 43 LES) acreditadas, como así también sus carreras de posgrado. Las instituciones preexistentes a UNDEF ya tienen su propia trayectoria de calidad institucional en la CONEAU.

complejo fenómeno en estudio, pero que no podrían ser considerados en su totalidad sin vulnerar la extensión máxima del presente trabajo. Sin embargo, los hechos enumerados provenientes de la producción académica actual, de documentos de trabajo en distintas circunstancias de discusión sobre la temática, y del marco normativo que circunscribe al problema de estudio, permiten dar cuenta de los rasgos que distintos actores se ocuparon de estampar en el proceso que denominamos: profesionalización militar del Siglo XXI.

Actualmente la UNDEF es una de las ciento treinta y siete Universidades Nacionales y se encuentra formalmente inserta en el sistema de educación superior de la República Argentina. Existe, ahora sí, una mayor cantidad de producción académica en torno al tema, diversos autores se expresaron sobre la pertinencia, la oferta académica, las actividades de investigación y extensión, entre otros tópicos. Adicionalmente, cabe destacar que, si bien no ha sido aún objeto de evaluación institucional⁸, cuenta con la trayectoria recorrida por sus ocho facultades, sus autoevaluaciones y evaluaciones externas, su tradición de acreditación de carreras y las acreditaciones vigentes que sí corresponden período desde la creación de la Universidad.

Para concluir esta primera parte, es preciso advertir que la premisa de síntesis que demanda el presente trabajo requiere de una selección de hechos, dejando fuera de la descripción en este capítulo, y del análisis en el siguiente, una gran cantidad de circunstancias asociadas que completan el entramado del fenómeno. Dejamos entonces aquellos que representan con mayor claridad los períodos desde la década de 1990 hasta la creación de UNDEF, y que permiten integrar problema de investigación con los hechos en la prosecución del objetivo de investigación.

⁸ Será evaluada durante el año 2024.

Capítulo II. Análisis de hechos.

El presente capítulo tiene por objeto el análisis del origen de los cambios en la educación profesional militar y la explicación del grado de participación que los distintos niveles de la conducción ejercieron en cada caso. Para ello sobre la base de las cuatro categorías nativas: Nivel Táctico, Nivel Operacional, Nivel Estratégico Sectorial y Nivel Estratégico Nacional; se dispondrán dos categorías de análisis: ámbito de conducción las FFAA, para las dos primeras, y, ámbito de conducción política para las dos restantes. Es decir, para el presente trabajo se distinguirán por el origen o génesis de los hechos, y el grado de participación o la implicancia, entre el seno de las propias Fuerzas y su Estado Mayor Conjunto; y el ámbito ministerial como parte constitutiva del Poder Ejecutivo Nacional. Eventualmente podrán ser nombrados ámbito militar y ámbito político.

En el sentido de lo expresado, comenzaremos el análisis con uno de los principales hitos de la incorporación de los institutos militares ambiente de la educación superior, el reconocimiento y validez nacional de los títulos de grado ante el Ministerio de Educación de la Nación. Este es uno de los hechos que reviste carácter autónomo por parte del ámbito militar, pues la FAA inició con este trascendente paso en 1971, luego el EA en 1990 y la ARA en 1991. La concepción filosófica de los institutos obra manifiesta en los estatutos y proyectos educativos institucionales principalmente, en todos los casos se trata de documentos de elaboración interna de cada Fuerza, aspecto que en distintas formas se halla explicado en los informes finales de evaluación externa de CONEAU del EA (2000, publicado en 2002), de la ARA (2007) y FAA (2001), y los posteriores, correspondientes a la segunda evaluación institucional.

Las primeras interacciones de institutos militares con la CONEAU constituyen la respuesta autónoma por parte de las FFAA a la LES, a la vez que se encuentran entre las primeras Universidades en tomar la iniciativa. Los antecedentes que permiten dar cuenta del carácter inmanente del proceso radican en las comunicaciones internas de cada institución. Tomando como ejemplo al EA, con posterioridad a la promulgación de la LES, la Fuerza difundió la Directiva del Comando de Institutos Militares Nro 81 de 1997, cuya finalidad radicó en la evaluación educativa de los elementos dependientes; al año siguiente se establecieron las bases de un Subsistema de Evaluación del IESE mediante la Orden Especial Nro 13 de 1998.

