

2

INFORME DE INVESTIGACIÓN

PROYECTO: PICYDT-EYA-01-2013

**TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA GESTIÓN Y GOBERNABILIDAD EN GRANDES ORGANIZACIONES
NACIONALES: ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN EN EL MINISTERIO DE DEFENSA**

MG. HUGO T. CORMICK (DIRECTOR)

2019

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN, VINCULACIÓN
TECNOLÓGICA Y RELACIONES INTERNACIONALES



**UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO**

2

INFORME DE INVESTIGACIÓN

Proyecto: PICyDT-EyA-01-2013

TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA GESTIÓN Y GOBERNABILIDAD EN GRANDES
ORGANIZACIONES NACIONALES: ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN EN EL
MINISTERIO DE DEFENSA

Mg. Hugo T. CORMICK (Director)

2019

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN, VINCULACIÓN
TECNOLOGÍA Y RELACIONES INTERNACIONALES



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO

Informe de investigación n° 2 : Teoría y práctica de la gestión y gobernabilidad en grandes organizaciones nacionales : Organización y gestión en el Ministerio de Defensa / Hugo Cormick ... [et al.] ; dirigido por Hugo Cormick.-

1a ed . - Moreno : UNM Editora, 2019.

Libro digital, PDF - (Investigación UNM / Sanchez, Adriana)

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-782-016-4

1. Gestión Pública. 2. Investigación. I. Cormick, Hugo, dir.
CDD 354.2

Colección: Investigación UNM
Directora: Adriana M. del H. SÁNCHEZ

Serie: "Informes de Investigación"

1a. edición: agosto 2019

© UNM Editora, 2019

Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno (B1744OHC), prov. de Buenos Aires, Argentina

(+54 237) 425-1619/1786,

(+54 237) 460-1309,

(+54 237) 462-8629,

(+54 237) 466-1529/4530/7186,

(+54 237) 488-3147/3151/3473

Interno: 154

unmeditora@unm.edu.ar

<http://www.unm.edu.ar/editora>

ISBN (edición digital): 978-987-782-016-4

La reproducción total o parcial de esta obra está autorizada a condición de mencionarla expresamente como fuente, incluyendo el título completo del trabajo correspondiente y el nombre de su autor.



Libro
Universitario
Argentino



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO



Departamento: ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
Proyecto: PICYDT-EyA-01-2013

Título:

“Teoría y práctica de la gestión y gobernabilidad en grandes organizaciones nacionales: Organización y gestión en el Ministerio de Defensa”

Director: Hugo T. CORMICK

Integrantes: Graciela C. HAGE, Lucas A. RAGO y
Roberto C. BELTRÁN (auxiliar estudiante)

Aprobación: Resolución UNM-R N° 254/15

Presentación

Esta publicación digital forma parte de la Serie “Informes de Investigación” de la Colección “Investigación UNM”. La Serie se compone de las ediciones digitales de los documentos finales de los Proyectos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (PICYDT) y de los resultados de otras investigaciones y diferentes líneas de trabajo apoyados por la UNIVERSIDAD y que cuentan con dictamen favorable de mérito de publicación. Sin duda, se trata de la concreción de un objetivo prioritario de la UNM, en materia de difusión de las actividades de generación y sistematización de conocimientos, mediante modalidades de investigación básica, aplicada y de desarrollo experimental y aplicación tecnológica, particularmente, de aquellas orientadas a las necesidades y problemáticas locales, tal como prevé su Estatuto, su Proyecto Institucional 2011-2015 y sus Lineamientos Prioritarios en la materia, aprobados por la Resolución UNM-CS N° 326/17.

Con esta iniciativa, es nuestra intención dar a conocer a la comunidad científica y académica, las distintas actividades de investigación y desarrollo que llevan a cabo los Departamentos Académicos, los Centros de Investigación, los Programas e Institutos de la Universidad Nacional de Moreno, particularmente de aquellos logros que contribuyen a la concreción de los objetivos y prioridades antes reseñados.

En particular, este trabajo es el resultado de la labor realizada en el marco del Proyecto: PICYDT-EyA-01-2013 de la Universidad Nacional de Moreno y dirigido por el Mg. Hugo Tomás CORMICK, cuyo objetivo general fue analizar las diferencias de orientación de las políticas estatales en la jurisdicción Defensa (en particular, en las áreas propias de la gestión civil), en el período 2003-2015, por un lado, y en la década del '90, por otro lado, y su impacto en la dimensión organizacional y en la gestión de los recursos humanos. El mencionado Proyecto fue aprobado en el marco de la segunda Convocatoria a PICYDT de la Universidad (2013), por Resolución UNM-R N° 254/15. Esta publicación condensa los resultados obtenidos y que la UNIVERSIDAD aprecia difundir por este medio, no sólo por su valor científico intrínseco, sino también por su aporte al debate sobre Instituciones, Gobierno y Administración, línea de investigación prioritaria para la UNIVERSIDAD.

Moreno, Agosto de 2019
Adriana M. del H. SÁNCHEZ

Secretaría de Investigación, Vinculación Tecnológica y Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Moreno

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN Por qué el área de Defensa	6
CAMBIOS EN LAS ORIENTACIONES DE POLÍTICAS ESTATALES. 1990-2015. IMPACTO ORGANIZACIONAL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL	13
EL MINISTERIO DE DEFENSA COMO UN ÁMBITO ESPECÍFICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL.....	48
ANEXOS.....	125
ÁREAS SELECCIONADAS.....	147
ESCUELA DE DEFENSA NACIONAL	148
INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL.....	183
INSTITUTO DE AYUDA FINANCIERA PARA EL PAGO DE RETIROS Y PENSIONES MILITARES.....	202
EL SECTOR PRODUCTIVO DE LA DEFENSA.....	210
CONCLUSIONES.....	235
BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS.....	257

INTRODUCCIÓN

Por qué el área de Defensa

La selección del Ministerio de Defensa como objeto de estudio tiene varias causas explicativas. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el proyecto no persigue el estudio de los aspectos propios o específicos de la llamada “política de defensa” o “política militar” (Ramos, 2015) sino que es un abordaje a cuestiones propias de la Administración Pública Nacional (APN), a través de un área específica. En buena medida, responde a la clasificación que propone Montenegro (2013) en el sentido de diferenciar entre dos esferas de actividades separadas, aunque articuladas. La primera de ellas corresponde a los asuntos estrictamente militares mientras que la segunda corresponde a lo que identifica como asuntos políticos de la defensa. Este campo de la política gubernamental refiere a la dirección superior de las Fuerzas Armadas, y da cuenta de los organismos políticos y burocráticos mediante los que se conduce a las Fuerzas Armadas. La distinción entre ambas esferas no es estable, pero sí su caracterización es una herramienta útil a los efectos de este proyecto.

Tomando esta segunda dimensión como se señalaba más arriba, entre las razones de la selección podemos identificar:

- a) su heterogeneidad organizacional. El ministerio de Defensa comprende un campo organizacional muy variado que incluye, en principio, dos universos diferenciados. El que corresponde al ámbito militar, que es su núcleo organizacional básico, y el relacionado con las áreas de gestión civil. Estas últimas incluyen áreas administrativas típicas de la APN, como es el ejemplo de la burocracia propia del ministerio de Defensa, sectores productivos, algunos de ellos relativamente relegados, como es el caso de las áreas productivas de Puerto Belgrano, otros más dinámicos y puestos recientemente en valor, como la Fábrica Militar de Aviones (FADEA), el Complejo Industrial y Naval Argentino (CINAR) que incluye los Talleres Navales Dársena Norte (TANDANOR) o la Dirección General de Fabricaciones Militares (FM). Asimismo, incluye un sector educativo muy desarrollado, particularmente en las unidades de formación de cuadros (Escuelas de formación de oficiales y suboficiales de cada una de las Fuerzas) a lo que se suma la Escuela de Defensa (EDENA) como ámbito de formación más orientado al sector civil, y la reciente creación de la Universidad de la Defensa Nacional. Debe agregarse la existencia de áreas de investigación y desarrollo que incluye organismos como el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Defensa (CITEDEF), el Instituto Geográfico Nacional (IGN), el Servicio Meteorológico Nacional (SMN) o el Servicio de Hidrografía Naval (SHN). Finalmente, para completar este paisaje heterogéneo, el área de Defensa cuenta con un amplio sector de Salud con obras sociales de cada fuerza, que incluyen una importante cantidad de personal civil, recientemente unificado en la figura del Instituto de Obra Social de Las Fuerzas Armadas (IOSFA). Finalmente, cuenta con un sector de previsión social, el Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (IA-FPRPM), más conocido como IAF.
- b) la heterogeneidad en las relaciones laborales: es previsible que un campo de naturaleza organizacional tan heterogéneo contemple relaciones laborales no uniformes. Si, por un lado, el personal militar se encuentra regido por las normas propias de su condición (Ley 19101 y normas reglamentarias) que contempla, en muchos aspectos, no solo al personal en actividad sino también al personal retirado; por otro lado, el personal civil está regido por un conjunto llamativamente heterogéneo de normas laborales que en casi todos los casos, son las propias del sector público (excepto en el caso de las empresas),

lo que incluye estabilidad laboral y el conjunto de derechos asociados a la planta permanente. A esto se suman trabajadores con distinto nivel de precariedad laboral (contratos de empleo público, contratos de locación de servicios y otras figuras similares).

- I. personal civil vinculado a la APN: regido por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP).
 - II. personal civil vinculado en forma directa con las Fuerzas Armadas: Personal Civil de las Fuerzas Armadas, (PECIFA) en el que puede incluirse como un subgrupo específico al personal docente civil de las fuerzas armadas y, regido bajo la misma norma al personal del ex Instituto Obra Social del Ejército.
 - III. personal de las áreas de investigación (CITEDEF y otros): regidos por una normativa específica, el Régimen de Investigación y Desarrollos de las Fuerzas Armadas (RPID-FA).
 - IV. personal de la Dirección General de Fabricaciones Militares: con estatuto propio, pero incluidos en el convenio colectivo de la APN.
 - V. Personal de empresas (FADEA, TANDANOR) regido por normas propias del sector privado.
- c) en cuanto al número de agentes, la cantidad de personal militar en actividad ronda los 80 mil agentes, los retirados y pensionados, un número similar, mientras que el conjunto de personal civil (bajo las distintas figuras) alcanza a 30 mil agentes, número que supera la cantidad de personas que se encuadran en el convenio sectorial del SINEP, en condiciones de planta permanente.

Por otro lado, el ministerio de Defensa cuenta con un amplio despliegue territorial, fundamentalmente en su dimensión estrictamente militar, en particular en el caso del Ejército. En forma complementaria, existen áreas que reúnen actividades tanto formativas como productivas, que reúnen personal civil en distintas regiones, tales como la citada Base Naval de Puerto Belgrano, otras unidades en la provincia de Buenos Aires, en la de Córdoba, Salta, Neuquén, por citar algunas provincias.

Es decir, que se trata de una jurisdicción extendida por todo el país, tanto en su dimensión estrictamente militar como en la presencia de personal civil en carácter de apoyo administrativo, de gestión formativa, en atención de la salud y en áreas productivas.

Las características mencionadas dan lugar a una cierta singularidad de la jurisdicción que entendemos que no ha sido abordada en lo que hace a la comprensión de su especial articulación entre las autoridades nacionales, las fuerzas armadas y los distintos colectivos de personal civil.

No escapa a esta singularidad la cuestión de la subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles, la que será una referencia de base para este trabajo. En buena medida, las condiciones de heterogeneidad mencionadas (en particular referidas al Personal Civil de las Fuerzas Armadas) tienen fuerte sustento en el grado de autonomía con que se manejaron las fuerzas a lo largo del tiempo, lo que dio lugar a la posibilidad de administrar la relación con este personal civil de manera discrecional.

En ese sentido, la forma particular de articulación de determinadas unidades organizacionales no respondería a un criterio técnico, sino a una determinada forma de apropiación por parte de las fuerzas, expresada a menudo en gestión de estructuras organizacionales que no contaban con ningún grado de formalización normativa. Un ejemplo interesante en este sentido es el del Servicio Meteorológico Nacional que, habiendo sido creado como un

área de la Administración Pública Nacional, fue intervenido por la dictadura de Onganía, puesto en la órbita de la Fuerza Aérea y transformado en un organismo de carácter militar. No es la misma historia del Instituto Geográfico o del Servicio de Hidrografía ya que ambos organismos nacieron como resultado de emprendimientos del Ejército en un caso y de la Armada en el otro. La transferencia de los tres organismos a la jurisdicción civil da cuenta de los cambios ocurridos en cuanto al proceso de subordinación de las fuerzas y a la reconfiguración de los objetivos de determinadas áreas del MD (algo similar puede plantearse respecto del CITEDEF).

En buena medida, el desarrollo del proyecto, ha tenido en cuenta el variable grado de adhesión, aceptación, etc. de los miembros de las FF.AA. respecto de las decisiones que fueron tomadas en cuanto a la reconfiguración del área. Esto lleva a vincular parcialmente el proyecto con los ejes centrales de investigación que menciona Ramos (2015). Este autor sostiene que "... es claro que recién en los últimos años el campo de estudios ha respondido a una clara definición de 'política de defensa'. Como ya mencionamos, no es menor el intento a nivel político de asociar la defensa a un proyecto de desarrollo nacional que ha vuelto a dotar de sentido a la función defensa y al instrumento militar, sin discutir la necesaria subordinación de las fuerzas armadas al orden constitucional."

Siguiendo esa línea de reflexión, cabe señalar que más que una investigación sobre políticas de defensa (y menos aún política militar) este es un proyecto de estudio de cambios en la APN, expresados en un área específica como es el ministerio de Defensa. No está de más insistir en la necesaria comprensión del universo singular que supone un área de la APN cuyo núcleo es de carácter militar y se rige en muchas áreas por las normas propias del sector, a la vez que, en el marco de la mencionada autonomía, sectores que deberían regirse por normas propias de la APN, son administradas fácticamente, a través de particularistas normas de las FF.AA.

Sin embargo, comprendiendo esta singularidad, y las heterogeneidades ya señaladas, el desafío es analizar específicamente la relación entre las transformaciones políticas impulsadas en dos diferentes etapas de gestión estatal y los efectos generados en las organizaciones y en la gestión del personal, tomando, a partir de una visión global, algunos casos específicos. No está de más señalar que mayoritariamente, los estudios sobre Defensa ponen el acento en su aspecto central, la política de defensa en sí, la política militar, la actualización normativa, las cuestiones centrales de la agenda democrática respecto del área, las incorporaciones recientes en la misma agenda (cuestiones de género, equidad, acceso a derechos, etc.) a lo que se agrega, con importancia diversa a lo largo de los años, la referencia al sector productivo de la defensa (Ramos, 2015).

Sin embargo, no se cuenta con información sobre bibliografía que se detenga en los procesos organizacionales internos del ámbito de la defensa ni particularmente en las cuestiones relacionadas con su personal civil. De hecho, como se señalará, documentos emblemáticos de la gestión de la Defensa, los Libros Blancos de la Defensa, con tres ediciones, 1999, 2010 y 2015, correspondientes a dos etapas diferenciadas, no plantean ejes programáticos respecto del personal civil. Justamente, la pregunta principal de este proyecto busca identificar si las reformas encaradas en el área de la defensa (que fueron muchas y radicales, en sentidos enfrentados) alcanzaron a estos dos campos, y en qué profundidad, ya que fue un área profundamente alterada por la política de privatizaciones de la primera etapa, a la vez que confinó al ministerio de Defensa a la condición de ministerio de tercera línea (Canelo, 2012), mientras que la etapa siguiente significó una ampliación importante de su agenda y su desarrollo organizacional, junto con la recuperación de algunas actividades productivas enajenadas en el periodo anterior. En lo referido estrictamente a la gestión de recursos hu-

manos de carácter civil, si bien en la primera etapa se produce un cambio significativo por la instauración de un nuevo escalafón, el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), esto no tuvo un impacto relevante en la mayor parte del personal de la jurisdicción. En el periodo siguiente, la celebración del segundo Convenio Colectivo de Trabajo de la APN (Decreto 214/06) dio lugar a la incorporación a este convenio de la mayor parte del personal del ministerio.

De este modo, siguiendo a Gonzalo Cáceres (2015) es posible señalar que “La configuración institucional permite retrasar los canales formales e informales de acción de los cuales se valen los actores a la hora de llevar adelante sus acciones. En tal sentido, el estudio de las instituciones permite elaborar lecturas sobre cómo los actores trabajan para transformarlas en función de sus necesidades, dando lugar a estrategias de acción o inacción que son de vital importancia observar. El estudio de las Instituciones supone ver qué discursos intervienen en la configuración de las acciones colectivas.”

A partir de las reflexiones anteriores, y tomando como referencia los profundos y radicales cambios que ha ido sufriendo el Estado argentino en sus modalidades de intervención, con el consiguiente correlato en la APN, este trabajo se propone analizar el impacto de estos cambios en la jurisdicción del ministerio de Defensa, poniendo atención, como se ha señalado, en forma particular en los efectos organizacionales y en la gestión de recursos humanos. A esos efectos, se tendrá en cuenta la visión del Carlos Acuña (2013) respecto del concepto de instituciones, de cómo se construyen estas reglas de juego, del rol de los actores y de las condiciones contextuales en su conformación. De esta manera, se buscará identificar, en el contexto de cambios significativos y hasta contradictorios en las políticas entre los periodos 1989-2000 y 2003-2015, en qué medida esos cambios cristalizaron en productos organizacionales o en efectos sobre la gestión de recursos humanos y, por otra parte, hasta qué punto es pertinente hacer referencia únicamente a cambios o rupturas y en qué medida, determinadas políticas de un periodo son continuadas en el siguiente o, dicho de otra manera, cuáles son las diferencias de arreglos institucionales entre un periodo y el otro, diferencias de actores convocados y de agenda, y cuáles son las continuidades entre ambos momentos políticos.

A título de ejemplo, y siguiendo al autor citado, una regla de carácter informal que ha atravesado la trayectoria histórica del ministerio de Defensa ha sido la conducta delegativa de sus autoridades hacia las Fuerzas Armadas. El ejemplo extremo es el citado en el apartado específico del área de Defensa, respecto del rol del ministerio ante la ocupación de Malvinas. En buena medida, puede plantearse como uno de los aspectos significativamente diferenciadores entre ambos periodos la decisión de ejercer el gobierno civil expresada por la ministra Nilda Garré a partir de fines de 2005. Se señala esta condición singular por un conjunto de razones, entre ellas, porque el rol de esta ministra es señalado como un elemento diferenciador en alguna bibliografía (Canelo, cit., Montenegro, 2013) así como en buena parte de las entrevistas, incluso en casos de cierta mirada distante respecto de algunos aspectos de esa etapa de gestión. Este aspecto es relevante, además, porque da cuenta de lo que señala el mismo Acuña sobre el rol de los actores en la conformación de las reglas de juego. En una línea argumental similar se expresan Bohoslavsky y Soprano (2010). Como se señalará más adelante, la posibilidad de que la ministra Garré desplegara con esa intensidad su estrategia de subordinación de las Fuerzas Armadas al gobierno civil no escapaba al contexto político del momento, pero no fue necesariamente el contexto el factor determinante de su accionar.

Las Fuerzas Armadas han sido un actor en virtud de dos situaciones típicas. En primer lugar, como refractarios a las políticas de derechos humanos iniciadas por el gobierno del Dr. Raúl

Alfonsín, a través de una serie de sublevaciones que culminaron a principios del gobierno del Dr. Carlos Menem con la sublevación del Coronel Mohamed Alí Seineldin. El segundo factor de protagonismo de las fuerzas se presenta con la mencionada delegación de competencias, que se expresa en distintos momentos, pero que varios entrevistados y autores (Montenegro, por ejemplo) ubican en el periodo de la década de 1990, en la que, a cambio de medidas de impunidad para los condenados por delitos de lesa humanidad (indultos) el Estado redujo el presupuesto de Defensa, pero dejó en manos de los jefes de las fuerzas las decisiones sobre su accionar.

Si bien Acuña identifica como un posible actor de la gestión estatal a la burocracia, en cuanto a su posible capacidad para reforzar o debilitar el cumplimiento de determinadas reglas institucionales, cabe señalar que en el caso de la burocracia del ministerio de Defensa no se identifica una fortaleza equivalente a la de otras áreas de la administración como puede ser el ejemplo de Relaciones Exteriores o Economía. A reserva de lo que se profundizará en la sección respectiva, y de visiones no necesariamente homogéneas, la percepción global es que se trata de una burocracia con un bajo nivel de especialización (salvo en algunas áreas técnicas), con escasa capacidad para ejercer dominio profesional sobre las fuerzas y que, en muchos casos actuaría como correa de transmisión de las iniciativas de éstas.

A su vez, los actores sindicales, expresados básicamente en tres asociaciones diferenciadas, Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), Unión Personal Civil de la Nación (UPCN) y Unión Personal Civil de las Fuerzas Armadas (PECIFA) contaban con una capacidad de intervención relativa. Si bien se profundizará en un punto específico, en este caso es muy diferenciable el ámbito organizacional propio de la jurisdicción central, donde UPCN cuenta con mayor presencia (al igual que en el resto de la APN) de los espacios relacionados directamente con las Fuerzas Armadas, en los que ATE y PECIFA tienden a disputar representación. En términos generales, el primero expresa una visión confrontativa con la autoridad de las fuerzas, mientras que PECIFA, expresa una posición de mayor adaptabilidad. Sin embargo, no se observa en ninguno de los casos una presencia sindical con capacidad de alterar las reglas institucionales, más allá de determinadas situaciones particulares.

En buena medida, esta presencia sindical es representativa (con todas las particularidades que supone una referencia sindical) de un conjunto muy amplio de trabajadores, como se profundizará más adelante. Pero cabe también señalar que esta población laboral es dispersa geográficamente y diferenciada laboralmente, por lo que no sería válido hablar genéricamente de un "trabajador civil de la Defensa". A esto se agrega, y también se profundizará oportunamente, que no se trata de un actor invocado discursivamente ni convocado en términos de gestión. Salvo algunos discursos en oportunidad de actos celebratorios, la práctica institucional, tanto de las fuerzas, como de las autoridades civiles, tiende a no incluir en sus prácticas al personal civil.

En cuanto a la participación de actores externos al área, en primer lugar, hay que tener en cuenta que las Fuerzas Armadas han sido tradicionalmente un espacio relativamente aislado del resto de la sociedad, poco permeable a la influencia de actores externos. Esto no obsta la relación informal con actores políticos y empresariales en las clásicas escenas golpistas. A su vez, no obsta para la articulación informal con proveedores, siendo el área de Defensa un sector donde la adquisición de insumos es significativa.

Particularmente, en lo que hace a la participación de actores de la sociedad civil y del mundo académico, no se verifica hasta principios de la década del 2000 una tradición de vinculación con este tipo de actores. A tal punto que, en el lanzamiento del proyecto de la Defensa Nacional en la Agenda Democrática en 2003, se señala que se trata de la primera

oportunidad en que el Poder Ejecutivo convoca a políticos de distintas fuerzas, académicos, funcionarios, miembros de las Fuerzas Armadas, especialistas de organizaciones no gubernamentales y expertos. Esta articulación con actores académicos y de organizaciones de la sociedad civil se mantuvo a lo largo de todo este último periodo. No escapa a esto la conformación de lo que uno de los entrevistados identifica como la "comunidad epistémica de la Defensa" en torno a la Escuela de Defensa, que venía con existencia previa, pero sin una fuerte influencia en las políticas del área.