También en 1998 se firmó el acuerdo general con CONEAU para el desarrollo de la evaluación y se coordinó la concurrencia de los equipos técnicos a las instalaciones militares. En 1999 finalizó la autoevaluación (evaluación interna) y al año siguiente confeccionó el primer informe de pares evaluadores (evaluación externa). Luego se repitió el proceso de evaluación en los años 2008 y 2009, en cuyos informes se aprecia que el período comprendido entre ambas evaluaciones constituye una oportunidad de respuestas satisfactorias, quedando evidenciada la predisposición positiva de la institución para cumplimentar con los estándares de evaluación.

De la lectura de los tres primeros informes de CONEAU para los IUFFAA se puede intuir también el grado de autonomía ejercido por las Fuerzas en materia educación militar durante la década de 1990, pues en distintas oportunidades se refiere a las cuestiones evaluadas⁹; en términos y observaciones que permiten dar cuenta de que las decisiones provienen efectivamente del seno de las propias instituciones castrenses, por ejemplo las estructuras orgánicas y su relación con las funciones universitarias, la escisión entre núcleos de formación profesional militar y núcleos de formación académica, la selección de las disciplinas y títulos de grado y posgrado a ofrecer, entre una gran cantidad de decisiones de similar tenor e impacto.

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

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

⁹ De docencia; investigación, desarrollo y creación; extensión, producción de tecnología y transferencia; gestión y gobierno; recursos humanos; infraestructura y recursos materiales; servicios informáticos y biblioteca; e integración de la institución universitaria. Aspectos comunes cuyas formalidades obedecen al documento elaborado por la CONEAU denominado Lineamientos para la Evaluación Institucional.

importancia y fundamentales: la dimensión institucional castrense y los aspectos de teoría y práctica que constituyen una formación militar (Soprano, 2016, pp. 77-78). Sobre los pares evaluadores, cabe destacar que sólo en el orden del veinte por ciento de aquellos destacados para los IUFFAA contó con formación cercana a la Defensa Nacional y al Instrumento Militar, de modo que existieron, al igual que en otras evaluaciones a instituciones públicas y privadas, tensiones entre pertenencia disciplinar y pertenencia institucional. (Marquina, 2008)

Otro hecho de la década de 1990 que permiten visualizar iniciativa desde el interior de las Fuerzas es la creación de una emisora de radio universitaria dependiente del IESE. Este es un atributo característico de ámbito de la educación superior a través del cual la difusión de contenido institucional, científico y tecnológico constituye la expresión de una de las funciones universitarias, la transferencia e intercambio con la sociedad. La emisora recibió su frecuencia y fue autorizada a funcionar por decreto presidencial. (Poder Ejecutivo Nacional, 1997)

Durante el año 1998 fue sancionada la Ley 24.948 de Restructuración de las FFAA. Este trascendente hecho obedece a la magnitud del fenómeno en torno a la necesidad de establecer políticas ajustadas y actualizadas a nuevos contextos regionales e internacionales. Estas necesidades requieren de renovadas bases jurídicas, orgánicas y funcionales para el planeamiento y ejecución de la Defensa Nacional. Para el análisis de este hecho, independientemente de lo expresado en la norma, es conveniente revisar la discusión parlamentaria, y, en tal sentido extraemos un inciso del artículo 23 del proyecto de Ley de Defensa Alternativo presentado en la 22ª reunión ordinaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación el 15 de agosto de 1985: *“Entender en todo lo concerniente a la enseñanza militar de las Fuerzas Armadas salvo los programas de estudio de materias que no sean estrictamente castrenses las que deberán ser aprobadas por el Ministerio de Educación de la Nación”* (Simons Rossi, 2010, p. 464).