Una de las cuestiones que se discuten respecto de los actores es cuáles son los incentivos o restricciones que estimulan o impiden su involucramiento con determinadas políticas. En parte, se ha señalado, respecto de los actores externos, la restricción relacionada con el encapsulamiento histórico de las Fuerzas Armadas. En cuanto a las propias fuerzas, su involucramiento en la década del 90 estuvo limitado por la propia restricción presupuestaria del periodo, que no favorecía el desarrollo de proyectos de magnitud. Podría decirse que difícilmente un actor se involucre en su propia limitación estructural. Sin embargo, para algunos entrevistados, durante este periodo tuvo peso el concepto de integración global que significó, por ejemplo, la incorporación como aliado extra OTAN. En buena medida Oscar Camilion (1999) en sus memorias valora esa situación.

Si bien en el periodo siguiente los recursos presupuestarios fueron incrementados y se generó una activa reactivación productiva, que podría identificarse como un esfuerzo por recuperar algunas reglas institucionales en cuanto al rol productivo de las fuerzas, no se observa un fuerte involucramiento de estos actores, probablemente por no considerar como propio el despliegue discursivo y de acciones de la etapa, particularmente en lo referido a la más rigurosa revisión de las participaciones de miembros de las fuerzas en el terrorismo de Estado, al modelo de integración, ya no global sino regional y a otras políticas que no formaban parte de las reglas informales de las fuerzas (como temas de género, control de la violencia laboral, etc.).

A su vez, si bien la gestión organizacional en el periodo iniciado en 2003 expresó mayor preocupación por las cuestiones de los derechos de los trabajadores (en consonancia, a su vez, con la vigencia del Convenio Colectivo de Trabajo) esto no se correspondió con un mayor involucramiento del personal respecto de las políticas del periodo, en parte como resultado de una escasa convocatoria a la participación de estos trabajadores.

Sin embargo, estas cuestiones deberán analizarse con mayor detenimiento en cada situación particular. En ese sentido, y con la finalidad de proponer una visión más concreta, teniendo en cuenta la vastedad del campo, el trabajo propone una visión global de las transformaciones en la APN, ancla en la perspectiva propia del ministerio de Defensa y, busca particularizar en algunos casos que reúnen características específicas.

En primer lugar, se ha seleccionado la Escuela de Defensa, que forma parte del área central del ministerio, aunque con algunas particularidades propias de su condición de espacio de formación.

En segundo término, se ha escogido un organismo descentralizado técnico científico, el Instituto Geográfico Nacional, que reúne la condición de organismo que nació bajo la órbita directa del Ejército y fue transferido en distintas etapas a la jurisdicción ministerial, con efectos no solo organizacionales sino de gestión de personal.

En tercer término, se seleccionó el Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF) que es una entidad de la Seguridad Social, ocupada del pago a los retirados y pensionistas de las Fuerzas Armadas cuyo carácter de entidad descentralizada

en el marco del ministerio, no fue obstáculo para que durante largos años funcionara como un organismo propio de las Fuerzas Armadas, aunque con algunas reglas de funcionamiento de la APN.

Por último, se propuso el estudio de un área productiva del ministerio. Dada la complejidad del sector, se optó por un seguimiento general del proceso de desmantelamiento y posterior recuperación de algunas de estas unidades, poniendo especial atención en el caso de Fabricaciones Militares, cuyo recorrido organizacional sintetiza el devenir de las organizaciones del área en cuanto a un desarrollo primigenio, un proceso acelerado de privatización o eliminación, la sobrevivencia de unidades sujetas a privatización y la posterior recuperación a través de procesos complejos, ya que no fue un camino lineal el que se siguió con esta Dirección General. Esta parte se completará con observaciones sobre otros procesos productivos como el relacionado con TANDANOR y con el Área Material Córdoba, hoy Fábrica Argentina de Aviones.

A los efectos de la búsqueda de información, el trabajo recaló en la revisión de bibliografía pertinente, en la búsqueda de información periodística, la lectura de memorias y de documentos institucionales, tales como normas (leyes, decretos, resoluciones), documentos y discursos institucionales, y la realización de entrevistas a actores significativos. Entre estos últimos, se ha prestado atención a funcionarios de algunas de estas etapas, personas relacionadas con la gestión de manera no inmediata y representantes sindicales de los trabajadores del ministerio. El diseño de las entrevistas trató de anclar fundamentalmente en la percepción sobre los cambios organizacionales y sobre la relación entre la política propuesta y la gestión de los recursos humanos, más que en la valoración de las políticas en sí, más allá de que este aspecto se hiciera presente en el desarrollo de las conversaciones con los entrevistados. La lectura de memorias o de artículos académicos ha permitido tomar contacto con el pensamiento de otros protagonistas.

Lo que se ha buscado es, fundamentalmente, identificar las referencias más relevantes a la visión respecto de cada etapa, así como las rupturas y las continuidades sostenidas por los protagonistas. Asimismo, se persiguió identificar las situaciones que, no expresadas, surgen de la práctica institucional, como puede ser el fortalecimiento o debilitamiento más o menos objetivo de un área en particular, dando prioridad a los sectores seleccionados. Como refuerzo de estos aspectos se ha tratado de completar con información presupuestaria, fundamentalmente en el sentido de identificar cómo ha ido variando el peso de la jurisdicción en su conjunto y el de los sectores seleccionados, en forma específica. El objetivo en este punto no radica en hacer un estudio de las ejecuciones presupuestarias o de la relación del presupuesto de Defensa con otras áreas de la APN, o con el producto bruto, sino ver en qué medida esta información presupuestaria ayuda a iluminar el peso relativo del área de Defensa y de los sectores seleccionados. Un ejemplo de esto último es la variación de los programas presupuestarios a lo largo del tiempo, y su expresión organizacional.

CAMBIOS EN LAS ORIENTACIONES DE POLÍTICAS ESTATALES. 1990-2015. IMPACTO ORGANIZACIONAL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

El abrupto derrumbe de la Dictadura Militar como resultado del fracaso de la recuperación de las Malvinas, dio lugar a un largo periodo que aún se identifica como de "Recuperación Democrática". Este periodo, iniciado con el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, en lo referido a la Administración Pública, se caracteriza por el esfuerzo de interperlar de manera crítica la experiencia anterior, tanto de la última dictadura, con su sistemática aplicación del terrorismo de Estado, como de los periodos previos (democráticos y dictatoriales) en cuanto a la pérdida de los valores weberianos y la conformación de burocracias fuertemente patrimonializadas.

La iniciativa de creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG), y en otro orden, de la Maestría en Administración Pública, los esfuerzos realizados en torno a la incorporación acelerada de recursos informáticos en la Administración Pública, la preocupación por ordenar el diseño de las estructuras organizacionales desde la propia administración, con sede en la Secretaría de la Función Pública, significaban un esfuerzo en torno a lo que en ese entonces se identificó como la "Reforma del Estado", en el sentido de repensar las relaciones entre el Estado y la Sociedad, en una doble clave, tanto de mayor democratización como de incorporación de valores de eficacia y eficiencia en la acción estatal, con particular atención a la gestión de sus empresas que habían sufrido el endeudamiento y desfinanciación durante la dictadura. Esta invocación a la Reforma del Estado establecía un diálogo crítico con las orientaciones de la década de 1960 y principios de la siguiente en cuanto a la "Reforma Administrativa" por entender que esta propuesta se limitaba a revisar aspectos instrumentales de la gestión estatal sin reformular la relación antes mencionada con la sociedad.

Más allá de las etapas diferenciadas durante esta gestión (particularmente el desplazamiento del ala desarrollista y su reemplazo por un sector de base estructuralista aunque más relacionado con determinadas ortodoxias económicas), en lo atinente a la organización estatal, se tomaron decisiones signadas por la búsqueda de mayor control gubernamental sobre la acción administrativa. Un ejemplo cabal de esto y que se analiza en forma particularizada, es el esfuerzo por ejercer el gobierno civil de la Defensa. En lo que hace a la gestión de personal, además de la mencionada creación del CAG, pese a tener una mirada crítica sobre los escalafones preexistentes, el gobierno no intervino en su modificación.

De acuerdo con Orlansky (2006) "Durante el gobierno de Alfonsín se promovieron tres aspectos: la profesionalidad, la exigencia combinada con adecuados incentivos y oportunidades y los procedimientos que asegurasen objetividad, igualdad y transparencia. Sin embargo, el cambio no se enfocó con un criterio de reforma global porque, según la visión de los funcionarios políticos (Groisman, 1986), 'la experiencia había demostrado que las estrategias frontales no fueron exitosas'. Se consideró más importante modificar los usos y prácticas que los instrumentos normativos."

En los hechos, no se avanzó en modificaciones de las normas de organización de los trabajadores públicos, quedando vigente toda la normativa preexistente que conformaba el heterogéneo mapa de la Administración Pública Nacional (APN). En este aspecto, se destaca la

continuidad del escalafón regido por el Decreto 1428 de 1973 que, habiendo sido dictado en las postrimerías del gobierno dictatorial de Alejandro Lanusse, durante el gobierno constitucional siguiente fue modificado en algunos de sus principales conceptos. Por ejemplo, se suspendieron los concursos abiertos para la selección y promoción de los agentes, nivel de educación requerido, experiencia previa, exigencia de ingreso por la categoría inferior del agrupamiento, capacitación en servicio, etc., situación que no fue alterada hasta la derogación del decreto en 1991. A su vez, el alcance de este escalafón fue limitado ya que el Personal Embarcado fue separado por medio de Decreto 2606/83.

Más allá de que durante el periodo se produjo la normalización de los sindicatos, y se suscribieron los convenios de la OIT para la negociación colectiva en el sector público, las relaciones del gobierno de Alfonsín con las dos organizaciones gremiales más importantes del sector público (UPCN, Unión de Personal Civil de la Nación y ATE, Asociación de Trabajadores del Estado) fueron muy conflictivas. La política salarial del momento ubicó a los ingresos de los funcionarios públicos en niveles inéditamente bajos. A lo anterior se sumó la confrontación de todo el movimiento obrero contra la política económica en general.

En cuanto al empleo público nacional durante la década del 80 se manifestaron tres procesos simultáneos:

1. la descentralización administrativa favoreciendo la generación de empleo público provincial,
2. el estancamiento del Estado Nacional como fuente de empleo y
3. la recomposición funcional del sector público nacional acentuando el empleo en las áreas sociales y políticas.

El crecimiento de las administraciones provinciales, especialmente en los años posteriores a 1983, constituye la única fuente en franco aumento de empleo público. En cambio, en el sector público nacional hubo una primera fase de aumento del empleo hasta que se impusieron medidas restrictivas (congelamiento de vacantes y aplicación compulsiva de la jubilación al cumplirse los requisitos de edad y antigüedad). El resultado consistió en un crecimiento promedio de 0,75 % (19.663 nuevos cargos). Se debió a la expansión de las áreas de Educación, Salud y Bienestar Social y de la Presidencia de la Nación, acompañada por una contracción simultánea en todas las demás áreas dependientes del gobierno nacional, tales como los restantes ministerios (Interior, Defensa, Relaciones Exteriores, Obras y Servicios Públicos y Trabajo y Seguridad Social), el conjunto de las empresas públicas y los bancos oficiales.

PRINCIPALES FUENTES DE EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO EN 1986		
	N° de cargos	%
Administración Pública Nacional	557.286	31
Empresas estatales	306.902	17
Bancos oficiales	35.067	2
Administraciones Públicas Provinciales	828.107	46
Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires	83.963	4
Total (*)	1.811.325	100
(*) No existen datos oficiales sobre el empleo en las municipalidades. Se estima que la cifra del conjunto es, mínimamente, del orden de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.		
Fuentes: DIGRAD Y Secretaría de Estado de Hacienda. FUENTE: Orlansky (2006)		

Por otra parte, la gestión del Dr. Alfonsín intentó una política hacia las empresas públicas, a través del "Ministro Terragno, en un intento de compatibilizar los enfoques más clásicos favorables al rol primordial del Estado en el área de servicios -típicas de los partidos mayoritarios-, con las visiones 'modernizantes' del privatismo liberal en boga". El proyecto sufrió la oposición desde todos los sectores, a lo que se agregó "la vertiginosa reducción de la capacidad de maniobra y de los tiempos políticos del gobierno" por lo que su proyecto de modernización de las empresas públicas fracasó completamente. (Thwaites Rey, 1993)

La derrota de las propuestas reformistas y su reemplazo por un conjunto de decisiones de profunda desestatización que le siguieron se explica más por razones estructurales que por fallas endógenas de los proyectos en cuestión. La profunda crisis de financiamiento que sufrió el Estado nacional a partir de la mitad del gobierno del Dr. Alfonsín arrasó con todos los objetivos propuestos y abrió camino a las estrategias radicalmente insertas en la orientación del "Estado mínimo" que retomaba parte de la agenda no completada por la dictadura militar en el campo económico y de la gestión estatal. La tabla que se presenta a continuación presenta el "estado" del Estado (en cuanto a su dimensionamiento en personal) a la asunción del Dr. Carlos Menem.

EMPLEO PÚBLICO EN ARGENTINA 1989 (Número de cargos)	
Administración Pública Nacional	595.863
Empresas Estatales	305.440
Bancos Oficiales	34.142
Fuerzas Armadas	80.000
Prefectura y Gendarmería (seguridad y defensa)	30.000
FUENTE: Orlansky (2006)	

Si en buena medida el pensamiento alfonsinista se alimentaba de la experiencia de la socialdemocracia europea y de la nueva democracia española, las iniciativas que se tomarán a partir del gobierno del Dr. Menem estarán más regladas por el pensamiento de la Escuela de Chicago y por las reformas impulsadas por Margaret Thatcher en Gran Bretaña que, en lo relacionado con la Administración Pública, se identifican como la Nueva Gerencia Pública. Esto va a significar fundamentalmente el abandono de la responsabilidad del Estado en el desarrollo, aspecto aún presente en la etapa alfonsinista, y el acento puesto en el protagonismo del mercado en la vida social. Estas orientaciones estarán marcadas fundamentalmente por la presencia de doctrinas de la elección racional o de la elección pública, con una fuerte orientación mercado céntrica. El diagnóstico del momento establecía el fracaso de la intervención y la regulación estatal para la asignación de recursos en la sociedad y la apropiación por parte de la burocracia de rentas que eran expropiadas a la sociedad¹.

La mencionada perspectiva mercado céntrica que impulsa las reformas, pone el acento en la diferencia entre el mercado económico y el político. Mientras el primero es transparente, el político es opaco y basado en la asimetría de información que permite la captación de privilegios por la burocracia. La alternativa radica en la reducción de la burocracia y la creación de cuasimercados que remedien el modelo económico.

¹ Estas ideas están relacionados con lo sostenido por Cao y otros (2015).

En ese sentido, el esfuerzo estatal se concentró en cuatro grandes ejes

- Privatización
- Desmonopolización
- Desregulación
- Descentralización

Oszlak (2003) señala que “El proceso [...] popularmente conocido como “desguace del estado”, produjo numerosos impactos, entre los cuales sobresale el nuevo esquema de división del trabajo entre el estado nacional, los estados subnacionales, el mercado y la sociedad en su conjunto. Si limitamos el análisis al empleo público, es evidente que los retiros de personal (voluntarios o no), la tercerización de funciones y la privatización de empresas públicas, produjeron importantes consecuencias sobre el mercado de trabajo en el sector privado. Pero aún más relevante fue el impacto sobre el empleo público en las provincias y municipios, que vieron acrecentadas sus dotaciones tanto por las transferencias desde la Nación de personal de salud, educación o vialidad como por factores endógenos que impulsaron un fuerte crecimiento del empleo durante la década del 90.”

La aplicación de estos principios hacia el interior de la APN generó un conjunto de cambios entre los que se destacan los siguientes:

- a) Privatización, concesión o eliminación de organismos y empresas prestadores de servicios, productores de bienes o responsables de regulaciones.
- b) Transferencia de servicios a provincias y municipios
- c) Políticas de reducción de personal y de achicamiento de las plantas orgánicas
- d) Modificación del anterior sistema de carrera administrativa por uno nuevo con fundamento en los principios de la Nueva Gestión Pública
- e) Incorporación de normas del sector privado para trabajadores públicos.
- f) Incorporación de nuevas formas de contratación de personas
- g) Incorporación de principios laboristas a través de las convenciones colectivas de trabajo para el sector público (hacia el final del periodo).

La política de privatización, conocida como Primera Reforma del Estado, o primera etapa de reforma, produjo un significativo achicamiento de la estructura tanto presupuestaria como de personal de la APN, con el consiguiente abandono de una importante cantidad de servicios a cargo del Estado Nacional. Las leyes 23696 de Emergencia Administrativa y 23697 de Emergencia Económica fueron el marco normativo de este proceso de enajenación de bienes estatales. En esta privatización cabe incluir también el cierre o disolución de organismos que ejercían el clásico rol regulador a cargo del Estado, como las Juntas de Granos y de Carnes. El apartado específico de Defensa dará cuenta del impacto de esta política en esta área en particular.

A su vez, la transferencia de servicios principalmente de educación, y de otras funciones estatales a las provincias generó una fuerte migración de personal a las jurisdicciones provinciales, transformando a la APN en un “administrador de segundo piso” al decir de Horacio Cao y otros (2015). Como señalan Oszlak (cit.) y Orlansky (cit.) este proceso de desincorporación de personal de las áreas del Estado nacional y su consecuente incorporación a las jurisdicciones provinciales, más el impulso al empleo público de las propias administraciones provinciales, dio como resultado un balance de incremento del empleo estatal, más allá de su marcada reducción en el ámbito nacional.

Entre las transformaciones estructurales del periodo se cuenta la reforma del Sistema Previsional, a través de la Ley 24241 que "...significó la adopción de un sistema de carácter mixto que, al trastocar la lógica de solidaridad intergeneracional como su único principio constitutivo, incluyó la capitalización individual como un elemento central de la futura jubilación del trabajador." (Basualdo, 2009). Un aspecto de interés de esta reforma, a los efectos de este trabajo, fue que se trató de establecer esta nueva orientación del sistema previsional respecto de las Fuerzas Armadas, ya que, como se verá en el apartado correspondiente, un consenso permanente y no cristalizado, tuvo que ver con la necesidad de reformular el régimen previsional de las Fuerzas Armadas, dada la existencia de persistentes problemas de financiamiento de dicho sistema.

La creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) por el Decreto 993 de 1991 significó, por lo menos en la formulación discursiva, un cambio de fondo en el modelo de gestión de las personas en la APN. En primer lugar, supuso romper el clásico modelo de carrera vertical por otro basado en niveles y grados que lleva a la existencia de una carrera horizontal y una vertical. Mientras que para el avance en los grados se requiere cumplimentar requisitos de evaluación de desempeño y de capacitación, el cambio de niveles exige el sometimiento a un proceso de selección, al igual que el ingreso a la carrera administrativa. A esta carrera de doble recorrido se le agrega la escisión de los niveles directivos (Funciones Ejecutivas) en un plano separado, cuya cobertura deberá realizarse a través de concursos abiertos, los que facilitarán el acceso a estas funciones de candidatos con experiencia en el mercado laboral privado.

Este modelo, de clara raíz en la Nueva Gestión Pública (NGP) corre los riesgos del isomorfismo que ha señalado Ramió Matas (2001) a lo que se agrega la posible apropiación patrimonial y corporativa al decir de Pacheco (2008). El concepto de isomorfismo está relacionado con la implantación acrítica de modelos de gestión pensados desde determinadas experiencias de gestión estatal (y su correlativa relación entre el Estado y la sociedad) en otra matriz institucional. En buena medida, como señalan Cao y otros (cit.) la matriz organizacional de las administraciones públicas de América Latina estuvo enraizada en el paradigma weberiano de tradición francesa. La NGP nace al calor de la experiencia de las administraciones públicas anglosajonas, en las que, al decir de Longo (2004) predomina una orientación socio céntrica de la Administración Pública. En buena medida, el modelo de Función Ejecutiva escindida de la carrera administrativa correspondería a ese diagnóstico y quizás, las debilidades en su implantación tengan que ver con los efectos no contemplados del isomorfismo. En cuanto a la apropiación patrimonial, puede observarse en el hecho de que durante mucho tiempo la ocupación de los cargos gerenciales estuvo regulada por decisiones discrecionales (por tiempo determinado), mientras que la apropiación corporativa puede observarse en el escaso impulso al movimiento vertical, que tendió a "hundir" a los grupos etarios jóvenes de principios de la década de 1990, en los niveles medio bajos, sin posibilidad de ascender por ausencia de concursos que permitieran cambios de nivel. Esta afirmación radica en que buena parte de esta población profesional no formaba parte de la clientela principal de la entidad sindical con mayor poder de negociación dentro de la APN. Con el paso del tiempo, las políticas de UPCN tendieron a incluir a esos perfiles, lo que dio lugar a reformas en el sistema (en particular con el convenio colectivo sectorial firmado en 2008) que favorecieron a estos grupos profesionales pero que, de algún, modo, alteraron el espíritu originario del SINAPA.

A su vez, la creación de este sistema buscaba justamente reemplazar al conjunto heterogéneo de escalafones de la APN, aunque, por diversas razones, el transcurso del tiempo no mostró un proceso de reagrupamiento de las distintas carreras laborales bajo los principios de la NGP. A reserva de mayores comentarios en el periodo siguiente, lo cierto es que fue

la incorporación de los principios laboristas de la mano del convenio colectivo de trabajo lo que facilitó el proceso de mayor homogeneización en la APN e incluso de la extensión de aquellos principios de la Nueva Gestión Pública entre más amplios colectivos laborales. En lo que se refiere al diseño de la organización estatal, el 31 de agosto de 1994 el Poder Ejecutivo dicta el Decreto 1545 direccionado a la contención del gasto público. Entre las cuestiones que incorpora se incluye la relacionada con el diseño de estructuras organizativas. En virtud de esto, deroga el Decreto 1482 de 1990, que había derogado previamente las normas dictadas durante la dictadura y durante el gobierno del Dr. Alfonsín (Decretos 1437/82 y 1784/88).

En los considerandos de esta norma se señala que se encuadra en "las medidas dispuestas por las Leyes Nros 23696 y 23697, sus decretos reglamentarios y normas conexas, el Gobierno Nacional [con que se] ha iniciado una profunda transformación del Sector Público." Asimismo, establece que "la Reforma del Estado [emprendida] requiere un constante esfuerzo en lo que atañe al mantenimiento de una conducta férrea tendiente a lograr los objetivos buscados." Y "Que por ello es necesario analizar y evaluar todos aquellos gastos que se encuentran financiados en el Presupuesto General de la Administración Nacional, como es el caso de los cargos vacantes, que pueden ser suprimidos produciendo reales e inmediatas reducciones en el gasto público."

Este típico decreto ómnibus, como se observa, persigue la reducción de los cargos vacantes de la APN, junto con medidas respecto del régimen de contrataciones y, si bien no hace referencia en los considerandos al diseño de estructuras, dedica un capítulo específico a esta cuestión. El Capítulo VI se refiere al "Régimen Aplicable a las Estructuras Organizativas". En el artículo 12 se aprueba "...el régimen para el diseño, formulación, presentación y aprobación de estructuras organizativas..." El artículo 14 establece que "Las estructuras organizativas de las jurisdicciones y entidades de la ADMINISTRACION NACIONAL deberán ser diseñadas con arreglo a las disposiciones de la Ley de Ministerios, a las políticas, objetivos y programas previstos en la Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la ADMINISTRACION NACIONAL de cada año y a las normas del presente decreto".

Por su parte, de los anexos correspondientes a este capítulo cabe subrayar la definición de criterios básicos de diseño entre los que se destaca la obligación de que las estructuras sean consistentes con las categorías programáticas previstas en la ley de Presupuesto, "...de manera tal que sea fácilmente comprobable y medible la función de la organización como un medio destinado a la ejecución de los programas, subprogramas, proyectos, obras o actividades previstas presupuestariamente, y sean identificables las unidades ejecutoras de los mismos".

A esto agrega los llamados criterios de racionalidad, referidos a la amplitud que podrán alcanzar las unidades. Así, "Cada jurisdicción ministerial sólo podrá tener tantas unidades organizativas de primer nivel operativo, sustantivas, como resulte de multiplicar la cantidad de Subsecretarías por tres (3). Podrán distribuirse de acuerdo con las necesidades de cada jurisdicción.

Idéntico criterio se aplicará con respecto a las unidades de segundo y tercer nivel operativo respecto de las de primer nivel."

Este decreto fue reglamentado por la Resolución N°422/94 de la entonces Secretaría de la Función Pública. Ambas normas siguieron vigentes durante todo el periodo bajo estudio. La literatura suele identificar a la etapa dominada por las privatizaciones como la "primera reforma del Estado" caracterizada por la reducción de su aparato, en este caso, parti-

cularmente a través de la privatización de empresas y la transferencia de servicios a las provincias. En ese marco, se extendió la idea de que el fuerte sesgo pro mercado debía ser moderado por un proceso de mayor diálogo con la sociedad. De ahí surgió la idea de una “segunda reforma del Estado” que debía tener un carácter más cualitativo, de mejora de la calidad de la gestión estatal.

Más allá de estas afirmaciones, a mediados de la década de 1990 se dicta una serie de normas (Ley 24.629, Decreto 558/96 y Decreto 660/96) cuyo principal objetivo, en la práctica, se centró en una importante reducción del aparato estatal, expresado fundamentalmente en sus aperturas orgánicas (el ministerio de Defensa, como se verá en el apartado específico, también sufrirá el impacto de estas decisiones).

Hacia fines del periodo se dicta la Ley 25164, Marco de Regulación del Empleo Público, que incorpora de manera compleja los principios de la Nueva Gestión Pública, a la vez que da cuenta de la vigencia del Convenio Colectivo de Trabajo de la Administración Pública Nacional. Esta ley reemplaza a la anteriormente vigente, 22140, y persigue como objetivo incorporar en su ámbito al conjunto del personal de la APN.

Si bien la normativa previa (Ley 22140) contemplaba la existencia de personal contratado en la APN, su incorporación era marginal ocupando posiciones de asesoramiento a funcionarios de primer nivel. Sin embargo, con la gestión del Dr. Menem la administración comienza a promover la contratación de personas, bajo diversas figuras, tanto a través de organismos internacionales de crédito (por ejemplo, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) u otro tipo de organismos internacional como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como por la propia administración. Inicialmente, esas contrataciones se hicieron bajo el Inciso 3 del presupuesto (bienes y servicios no personales). A partir de 1995 se busca regularizar estas contrataciones a través del Decreto 92 de ese año, que establece valores y requisitos para la contratación. Si bien esta norma fue modificada por el Decreto 1184/01, sus principios básicos se mantuvieron en el sentido de que se establecían contratos sin relación de dependencia y con todas las responsabilidades relacionadas con la salud y la seguridad social a cargo del contratado.²

Los resultados de la crisis de fines de 2001 y la reglamentación de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público, a través del Decreto 1421/02 dieron lugar a la transformación progresiva de esta figura contractual por el llamado Contrato de Empleo Público, que fue adquiriendo mayor volumen con el paso de los años, como se verá más adelante.

Por otra parte, en 1988 el Congreso Nacional había sancionado la ley 23544 de ratificación del Convenio 154 sobre “el fomento de la negociación colectiva”, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. En su artículo 1, el Convenio establece respecto del personal de las administraciones públicas que “3.- En lo que se refiere a la administración pública, la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este Convenio.”

Esta ratificación abrió el camino para la presentación y aprobación de un proyecto de ley de Convenciones Colectivas de la Administración Pública Nacional, a propuesta del Diputado nacional Germán Abdala. La Ley 24185 establece las reglas básicas de las convenciones colectivas en la APN y se constituye en el punto de partida para la firma de los convenios colectivos en la administración pública.

² Este decreto fue reemplazado por el Decreto 2345/08, el que fue modificado parcialmente por el Decreto 1254/2014

Como aspectos destacables de esta ley cabe señalar, en primer lugar, la amplitud de temas sujetos a la discusión de los convenios, entre los que están incluidas las tratativas salariales (se subraya este punto, ya que ciertas legislaciones de la región no contemplan el debate salarial). Entre las cuestiones excluidas de la discusión de los convenios se cuentan

- Estructura orgánica de la Administración
- Facultades de dirección del Estado
- Principio de idoneidad como base de ingreso y promoción en las carreras administrativas

En esta línea, el artículo 8° de la ley, establece “Las tratativas salariales o aquellas referidas a las condiciones económicas de la prestación laboral, deberán sujetarse a lo normado por la ley de presupuesto y a las pautas que determinaron su confección.” Este artículo persigue restringir las discusiones salariales a los límites establecidos por las respectivas leyes de presupuesto.

Con bastante demora respecto de la sanción de la ley, a fines de 1998, fue firmado el primer convenio Colectivo de la Administración Pública Nacional, habiendo participado en su discusión ambas entidades gremiales representativas, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión de Personal Civil de la Nación (UPCN). La homologación del convenio se expresó en el Decreto 66/99. De todos modos, por discrepancias con algunos aspectos del convenio sometido a la firma, ATE se abstuvo de firmar. El punto central de discordia, era un típico concepto de la época, conocido como

“TITULO IV. POLIFUNCIONALIDAD. ARTICULO 37.- Las funciones que corresponden al personal comprendido en el presente Convenio Colectivo de Trabajo deben interpretarse complementadas por los principios de polivalencia y flexibilidad funcional con el objeto de contribuir a la obtención de mejores niveles de productividad, posibilitando, a tal fin, la asignación de funciones y/o tareas distintas de las que resultan propias.

Dichos principios serán de aplicación razonable sin que se menoscabe moral ni económicamente al personal afectado.

El empleador deberá preparar al personal para que pueda hacer uso de sus capacidades para desarrollar diversas tareas, oficios o roles, ya sea en forma accesorio, complementaria o afín, que se requieran para poder cumplir con la misión asignada.”

Desde el punto de vista de sus críticos, el concepto de “polifuncionalidad” atentaba contra la seguridad laboral y contra el derecho de desarrollar una carrera digna. Lo cierto es que la siguiente versión del Convenio excluyó este capítulo. En la parte correspondiente se hará referencia a los principios sostenidos en el CCT ya que mayoritariamente se conservaron en su versión posterior. Este Decreto tuvo vigencia hasta la firma del nuevo convenio colectivo a fines de 2005.

Es importante señalar, e interesa particularmente a los fines de este trabajo, que no todos los escalafones fueron incorporados en los alcances del Convenio Colectivo. Los casos que nos interesa subrayar son los del Personal Civil y Docente Civil de las Fuerzas Armadas que fueron incorporados tiempo después de la vigencia del Convenio, a través del Decreto N° 1106/05, en el marco de una nueva orientación de la actividad estatal.

Como otro aspecto relevante de la etapa debe consignarse la existencia de personal estatal regido por normas propias del empleo privado. Si bien esta práctica había comenzado con la Dirección General Impositiva y la Dirección Nacional de Aduanas, las que habían firmado convenios colectivos en el marco de la Ley 14.250, propia de las organizaciones privadas, la etapa abierta en 1989 propiciaba activamente el encuadramiento laboral de los trabajadores de los nuevos organismos a crear en el marco de la Ley de Contrato de Trabajo

(20744). Esta orientación alcanzó a los nuevos entes reguladores, surgidos en el marco del proceso de privatización y, fundamentalmente, con la creación de la Administración Nacional de Servicios de Salud (ANSES), uno de los principales instrumentos de política estatal en las diversas épocas. Dicho de otro modo, los dos sectores de la APN con mayor impacto estratégico en las últimas décadas, AFIP y ANSES, se encuentran regulados por normas propias del sector privado. A la anterior diferenciación hay que sumar el universo propio de las universidades nacionales (docentes y no docentes) que se rige también por normas específicas. En el cuadro siguiente se identifican ejemplos de las situaciones referidas.

NORMAS REGULADORAS DEL EMPLEO PÚBLICO NACIONAL					
REGIMEN LABORAL		REGIMEN DE NEGOCIACION COLECTIVA			
		LEY 24185 SECTOR PUBLICO	LEY 14250 SECTOR PRIVADO	LEY 23929 SECTOR DOCENTE	NO CONVENCIONADO
FUERA DE LA LEY 25164	EXTRAES - CALAFONARIO				AUTORIDADES SUPERIORES
	OTROS				SERVICIO EXTERIOR DE LA NACION
LEY DE EMPLEO PUBLICO 25164		SINEP, CONICET, [Ⓐ] INTA, P. CIVIL F.A CNV			
LEY DE CONTRATO DE TRABAJO 20744		E.N.R. ENERGÍA [Ⓑ] NUCLEAR, CNC, CNRT ENARGAS [Ⓒ]	DGI, ADUANA, ANSES		C.N. ENERGIA ATOMICA
LEY EDUCACIÓN SUPERIOR 24521		PERSONAL NO [Ⓓ] DOCENTE UU.NN.		DOCENTES [Ⓔ] UU.NN.	

La vigencia de esta complejidad normativa (que incluye a partir de la década siguiente situaciones de cruce entre la aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo y la Ley de Convenciones Colectivas de la Administración Pública Nacional) ha reforzado la heterogeneidad de la APN, más aun teniendo en cuenta la relevancia de las principales organizaciones reguladas por la normativa de carácter privado.

Retomando la cuestión de la denominada Segunda Reforma del Estado, Orlansky (cit.) afirma que, en buena medida, el efecto de esas reformas quedó desdibujado. A tal fin hace referencia a que buena parte de las aperturas organizacionales permanecieron o se ampliaron posteriormente a esas reformas. Un concepto similar proponen Bozzo y López (1999). En el cuadro se pueden observar las jurisdicciones que una vez terminado el proceso de la segunda Reforma, han tenido un desarrollo estructural que no sólo anula, sino que también supera el estatus anterior a la reforma. En este sentido sobresalen: la Jefatura de Gabinete, el Ministerio del Interior y la Presidencia de la Nación. En la Jefatura de Gabinete se incrementó el número de secretarías y subsecretarías bajo su dependencia, previo a la reforma mediante la absorción de la Secretaría de la Función Pública. El Ministerio del Interior, por medio de sucesivas modificaciones parciales de sus estructuras, neutralizó casi totalmente las reducciones operadas en el proceso.

A Decreto 110/13

B Ley 24804

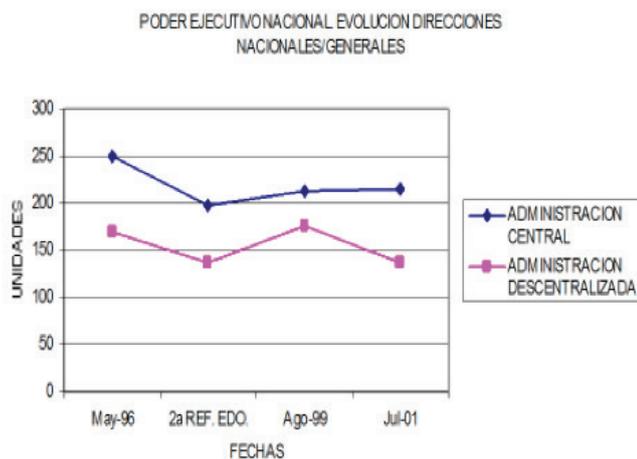
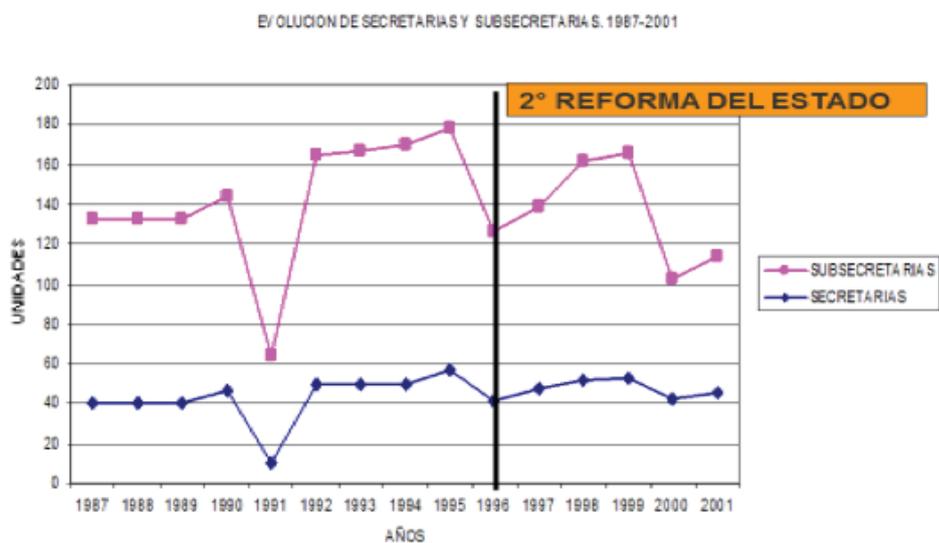
C Ley 24076

D Artículo 19 de la ley 24447 Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 1995

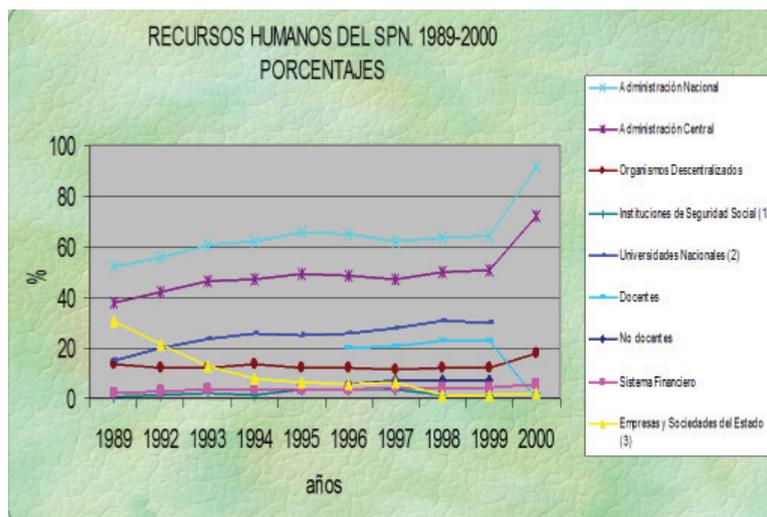
E Artículo 19 de la ley 24447

JURISDICCIÓN	SECRETARIAS				SUBSECRETARIAS			
	Antes	660/96	II Reforma	1998	Antes	660/96	II Reforma	1998
Presidencia	13	10	11	15	32	17	19	23
Jef. Gabinete	3	4	4	4	8	8	8	9
Interior	6	2	2	4	14	9	11	16
Rel. Exteriores	4	2	3	3	10	7	7	7
Justicia	4	3	3	3	7	6	6	4
Defensa	2	2	2	2	4	3	3	3
Economía	8	6	7	8	29	26	26	25
Educación	5	4	4	4	7	5	5	5
Trabajo	3	3	3	3	3	2	2	2
Salud	3	2	2	2	6	5	5	7
TOTAL	51	38	41	47	120	88	92	100

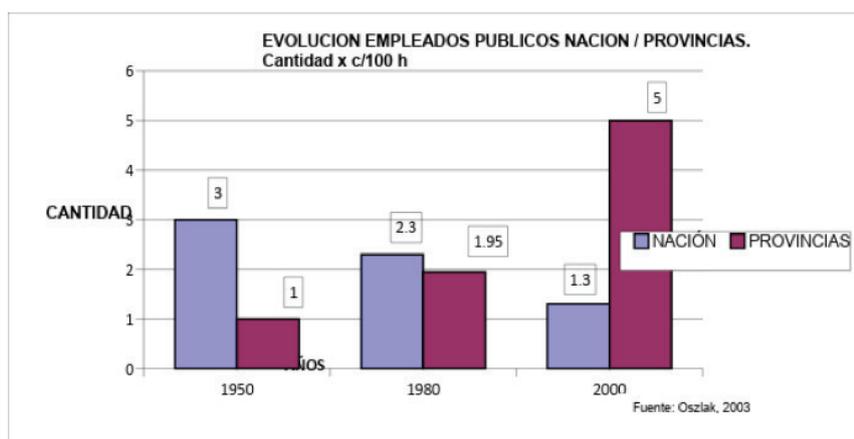
A su vez, los gráficos siguientes permiten confirmar estas transformaciones y la baja incidencia del proceso de Segunda Reforma del Estado.



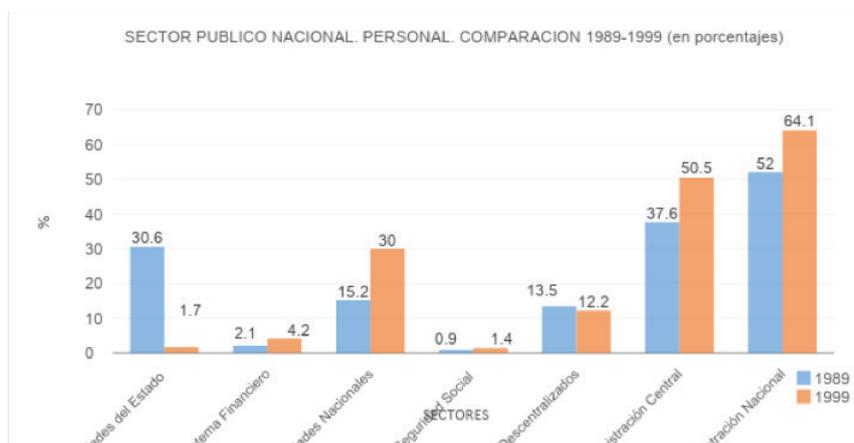
Como se observa, será entre 2000 y 2001 en que se lleve adelante una nueva reducción de las estructuras organizativas, en el marco de una política de modernización y reorganización del aparato estatal y de una agudización de las restricciones financieras.



El siguiente gráfico, tomando un periodo amplio (1950-2000), muestra el cambio de presencia relativa del empleo público en el ámbito nacional y en el provincial, dejando ver la marcada transferencia de peso entre el primer año y el último, lo que reafirma lo señalado páginas atrás respecto del cambio de gravitación del empleo entre el ámbito nacional (que pasa a ser de "segundo piso") y el provincial, que incrementa su responsabilidad por la prestación directa de servicios de educación, salud, seguridad y justicia.



Por otra parte, el gráfico que se muestra a continuación permite observar la drástica caída entre 1989 y 1999 del sector "Empresas y Sociedades del Estado" en su participación porcentual y el crecimiento relativo de las "Universidades Nacionales" y de la "Administración Central".



El gobierno que asume a fines de 1999 mantiene las premisas de la reforma estatal de la gestión anterior, los principios estructurales de toda la década, particularmente el mantenimiento del régimen de “convertibilidad de la moneda” y la paridad uno a uno con el dólar, a lo que se suma, las clásicas políticas de equilibrio fiscal, eficiencia, privatización, desregulación, descentralización. Sin embargo, a esas políticas agregó principios relacionados con una orientación de carácter sociocéntrico con acento en el pensamiento estratégico, la transparencia, la agencialización, la creación de ámbitos público/privado, la participación ciudadana y la satisfacción de los clientes.

El Decreto 103/2001 que propiciaba el Plan de Modernización del Estado tenía como ejes

1. Cambio del modelo de gestión
 - a. Transformaciones institucionales
 - I. Carta compromiso con el ciudadano
 - II. Gestión por resultados
1. Planeamiento estratégico
2. Reingeniería
3. Sistemas de alta dirección
 - b. Transformaciones transversales
 - I. Gestión del capital humano, evaluación de desempeño, incentivos, capacitación
 - II. Formación y desarrollo del CH
 - III. Nuevo sistema de compras
 - IV. Sistema de administración financiera
 - V. Gobierno electrónico
2. Proyectos de modernización estructural
 - a. Eliminar superposiciones
 - b. Racionalización del endeudamiento con organismos internacionales
 - c. Adecuación de estructura estatal a las necesidades de políticas públicas
3. Políticas de transparencia
 - a. Prevención
 - b. Corrupción cuestión sistémica
 - c. Calidad normativa
 - d. Acceso a la información
 - e. Participación de los ciudadanos

Como se ha señalado y se observa en el cuadro siguiente, la política llevada adelante en este marco normativo significó una nueva drástica reducción de unidades organizacionales, ya que, de contar en 1999 con un total de 181 unidades entre ministerios, secretarías y subsecretarías, se pasó a 111, habiendo sido el corte más significativo en el nivel de subsecretarías que pasaron de 116 a 58. Los años seleccionados permiten ver la reducción e incremento de unidades jerárquicas como resultado de las políticas de reorganización estatal. Cabe señalar que la ampliación de unidades (hasta 2004) no es producto de un “cambio ideológico” o nueva ampliación de las responsabilidades del Estado, sino que nace de procesos de recuperación de fortalezas de sectores determinados, como se señaló en la referencia a las consecuencias de la Segunda Reforma del Estado.

EVOLUCIÓN DE UNIDADES JERÁRQUICAS APN							
UNIDADES	AÑOS						
	1990	1991	1993	1996	1999	2000	2004
MINISTERIOS	8	8	8	9	11	11	11
SECRETARÍAS	48	10	50	39	54	42	47
SUBSECRETARÍAS	97	55	112	85	116	58	77
TOTAL	153	73	170	133	181	111	135
FUENTE: Orlansky (2006)							

Como es sabido, esta etapa fue atravesada por una grave crisis económica que tuvo un fuerte correlato institucional. En el contexto de esa crisis, además de la reducción de unidades de organización, se produjo un importante ajuste de los ingresos (el recordado descuento del 13% del valor de determinados salarios contratos y jubilaciones).

Un aspecto a subrayar, más aun teniendo en cuenta el contexto de crisis referido, es la incorporación de la Asociación de Trabajadores del Estado en la mesa de diálogo que se conformó en la entonces Secretaría de Modernización.

Por otra parte, en el año 2000 se incentivó el retiro de personal de la APN. La tabla adjunta permite identificar la magnitud de ese retiro. En el apartado correspondiente al ministerio de Defensa se mostrará el impacto desagregado por áreas, incluyendo Fabricaciones Militares que, si bien en ese momento estaba bajo la órbita del Ministerio de Economía, forma parte del universo de la Defensa.

TOTAL DE AGENTES RETIRADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL POR JURISDICCIÓN(*)			
JURISDICCIÓN	TOTAL DE CARGOS (**)	TOTAL RETIRADOS	% SOBRE JURISDICCIÓN
Total	47.075	1.706	3.62
Presidencia de la Nación	4.234	207	4.90
Jefatura de Gabinete de Ministros	721	90	12.50
Ministerio de Defensa (***)	24.392	845	3.42
Ministerio de Economía	4.466	199	4.46
(*) Fuente: Los Recursos Humanos de la Administración Pública Nacional – 2000 – Subsecretaría de la Gestión Pública – Jefatura de Gabinete de Ministros. (**) No incluye Personal Militar y de Seguridad. (***) Incluye Personal Civil de las Fuerzas Armadas			

Como se ha señalado más arriba, el cierre de esta etapa (posterior a la renuncia del Dr. De la Rúa y bajo la presidencia interina del Dr. Eduardo Duhalde) incluye la formulación de una nueva política de contrataciones expresada en el Decreto 1421/02, reglamentario de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público (25164) y la Resolución 48 de la Subsecretaría de Gestión Pública del 30 de diciembre de 2002. Esta modificación normativa permitió una transformación importante de la situación de los trabajadores contratados, que se fue consolidando a lo largo de los años siguientes. Las consecuencias más relevantes radicaron en la incorporación de derechos laborales tales como aportes jubilatorios, días de licencia de acuerdo con la normativa, e inclusión en el convenio colectivo de trabajo. Este paso de una situación de contratación bajo locación de servicios a contratación bajo normas de empleo no significó un cambio de fondo en cuanto a la estabilidad laboral de estas personas, cuyas consecuencias pueden verse en el periodo que se inicia posteriormente al contemplado en este proyecto.