Otra participación parlamentaria en relación tiene oportunidad unos días más tarde, en ocasión de participación de la Diputada Nacional Martínez Martinoli: *“La primera sociedad fundamental es la familia y la primera Defensa Nacional comienza en ese ámbito y en la educación de sus miembros [...] mentalizarnos desde la educación con criterio humano y progresista para preservar la democracia desde la paz. Por ello creo que es fundamental la inclusión del Ministerio de Educación.”* (Simons Rossi, 2010, p. 560)

La extracción de discusiones parlamentarias permite advertir la importancia que tiene para el Nivel Estratégico Nacional, la participación de los Niveles Estratégicos

Sectoriales en cuestiones de educación profesional militar. Estas discusiones son antecedentes inmediatos al período considerado y representan, junto a otras fuentes¹⁰, los temas que posteriormente formarían parte de la agenda en políticas de gobierno, luego políticas de estado, como la participación sectorial de Defensa y Educación en la formación básica militar. Este hecho constituye un ejemplo de acciones de carácter heterónomo para el Nivel Operacional que recae sobre el EMCFFAA.

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

“Las conducciones de las Fuerzas Armadas argentinas reformaron la educación militar desde la década de 1990 procurando jerarquizarla y adecuarla a las transformaciones en curso en el sistema educativo nacional. Crearon institutos universitarios castrenses que comprendieron la formación básica y la capacitación o el perfeccionamiento de los oficiales e introdujeron modificaciones en sus planes de estudio”. (Soprano, 2016, p. 34)

Del análisis del párrafo precedente extraemos principalmente dos conclusiones, en primer lugar, la autonomía, a la que ya hicimos referencia, de las FFAA en la década de 1990 para introducir cambios, y, en segundo lugar, que los cambios fueron efectuados de manera individual¹¹ por cada Fuerza, es decir, fueron originados en el seno de cada componente en el nivel táctico de la conducción. Por su parte, la participación del nivel operacional no resulta emergente por encima de las acciones de cada Fuerza.

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

¹⁰ Particularmente autores cuyas publicaciones son anteriores al período considerado, pero que efectúan aportes sobre la importancia o la necesidad de incorporar la educación militar al sistema de educación superior.

¹¹ El carácter individual con que cada Fuerza Armada interpone el proceso de cambios en la formación militar queda manifiesto en los tres primeros informes de evaluación externa de la CONEAU, a la vez que surge del análisis de cada uno de los hechos descriptos en el primer capítulo y analizados en este.

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

Otros autores¹² describen esta situación desde distintas perspectivas, pero con llamativas coincidencias. En una breve síntesis podemos describir el periodo comprendido por la década de 1990 y hasta 2006 como de Fuerzas Armadas esencialmente subordinadas al orden constitucional, pero con amplio control sobre asuntos estrictamente militares.

A partir del año 2006 el carácter autónomo al que hicimos referencia se ve comprometido por la activa intervención del Ministerio de Defensa en la conducción política de la educación profesional militar. Algunos antecedentes permiten visualizar que la intención política de conducción irrumpió en 2003 el período anteriormente descrito, sin embargo, las acciones no fueron contundentes o no trascendieron más allá de las discusiones académicas. Una muestra de lo expresado se constituye en el proyecto de Defensa Nacional en la agenda democrática, llevado adelante por el decreto presidencial 545 de 2003, mediante el cual se promovió la reunión de mesas de especialistas conformadas con académicos, organizaciones no gubernamentales y Universidades, con el objeto de encontrar aportes enriquecedores.

La mesa número seis, dedicada a la educación militar, estableció una serie de aportes entre los cuales destacamos la educación de civiles para la Defensa, la carrera de los funcionarios, la labor de la Escuela de Defensa Nacional, la formación y capacitación de militares y la relación con el sistema educativo nacional. Estas ideas no desencadenaron resoluciones sino hasta el año 2006 y más adelante. Uno de los aportes de la mesa consistió en *“retomar los estudios de aptitud, factibilidad y aceptabilidad para una posible unificación de las Escuelas de Guerra de las FFAA, cuestión sobre la cual existen estudios que deberán ser actualizados; sería asimismo, provechoso el desarrollo paulatino conjunto, a partir de materias de interés general que se dictan en cada Escuela”*. (Ministerio de Defensa, 2003, p. 51)

¹² Nos referimos a los autores que publicaron sobre educación profesional militar en el período considerado cuya producción académica constituye el estado del arte para esta problemática, y, que por las características del presente trabajo no corresponde abordar de manera individual.