El gráfico adjunto permite observar dos cuestiones relacionadas con el punto anterior. En primer lugar, el cambio de predominio relativo de trabajadores contratados bajo cada régimen (Locación de servicios, Decreto 1184/01 y Empleo Público, Decreto 1421/02). Así, los contratados del primer grupo pasan de ser más de 14 mil a menos de 3 mil entre 2002 y 2008, mientras que los contratados bajo normas de empleo público pasan de menos de 100 en 2002 a 26 mil en 2008. La otra cuestión que muestra el gráfico, y sobre la que se volverá más adelante, es el constante incremento de este personal, ya que prácticamente se duplica en un lapso de seis años.



A su vez, durante el interinato del Dr. Duhalde se formalizó una nueva estructura orgánica, para el conjunto de la Administración Pública Nacional a través del Decreto 357/02.

PERIODO 2003-2015

ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES

Al observar el contradictorio proceso de desarticulación y rearticulación de la presencia estatal es válido preguntarse si las transformaciones emprendidas en la última década implican un cambio de paradigma en el modelo de gestión organizacional y de recursos humanos, si se trata solo de un cambio de orientación política o si supone una confluencia pragmática entre las diversas modalidades de gestión aplicadas a lo largo del tiempo en la Administración Pública.

En buena medida, parece necesario abordar la problemática de la gestión de las organizaciones públicas y de sus recursos humanos a partir de comprender los objetivos perseguidos, los intereses expresados y los logros identificables, lo que requiere revisar las orientaciones dominantes en cada etapa para explicar tanto los procesos socio económicos como las acciones estatales en contextos de fuertes y dinámicos cambios de orientación.

Independientemente de que no exista una doctrina en torno a la administración pública nacida al calor de las transformaciones ocurridas en los últimos años, como señala Abal Medina (2012) "el fortalecimiento de las capacidades fundamentales [del Estado] indica una nueva concepción en torno al rol del Estado en la sociedad. No se trata [afirma] de una réplica del modelo estatal que rigió durante parte del siglo XX... En la actualidad, el Estado no es el único actor de las políticas públicas... Las funciones que el Estado ha recuperado [...] son las indispensables para lograr una sociedad pujante y socialmente inclusiva."

Este punto devuelve la pregunta, en el sentido de identificar qué condiciones reunía el empleo público nacional, para afrontar estos desafíos, qué estrategias desarrollaban las administraciones de los diversos niveles para consolidar su capacidad de intervención a partir de

sus recursos humanos y cuáles fueron las modalidades contractuales más pertinentes para encarar estas intervenciones.

EL MARCO NORMATIVO

Para avanzar en esta conceptualización se hará una breve recapitulación sobre algunos aspectos centrales que caracterizan al empleo público: su marco normativo expresado en el régimen laboral y la vigencia del Convenio Colectivo de Trabajo en el Sector Público.

El personal que se desempeña en el ámbito del Estado Nacional se rige por normas generales de dos tipos: por un lado, la de regulación de las relaciones de empleo y por el otro la que regula los convenios colectivos de trabajo para el personal público.

Lo importante a destacar es que ambas bases normativas no son homogéneas para el conjunto del personal, ya que coexisten normas específicas del sector público (Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, Ley de Convenciones Colectivas del Sector Público) con normas propias del ámbito privado (Ley de Contrato de Trabajo, Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo). Este primer nivel de heterogeneidad, si bien tiene una larga tradición expresada en los convenios colectivos bajo las normas del sector privado propios de la Dirección General Impositiva y la Administración Nacional de Aduanas, ambos de 1973, se profundizó en la década de 1990 (con el ejemplo más visible de ANSES) y en la actualidad se perpetúa con la normativa que regula los regímenes laborales de las empresas que han vuelto a la gestión estatal, a lo que se agrega, como también se ha señalado, la especificidad del ámbito universitario.

Tanto la Ley Marco de Regulación del Empleo Público (25164) como la de Convenciones Colectivas de Trabajo para la Administración Pública Nacional (24185) significaron un esfuerzo del Estado Nacional por unificar bajo criterios comunes al personal alcanzado por estas normas, incorporando tanto conceptos propios del modelo de Nueva Gestión Pública como de los principios laboristas que rigen las relaciones entre empleadores y trabajadores en el ámbito privado.

Un aspecto significativo de la ley 25164 es la instauración del concepto de "empleo público" en detrimento de la visión tradicional de "función pública". Asimismo, remite algunas de las cuestiones de relaciones laborales a la aplicación de la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo para la Administración Pública Nacional (24185), por lo que reconoce el peso de la negociación colectiva en el ámbito de la Administración Pública. La incorporación de esta práctica, significó un cambio profundo en la visión de las relaciones laborales entre el Estado nacional y sus trabajadores. El Decreto N° 214/06, que homologó la nueva firma del convenio, con la participación de ambas entidades signatarias, permitió la plena vigencia del convenio y facilitó la inclusión de un conjunto muy amplio de trabajadores de toda la APN en el convenio colectivo.

Como primera consecuencia positiva logra sentar principios homogéneos en regímenes laborales muy fragmentados. Los principales elementos homogeneizadores radican en el principio de negociación colectiva, los límites de esta negociación (dirección del Estado, estructura organizacional, principio de idoneidad para el ingreso y restricción presupuestaria), el requisito de la aplicación de mecanismos formales de selección para el ingreso a la APN, la incorporación del principio de carrera horizontal y vertical, la consagración de institutos como la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (Co.P.A.R.), la Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT) y la Comisión de Igualdad de Oportunidades y Trato (CIOT), como reguladores de los vínculos laborales, el acento puesto en la evaluación y en la capacitación, etcétera.

Este proceso de homogeneización enfrenta la compleja existencia de colectivos laborales que presentan características muy disímiles: por un lado, escalafones clásicos (Personal Civil de las Fuerzas Armadas) por otro, modelos basados en la NGP (SINAPA – SINEP), agrupamientos laborales orientados a tareas administrativas (SINEP), otros surgidos del proceso de privatización (Entes Reguladores), otros vinculados a la investigación, a lo que se suma, como se observa en la tabla siguiente, la enorme dispersión numérica de los escalafones, con extremos de cerca de 40 mil agentes (SINEP) y 33 agentes en el Organismo de Regulación de Seguridad de Presas (ORSEP).

El convenio colectivo contempla dos niveles de acuerdo. El primero, general, es el alcanzado por los acuerdos homologados oportunamente por el Decreto 66/99 y por el Decreto 214/06. El segundo nivel de acuerdo es el denominado sectorial y corresponde a cada escalafón en particular. Es importante destacar que el convenio general prevalece sobre los convenios sectoriales.

“ARTICULO 5°.- Prevalencia del Convenio Colectivo General. En todos los supuestos de conflictos de normas entre el Convenio Colectivo General y los Convenios sectoriales, será de aplicación la norma vigente en el Convenio Colectivo General, al que se le reconoce jerarquía superior.”

A su vez, el convenio general establece las materias que pueden ser objeto de negociación sectorial:

“ARTICULO 9°.- Podrán ser objeto de la negociación colectiva sectorial la estructura de la carrera, el escalafón, las materias remitidas y las no tratadas por el presente convenio y todas las modalidades sectoriales de institutos emergentes del convenio general.”

Por otra parte, y de gran importancia en el largo proceso de transición entre la firma del convenio general y los convenios sectoriales, el artículo 158 establece el automático acceso a derechos que se produce por la vigencia del convenio colectivo.

“ARTICULO 158.- Hasta tanto se aprueben los respectivos convenios sectoriales mantendrán su vigencia los actuales regímenes, sin perjuicio de los mejores derechos que resultan tanto del presente Convenio en aquellas materias que no son delegadas y que regirán en forma automática a partir de la entrada en vigencia del mismo, como de los que resultan de los acuerdos homologados o que se homologuen en el marco de las actuales negociaciones sectoriales en curso.”

Esta situación es en la que se encuentran todos los sectores que aún no han firmado su convenio sectorial y ha afectado durante largos años a los trabajadores del escalafón Personal Civil de las Fuerzas Armadas.

La tabla adjunta presenta los distintos sectores alcanzados por el referido convenio y su participación relativa en la distribución del empleo público, en 2013. Asimismo, se indica en los casos en que corresponde la existencia de un convenio sectorial (CCTS).

COLECTIVOS LABORALES (POR CANTIDAD DECRECIENTE DE CARGOS), COMPRENDIDOS POR EL CONVENIO COLECTIVO DE TRABAJO GENERAL. (2013) DECRETO N° 214/06*						
CONVENIO	Cantidad	%	CONVENIO	Cantidad	%	
Sistema Nacional de Empleo Público (CCTS Decreto N° 2098/08)	39.131	40,13	Sindicatura General de la Nación (CCTS Decreto N° 1.714/10)	466	Resto de los colectivos 3,87%	
Civil de las Fuerzas Armadas. (CCTS Decreto 2539/2015)	20.624	21,15	Instituto Nacional de Propiedad Industrial	396		
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas	10.394	10,66	Ente Nacional Regulador del Gas	334		
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (CCTS Decreto N° 127/07)	7.422	7,61	Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (CCTS Decreto N°1.032/09)	331		
Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (CCTS Decreto N° 40/06).	3.476	3,56	Superintendencia de Riesgos de Trabajo.	328		
Comisión Nacional de Energía Atómica	2.297	2,36	Autoridad Regulatoria Nuclear	318		
Instituto de Obra Social del Ejército. (CCTS Decreto 2539/2015)	1.800	1,85	Comisión Nacional de Comunicaciones	256		
Profesional de los Estab. Hosp. y Asist. e Inst. de Invest. y Prod. (CCTS D N° 1.133/09)	1.728	1,77	Ente Nacional de Electricidad	207		
Cuerpo de Guardaparques Nacionales.	1.494	1,53	Agencia de Administración de Bienes del Estado	205		
Casa de Moneda S.E.	1.298	1,33	Comisión Nacional de Valores	182		
Dirección General de Fabricaciones Militares.	889	0,91	Comisión Nacional de Actividades Espaciales	177		
Instituto Nacional de Tecnología Industrial (CCTS Decreto N° 109/07)	882	0,90	Cuerpo de Administradores Gubernamentales	160		
Docentes Civiles de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (CCTS Decreto 2539/2015)	785	0,81	Comisión Nacional de Regulación del Transporte	159		
Embarcados de la Dir. Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables.	547	0,56	Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos	94		
Orquestas, Coros y Ballets Nacionales (CCTS Decreto N° 973/08)	496	0,51	Embarcados del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero	74		
Investigación y Desarrollo de las Fuerzas Armadas	481	0,49	Comisión Nacional de Comercio Exterior	51		
			Organismo de Regulación de Seguridad de Presas	33		
			TOTAL	97.515		100,00%

* Fuente ONEP (2014) obtenido de <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/salarios/salarios.html> (15/7/14).

En el estudio específico del ministerio de Defensa se prestará especial atención al Convenio Colectivo Sectorial del Personal Civil de las Fuerzas Armadas (Decreto N° 2539/15) que alcanza también a los Docentes Civiles de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y a los trabajadores del ex Instituto Obra Social del Ejército (IOSE).

Como puede observarse todos los convenios sectoriales surgieron después del Decreto 214/06, es decir que la etapa anterior, en buena medida por las dificultades que enfrentaban el Estado y la Administración Pública, no se pudo avanzar en esa práctica. Tanto por su magnitud (cerca de 40 mil agentes comprendidos) como por su ubicación estratégica en el corazón de la administración pública, el convenio sectorial más relevante corresponde al ex SINAPA, y que por efecto de este acuerdo sectorial pasó a denominarse Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Un aspecto importante es que, de estos casi 40 mil trabajadores amparados por el convenio, cerca de la mitad son contratados bajo las normas de empleo público.

La información comparativa (no exhaustiva) que surge, como se indica en la referencia, de una escueta comparación realizada por los autores, permite reconocer un paradigma de cierta rigidez en el origen del SINAPA y que es relativamente flexibilizado por las distintas normas que cristalizan en el Texto Ordenado de 1995. Aun así, el modelo de carrera desarrollado presentaba algunas características que generaron una relativa conflictividad en su aplicación.

En primer lugar, es importante señalar que la aplicación del SINAPA en 1991 produjo, en términos generales, una mejora salarial del grueso del personal comprendido, como resultado, como suele ser habitual en esas situaciones, del proceso de reencasillamiento. Sin embargo, el modelo inicial de escasas aperturas de grados permitiría suponer una estrategia de recursos humanos que estimulaba el movimiento vertical. Como esto no se dio en la práctica, en parte por restricciones presupuestarias, muy rápidamente se amplió el número de grados de cada nivel, con el objetivo de garantizar un movimiento horizontal más prolongado que no diera lugar a conflictos por los niveles salariales.

Otras cuestiones a comentar están, en la naturaleza misma del régimen, ya que el SINAPA es un sistema que nace de una norma unilateral del Estado, mientras que el SINEP es producto de la negociación colectiva. A este respecto, surge también la cuestión de los actores sindicales, ya que, mientras en el SINAPA se reconoce exclusivamente la participación de UPCN, en el caso del SINEP ambas representaciones sindicales suscriben el convenio, más allá de que ATE plantee disidencias en el momento de la firma.

PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE EL SINAPA (DECRETO 993/91) Y EL SINEP (DECRETO 2098/08)	
SINAPA (Decreto 993/91): Decreto unilateral del Poder Ejecutivo	SINEP (Decreto 2098/08): Decreto que homologa el Convenio Colectivo Sectorial
Alcance: solo planta permanente y transitoria	Alcance: incluye contratados bajo ley 25164, art. 9
Representación exclusiva UPCN	Representación ATE y UPCN
Dos agrupamientos: general y científico-técnico.	Cuatro agrupamientos: general, profesional, científico-técnico y especializado.
Promoción vertical por niveles y promoción horizontal por grados	Promoción vertical por niveles y promoción horizontal por grados y tramos (general, intermedio y avanzado).
Diferente número de grados según el nivel (entre 2 y 4 por cada uno). Según el T.O. 1995 varían, según el nivel entre 8 (A), 9 (B) y 10 (C, D, E y F)	10 grados para cada nivel. Excepcionalmente grados supernumerarios
3 sistemas de selección de personal: internos, generales y abiertos. T.O. 1995 dos sistemas: generales y abiertos Generales: Podrán participar todos los agentes pertenecientes a la ADMINISTRACION NACIONAL, Provincial o Municipal, de planta permanente. Asimismo, podrán participar los agentes pertenecientes a plantas no permanentes de personal contratado y transitorio que revisten en la jurisdicción en la que deba cubrirse la vacante y reúnan las condiciones exigidas.	2 sistemas de selección de personal: generales y abiertos. Se habilita la convocatoria abierta para mayor cantidad de procesos de selección y se limita las convocatorias generales para hasta el 30% del total de vacantes. ARTÍCULO 43. - En los procesos por convocatoria General podrá participar todo el personal comprendido en el presente Convenio.
Función ejecutiva ARTÍCULO 35.-La cobertura de cargos incluidos en el Nomenclador de Funciones Ejecutivas con asignación de Niveles I a V inclusive, se hará por el sistema de selección establecido en el presente capítulo. Podrán ser convocados todos los postulantes procedentes de los ámbitos público y privado que acrediten las condiciones exigidas. ARTICULO 54. -Al cumplirse un período de CINCO (5) años de la designación de un funcionario en un cargo con funciones ejecutivas, la autoridad competente deberá llamar a nueva selección, excepto en el supuesto que el funcionario haya merecido la calificación de "Sobresaliente" en las DOS (2) últimas evaluaciones del período. En este último caso el funcionario podrá mantener su función ejecutiva por un único período adicional de DOS (2) años más, a partir de los cuales se deberá llamar a una nueva selección para la cobertura del cargo	Función ejecutiva ARTICULO 19.- El personal sólo podrá acceder a la titularidad de un puesto con Función Ejecutiva mediante el Sistema de Selección Abierto de conformidad con el presente convenio. En este supuesto gozará del derecho a la estabilidad prevista para dicha función en los términos establecidos en el segundo párrafo del Artículo 21 del Convenio Colectivo de Trabajo General, por un término de CINCO (5) años calendario contados a partir de la notificación de la designación respectiva. (no hay prórroga por desempeño) Las Funciones Ejecutivas son clasificadas en CUATRO (4) niveles: Nivel I – Dirección Nacional. Nivel II – Dirección de Primera Apertura. Nivel III – Dirección de Segunda Apertura. Nivel IV – Coordinación General, Regional y Temática.
No hay referencia a la jornada laboral	8 h A, B, C y D 7 h E y F
Fuente: elaboración propia con base en Julia Pomares y José Gasparin (2013) CIPPEC, sobre la base de información incluida en los decretos 993/91 y 2098/08.	

En este punto es interesante mencionar la articulación entre el Estado y las entidades sindicales (tema que se profundizará en el caso del ministerio de Defensa) ya que, mientras que el gobierno del Dr. Alfonsín, como se ha señalado más arriba, vivió la confrontación de ambas entidades, el gobierno del Dr. Menem contó con la inmediata adhesión de UPCN, mientras que ATE, conducido por Víctor de Genaro y Germán Abdala llevaron adelante una fuerte confrontación, que incluso se manifestó en la gran cantidad de pedidos de informes y cuestionamientos a las privatizaciones, que realizó Abdala en su carácter de diputado nacional. Esta confrontación se mantuvo a lo largo de todo el periodo. Como también se ha señalado, la creación de la secretaría de Modernización a cargo de Marcos Makon, en el 2000 planteó un nuevo escenario de relación con las entidades gremiales, ya que una de las primeras acciones que se tomaron al respecto fue la convocatoria a ambas representaciones a participar en las discusiones sobre la gestión estatal. Sin embargo, el sesgo de muchas de las iniciativas encontró una fuerte resistencia de ambas entidades, por ejemplo, el intento de generar un sistema de acuerdos programa con los directivos públicos, con posibilidades de pérdida de la estabilidad en caso de no alcanzar los objetivos propuestos. Más allá de esto, el gran distanciamiento con ambos sindicatos se produjo como resultado de la política salarial que culminó con las decisiones de descuentos de salarios, contratos y jubilaciones, con lo que, la crisis final de ese gobierno lo encontró completamente aislado de las representaciones gremiales. Esta situación se revirtió parcialmente durante el interinato del Dr. Eduardo Duhalde. Finalmente, al asumir el Dr. Néstor Kirchner, tuvo una política de marcado acercamiento con ATE (y el consecuente distanciamiento con UPCN, visto como expresión gremial del pasado menemista). Sin embargo, con el paso de los años, las relaciones fueron cambiando en virtud de las diferencias que se plantearon entre ATE (CTA) y el gobierno, a la vez que se dio un proceso de mayor acercamiento con UPCN que, tuvo su expresión cabal en el lanzamiento de la política de concursos que contó con la palabra de la presidenta, Cristina Fernández de Kirchner, en mayo de 2010.

Volviendo a la comparación entre SINAPA y SINEP, la ampliación de dos a cuatro agrupamientos da cuenta de dos cuestiones diferentes. Por un lado, desde el punto de vista de la diversidad de tareas en la APN, el modelo original es muy restrictivo en cuanto a las posibles especializaciones laborales. En buena medida, termina llevando a trabajadores de oficios o técnicos a ser incluidos en perfiles no específicos. En parte esta situación surge de la decisión implícita de pensar una administración pública caracterizada por un perfil de trabajadores jerarquizados con funciones de regulación, control, supervisión, planeamiento, y menos relacionadas con la ejecución de tareas prácticas y de oficios. La otra cuestión tiene que ver también con las posibilidades de ascenso en la carrera. El modelo, en su origen persigue la idea de que los profesionales sean ubicados en los niveles superiores (A y B). Sin embargo, esto requiere de una ágil política de concursos que permita esta movilidad ascendente. Al no producirse, se genera un cuello de botella en los niveles inferiores de profesionales que no logran modificar significativamente su posición laboral y salarial. En ese sentido, la creación particularmente de un agrupamiento Profesional es una contradicción del sistema, ya que contar con dicha condición es una exigencia para el acceso a los niveles superiores. Al incorporar a todos los profesionales en ese agrupamiento (siempre que se desempeñen en relación con su titulación) se elude parcialmente la presión por el cambio de nivel.

Algo similar se plantea respecto de los llamados "tramos". En la medida en que la variación salarial de grado en grado es de escasa relevancia, la incorporación de tres tramos, con la obligación de cumplir requisitos especiales de capacitación para acceder a los dos superiores, genera un beneficio salarial para quienes cumplen los requisitos y, a su vez, reduce la presión por el cambio de nivel como garantía de mejora salarial.

Por otra parte, como se observa en el cuadro, el alcance del SINAPA es exclusivo para la planta permanente, mientras que el SINEP incorpora a los trabajadores contratados bajo las normas de la Ley 25164. Esta cuestión también se vincula con los concursos, ya que en el SINAPA, relacionado con su originaria vocación de ser la carrera universal de los trabajadores de la APN (y además, con un principio interesante de integralidad del Estado en sus distintas jurisdicciones) los llamados concursos generales comprenden a los trabajadores de todas las administraciones públicas (nacional, provinciales y municipales), mientras que en el SINEP dichos concursos son exclusivamente para los alcanzados por el convenio sectorial. Finalmente, en cuanto a las funciones ejecutivas, éstas reunían 5 niveles y, si bien eran por tiempo determinado, podían ser prorrogadas por dos años más. En el SINEP, se pasa a 4 niveles y su vigencia, de 5 años, no es prorrogable.

Como se ha hecho referencia, el Estado Nacional cuenta entre su personal con un amplio universo de trabajadores que se rigen por las normas de la ley de Contrato de Trabajo y por el régimen de convenciones colectivas del sector privado. Si bien los ámbitos laborales alcanzados por las normas propias del sector privado no forman parte del núcleo jurisdiccional del Estado Nacional (ministerios), las entidades contempladas bajo estas normas también presentan situaciones de gran heterogeneidad. En este sentido, la existencia de empresas estatales regidas por el régimen laboral privado tiene relación con el tipo de actividad productiva o de servicios que cumplen, así como el proceso de privatización y recuperación al que ya se hizo referencia. Otras situaciones no surgen de esa lógica sino que responden a otro tipo de fundamentos, más pragmáticos.³

Otro caso específico corresponde al ámbito de las Universidades Nacionales cuyo personal se rige por normas propias, tanto para el personal docente como para el no docente. En cuanto al convenio colectivo, en el caso de los no docentes, se rigen por el Convenio Colectivo propio homologado por el Decreto 366/06, mientras que los docentes universitarios han alcanzado el convenio colectivo de trabajo a través del Decreto 1246/15.

El panorama anterior sirve de contexto para comprender las transformaciones más significativas durante este periodo. Por un lado, es posible reconocer un giro profundo del papel del Estado en su dimensión identificada como relación social, con especial atención a su mayor autonomía ante los poderes fácticos, expresado a su vez en un importante esfuerzo por ejercer un rol redistribuidor de recursos en la sociedad, a través de políticas tributarias (retenciones), del fortalecimiento de las convenciones colectivas de trabajo, la recuperación del Sistema de Seguridad Social (jubilaciones) y del direccionamiento de recursos hacia los sectores postergados (Asignación Universal por Hijo y otro tipo de programas). Este esfuerzo por la autonomía se expresa también en el fortalecimiento de las políticas de investigación y desarrollo tecnológico puestas en práctica en el periodo. Estas transformaciones han dado lugar a un nuevo papel estatal que ha tendido a valorar logros sociales y simbólicos diferentes a los perseguidos en momentos históricos anteriores.

Cao y otros (2015) identifican esta etapa como de una "Nueva matriz estado céntrica" cuyos ejes son la centralidad de la acción estatal y el involucramiento de los movimientos populares. Estos autores marcan dos tendencias sucesivas y superpuestas, la neodesarrollista y la orientación nacional popular. Subrayan, además, la permanente tensión entre la perspectiva nacional popular y la del neodesarrollismo. Por su parte, Rinesi (2012) habla

³ Los convenios colectivos de la actual AFIP (DGI y Aduana) vigentes desde 1973 parecen indicar la necesidad temprana del Estado Nacional por atender privilegiadamente los requerimientos laborales de un sector sensible, mientras que la regulación del personal de ANSES bajo normas del sector privado, en el momento de su creación (1991) supone una toma de posición en cuanto al tipo de norma que debería regir a los trabajadores públicos. Estas afirmaciones nacen de entender que los citados organismos forman parte del corazón de la gestión estatal.

de "...un conjunto heterogéneo de tradiciones políticas... que tendemos a pensar como contradictorias... pero que han encontrado en los dos gobiernos kirchneristas... un principio de articulación... De esas tradiciones... me gustaría mencionar... cuatro: la democrática, la liberal, la republicana y la jacobina."

El cambio más importante está en que la decisión política y la gestión no son vistas como espacios separados y se rechaza el carácter exclusivamente técnico de la dirección de los organismos estatales. Ejemplo emblemático es el caso del Banco Central de la República Argentina que, en virtud de las decisiones del Poder Ejecutivo pasó de ser una entidad independiente del poder político (aislada) que gestionaba con base en los principios del neoliberalismo a gestionar la política monetaria en consonancia con la política económica. Esto supone incorporar entre los objetivos del Banco el impulso al desarrollo y valorar las tensiones financieras como parte de una lucha por el poder.

Lo que no queda claro, y es lo que se analiza para el caso específico de Defensa, es si esos cambios afectan al Estado en cuanto a su estructura burocrática, o dicho de otro modo, si las decisiones tomadas en la gestión de las políticas estatales se materializaron en formas organizacionales nuevas, acordes a estas orientaciones. Esta dualidad puede generar tensiones y conflictos hacia el interior de la organización estatal que requieren ser reconocidos y analizados. Pese al fuerte activismo estatal, y a que los autores citados identifican la "contingencia" como una estrategia de gestión, es posible afirmar que no surgió durante esta etapa un modelo de gestión alternativo o una vuelta a estrategias anteriores.

Otra cuestión a contemplar es la relacionada con las modalidades de vinculación laboral con el Estado Nacional. En ese sentido, esta etapa caracterizada por una creciente presencia estatal no significó un cambio en las modalidades de contratación por tiempo determinado, sino que en los hechos se produjo una continuidad de los procedimientos de contratación de personal instaurados a partir de 2002, dando como resultado un significativo incremento del personal contratado bajo normas de empleo público.

Por otra parte, el Estado Nacional mantuvo su política de convenciones colectivas de trabajo (como se ha mostrado más arriba) sosteniendo, a su vez, la articulación sindical iniciada en el año 2000, con la incorporación de ATE a las negociaciones paritarias. El resultado fue la firma del nuevo convenio colectivo que, entre otras novedades, eliminó el polémico artículo sobre "polifuncionalidad".

La firma de este segundo convenio colectivo (Decreto 214/06) significó la reafirmación de la visión laboralista en las relaciones entre el Estado empleador y sus trabajadores, que venía gestándose desde años atrás, como se ha indicado, con la aprobación parlamentaria de los convenios de la OIT, con la sanción de la ley de Convenciones Colectivas de la Administración Pública Nacional y con la firma del primer Convenio Colectivo de Trabajo de la Administración Pública Nacional (Decreto 66/99).

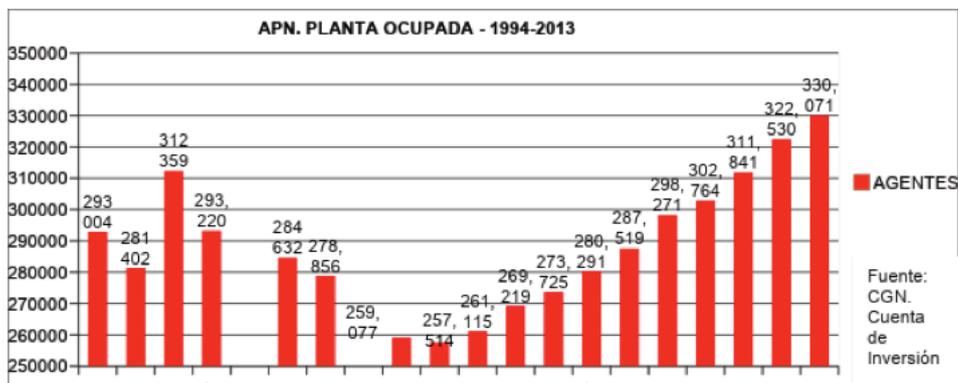
A su vez, como se ha mencionado, el convenio colectivo cristaliza algunos principios, que habían estado originariamente en la formulación del SINAPA y que expresan en buena medida orientaciones sustentadas en los preceptos de la Nueva Gestión Pública. Estos preceptos son los relacionados con el desarrollo de competencias, la evaluación de desempeño y la capacitación como ordenadores de la carrera administrativa y la restricción de las funciones directivas a tiempos determinados.

Es importante subrayar esto ya que implica la continuidad de los principios sustentados desde inicios de la década anterior respecto de las relaciones laborales y, además, supone su

extensión a todas las áreas organizacionales que pasaron a formar parte del convenio colectivo de trabajo. Esto permite afirmar que se trató de una continuidad de reglas de juego, incorporadas, en buena medida en forma acrítica. Dicho de otro modo, los principios a los que se hace referencia se corresponden con una forma de orientación del Estado, consistente con los objetivos de la década anterior pero que no necesariamente se correspondían con lo sostenido en el periodo siguiente. Esto da lugar a que, como se ha señalado, no se perciba un modelo de gestión propio.

En cuanto a los cambios en el aparato estatal, se produce una reconfiguración de ministerios y en los últimos años, un aumento en su número, ya que pasan de 10 a 16. El ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios sería el ejemplo del esfuerzo desarrollista, distante de la planificación convencional y más cercano a la decisión de inversión en virtud de las demandas territoriales. Por otra parte, el ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación muestra el esfuerzo por la recuperación de la autonomía científica nacional. A su vez, se generan ministerios "productivos" tales como Industria, Agricultura, Ganadería y Pesca, y Turismo. El ministerio de Cultura muestra otra cara muy activa del Estado en cuanto al desarrollo de la producción cultural nacional. Esta proliferación de áreas no significó el desdibujamiento de la centralidad en la toma de decisiones, ya que los funcionarios a cargo de los ministerios no eran delegados sectoriales sino ejecutores de la política estatal ante la diversidad de actores relacionados con cada una de las políticas en juego.

Algunos gráficos permiten contar con mayor información sobre los cambios generados. Como se ha señalado previamente, la información suele tener diversas fuentes. En este caso, la fuente es la Cuenta de Inversión de los ejercicios entre 1994 y 2013, que informa sobre los cargos ocupados por personal de planta permanente. Cabe subrayar que estos totales incluyen no sólo personal civil sino también personal militar y de seguridad. Lo que se subraya de este gráfico es el proceso de caída en el número de agentes a partir de 1996, y el sistemático crecimiento de la planta ocupada desde 2004, con 257.514 agentes a llegar a los 330.071 en 2013.



La tabla que se presenta a continuación permite mostrar el doble proceso que vive la cobertura de cargos en la Administración Pública Nacional. Como puede observarse, en 2003 respecto de 1994 sufre una caída del 12%, mientras que, tomando como referencia el año 2013, se produce un incremento del 28% respecto de 2003 y del 13% sobre 1994. En buena medida, esta mayor ocupación aparece como consistente con el cumplimiento de los objetivos de gestión propuestos en la etapa.

APN. PLANTA OCUPADA 1994 - 2013 - VARIACIÓN				
Año	Total	Variación		
	agentes	1994/2003	2003/2013	1994/2013
1994	293004			
2003	257514	-12%		
2013	330071		28%	13%

Por otra parte, si la etapa identificada como del neoliberalismo, avaló e incorporó en sus políticas de relaciones laborales un conjunto de alternativas informales, esta práctica, reñida con el principio de la estabilidad del empleo público, fue sostenida a lo largo del periodo siguiente. Asimismo, el recurso de la vinculación laboral por medio de la Ley de Contrato de Trabajo también fue sustentado respecto de las organizaciones empresariales recuperadas en esta misma etapa. Finalmente, y lo que dio lugar a un costo social y político importante, el Estado mantuvo niveles de tolerancia hacia prácticas contractuales de tercerización laboral, uno de cuyos ejemplos es el caso de ferrocarriles, situación que estalló con el asesinato de Mariano Ferreyra en 2010 (Basualdo y otros, 2015).

Retrotrayendo la reflexión al caso particular de las relaciones contractuales en el ámbito de la APN, como se ha señalado, el Decreto 1421 de 2002 y la Resolución N° 48 del mismo año, de la Secretaría de la Gestión Pública, facilitaron la regularización creciente de situaciones contractuales, ahora bajo la forma de contratos de empleo público. Si bien esta práctica fue superadora de la modalidad de Locación de Servicios, en los hechos, se transformó en un tipo de vínculo laboral que fue creciendo con los años hasta alcanzar proporciones altas dentro de la administración. En buena medida, esta situación se dio junto con la ausencia prolongada de llamados a concurso en la APN, lo que impidió la cobertura tanto de las vacantes producidas por la disminución vegetativa de la planta como de aquellas que se requerían en virtud de la significativa ampliación de responsabilidades que iba tomando el Estado Nacional en diversas áreas. Para citar solo ejemplos, alcanza con ver el cúmulo de responsabilidades que asumió inicialmente el ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, o las transformaciones surgidas de las más activas políticas de Seguridad Vial o de renovación y actualización de los documentos de identidad de la población y el creciente conjunto de desafíos que asumió en la etapa el ministerio de Trabajo. El ministerio de Defensa presentó situaciones que serán referidas en el apartado correspondiente.

La mencionada restricción en la convocatoria a concursos estuvo convalidada formalmente por la expresa prohibición a la cobertura de vacantes que se mantuvo en las normas presupuestarias a lo largo de todo el periodo. Solo a título de ejemplo se presenta el artículo 7° de la ley de presupuesto de 2016 que establece

“ARTICULO 7° —Salvo decisión fundada del Jefe de Gabinete de Ministros, las jurisdicciones y entidades de la administración nacional no podrán cubrir los cargos vacantes financiados existentes a la fecha de sanción de la presente ley, ni los que se produzcan con posterioridad. Las decisiones administrativas que se dicten en tal sentido tendrán vigencia durante el presente ejercicio fiscal y el siguiente para los casos en que las vacantes descongeladas no hayan podido ser cubiertas

Quedan exceptuados de lo previsto precedentemente los cargos correspondientes a las autoridades superiores de la administración pública nacional, al personal científico y técnico de los organismos indicados en el inciso a) del artículo 14 de la ley 25.467, al régimen establecido por la decisión administrativa 609 de fecha 1° de agosto de 2014, los correspondientes a los funcionarios del Cuerpo Permanente Activo del Servicio Exterior de la Nación, los cargos del Hospital Nacional “Profesor Alejandro Posadas”, de la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), de la Autoridad Re-

gulatoria Nuclear, del Tribunal de Tasaciones de la Nación, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios con relación al Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre y los de las Jurisdicciones y Entidades cuyas estructuras organizativas hayan sido aprobadas durante los años 2013 y 2014, así como los del personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, incluido el Servicio Penitenciario Federal, por reemplazos de agentes pasados a situación de retiro y jubilación o dados de baja durante el presente ejercicio.”

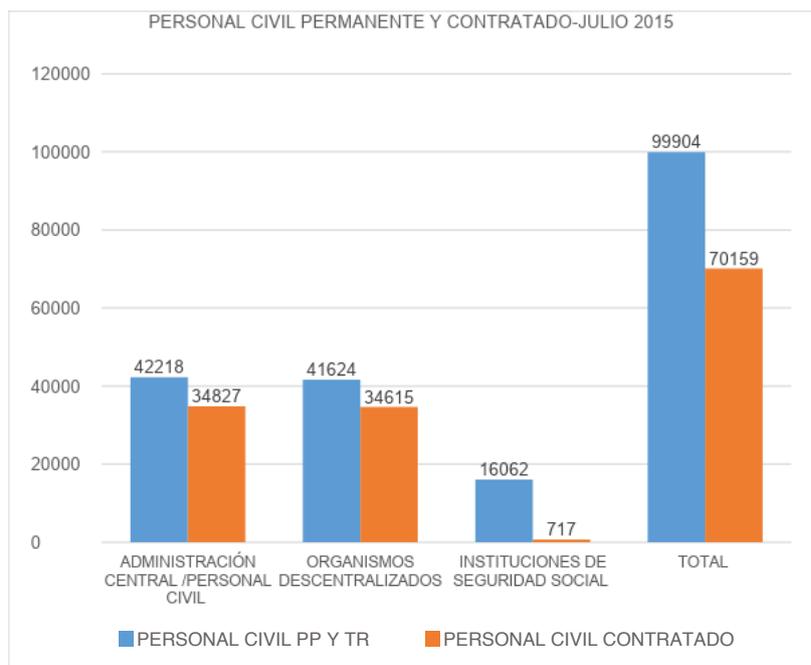
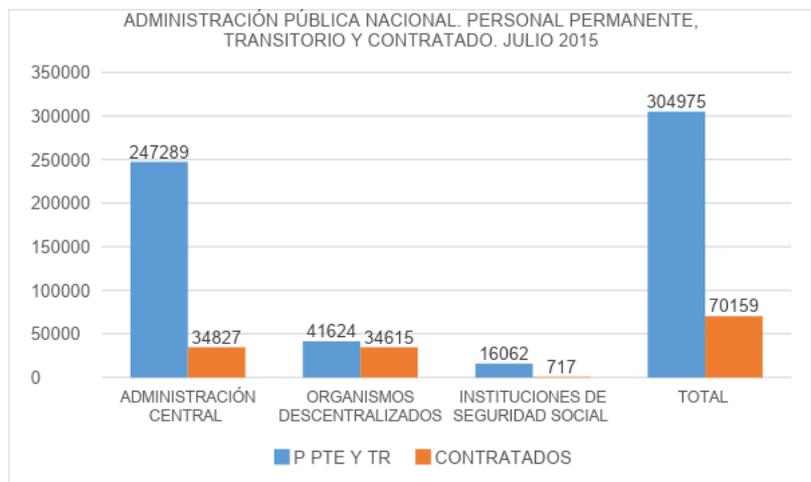
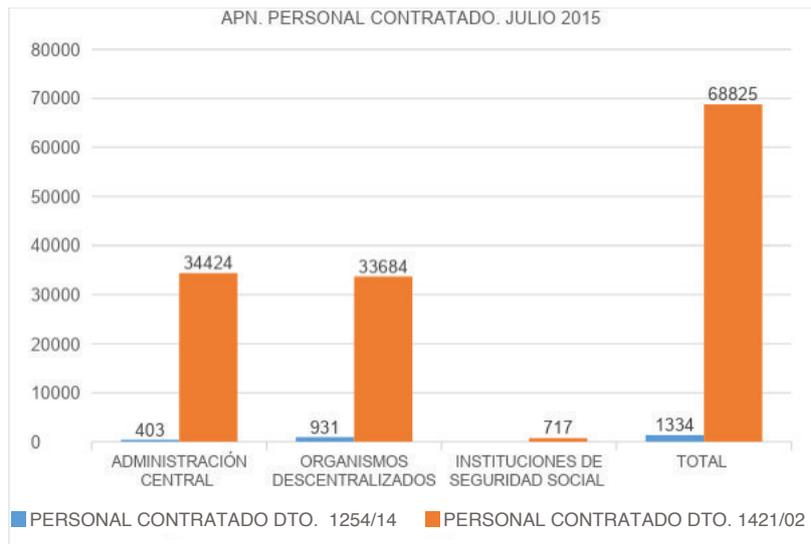
Si bien este artículo recoge excepciones relativamente amplias y da cuenta del proceso de concursos ya iniciado (la referencia a la Decisión Administrativa 609/14), por un lado, limita la capacidad de inicio de los procesos de selección a estas aprobaciones. Por otra parte, recoge una tendencia que viene marcada desde el presupuesto del año 2000 en cuyo artículo 22 se establece una restricción más taxativa que casi no contempla excepciones.⁴

La tabla siguiente permite reconocer la magnitud alcanzada hacia mediados de 2015 de la cantidad de trabajadores contratados, debiendo señalar lo que se mencionaba más arriba en cuanto a que los contratos de empleo público (art. 9° de la Ley 25164, Decreto 1421/02) corresponden a la abrumadora mayoría, (86%) mientras que las otras figuras, como los de Locación de servicios o a través de la Ley de Contrato de Trabajo representan un porcentaje significativamente menor (14% todos los tipos).

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL. CONTRATOS JUNIO 2015					
TIPO DE CONTRATO	Decreto N° 2345	Ley 20744	Ley 25164 (art 9°)	OTROS	TOTAL
Presidencia de la Nación	103	1229	2773	1	4106
Jefatura de Gabinete de Ministros	539	0	2085	0	2624
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	19		7077		7096
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	140		1423		1563
Ministerio de Cultura			2464		2464
Ministerio de Defensa	70		1596		1666
Ministerio de Desarrollo Social	9	14	8880		8903
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	11	2	4773		4786
Ministerio de Educación	158	74	1083		1315
Ministerio de Industria	4	179	501		684
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	18		501		519
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	2	1473	578	30	2083
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	235				235
Ministerio de Salud	853		8851	1346	11050
Ministerio de Seguridad			377		377
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	392	694	3099		4185
Ministerio de Turismo	49		960		1009
Ministerio del Interior y Transporte	120	1073	6767	2	7962
TOTAL	2722	4738	53788	1379	62627

A continuación, se presenta la relación entre contratados por el régimen de Locación de Servicios y los contratados por el régimen del Decreto 1421. Retomando lo señalado páginas atrás, la relación es de abrumadora superioridad entre los contratados bajo la última condición.

⁴ LEY N° 25.237. ARTICULO 22.- Salvo decisión fundada del JEFE DE GABINETE DE MINISTROS, las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional no podrán cubrir los cargos vacantes financiados existentes al 1° de enero del año 2000, ni los que se produzcan con posterioridad a dicha fecha. Quedan exceptuados de lo previsto precedentemente los cargos vacantes financiados correspondientes a las Autoridades Superiores de la Administración Pública Nacional.



Al observar los gráficos anteriores se puede registrar un aspecto fundamental que suele escapar a las presentaciones abstractas sobre la magnitud del empleo público nacional. El primer gráfico muestra la relación entre el total de la planta permanente y la cantidad de contratados. Sin embargo, si de esa planta permanente se depura el personal relacionado con las Fuerzas Armadas, de Seguridad y Servicio Penitenciario, la participación del personal permanente solo civil se reduce a 99904, lo que eleva la proporción de personas contratadas de una manera significativa.

El reinicio de una activa política de convocatoria a concursos se produjo a partir de 2010, pero dada la complejidad de dicha tecnología (que por otra parte requeriría una revisión específica en cuanto a la utilidad de procesos de tal grado de complejidad para cualquier tipo de vacante) impidió que se completara el ciclo y muchos de estos concursos quedaron supeditados a decisiones de las autoridades surgidas en el nuevo ciclo político.

De manera similar, aunque con otros aditamentos de carácter político, durante el periodo se congeló el proceso de selección de funcionarios para la cobertura de funciones ejecutivas. Si la política de contratación de personal estuvo más ligada a la prioridad dada a la ejecución de las políticas más a que al fortalecimiento del aparato del Estado, esta última probablemente haya formado parte de una decisión más ideológico política en el sentido de buscar contar con funcionarios cuyo desempeño dependiera de la adecuada relación con el ápice de cada una de las jurisdicciones. Más allá de discusiones abstractas sobre la tensión entre politización y neutralidad (Ramió Matas, 2000) lo cierto es que la ocupación de cargos directivos en la APN plantea una cuestión importante respecto a cuál es la capacidad de llevar adelante determinadas políticas por parte de funcionarios de carrera que, en muchos casos, han sido culturalmente forjados o en periodos dictatoriales o, más recientemente (y con fuerte activismo por parte del Estado) en los principios del managerialismo o de la NGP (Cormick, 2014). En ese sentido, podría decirse que la dificultad para dar cuenta en forma adecuada de esta problemática expresa lo que se señalaba más arriba sobre la ausencia de un modelo o proyecto de gestión propio, ya que, aun manteniendo el sistema heredado, se forzó su práctica en términos de naturalizar formas de designación de los funcionarios directivos, sin definir con ello un modelo alternativo. Esta cuestión remite sin duda a cuáles son los arreglos institucionales con que funciona la administración pública y en qué medida, la etapa a la que nos referimos no logró establecer con claridad su adhesión a la experiencia anterior o la construcción de un nuevo paradigma organizacional.

Retomando lo relacionado con la ausencia de un paradigma específico de gestión de recursos humanos en la última etapa y relacionándolo con el crecimiento del número de personas contratadas, cabe la hipótesis de que este crecimiento del número de contratados tiene que ver con las nuevas tareas que asumió el Estado.

Para esto, a título de ejemplo, se presentan las partidas presupuestarias de 2013 que no estaban contempladas en el presupuesto de 2003.

PRESUPUESTO 2013. APERTURAS PRESUPUESTARIAS "NUEVAS" RESPECTO DEL PRESUPUESTO 2003		
AREA	PARTIDA PRESUPUESTARIA	OBSERVACIONES
MSEG	1.1.1.41.00.000 Ministerio de Seguridad	
	1.1.1.41.07.000 Policía de Seguridad Aeroportuaria	
MIND	1.1.1.51.00.000 Ministerio de Industria	
MAGyP	1.1.1.52.00.000 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	
MT	1.1.1.53.00.000 Ministerio de Turismo	
MPFIPyS	1.1.1.56.00.000 Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	
MCTeIP	1.1.1.71.00.000 Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	
SGRAL	1.1.2.20.01.204 Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual	
JGM	1.1.2.25.00.205 Agencia de Administración de Bienes del Estado	reemplaza ONABE
MiyT	1.1.2.30.00.203 Agencia Nacional de Seguridad Vial	
MiyT	1.1.2.30.00.669 Administración Nacional de Aviación Civil	
MJDH	1.1.2.40.00.670 Unidad de Información Financiera	
MD	1.1.2.45.00.452 Servicio Meteorológico Nacional	DE F.A.A.
MT	1.1.2.53.00.119 Instituto Nacional de Promoción Turística	2005 Ley Nacional de Turismo Nº 25.997
JGM	1.2.2.25.00.776 Radio y Televisión Argentina S.E.	
MiyT	1.2.2.30.00.777 Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E	
MiyT	1.2.2.30.00.778 Operadora Ferroviaria S.E.	
MD	1.2.5.45.00.557 Talleres Navales Dársena Norte S.A.C.I. y N. (TANDANOR)	
MD	1.2.5.45.00.563 Fábrica Argentina de Aviones "Brig. San Martín" S.A. (FADEA)	
MPFIPyS	1.2.5.56.00.510 Energía Argentina S.A. (ENARSA)	
MPFIPyS	1.2.5.56.00.752 Correo Oficial de la República Argentina S.A.	DE ME "Empresa Residual"
MPFIPyS	1.2.5.56.00.753 Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AYSA)	
MPFIPyS	1.2.5.56.00.754 Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (ARSAT)	
MPFIPyS	1.2.5.56.00.755 VENG S.A.	
MeyFP	1.2.6.50.00.792 Líneas Aéreas Federales S.A. – LAFSA	
MPFIPyS	1.2.7.56.00.721 Yacimientos Carboníferos Río Turbio	
MPFIPyS	1.3.3.56.00.556 Autoridad de Cuenca Matanza- Riachuelo (ACUMAR)	
MPFIPyS	1.3.3.56.00.667 Ente Regulador de Agua y Saneamiento	
MPFIPyS	1.3.3.56.00.668 Agencia de Planificación	Ley 26221
MED	1.4.0.70.00.847 Universidad Nacional de Río Negro	
MED	1.4.0.70.00.855 Universidad Nacional del Chaco Austral	
MED	1.4.0.70.00.861 Universidad Nacional de Villa Mercedes	
MED	1.4.0.70.00.862 Universidad Nacional de Avellaneda	
MED	1.4.0.70.00.863 Universidad Nacional del Oeste	
MED	1.4.0.70.00.864 Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	
MED	1.4.0.70.00.865 Universidad Nacional de Moreno	
MED	1.4.0.70.00.866 Universidad Nacional Arturo Jauretche	
MED	1.4.0.70.00.867 Universidad Nacional de José Clemente Paz	
MeyFP	1.5.0.50.00.973 Fideicomiso para la Refinanciación Hipotecaria	
MPFIPyS	1.5.0.56.00.980 Fondo Fiduciario para Subsidios a Consumos Residenciales de Gas Licuado de Petróleo (Ley 26.020)	
MCTeIP	1.5.0.71.00.950 Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software	
MeyFP	2.2.1.50.00.719 Nación Servicios S.A.	
MeyFP	2.2.1.50.00.722 Nación Reaseguros S.A.	