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

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

Este es un ejemplo trazable desde la aplicación del método científico de las ciencias sociales que permite visualizar que el ejercicio de la autonomía o heteronomía de los distintos niveles de la conducción no siempre guarda relación con el origen del estímulo que promueve las acciones. Otros ejemplos¹³ son la jerarquización de los egresos de los IUFFAA, sobre los cuales se expresaron otros autores, incluso desde la década de 1980, visualizando la conveniencia de *“los ajustes y acuerdos frecuentes entre autoridades militares y el ministerio de educación [...] pueda resultar recomendable que los planes de carrera de los cuadros incluyan carreras, o por lo menos cursos de posgrado, a desarrollar en universidades.”* (Orieta, 1985, p. 20)

¹³ Que no serán desarrollados en su totalidad debido al carácter sintético del presente trabajo, pero que constituyen importantes notas sobre el fenómeno investigado.

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

Para que esto fuera posible hubo un sinfín de acciones llevadas adelante por las FFAA sin requerir autorización de ningún tipo, sino como respuesta autónoma y axiomática a un fenómeno transversal a las academias militares en el contexto de la globalización¹⁴. La jerarquización de los egresos en la formación de militares profesionales constituye un común denominador de las FFAA, particularmente de las naciones que durante la Guerra Fría conformaron el bloque occidental.

Tomando el ejemplo del EA, la conversión de la dirección del IESE (para el Sistema de Educación Militar) en rectorado (para el Sistema de Educación Nacional) constituyó la responsabilidad de encabezar un proceso de coordinación de mas de cien equipos de trabajo dedicados a los cursos de capacitación técnica y profesional, y la planificación y estructuración de las carreras universitarias (Sarni, 2005).

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

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

¹⁴ No corresponde a este trabajo la explicación de procesos como la Globalización o la Guerra Fría, sin embargo, el problema de investigación debe ser histórica y geográficamente situado en el contexto regional y global.

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

Sobre las modificaciones a los planes de estudio¹⁵, responsabilidad e incumbencia que para el año 2008 ya recaía en la Subsecretaría de Formación (Poder Ejecutivo Nacional, 2007), cabe destacar que se trata de una etapa de modificaciones de mayor profundidad respecto de otras, por cuanto a propósito de la controvertida¹⁶ resolución del Ministerio de Defensa número 1648 de 2010:

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

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

El análisis de lo expresado nos lleva a la reflexión sobre si este esquema de carácter heterónomo ejercido por la Subsecretaría de Formación sobre los IUFFAA no recrea una situación de controversia con las propias políticas de estado que la crearon, pues la reforma educativa llevada adelante precisamente ese año y los posteriores consolidaron la disolución de la barrera existente entre el núcleo de formación profesional

¹⁵ La propuesta pedagógica del CMN cambió ocho veces desde que la institución otorga título de grado, de modo que se trata de un fenómeno más complejo, simplificado de acuerdo con las necesidades del presente trabajo. Sobre el tema existe un detallado estudio realizado en 2018 por un equipo de investigación a cargo de la Licenciada Cinthia Clotet, quien revista en el instituto desde el año 1984.

¹⁶

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

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

En síntesis, por un lado, se promueve la conformación de un perfil único e indivisible como oficial de las FFAA que disuelve la diferencia entre lo académico y lo operativo, y por otro se intenta forzar contra natura la división de atributos consustanciales del perfil, tales como el ejercicio del mando, o las actividades inherentes al honor militar. Este momento del análisis permite visualizar nuevamente el carácter heterónimo ejercido por la conducción política de la Defensa, con una respuesta poco satisfactoria de ejecución en el campo de la práctica.

La intensificación de la actividad ministerial a partir del año 2006 tiene una fuerte connotación con el plazo excesivamente diferido de cumplimiento de la Ley 24.948 de Restructuración de las FFAA, que debía en un período no mayor a tres años a partir de 1988, *“completar la Reforma del Sistema Educativo Militar; asimismo, los Decretos Nros. 545/03 y 1336/03 establecen atribuciones por las cuales el MINISTERIO DE DEFENSA es responsable primario de la formación y capacitación de las FUERZAS ARMADAS”* (Ministerio de Defensa, 2006, p. 1). Este marco normativo proporciona dos aportes a esta investigación, el primero sobre la reforma educativa, que, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley, la reforma educativa militar debía producirse antes de 2002, y segundo, que la responsabilidad de esta recaerá sobre el nivel estratégico militar.