En algún caso, las aperturas presupuestarias corresponden a reemplazos nominales, mientras otras significan reactivaciones de organismos que estaban en liquidación o concesionados a empresas privadas, aunque la mayoría corresponde a organismos y entidades de creación posterior a 2003. Teniendo en cuenta que esta información corresponde a 2013, las ampliaciones ocurridas en 2014 y 2015 no figuran, como es el caso de la creación del ministerio de Cultura (anteriormente Secretaría) algunas nuevas universidades que en la apertura de 2013 aún no estaban aprobadas, como es el caso, que corresponde a esta investigación, de la Universidad de la Defensa Nacional y la Universidad de las Artes (antes Instituto Universitario de Artes).

Similar observación se puede hacer comparando la información de la Dirección de Ocupación y Salarios de la Secretaría de Hacienda sobre ocupación de los escalafones en 2003 y 2015. La comparación entre la información permite observar, en primer lugar, un marcado crecimiento en el área de Seguridad, ya que todas las fuerzas de seguridad incrementan su planta y, particularmente en el caso de Gendarmería Nacional, se produce un salto del 95%, pasando de 17.747 a 34.562 agentes.

En cuanto a las áreas civiles, un crecimiento muy importante se produce en el caso de ANSES que, al importante incremento de responsabilidades que asume en el periodo, incluyendo la significativa ampliación del universo de beneficiarios directos del sistema (jubilados y pensionados) y los beneficiarios de programas como la Asignación Universal por Hijo, el Plan PROCREAR, el plan Conectar Igualdad, etc., se agrega la incorporación del personal proveniente de las anteriores Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. Otro crecimiento importante se produce entre el personal de Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y, aunque, con números menores, se produce un salto importante entre el personal del Cuerpo de Guardaparques. La caída más significativa se da entre el personal de la Dirección Nacional de Vialidad, mientras que, si bien el SINEP sufre una caída, ésta en parte se debe al desprendimiento de algunos sectores, como parte del nuevo convenio sectorial de Orquestas, Coros y Ballet y el SENASA. A su vez, el Personal Civil de las Fuerzas Armadas tiene una leve disminución fruto de la constante caída vegetativa que ha venido sufriendo este sector desde mediados de la década de 1990 cuando sufrió una fuerte reducción producto de las políticas de privatización de la década y que, dadas las condiciones de la carrera previas a la homologación del Convenio Colectivo Sectorial, no generaba opciones significativas de ingreso en la planta ni de contratación en los términos de la ley 25164.

PODER EJECUTIVO NACIONAL Y OTROS ENTES DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL NO FINANCIERO						
OCUPACION PERSONAL PERMANENTE Y TRANSITORIO Y CONTRATOS POR ESCALAFON						
ESCALAFON	SEPTIEMBRE 2003		JULIO 2015			
	OCUPACION (1)	PORCENTAJE	OBSERVACIONES	OCUPACION (2)	PORCENTAJE	VARIACION 2/1
PERSONAL MILITAR DE LAS FUERZAS ARMADAS	77.613	31,32%	DEFENSA	87258	28,61%	12,43%
PERSONAL DE SEG.Y DEFENSA DE LA POLICIA FEDERAL	34.340	13,86%	SEGURIDAD	45002	14,76%	31,05%
PERSONAL DE SEG.Y DEFENSA DE LA GENDARMERIA NACIONAL	17.747	7,16%		34562	11,33%	94,75%
PERSONAL DE SEG.Y DEFENSA PREFECTURA NAVAL ARGENTINA	14.382	5,80%		20833	6,83%	44,85%
PERSONAL DE LA POLICIA AERONAUTICA	1.799	0,73%	POLICIA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA	4158	1,36%	131,13%
PERSONAL DE SEG.Y DEFENSA DEL SERV.PENITENCIARIO FEDERAL	8.130	3,28%	SEGURIDAD	13258	4,35%	63,08%
PERSONAL DEL CONSEJO NAC. DE INV.CIENTIFICAS Y TECNICAS	5.365	2,17%	CIVIL	11185	3,67%	108,48%
PERSONAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA (1)	3.642	1,47%		7152	2,35%	96,38%
PERSONAL CONVENCIONADO - ANSES	5.235	2,11%		15002	4,92%	186,57%
PERSONAL DE GUARDAPARQUES	249	0,10%		821	0,27%	229,72%
PERSONAL DEL SINAPA DECRETO 993/91	24.329	9,82%		22256	7,30%	-8,52%
PERSONAL CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS	20.679	8,35%		20360	6,68%	-1,54%
PERSONAL DE LA DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD	2.517	1,02%		1736	0,57%	-31,03%

Por otra parte, si se revisa la distribución de contratados en la APN, se puede observar que buena parte de ellos ocupan posiciones laborales en ámbitos de nueva creación, es decir que existe una cierta correlación entre la existencia de estas nuevas políticas y la contratación de personas para su ejecución. Esto no obsta para que algunos de los sectores con mayor número de contratados sean dos áreas centrales como el ministerio de Economía y el de Desarrollo Social.

La tabla siguiente permite identificar las áreas centrales de mayor concentración de contratados, tomando como criterio las áreas que superan los 3000 contratados.

ADMINISTRACION CENTRAL JULIO 2015					
JURISDICCION / SUBJURISDICCION / ENTIDAD	OCUPACION PERMANENTE Y TRANSITORIA (1)	PERSONAL CONTRATADO DTO. 1254/2014 Y OTROS	PERSONAL CONTRATADO DTO. 1421/02 Y OTROS	TOTAL CONTRA - TOS (2)	(2) / (1)
TOTAL PERSONAL CIVIL	99.904	403	34.424	34.827	34,86%
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS	1.930	14	4.024	4.038	209,22%
MINISTERIO DE AGRICULTURA GANADERIA Y PESCA	468	14	3.618	3.632	776,07%
MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	1.175	1	3.115	3.116	265,19%
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	1.171		8.263	8.263	705,64%

En el caso de los organismos descentralizados se ha seleccionado, de un modo combinado, por un lado, las jurisdicciones que superan los 3.000 contratados y, por otro, las entidades que superan el 500% en la relación entre contratados, por un lado, y personal permanente y transitorio, por otro, buscando mostrar en qué medida, esta cantidad de contratos está relacionada con la referida necesidad de abordar los compromisos del Estado con la sociedad, sin definir una orientación propia de gestión de recursos humanos. Los ejemplos más palpables de nuevos compromisos (de la etapa) pueden identificarse en el ministerio del Interior y Transporte, con 6.777 contratados. Entidades de la jurisdicción como el Registro Nacional de las Personas, que encaró el cambio de la documentación personal (Documento Nacional de Identidad y pasaporte), la Agencia Nacional de Seguridad Vial (de nueva creación) y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte reúnen entre ellas más de 4.500 contratados con relaciones porcentuales respecto de la planta permanente por encima del 500% y que llega, en el caso de la CNRT a más del 1000 por ciento.

En cuanto al ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (ministerio de creación con base en la Secretaría del mismo nombre) el número de contratados también supera los 3.000, siendo el SENASA el organismo que cuenta con mayor número de contratos en esa jurisdicción.

No queda fuera de esta selección, el ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios que, como se ha señalado, con su creación expresa cabalmente la orientación neodesarrollista de la etapa. Dentro de este ministerio, que cuenta con 7.542 contratados, el área más significativa es la Dirección Nacional de Vialidad que ha incorporado 4.410 contratados. Lo llamativo del caso es que, como se ha hecho mención, la DNV es un organismo que ha disminuido su planta permanente durante el periodo.

El ministerio de Salud supera los 8.000 contratados, destacándose en este caso, el peso significativo de los contratados del Hospital Nacional Baldomero Sommer, con una relación entre éstos y la planta permanente y transitoria de más del 600%, mientras que el Hospital Nacional Alejandro Posadas cuenta con más de 3.000 contratados, que superan ampliamente la cantidad de personal permanente. Téngase en cuenta que este hospital vivió serios conflictos en los últimos dos años de gestión como consecuencia de los reclamos de estabilidad de los trabajadores contratados.

Finalmente, el ministerio de Desarrollo Social, a través del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social y del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas cuenta con una canti-

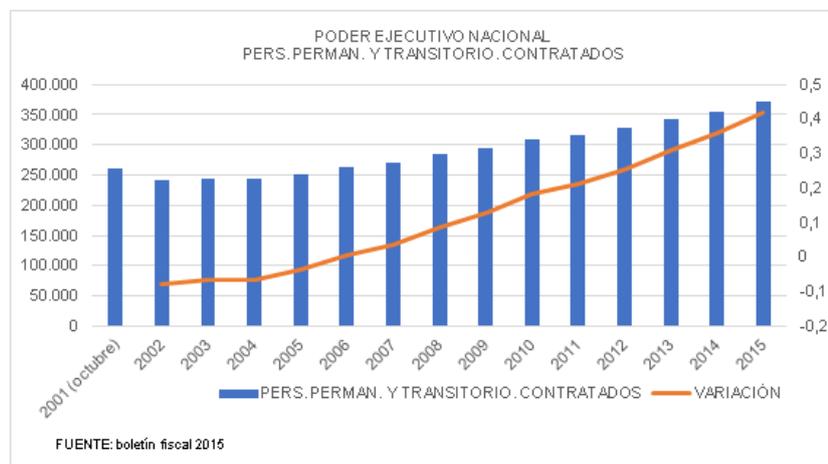
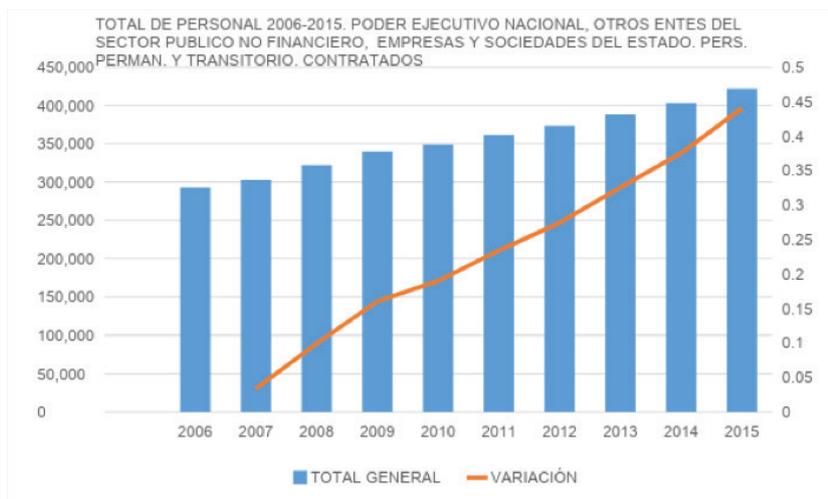
dad de contratados que supera muy ampliamente a sus respectivas plantas permanentes y transitorias.

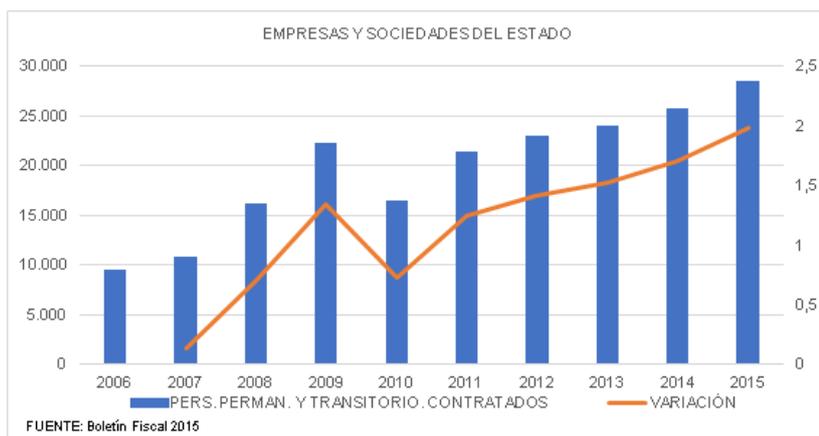
ADMINISTRACION CENTRAL JULIO 2015					
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	OCUPACION PERMANENTE Y TRANSITORIA (1)	PERSONAL CONTRATADO DTO. 1254/2014 Y OTROS	PERSONAL CONTRATADO DTO. 1421/02 Y OTROS	TOTAL CONTRATOS (2)	(2) / (1)
TOTAL PERSONAL CIVIL	41624	931	33684	34615	83,16%
MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE	6372	21	6756	6777	106,36%
REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS	566	1	3140	3141	554,95%
AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL	95	9	620	629	662,11%
COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE	95		964	964	1014,74%
MINISTERIO DE AGRICULTURA GANADERIA Y PESCA	9539	261	2749	3010	31,55%
SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA	1790	13	2257	2270	126,82%
MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS	4952	108	7434	7542	152,30%
DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD	1748	(3) 3	4407	4410	252,29%
BIBLIOTECA NACIONAL	28		738	738	2635,71%
INSTITUTO NACIONAL DEL TEATRO	43		123	123	286,05%
TEATRO NACIONAL CERVANTES	63	39	284	323	512,70%
MINISTERIO DE SALUD	3353	100	8094	8194	244,38%
HOSPITAL NACIONAL DR. BALDOMERO SOMMER	146		981	981	671,92%
HOSPITAL NACIONAL DR. ALEJANDRO POSADAS	1617		3047	3047	188,44%
SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD	179		994	994	555,31%
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	111	8	658	666	600,00%
INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL	99	8	532	540	545,45%
INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS	12		126	126	1050,00%

En síntesis, la información que se presenta permite observar el grado de crecimiento de las áreas de gestión de la APN en el periodo entre 2003 y 2015, en correspondencia con los compromisos generados por la propia gestión en su relación con la sociedad. Por otra parte, se puede identificar el creciente peso relativo que tomaron las áreas de seguridad, a la vez que se da cuenta del peso del personal contratado en determinadas áreas, sosteniéndose al respecto, que la presencia de este tipo de personal está en relación directa con los objetivos propuestos por la gestión de gobierno. Como referencia, se incorpora información correspondiente a 1989.

ESCALAFON	1989		SEPTIEMBRE 2003		JULIO 2015		
	OCUPA - CION	PORCEN - TAJE	OCUPA - CION (1)	PORCEN - TAJE	OCUPA - CION (2)	PORCE N-TAJE	VARIA - CIÓN 2/1
PERSONAL MILITAR DE LAS FUERZAS ARMADAS	80000		77.613	31,32%	87258	28,61%	12,43%
PERSONAL DE SEG.Y DEFENSA DE LA POLICIA FEDERAL			34.340	13,86%	45002	14,76%	31,05%
PERSONAL DE SEG.Y DEFENSA DE LA GENDARMERIA NACIONAL	30000		17.747	7,16%	34562	11,33%	94,75%
PERSONAL DE SEG.Y DEFENSA PREFECTURA NAVAL ARGENTINA			14.382	5,80%	20833	6,83%	44,85%
PERSONAL DE LA POLICIA AERONAUTICA			1.799	0,73%	4158	1,36%	131,13%
PERSONAL CIVIL	595863		93774		99904		
CONTRATADOS			16755		71171		

Tomando como referencia la información que surge del Boletín Fiscal 2015, se han elaborado algunos gráficos que muestran el crecimiento de la planta en los últimos 15 años. En el caso del personal de Poder Ejecutivo se puede verificar la caída sufrida entre 2001 y 2002, como parte de la crisis ya comentada.





NOTA METODOLÓGICA: La información del personal ocupado se elabora en base a las liquidaciones de haberes entregadas al SIRHU. - No suministran información: Correo Argentino (17.231 cargos), Agua y Saneamientos Argentinos S.A. - AYSA (6.698 cargos), Yacimientos Carboníferos de Río Turbio (2.961 cargos), Energía Argentina S.A. (157 cargos), AR-SAT (547 cargos). Corresponden a cargos del Presupuesto 2015.

La información agregada en la Nota metodológica al pie del gráfico sobre empresas, modifica significativamente los datos finales, ya que se llega a más de 56 mil empleados en las empresas.

Finalmente, la tabla siguiente organiza los datos obtenidos, tratando de ofrecer un panorama con cierta amplitud histórica con base en las distintas fuentes sobre la APN. En este sentido, cabe señalar la dificultad para unificar información, ya que es habitual que la información brindada por el Estado Nacional presente características diferenciadas de acuerdo con las fuentes, que pueden ser el presupuesto nacional, la cuenta de inversión, los datos de la Oficina Nacional de Empleo Público, la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios, el INDEC y, en el caso de los trabajadores universitarios, los Anuarios estadísticos del sistema universitario. Una de las diferencias más importantes estriba en la condición de cargos pre-supuestados y cargos ocupados, así como en la condición de cargos de planta permanente y transitoria, y contratos. Otra diferencia se expresa en la agregación de la información, ya que la categorización actual (que es la que presenta la tabla) no se daba en periodos anteriores, por lo que no siempre se puede afirmar la inclusión o exclusión de determinada área de gestión, por caso, la actual AFIP, o anteriormente, la ex MCBA.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL, UNIVERSIDADES NACIONALES, OTROS ENTES, EMPRESAS Y SOCIEDADES DEL ESTADO. PLANTA EN AÑOS SELECCIONADOS							
Organismo y función	1986	1989	2001	2004	2009	2012	2015
FUENTE	Orlansky (2006)				INDEC**		DNOyS
Total	983218	1.045.345	445.896	475.254	623.162	687.369	
Administración Nacional	557.286	705.863	260.371	269.300	315.767	347.590	304975
Administración central		595863			266.590	282.933	247289
Organismos descentralizados					38.046	49.559	41624
Instituciones de seguridad social (1)					11.131	15.098	16062
Universidades nacionales (2) (3)			158.864	172.502	223.694	238.836	
Docentes			124.289	135.014	178.461	189.692	190.384
No docentes			33.875	37.488	45.233	49.144	49109
Sistema financiero	35.067	34.042	20.097	23.892	21.015	21.770	
Empresas y Sociedades del Estado (4) (5)	306.902	305.440	6.564	9.560	40.250	55.581	56042
Otros entes públicos					22.436*	23.592	22.783

*DNOyS

** Planta presupuestada

Fuente: Elaboración propia con datos de Orlansky (2006), DNOyS, INDEC y Anuario de Información Universitaria

A reserva de las citadas dificultades, más tratándose de una "serie larga" (1986-2015) es válido subrayar algunas tendencias, que ya han sido señaladas. Por una parte, la abrupta caída de la ocupación en las Empresas y Sociedades del Estado, que pasan de más de 300 mil agentes a poco más de 6 mil como consecuencia del proceso de privatización. A su vez, este sector tiene un marcado crecimiento a partir de mediados de la década del 2000, llegando a fines del periodo (2015) a contar con más de 50 mil agentes. En cuanto a la Administración Central, también sufre una importante reducción de personal, de más de 500 mil agentes a los actuales cerca de 250 mil. El sector financiero, si bien tuvo una reducción, ésta no fue tan significativa como otros sectores. A su vez, finalmente, el sector universitario ha tenido un marcado incremento desde 2001 en adelante, especialmente en lo que hace al personal docente, que pasa de 120 mil docentes a 190 mil en el transcurso de 15 años.

La información volcada en este apartado persigue ser el marco general para abordar el estudio de las políticas específicas en el área de Defensa y en cada una de las organizaciones seleccionadas.

EL MINISTERIO DE DEFENSA COMO UN ÁMBITO ESPECÍFICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

INTRODUCCIÓN

El proyecto en cuestión se propuso investigar qué tipo de recursos fueron puestos en juego por el Ministerio de Defensa para llevar adelante un conjunto de transformaciones, que tuvieron por eje central el ejercicio del gobierno civil de la defensa, persiguiendo, a estos fines, la subordinación de las autoridades militares respecto del gobierno civil. Asimismo, se buscó identificar cuáles fueron las estrategias que impulsaron estas transformaciones, qué formas organizativas se generaron, y cómo alteraron la dinámica interna de la organización ministerial y del desempeño de sus funcionarios y trabajadores.

Como punto inicial, cabe tomar la reflexión propuesta por Eissa (2013) acerca de la vigencia de los consensos interpartidarios sobre la política de defensa. Este autor señala que

Desde el retorno a la democracia en 1983 existieron posiciones en pugna en torno a cuál debería ser el rol de las Fuerzas Armadas en nuestro país. Entre 1985 y 1988, un fuerte consenso interpartidario, que involucró a actores políticos y sociales, permitió establecer tres principios que denominamos “liminares”, en tanto fundantes de la política de defensa argentina. Estos principios son la supresión de la hipótesis de conflictos con los países vecinos; la separación entre defensa nacional y seguridad interior; y el gobierno civil de la política de defensa ... [Este acuerdo no sólo] ha resistido el cambio de los diferentes gobiernos y las presiones de los actores políticos y sociales domésticos y externos, que han buscado revertirlo, sino también ciertos cambios sistémicos, como fueron el fin de la Guerra Fría y el atentado a las Torres Gemelas del 11 de septiembre de 2001.⁵

En términos similares se expresa Martínez (2002) que fue Secretario de la Comisión de Defensa Nacional del Senado desde 1993 hasta 2014, quien subraya la importancia de haber sostenido determinados arreglos institucionales a lo largo del tiempo, particularmente en cuanto a las definiciones de Defensa y política exterior. Asimismo, señala que “La experiencia ha demostrado que los consensos que involucran al conjunto de las fuerzas políticas, consagrando sólidas mayorías, son los que en definitiva valen y perduran. Estos consensos requieren tiempo para su construcción y especialmente exigen comprender que las políticas de defensa no deben ser materia de competencia política interpartidaria, porque son cuestiones de Estado.”