Habida cuenta del incumplimiento de la restructuración en los plazos establecidos, posiblemente merced de otros fenómenos sociales imperantes, como la crisis del año 2001, o la inestabilidad política y económica de los años siguientes, se llevaron adelante las acciones en ese sentido. Una de las principales en relación con el problema de esta investigación es la creación del Consejo Consultivo para la Reforma Educativa de las

FFAA, como fuente de experiencias, visiones complementarias y otros aportes necesarios para el proceso de formación de las Fuerzas.

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

Finalmente, la creación de UNDEF como mayor expresión de política de estado en materia formación militar y civil para la Defensa, habilitó intensas discusiones dentro y fuera de las FFAA que hoy han transitado casi una década. No corresponde al presente trabajo profundizar sobre este tema, sino destacar que se trata de una decisión propia de la estrategia nacional, pues las Universidades de gestión pública se constituyen mediante leyes del Honorable Congreso de la Nación.

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

Conclusiones

El presente trabajo se compone de dos partes, la primera es una descripción cronológica de los hechos que promovieron modificaciones en la educación profesional militar desde la década de 1990 hasta la creación de UNDEF, y la segunda constituye el análisis de los hechos relacionados entre sí, buscando la comprensión del fenómeno que denominamos: profesionalización militar del Siglo XXI.

Con respecto a la primera parte, es importante destacar que en el período considerado existen una gran cantidad de hechos, muchos de los cuáles no se encuentran descritos, pero sí fueron considerados para el análisis por cuanto se trata de un fenómeno complejo que ocurre a lo largo de distintos períodos de la vida social, económica y política de la República Argentina. Estos hechos y sus fuentes pueden describirse como decisiones administrativas, resoluciones ministeriales, decretos, leyes, documentos de trabajo de reuniones de expertos, tales como consejos, seminarios, talleres, convenios, etc.

En consecuencia, sobre la primera parte del trabajo concluimos que el volumen de información a analizar y las implicancias de las decisiones contenidas en ellos recrean un área de vacancia en el campo disciplinar cuya magnitud excede los objetivos de esta investigación. Resulta oportuno en el presente y futuro cercano avanzar en la producción académica y científica en torno a este fenómeno, que, por cierto, constituye una política de estado transversal a todas las fuerzas políticas del período considerado.

La interpretación de cada uno de los hechos resulta fundamental, entre las intenciones de jerarquización académica de la carrera militar durante la segunda mitad del Siglo XX y la creación de una Universidad para militares y civiles de la Defensa Nacional durante el Siglo XXI, existen un sinnúmero de tramos intermedios. De estos hechos emerge el funcionamiento actual y los cambios por venir, que obedecen mayormente a las tensiones entre la Ley de Educación Superior, y la organización y funcionamiento de la Universidad, sus ocho facultades y más de veinte unidades académicas.

Finalmente, sobre la primera parte agregamos que existen otras perspectivas que permiten aproximarse al fenómeno partiendo del mismo patrimonio documental y otros documentos cercanos al objeto de estudio, tales como el complejo entramado de fuentes de financiamiento, las tensiones con los postulados filosóficos universitarios que oportunamente dieron origen a la reforma de 1918, las tradiciones de instituciones

castrenses, la coexistencia con otros fenómenos sociales como la familia militar, el despliegue territorial, etc.

Sobre la segunda parte del trabajo, en la que corresponde el análisis y la reflexión propia, concluimos que, en el marco de la gran cantidad de acciones llevadas adelante por distintos actores durante el período considerado, se distinguen principalmente dos períodos, uno de mayor autonomía por parte de las FFAA desde la década de 1990 hasta el año 2005, y otro de mayor heteronomía, signada por una etapa de creciente conducción política del sector de Defensa desde 2006 hasta la creación de UNDEF.