Sin duda, los primeros signos de asunción de la autoridad civil respecto de las Fuerzas Armadas puesta en práctica por la presidencia del Dr. Raúl Alfonsín son, por un lado, la ley 23023 (dictada el 8 de diciembre de 1983) que estableció en su “ARTICULO 12. – El Presidente de la Nación, en su condición de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, podrá asumir las funciones que actualmente corresponden a los Comandantes de cada Fuerza. Sus poderes de guerra y sus atribuciones constitucionales en la materia corresponderán al despacho del Ministro de Defensa”. Esto significó una reasunción de tales funciones por la figura presidencial, y por otro, el Decreto 436/84 que transfirió competencias ejercidas por las Fuerzas al Ministerio de Defensa. Estas decisiones incluían la capacidad de producir designaciones y otras acciones relacionadas con el personal militar y civil superior (Montenegro, 2013).

⁵ Sergio Gabriel Eissa (2013). “Redefiniendo la defensa: posicionamiento estratégico defensivo regional” [en] Revista SAAP vol.7 no.1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires ene. /jun.

Durante esta primera etapa democrática, previa a las reformas de la década de 1990, si bien se puso el acento en la subordinación de las fuerzas armadas al gobierno civil, sus estrategias estuvieron atravesadas por la problemática de los derechos humanos y el castigo por los crímenes de la etapa de la dictadura, que generó resistencias (incluso importantes insubordinaciones) por parte del personal militar, mientras que, por otra parte, más allá de lo establecido en el Decreto 436 ya citado, se mantuvo un determinado grado de autonomía en el ejercicio de competencias por parte de las Fuerzas.

Dichos consensos democráticos se fortalecieron con el dictado de un conjunto de leyes que inician con la ley de Defensa Nacional, N° 23554, la que, sancionada y promulgada en 1988 con un amplio acuerdo legislativo, modificó esencialmente el concepto de defensa prevalente en la norma anterior, la Ley 16970. Ésta, imbuida de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, había establecido un ámbito virtualmente omnicomprendido de la seguridad y estaba basada en la noción de conflicto total y permanente propia de la Guerra Fría, contemplando la posibilidad de un enemigo ideológico interno que, en realidad, se transformó en el principal fundamento de la actividad de las Fuerzas Armadas al amparo de la antigua normativa. La definición de la Defensa nacional de la nueva ley, en cambio, limita el ámbito conceptual a la respuesta a las agresiones militares externas, incluyendo la preparación para ello durante la paz. Asimismo, establece la diferenciación entre las categorías Defensa nacional y Seguridad interior, antes –en la ley derogada– incluidas ambas en un amplio concepto totalizador. La ley de 1988 fortalece sustantivamente la autoridad del Presidente de la Nación en materia de la defensa, asignándole la conducción de la guerra en el nivel estratégico nacional como así también la conducción de la misma en el nivel estratégico militar.

Tal visión es reforzada, años después, a través de la Ley de Seguridad Interior. La Ley 24059, aprobada y puesta en vigencia en 1992, establece en su artículo primero «las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior», a la que define en su artículo segundo como «la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional»

A estos consensos y estas bases normativas son las que hace referencia Eissa. Será necesario identificar, en cada etapa, la orientación hacia el fortalecimiento de estas bases, con el correspondiente fortalecimiento de la diferenciación entre defensa y seguridad, por una parte, junto con la incorporación de nuevas reglas de juego internas para el personal militar, con cambios en una amplia gama de aspectos de gestión. Por otra parte, se podrá ver en cada etapa, la eventual exploración de nuevas orientaciones más relacionadas a las llamadas “nuevas amenazas” o a la utilización de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior.

En línea con la búsqueda de la construcción de la autoridad civil en esta primera etapa post dictadura, la designación del ministro de Defensa recayó en un cuadro político claramente identificado con la propuesta política gobernante y no en un representante de las Fuerzas Armadas. Mientras que, en buena parte de los países de la región, los ministros de Defensa son militares (Pion-Berlin, 2013), desde la creación del ministerio de Defensa argentino, en 1958, los ministros designados por gobiernos civiles, fueron también de ese carácter (incluso, durante gobiernos dictatoriales, hubo civiles, más allá de que las funciones del Ministerio seguramente no implicaban una subordinación de las Fuerzas Armadas).

De acuerdo con David Pion-Berlin (2013) la actual estructura de ministerio de Defensa establecida por la República Argentina corresponde a lo que él denomina como "estructura de defensa segunda mejor". Con esto se refiere a que la estructura que él considera como la más virtuosa es aquella en la que el Estado Mayor Conjunto ejerce una función de asesoramiento lateral a la autoridad del ministro, lo que permite una conducción de las fuerzas en forma separada. En el caso argentino, la existencia de Estado Mayor Conjunto en la línea de mando entre el ministro y los jefes de las fuerzas permitiría una unificación de criterios militares frente a la autoridad civil. Como agregado vale señalar que este autor considera que aquellas estructuras en las que el Estado Mayor Conjunto cuenta con autoridad paralela al ministro de Defensa expresarían una autoridad civil más débil respecto de las fuerzas.

El Ministerio de Defensa fue creado en 1958, reestructuración fundada en un criterio moderno de relaciones civiles-militares que mediatizó la inserción militar en la estructura del Estado con una figura civil que, por primera vez, se interpuso entre el jefe del Estado y los mandos de las Fuerzas Armadas. En junio de ese año, por iniciativa del Presidente de la República, Dr. Arturo Frondizi, se sancionaba y a los pocos días se promulgaba la Ley 14439, como nueva Ley de Ministerios. Por esta norma se crea el Ministerio de Defensa Nacional, entre cuyas competencias se establece el despacho de los asuntos de Guerra, Marina y Aeronáutica, que funcionarán bajo la coordinación de este ministerio (art. 13). En este mismo artículo en su inciso 2° se establece que deberá proponer y coordinar los medios tendientes a evitar superposiciones de actividades, adquisiciones, gastos y, en general, cualquier otra clase de medidas. En su inciso 5° establece que deberá coordinar la movilización industrial a cargo de las Fuerzas Armadas. A su vez, el inciso 6° le asigna el rol de fomentar la investigación científica vinculada con las necesidades militares y su experimentación, orientar la producción y dirigir la adquisición de materiales y efectos que sean comunes a las tres armas, así como su homogeneización.

El inciso 9° da cuenta del grado de autonomía de las Fuerzas Armadas, en la medida en que establece

"Proponer al Poder Ejecutivo, previo acuerdo con las secretarías, la designación de los cargos superiores de los organismos conjuntos y acordar, con dichas secretarías, las designaciones restantes del personal militar para los referidos organismos."

En el debate parlamentario se planteó que se estaba ante la oportunidad de dictar una ley que ofrecía una concepción superior a todas las anteriores. Esta superioridad se fundaba en la configuración de una centralización que garantizaría la unidad de las decisiones, por coincidencia, o finalmente por acatamiento a la decisión ministerial.

Desde la lógica del expositor, el Diputado Héctor Gómez Machado, la virtud de la ley radicaba en la coexistencia de centralización en el Ministerio de Defensa, y descentralización en el mecanismo interno de cada fuerza. Sin embargo, aceptaba en su alocución que este aspecto transicional era visto críticamente por algunos autores que propugnaban una máxima centralización en la gestión de la defensa nacional.

En ocasión de la defensa del proyecto en el Senado, por parte del Ministro del Interior, Alfredo Roque Vítolo, afirmaba que este proyecto no mutilaría a las Fuerzas Armadas sino que traería un factor extraordinario de vinculación. En línea con lo sustentado, entendía que las Fuerzas Armadas serían un instrumento dinámico en el desarrollo nacional, incluso en los aspectos técnicos y científicos.

Este nuevo ministerio no será, de acuerdo con Vítolo, un mando único que suprima la individualidad de las fuerzas ni un matasellos burocrático puesto a firmar decretos. Asimismo,

sostuvo que "Este proyecto contará con el beneplácito de los hombres de las Fuerzas Armadas en cuanto pasa a existir un organismo que establece el plan de defensa y planifica racionalmente la adquisición de armamentos, municiones, etc., por lo que el país obtendrá mayor provecho."⁶

Un entrevistado señala, al respecto, que "El control civil de la defensa debe reconocer la dificultad de contar con burocracia civil potente, ya que esta capacidad se ve en retroceso a nivel mundial debido a la potencia del complejo militar industrial, con la colaboración de la estructura de medios. Durante un siglo, el único debate significativo sobre Defensa en Argentina fue la discusión de la Ley Riccheri." En ese contexto, existe una corriente histórica de sospecha sobre la autonomía de las Fuerzas Armadas. Si bien, durante el gobierno del Gral. Perón se crea el Estado Mayor de Coordinación, y el ministerio Secretaría de Estado de Defensa Nacional, a cargo del General Humberto Sosa Molina, no llega a cristalizar la idea de la "conjuntez" y había sido constituida como un órgano de planeamiento, continuidad del Consejo Nacional de Posguerra, y no tenía precedencia alguna con respecto a las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, y de acuerdo con el comentario de un entrevistado referido al rol histórico del ministerio de Defensa, "...el ministerio nunca fue nada". El ejemplo del ministro de Defensa durante la gestión dictatorial de Leopoldo Galtieri, Amadeo Frúgoli, da cuenta del vacío de autoridad de esta función, ya que este ministro, al inicio de la recuperación de las islas Malvinas, en abril de 1982, "Pese a su cargo, no intervino en la planificación de los planes de la junta, ni siquiera integró el Comité Militar, hasta incluso llegó a afirmar al diario Mdzol que se enteró 'oficialmente el mismo día de la recuperación, en la reunión de Gabinete que se realizó a las siete de la mañana del 2 de abril, y en la que el Presidente de la Nación señaló que las tropas estaban ya en las islas'".⁷

La decisión tomada por el Dr. Alfonsín de poner al frente del área a un representante de los compromisos políticos del presidente sufrió una serie de avatares que obligaron a sucesivos cambios de ministros. El primero de ellos, Raúl Borrás, expresaba fielmente el inicial espíritu

6 (Ley 14439). **Defensa Nacional.**

ARTICULO 13°. - Compete al Ministerio de Defensa Nacional todo lo relacionado con la defensa nacional en su carácter integral, y a los efectos del refrendo constitucional, el despacho de los asuntos que corresponden a las secretarías de Guerra, Marina, y Aeronáutica, que funcionarán bajo la coordinación de este ministerio, y en particular:

1° Coordinar, preparar, proponer y asesorar al Poder Ejecutivo previa intervención de los organismos pertinentes, en los asuntos de la defensa nacional, en todos los aspectos de conjunto y en los de carácter militar que excedan el marco de acción de cada una de las fuerzas armadas individualmente consideradas.

2° Proponer al Poder Ejecutivo y coordinar los medios tendientes a evitar superposición de actividades, adquisiciones, gastos y, en general, cualquier otra clase de medidas.

3° Estudiar la coordinación de las medidas de seguridad en la zona del interior del país para tiempo de guerra.

4° Convocar y presidir las reuniones de los secretarios de Estado en las ramas militares para el estudio y la realización coordinada de las tareas de conjunto.

5° Coordinar la movilización industrial a cargo de las fuerzas armadas.

6° Fomentar la investigación científica vinculada con las necesidades militares y su experimentación; orienta la producción y dirige la adquisición de las materias primas, materiales, elementos y efectos necesarios que sean comunes a las tres armas, así como su homogeneización.

7° Coordinar las medidas de carácter integral para el caso de conmoción interior.

8° Coordinar las medidas que corresponden con los organismos civiles que tengan a su cargo tareas vinculadas a la defensa nacional.

9° Proponer al Poder Ejecutivo, previo acuerdo con las secretarías, la designación de los cargos superiores de los organismos conjuntos y acordar, con dichas secretarías, las designaciones restantes del personal militar para los referidos organismos.

7 <http://www.mdzol.com/nota/373429/> (obtenido 13/7/16)

alfonsinista y encaró las acciones relacionadas con la reforma del Código de Justicia Militar a fin de garantizar el juzgamiento de los responsables de los crímenes de la dictadura y fue gestor del mencionado Decreto 439.

Este intento de gobierno civil encontraba una burocracia civil del ministerio permeada por la mentalidad militar que era la que efectivamente conducía la jurisdicción. Un entrevistado señala al respecto que la burocracia civil “incorpora los peores tics y se transforma en una máquina de reproducir los errores”. El fallecimiento del ministro Borrás lleva al Dr. Alfonsín a poner a cargo del ministerio a otro dirigente político muy allegado y con una importante formación en planificación, entre otras cosas, en virtud de su paso por el CONADE, el Ingeniero Roque Carranza. Su conocimiento le permitía poner en apuros a las voces de la corporación militar sobre cuestiones de gastos, presupuesto, inversión, etc. Su reemplazante, Germán López, siendo también de confianza del presidente Alfonsín, representaba la política más convencional. El arribo de Horacio Jaunarena presenta otro perfil de ministro, y su figura se va a mantener en la temática hasta el presente. Jaunarena fue designado ministro por medio del Decreto 902/86. Desde el inicio de la gestión se había desempeñado como subsecretario de Defensa.⁸

Esta etapa estuvo tensionada por el esfuerzo estatal en torno al esclarecimiento de las responsabilidades penales de la dictadura, que se materializó en los juicios a los comandantes de las fuerzas durante dicho periodo, previa modificación del Código de Justicia Militar. En ese contexto se produjeron sucesivos alzamientos de oficiales jefes y subalternos ante el avance de las acciones judiciales respecto a sus responsabilidades, cuyo momento más crítico estuvo en la Semana Santa de 1987. Estas resistencias militares dieron lugar al dictado de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final impulsadas por el ministro Jaunarena⁹.

En el aspecto organizacional, el ministerio de Defensa presenta durante el periodo una estructura conformada por cuatro subsecretarías, conservando la estructura y competencias preexistentes, incluyendo el complejo industrial y productivo de las fuerzas. Sin embargo, hacia fines del periodo había comenzado a plantearse la necesidad de enajenar algunos de los sectores productivos, particularmente los del Polo Petroquímico.

El Decreto 15/1983 del 10 de diciembre establece la estructura orgánica de la Administración Pública Nacional, incluido el Ministerio de Defensa, y por el Decreto N° 134 del mismo día se aprueban las misiones de las secretarías y subsecretarías, correspondiendo al ministerio de Defensa las que se mencionan a continuación.

Subsecretaría de Defensa: Asistir al Ministro de Defensa en el despacho de su competencia, asesorarlo en todo lo inherente a los objetivos y políticas del sector y coordinar los asuntos relativos a las áreas de producción, presupuestaria y militar.

⁸ Raúl Borrás falleció en el ejercicio de su gestión, lo mismo ocurrió con su reemplazante Roque Carranza, el que fue sustituido por Germán López, quien renunció a mediados de 1986.

⁹ Su posición sobre la llamada “guerra sucia” la resumió en un discurso de diciembre de 1988, durante un acto que contó con la presencia del presidente Alfonsín y los jefes de las tres Armas: “Las fuerzas armadas se vieron ante la circunstancia de tener que enfrentar militarmente a un enemigo de nuestra convivencia, sin el diseño ni la adaptación necesaria para esta emergencia. La mayor parte de la lucha se llevó a cabo fuera del marco de los Gobiernos constitucionales, quedando cuestionada la legitimidad política y jurídica de una lucha que era necesaria (...) [los militares] eliminaron el fenómeno, pero no evitaron el reproche por la manera de hacerlo. Debemos admitir que nos equivocamos todos. ¿Vamos a seguir tratando de cargar todas las culpas en el otro, sin la admisión de la menor responsabilidad propia? Volvamos a aceptar esta realidad, que es evidente para todo argentino sensato”. Horacio Jaunarena, 17 de diciembre de 1988

Subsecretaría de Producción para la Defensa: Asistir al Ministro de Defensa en la centralización, coordinación y control de las actividades productivas y de investigación y desarrollo de los organismos del área, cualquiera sea su naturaleza jurídica. Asesorar al Ministro de Defensa en las políticas de promoción y fomento de las actividades productivas de interés para la defensa nacional.

Subsecretaría de Programación y Control Presupuestario: Asistir al Ministro de Defensa en la centralización, coordinación y control de los requerimientos presupuestarios de la defensa nacional, propendiendo a la racional distribución y utilización de los créditos asignados al sector.

Subsecretaría de Asuntos Castrenses: Asistir al Ministro de Defensa en la centralización y coordinación de los aspectos comunes a las F.F.A.A. en lo administrativo, legal y logístico.

Lo que se observa en esta división de tareas es cierta superposición respecto de las responsabilidades presupuestarias entre la Subsecretaría de Defensa y la de Programación y Control Presupuestario, que se mantendrá a lo largo del periodo, expresado en distintas conformaciones estructurales. Asimismo, cabe subrayar la presencia de la Subsecretaría de Producción para la Defensa que manifiesta la voluntad de promover y fomentar las actividades productivas de interés para la Defensa Nacional.

Por el Decreto 42 de ese mismo año, Horacio Jaunarena fue designado como Subsecretario de Defensa, que sería el cargo más importante de la jurisdicción. Posteriormente, de acuerdo a lo informado por él mismo, es designado como Secretario de Defensa. En su obra *La casa está en orden* (2011) menciona que durante todo el 1984 se trató de generar una estructura del ministerio que jerarquizara la autoridad civil, ya que los jefes de Estado Mayor de las fuerzas tenían jerarquía equivalente a los subsecretarios. Finalmente, señala Jaunarena, juró como Secretario de Defensa el 14 de diciembre de 1984. Como se mencionó más arriba, desde 1986 fue puesto a cargo del ministerio.

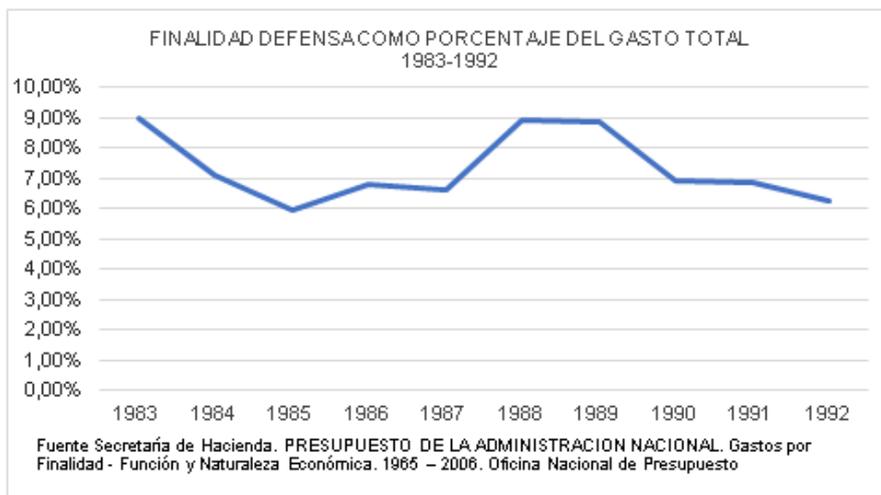
La información que surge de diferentes fuentes da cuenta de la conformación de una nueva estructura con tres secretarías (de Defensa, de Programación y Control Presupuestario, y de Producción para la Defensa), aunque no se han encontrado referencias normativas al respecto.

En lo que hace a la organización del personal, la jurisdicción mantiene en esta etapa una diversidad de normativas de organización del personal, todas ellas basadas en los principios burocráticos clásicos, y regidos mayoritariamente por el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (ley 22140), entre los que encontramos

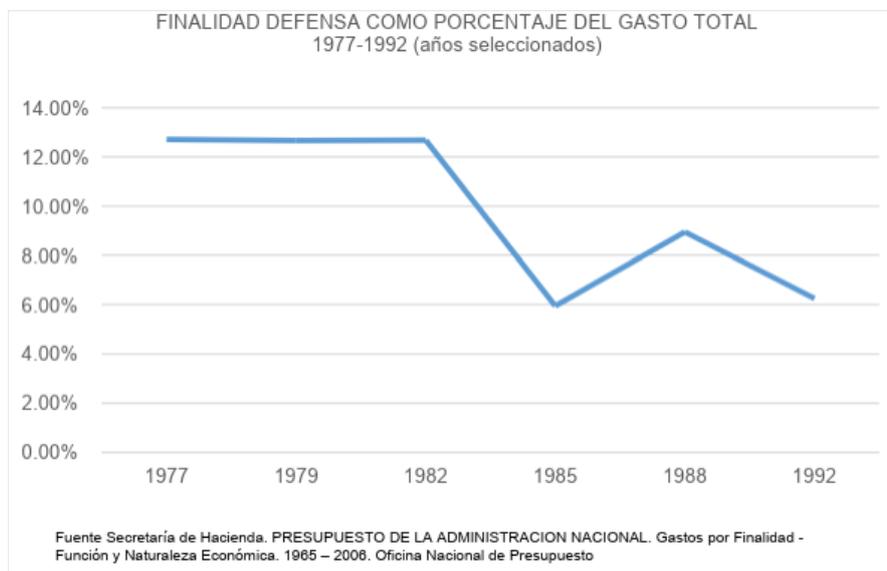
- a) Personal de la Administración Central regido por el Decreto 1428/73. A este personal se le suma el personal del IAF.
- b) Personal Civil de las Fuerzas Armadas regido por la ley 20239.
- c) Personal Docente Civil de las Fuerzas Armadas, ley 17409.
- d) Personal de Investigación y Desarrollos de las Fuerzas Armadas, que se desempeñan principalmente en el entonces CITEFA (Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas) y en áreas de investigación de las fuerzas, Decreto N° 4381/73.
- e) Policía de Establecimientos Navales, Decreto Ley N° 5177, de 1958.
- f) Personal de Fabricaciones Militares, regido por un estatuto propio, aprobado por el Honorable Directorio en reunión del 20 de noviembre de 1975 según Resolución inserta en Acta N° 1641.

En cuanto a la gestión presupuestaria, la visión de Jaunarena (2011) trasunta las dificultades para afrontar los requerimientos para el sostenimiento de las fuerzas, en un contexto de crisis que se iba profundizando a lo largo de los años, particularmente desde 1987, aunque la caída se hace más pronunciada a partir de 1989.

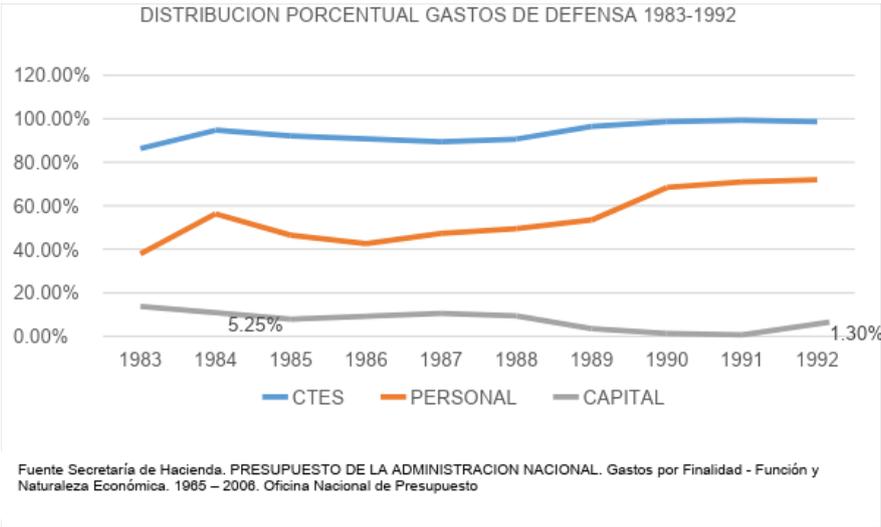
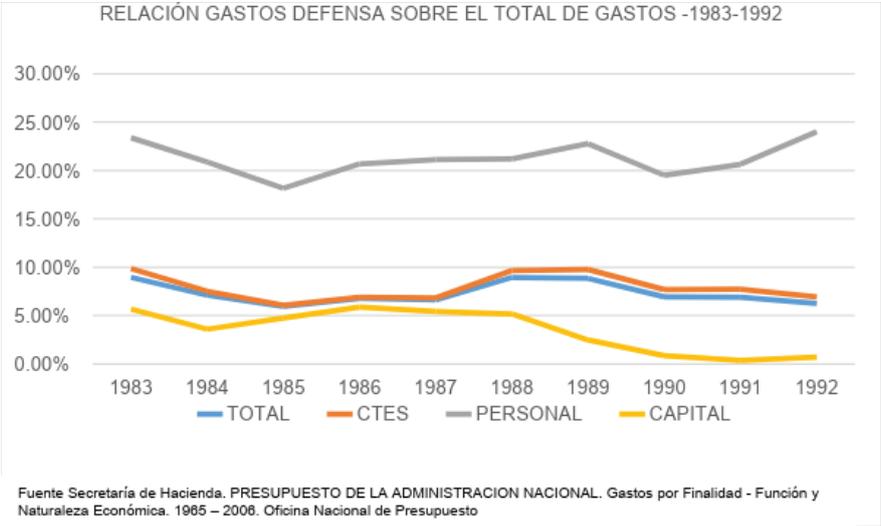
Cabe aclarar que la información presupuestaria está organizada en dos grandes periodos: Presupuesto de la Administración Nacional. Gastos por Finalidad – Función y Naturaleza Económica 1965-2006, documento producido por la Oficina Nacional de Presupuesto, y los informes anuales de la Cuenta de Inversión, desde 1993, a cargo de la Contaduría General de la Nación. La información del primer documento se emplea únicamente para los datos anteriores a 1993. Para mantener cierta unidad de la serie, se ha unificado en una sola fuente la información hasta 1992, con lo que se incluye no solo el periodo de gobierno del Dr. Alfonsín, sino también parte del gobierno del Dr. Carlos Menem.