El primer período obedece a una convergencia de factores que se resumen en la necesidad de autonomía que caracteriza a toda dinámica burocrática, ejercida en este caso por la conducción militar de las FFAA, situación que ocurre paradójicamente en un momento histórico en el que deja de discutirse la subordinación militar al poder civil; y, a una incapacidad del poder civil de llevar adelante gestiones sin delegación de autoridad a la conducción militar. Estos fenómenos convergen en la dirección de los hechos analizados en el segundo capítulo, y permiten explicar por qué las decisiones de mayor importancia en torno a la educación profesional militar surgen del seno de las propias Fuerzas y no del nivel estratégico sectorial.

Otra reflexión sobre el primer período que permite dar cuenta de la delegación de autoridad a las FFAA es el modo que se expresa la Ley de Restructuración, al exigir la continuación de la reforma educativa militar, ajustando la educación militar a los planes y exigencias del Sistema Educativo Nacional en un plazo no mayor a tres años. Estos hechos, exceptuando dar solución a la duplicación de oferta académica, ya habían sucedido en gran parte sin estímulos externos. Sin embargo, entendemos que la mencionada norma promueve el aprovechamiento de capacidades y la máxima integración, aspectos que sí corresponden mayormente a gestiones posteriores.

El segundo período, desde 2006 hasta la creación de UNDEF, está signado por la intensa actividad ministerial en asuntos de educación profesional militar. Esta circunstancia obedece, a nuestro entender, a dos motivaciones del sector estratégico nacional: cumplimentar aquellas instancias incompletas de la integración del sistema de educación militar al sistema de educación nacional; y replantear las disposiciones que componen el *habitus*¹⁷ de educación castrense, presuntamente carente de cualidades universitarias.

¹⁷ En los términos que se expresa Pierre Bourdieu para referirse a un conjunto de disposiciones socialmente adquiridas que mueven a los individuos a vivir de manera similar a la de otros miembros de su grupo social.

Relacionado con la primera motivación, sobre la integración con el sistema de educación nacional, advertimos que tanto la ley de creación de UNDEF, como los decretos y resoluciones ministeriales que originan cambios, representan el carácter centralizador que no pudo lograrse en las FFAA sino a propósito de la conducción política del sector en este periodo, pero son a su vez, la continuidad de procesos que fueron puestos en marcha con anterioridad, como la creación de los IUFFAA, primero bajo el amparo interino de la Ley de Universidades Provinciales, luego con adecuación inmediata de estatutos a la ley de Educación Superior, posteriormente las evaluaciones institucionales y acreditación de carreras, y la presentación de títulos para reconocimiento y validez nacional ante el Ministerio de Educación. Por lo expresado, la creación de UNDEF es una forma adoptada para evitar la fragmentación y sus efectos negativos. Una forma entre otras que fueron oportunamente propuestas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo durante el año 2006.

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

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

Bibliografía y referencias

- Clotet, C. I., Speratti, D., López, S., Aquino, G., Dominguez, R., López, F., & Luna, E. (2018). *Informe de Proyecto de Investigación: Evolución de la formación universitaria en el Colegio Militar de la Nación (Armas)*.
- Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. (2007). *Informe Final de Evaluación Externa Instituto Universitario Naval*.
- Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. (2011). *Informe Final de Evaluación Externa Instituto de Enseñanza Superior del Ejército*. Arte Gráfica NesDan S.R.L.
- Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. (2012). *Informe Final de Evaluación Externa Instituto Universitario Aeronáutico*. Arte Gráfica NesDan S. R. L.
- Decreto Presidencial 1169 de 2006 [Poder Ejecutivo Nacional]. Creación de la Escuela de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas. (6 de septiembre de 2006).
- Decreto Presidencial 557 de 1997 [Poder Ejecutivo Nacional]. Autorización para operar servicio de radiodifusión al Instituto de Enseñanza Superior del Ejército. (19 de junio de 1997).
- Decreto Presidencial 788 de 2007 [Poder Ejecutivo Nacional]. Modificación Orgánica del Ministerio de Defensa. Creación de la Subsecretaría de Formación. (25 de junio de 2007).
- Frederic, S. (9 de enero de 2015). La formación de los militares argentinos en democracia: panorama y desafíos futuros. Retrieved 18 de septiembre de 2023, from <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/la-formacion-de-los-militares-argentinos-en-democracia-panorama-y-desafios-futuros/>
- Gutiérrez, R. (1957). Escuela Superior de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Necesidad de su creación. . *Revista Militar*, 155/156(645), 12-20.
- Honorable Congreso de la Nación. (1968, 26 de junio). *Ley 17.778 de Universidades Provinciales*. Boletín Oficial de la República Argentina. Retrieved 3 de Octubre de 2022, from <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-17778-25717/texto>

- Honorable Congreso de la Nación. (1998, 4 de agosto). *Ley 24.948 de Restructuración de las Fuerzas Armadas*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24948-50229/texto>
- Honorable Congreso de la Nación. (2011, 21 de julio). *Proyecto de Ley para suspensión de aplicación de modificaciones a la formación básica de oficiales de las FFAA*.
- Marquina, M. (2008). Académicos como pares evaluadores en el sistema argentino de evaluación de universidades: diez años de experiencia. *Revista de la Educación Superior*, XXXVII(148), 7-21.
- Marradi, A., Archenti, N., & Piovani, J. I. (2012). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Cengage Learning Argentina.
- Ministerio de Defensa. (2003). *La Defensa Nacional en la Agenda Democrática. Informe de la Primera Ronda de Discusiones*. .
- Ministerio de Defensa. (2006). *Informe Octubre-Diciembre 2006 Proyecto Arg/06/019 Reforma de la Educación Superior de las Fuerzas Armadas y su Articulación con el Sistema de Educación Nacional*.
- Ministerio de Defensa. (2008). *Hacia un Nuevo Enfoque en la Formación para la Defensa Nacional*. Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa. (2010). *Libro Blanco de la Defensa*.
- Ministerio de Defensa. (2015). *Libro Blanco de la Defensa*.
- Ministerio de Defensa. (s.f.). *Ciclo de Debates Preparatorios. Libro Blanco de la Defensa*.
- Orieta, R. O. (1985). *Reforma Militar para la Defensa Nacional*. Buenos Aires: Pequeñas Ediciones.
- Resolución Ministerial 1427 de 2006 [Ministerio de Defensa]. Creación del Centro Educativo de las Fuerzas Armadas (CEFA). (28 de diciembre de 2006).
- Resolución Ministerial 1648 de 2010 [Ministerio de Defensa]. Modificaciones a la Formación Básica de Oficiales de las Fuerzas Armadas*. (14 de diciembre de 2010).
- Resolución Ministerial 1821 de 2007 [Ministerio de Defensa]. Reforma de los Contenidos Educativos en la Formación de los Suboficiales. (25 de noviembre de 2007).
- Resolución Ministerial 67 de 2007 [Ministerio de Defensa]. Creación de la Coordinación de Educación y Formación en la Unidad de Ministro. (29 de enero de 2007).

- Resolución Ministerial 768 de 2006 [Ministerio de Defensa]. Creación del Consejo Consultivo para la Reforma Educativa de las Fuerzas Armadas. (4 de agosto de 2006).
- Resolución Ministerial 871 de 2007 [Ministerio de Defensa]. Reforma de los Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas. (25 de junio de 2007).
- Resolución Ministerial 872 de 2007 [Ministerio de Defensa]. Reforma de los Planes de Estudios de las FFAA. (25 de junio de 2007).
- Resolución Ministerial 873 de 2007 [Ministerio de Defensa]. Estandarización de presentaciones de los Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas. (25 de junio de 2007).
- Resolución Ministerial 874 de 2007 [Ministerio de Defensa]. Creación del Sistema de Información Estadística de Educación para la Defensa. (25 de junio de 2007).
- Sarni, M. A. (2005). *Educación para este Siglo. La educación es la herramienta estratégica para la modernización del Ejército y el desarrollo nacional*. Buenos Aires: Impresiones Dunken.
- Simons Rossi, M. (2010). *Antecedentes legales y parlamentarios 1944-1986. Colección de Debates Parlamentarios de la Defensa Nacional*. Ministerio de Defensa.
- Soprano, G. (2016). *¿Qué hacer con las fuerzas armadas? Educación y Profesión de los militares argentinos en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo Libros.