El gráfico anterior permite ver la progresiva, aunque irregular caída porcentual del gasto en la Finalidad Defensa a partir de 1984, aunque el retroceso más pronunciado se da una vez concluido el gobierno del Dr. Alfonsín. Si se toman los datos del periodo anterior, se observa que esta caída es aún más significativa, ya que entre 1977 y 1982 la Finalidad Defensa se encuentra alrededor del 12% del total del presupuesto. Esta condición puede verse en el gráfico siguiente que presenta la evolución de la Finalidad Defensa desde 1977 hasta 1992.

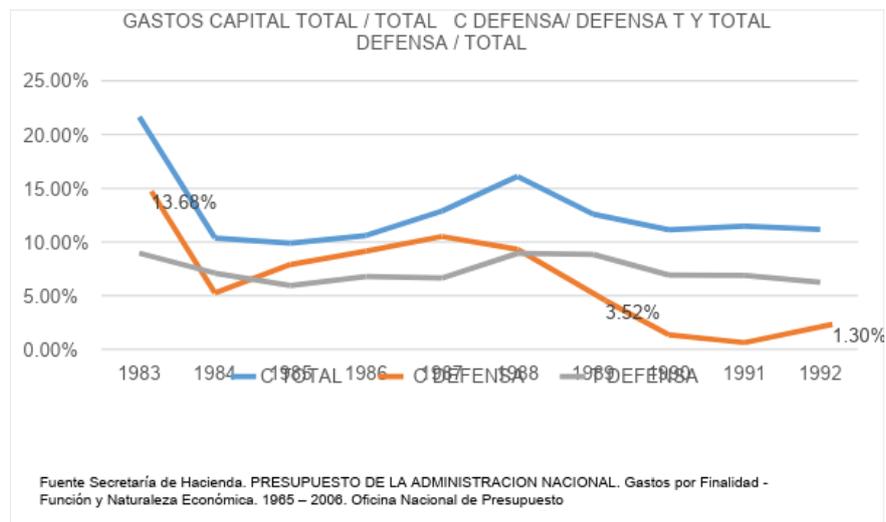


El gráfico siguiente informa sobre la participación porcentual de los gastos de Defensa (Total, Corrientes, Personal y Capital) respecto del conjunto del gasto público durante el periodo. Lo que puede verse es que los gastos en personal son los únicos que mantienen (en forma irregular) una relativa consistencia con su equivalente total, mientras que, particularmente, los gastos de Capital, sufren una caída muy pronunciada, particularmente desde 1989.



Como se ha señalado, la principal caída en términos relativos corresponde a los gastos de Capital, que en 1984 conformaban el 5% de los gastos de capital totales, pasando a menos del 1% de dichos gastos en 1992. Esta misma condición puede observarse en la distribución porcentual interna de los gastos de la Finalidad Defensa, ya que los gastos de Capital, también caen en esta distribución, de poco más del 13% en 1983 a 3,5% en 1989 y quedan levemente por encima del 1% en 1992.

Asimismo, si se compara la evolución de los gastos de capital del conjunto de la APN con los de la Finalidad Defensa, se identifica que, en un contexto de disminución global de los gastos de Capital, los correspondientes a Defensa tuvieron una caída más pronunciada que los del conjunto. Esto indicaría que el ajuste de gastos se da a costa de la inversión, particularmente a partir de 1989.



En este contexto, la visión de Jaunarena (2011: 79) sobre el régimen salarial del personal militar en actividad y retirado, da cuenta de un conjunto de preocupaciones que se mantienen hasta el final del periodo en estudio. Por una parte, la necesidad de “desenganchar” el haber de las Fuerzas Armadas de los correspondientes a la justicia (lo que se llevó adelante) y por otra, la preocupación por diferenciar el haber del personal retirado del correspondiente al personal en actividad. Él mismo señala que esta última decisión requiere la reforma de la ley 19101 de Personal Militar, hecho que no tuvo lugar a lo largo de todo el periodo bajo estudio, más allá de que, fue una preocupación manifestada por distintos actores en cada una de las etapas.

Efectivamente, la ley 19101, en su artículo 74 establece que “Cualquiera sea la situación de revista que tuviera el personal en el momento de su pase a situación de retiro, el haber de retiro se calculará sobre el cien por ciento de la suma del haber mensual y suplementos generales a que tuviera derecho a la fecha de su pase a situación de retiro o de cese en la prestación de los servicios a que se refiere el artículo 62, en los porcentajes que fija la escala del artículo 79.”

Durante esta etapa se impulsó una innovadora iniciativa en el campo de la formación de los cuadros militares consistente en que determinadas materias de la Escuela de Oficiales de la Armada se cursaran en la Universidad de La Plata (Jaunarena, 2011), aunque el efecto práctico no fue muy significativo. En esta propuesta tuvo un papel decisivo el entonces Secretario de Asuntos Militares, Ángel Tello. Martínez (2002) también destaca este hecho como un esfuerzo por la reformulación de los vínculos entre las Fuerzas Armadas y el mundo civil.

En lo referido a las áreas productivas, la gestión puso atención en la posibilidad de cooperación con Brasil en la industria aeronáutica, inició el desarrollo del emprendimiento misilístico conocido como Cóndor II en Falda del Carmen, provincia de Córdoba y buscó reordenar la gestión de Fabricaciones Militares. En 1988 comenzó a modificarse el esquema petroquímico vigente desde 1979: la Dirección General de Fabricaciones Militares transfirió su participación en las empresas mixtas a los capitales privados, se acordó la suspensión de los subsidios al sector y se redujeron los permisos de importación de productos petroquímicos (Silvetti, 1973, p. 77, citado por Odisio, 2008). El hecho más destacado en materia petroquímica, del período 1983-89, fue sin lugar a dudas la conclusión del Polo de Bahía Blanca, al ponerse en marcha, a fines de 1986, las plantas de cloruro de vinilo de Monómeros Vinílicos y de PVC de Indupa, y a principios de 1987, la planta de PEAD de Petropol.

Como se puede observar, la agenda de la Defensa que se inaugura en 1983 incluye una serie de capítulos que tendrán diferente tratamiento a lo largo del periodo pero que podrían resumirse en las siguientes reglas de juego a ser atendidas por los sucesivos gobiernos:

- a) Gobierno civil de la defensa
- b) Atención a la cuestión de los derechos humanos
- c) Cambio de agenda de la defensa, con el abandono de la Doctrina de la Seguridad Nacional
- d) Subordinación de la política de Defensa a la política exterior
- e) Reestructuración de las Fuerzas Armadas acorde con las nuevas doctrinas
- f) Adecuación de los sistemas educativos de las fuerzas en relación a lo citado previamente
- g) Atención a las áreas productivas de las fuerzas.

Como no escapa a una rápida observación, la existencia de esta agenda no supone una atención homogénea ni consistente a lo largo del tiempo, ya que las políticas aplicadas en las distintas etapas han sido incluso contradictorias, con cambios muy marcados en determinadas reglas institucionales, sin duda originados en las diferencias de orientación de las políticas estatales más globales. Quizás el tema de mayor continuidad (aún con sus diferencias) es el relacionado con el gobierno civil de la defensa.

Volviendo a los consensos interpartidarios referidos por Eissa, la reflexión de un entrevistado permite valorar el rol del Congreso para el dictado de la principal normativa ordenadora de la política de defensa y que, en buena medida, atraviesa desde estos primeros años hasta el inicio del siglo XXI. Desde ese punto de vista, se señala que la construcción de la Ley de Defensa formó parte de un proceso de construcción política de largo plazo. En primer lugar, se la vinculaba con la democratización de las Fuerzas Armadas, hacer realidad los principios constitucionales, en cuanto a que el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas es el presidente (aquí el entrevistado subraya la importancia de la tradición norteamericana en este terreno). Asimismo, señala la importancia de aprovechar las circunstancias que Guillermo O'Donnell definió como "transición por colapso" como resultado del fracaso de Malvinas. En buena medida, menciona el entrevistado, debe reconocerse la "astucia de la política" en cuanto a aprovechar en plenitud las condiciones creadas por el colapso. En este periodo inicial de recuperación de la democracia se fue conformando un espacio de discusión, en el que participaron diversos actores, entre ellos, los militares del Centro de Militares por la Democracia (CEMIDA), a lo que se suma el valor de la experiencia española y los aportes de académicos como Ernesto López y los trabajos de Robert Potash y Alain Rouquié. Es decir, que comienza un debate que trasciende al sistema político. Sin embargo, subraya la completa indiferencia de la comunidad universitaria respecto a esta agenda. El entrevistado destaca que la ebullición del tema y la atención que se le brinda en el sistema político y entre otros actores, lleva a que, incluso, para Estados Unidos fuera preferible acompañar estos procesos de cambio, viendo el riesgo que se producía en esta transición por colapso.

En esta agenda se plantean algunos ejes que son el andamiaje intelectual básico: conducción civil de la defensa, la idea de la integración regional (en el marco del acuerdo entre Alfonsín y Sarney), la primacía de relaciones exteriores respecto de las decisiones de defensa, el concepto subrayado por Nino de "prevalencia de la norma", la noción de conjuntes. Es llamativo que la Ley de Defensa se sanciona en una época de mucha debilidad de Alfonsín, pero que la construcción de la ley está decididamente en el congreso: Antonio Berongaray, Miguel Ángel Toma y Victorio Bisciotti, fueron los más comprometidos con el proyecto. Probablemente el aporte más importante que hicieron opositores como Antonio Cafiero y José Luis Manzano en esta cuestión fue su aparición en el balcón de la Casa Rosada, apoyando a Alfonsín en el levantamiento de Semana Santa. Este entrevistado señala que hasta la llegada

de la ministra Nilda Garré, el ministerio de Defensa no registra que la producción de ideas está fuera de su alcance. Señala que Garré puede hacer esto porque el país estaba en otra etapa. Menciona que en época de Menem tampoco hay producción en defensa: la Ley de Seguridad Interior fue enviada al Congreso por el ministro Corach.

PERIODO 1989-2003

Si, como se ha señalado en la parte general, el periodo iniciado a mediados de 1989 significó un cambio profundo en el conjunto de las orientaciones de política pública, el área de Defensa no podía quedar exenta. En primer lugar, con relación a la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, se consolidó dicha subordinación, incluso por medio de la represión del último intento de sublevación militar, ocurrido en diciembre de 1990. En lo que hace a la política de derechos humanos, dio un vuelco fundamental respecto de la política anterior, al indultar a los jefes de las Fuerzas Armadas condenados años antes. Oscar Camilión (1999) ubica esta decisión en el podio de las iniciales decisiones estratégicas del gobierno de Carlos Menem y afirma que "En el campo de la política militar, la decisión que se encarnó en los indultos, le permitió ganar un espacio de diez años y cambiar para siempre la relación cívico-militar en la política argentina." Sostiene este mismo autor que esa decisión expresaba un "...sentimiento natural de que los militares no son enemigos del movimiento [peronista] que él encarna. En este sentido retornaba a las fuentes." Sin embargo, "...su relación con las Fuerzas Armadas es de generar simpatía aunque esté dispuesto [...] a quitarles todo lo que sea necesario para mantener las finanzas públicas en orden."

Otro punto central en la política de defensa del periodo consistió en el acelerado proceso de privatización. En el campo productivo y de administración de inmuebles asignados a la defensa, las Fuerzas Armadas fueron objeto durante la década del 90 de un proceso de reestructuración que se manifestó específicamente en la privatización de varias de sus empresas¹⁰, la cancelación de programas de investigación y desarrollo¹¹ y la puesta en valor de sus inmuebles.¹²

La Ley N° 24045 de 1991 aprobó la declaración de "sujetas a privatizaciones" contenida en el Decreto 1398 de 1990 respecto de empresas que se encontraban bajo la jurisdicción del Ministerio de Defensa.¹³ El cuadro que se presenta a continuación ofrece la visión de un conjunto de organismos del área que fueron sometidos al proceso de privatización, mostrando, en los casos que se pudieron identificar, la condición que presentaban estos organismos y empresas, al cabo del periodo iniciado en 2003. Lo que puede verse es que, si bien el objetivo privatizador fue muy amplio, no todos los organismos tuvieron ese destino, y varios de ellos, continuaron en manos del Estado o fueron oportunamente recuperados para la gestión pública.

10 Por la Ley 23.696 de Reforma del Estado (1989) se habilitó la privatización de Tandanor y de muchas de las empresas del área de Defensa incluidas en Fabricaciones Militares.

11 En 1991 el gobierno del Dr. Menem desactivó el proyecto misilístico "Cóndor II".

12 A través de la Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, en cuyo art. 28 se establece que "La totalidad de las economías que se logren en cada ejercicio, por la racionalización de personal, se asignarán a la recomposición salarial. El producido de la venta de bienes se asignará para la reorganización, recuperación de los ciclos logísticos y/o el reequipamiento de cada una de las Fuerzas, en ese mismo ejercicio y sucesivos."

13 Ministerio de Defensa (2010). Libro Blanco de la Defensa. cit. p. 67

ENTIDADES SUJETAS A PRIVATIZACIÓN POR LA LEY 24.045			
ENTIDAD	CREACIÓN	RESOLUCION	SITUACION 2015
Astilleros y Fábricas Navales del Estado Sociedad Anónima	Decreto N° 10.627 del 15 de junio de 1953 se crea "Astilleros y Fábricas Navales del Estado" (AFNE) Ley 18394	Decreto Nacional 1.787/93 26 de Agosto de 1993 SE APRUEBA EL CONTRATO DE TRANSFERENCIA SUSCRITO ENTRE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y EL GOBIERNO NACIONAL CON RELACION A ASTILLEROS Y FABRICAS NAVALES DEL ESTADO S. A.	PBA - DECRETO 4.538 Artículo - 1. Créase en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires el "Ente Administrador del Astillero Río Santiago" con carácter de Entidad Autárquica de Derecho Público.
Hierro Patagónico de Sierra Grande Sociedad Anónima Minera	Ley 18605	Decreto 160/92 Bs. As., 23/1/92 Disuélvese y declárase en estado de liquidación la empresa Hierro Patagónico de Sierra Grande Sociedad Anónima Minera. Dése por finalizada la Intervención de la citada Empresa Designase Liquidador. Res. 415/96	LEY K 2.651 CREA LA EMPRESA HIERRO PATAGONICO RIONEGRINO SOCIEDAD ANONIMA (HIPARSA) ... VIEDMA, 29 de Noviembre de 2007 ARTICULO 1. Créase la empresa Hierro Patagónico Rionegrino Sociedad Anónima (HIPARSA) ... ARTICULO 3. - El capital social estará compuesto por ... e incrementado posteriormente por los bienes muebles e inmuebles y activos en general que sean transferidos por la empresa nacional Hierro Patagónico de Sierra Grande Sociedad Anónima Minera (HIPASAM) ...
Astillero Ministro Manuel Domecq García Sociedad Anónima	En 1977 se funda una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, cuyo accionista principal fue el Ministerio de Defensa de la Nación y el accionista minoritario fue Thyssen Nordseewerke GmbH, de Emden en la ex República Federal Alemana	Excluido de transferencia Decreto Nacional 1.787/93 RESOLUCION N° 457/2000 -ME: liquidación Res. 31/04	Reapertura 9/2004 Resolución 1103 MD pasa formar parte del Compl Industrial Naval Argentí (CINAR)
Sidinox Sociedad Anónima Industrial y Comercial			
Satecna Sociedad Anónima para el Desarrollo de la Tecnología Acuática			

<p>Petroquímica General Mosconi Sociedad Anónima Industrial y Comercial</p>	<p>1970. YPF – MD/DGFM</p>	<p>MINISTERIO DE DEFENSA</p> <p>Resolución N° 1283/92</p> <p>Bs. As., 28/8/92</p> <p>CONSIDERANDO:</p> <p>Que resulta necesario dictar las normas reglamentarias a que se ajustará la privatización de PETROQUIMICA GENERAL MOSCONI S.A.I. y C., dispuesta en el Anexo I de la Ley N° 24.045.</p> <p>Artículo 1° - La privatización de PETROQUIMICA GENERAL MOSCONI S.A.I. y C. se llevará a cabo mediante:</p> <p>a) la creación de una sociedad anónima no comprendida en el Capítulo II. Sección VI, de la Ley N° 19.550:</p> <p>b) la transferencia a dicha sociedad del personal, activos, pasivos y contratos en curso de ejecución de PETROQUIMICA GENERAL MOSCONI S.A.I. y C. que determine este MINISTERIO con vistas a facilitar o mejorar dicha privatización:</p> <p>c) la venta de la mayoría de las acciones de la nueva sociedad al sector privado mediante concurso subasta público nacional e Internacional, sin base: y</p> <p>d) la disolución anticipada y liquidación de dicha sociedad. Este MINISTERIO será la AUTORIDAD DE APLICACION a todos los efectos de esta privatización.</p> <p>Art. 2° — Dispónese la constitución de una sociedad anónima no comprendida en el Capítulo II, Sección VI, de la Ley N° 19.550, que se denominará PETROQUIMICA PLATENSE S.A. y se registrará por los estatutos que integran la presente resolución como Anexo 1</p>	<p>En manos privadas</p>
<p>Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina</p>	<p>1960: inauguración FRONDIZI</p>	<p>1992: transferencia a Techint</p>	<p>Forma parte de Techint</p>
<p>Petroquímica Bahía Blanca Sociedad Anónima Industrial y Comercial</p>	<p>1971 YPF – MD/DGFM</p>	<p>1993? Privatización</p>	<p>En manos privadas</p>
<p>Tanque Argentino Mediano Sociedad del Estado</p>	<p>1980</p>		<p>disuelta</p>

Empresa de Desarrollos Especiales Sociedad Anónima	1975	MINISTERIO DE DEFENSA Decreto 552/91 Dése por finalizada la Intervención y declárase en estado de liquidación a la Empresa de Desarrollos Especiales Sociedad Anónima (EDESA). Designase liquidador.	Disuelta
Sisteval Sociedad Anónima		MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION Resolución N° 318/2003 Bs. As., 16/9/2003 ARTICULO 1° — Considérase como estado de liquidación, el Estado Patrimonial al 31 de mayo de 2000 de SISTEVAL SOCIEDAD ANONIMA (en liquidación), que como Anexo I forma parte integrante de la presente resolución.	
Fábrica Militar General San Martín		Cierre: Res. 540/96	
Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos (ECA)	1943	Cierre: Res. 711/97	
Fábrica Militar de Ácido Sulfúrico		Cierre: Res. 804/96	
Fábrica Militar Pilar		Cierre: Res. 519/00	
Fábrica Militar de Tolueno Sintético	1943	Cierre: Res.302/96	
Fábrica Militar de Armas Portátiles Domingo Matheu	1943	Res. 538/98?	Fue centro clandestino de detención
Fábrica Militar Fray Luis Beltrán	1935		Forma parte de la DGFM
Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Villa María	30/1/1938		Forma parte de la DGFM
Fábrica Militar Río Tercero	1938		Forma parte de la DGFM
Fábrica Militar San Francisco	4/8/42		Venta en 1997 a CODINI (fábrica de lavarropas)
Administración Comirsa			
Complejo Industrial Ramallo - San Nicolás			
Centro de Exploración Geológico Minero			

Centro de Exploración Geológico Minero			
Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Azul	<p>se incorporó a la DGFM el 1 de marzo de 1988</p> <p>A mediados de 1940, la Marina de Guerra consideró necesario construir un depósito general de explosivos y, conjuntamente con él, una fábrica de pólvoras y explosivos, concretándose dicha iniciativa entre los años 1946 y 1954.</p> <p>Durante la construcción y parte del montaje, la fábrica dependió de la Dirección General de Material Naval. hasta que en el año 1953 se dispuso su traspaso a la empresa Astilleros y Fábricas Navales del Estado bajo la denominación de Fábrica Naval de Pólvoras y Explosivos Azul, (FANAZUL). 14</p>		Forma parte de la DGFM
Tecnología Aeroespacial Sociedad Anónima	Dec. 2197/76	Disolución: Res. MD 197/93 Cierre: Res. 621/98	
Área Material Córdoba.	<p>1927 Fábrica Militar de Aviones</p> <p>1943 Instituto Aerotécnico</p> <p>1952 Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado - IAME</p> <p>1955 Dirección Nacional de Fabricaciones e Investigaciones Aeronáuticas - DINFIA</p> <p>1967 Industrias Mecánicas del Estado - IME</p>	<p>Liquidación IME: 1980</p> <p>Concesión Área Material Córdoba: 1995 Lockheed Martin</p>	<p>2009 Fábrica Argentina de Aviones Brigadier San Martín - FAdeA ley 26.501</p>

La decisión privatizadora significó un vuelco respecto de una fuerte política de desarrollo tecnológico con base en las Fuerzas Armadas, con objetivos "dual", es decir, de aplicación tanto militar como civil, que había comenzado desde principios de la década de 1940 con la creación de Fabricaciones Militares y que había tenido una fuerte expansión hasta la década de 1970, con la incorporación de los desarrollos del Polo Petroquímico de Bahía Blanca y que se había intentado continuar durante el gobierno del Dr. Alfonsín. Como puede observarse en el cuadro anterior, la mayor parte de estas áreas salieron de la órbita estatal o directamente dejaron de operar, aunque hubo casos de unidades productivas reactivadas a partir de la década del 2000. Un entrevistado sostiene que, mayoritariamente, las Fuerzas Armadas aceptaron esta política, ya que, por otra parte, se daba en el marco de una inserción en escenarios globales que eran de su interés.

Respecto del programa Cóndor II, desactivado por Decreto 995 del 28 de mayo de 1991, que decidió el fin del misil (Blinder, s/f), éste había dado inicio durante el gobierno del Dr. Alfonsín, en el marco de un proyecto "dual" y se desarrollaba en el predio de Falda del Carmen, a través de un contrato que vinculaba a la Fuerza Aérea con empresas privadas. La desactivación del proyecto se dio en el marco del proceso de realineamiento argentino con Estados Unidos y supuso la destrucción de los prototipos y entrega de materiales a Estados Unidos.

Considerando lo señalado hasta acá, es importante destacar que las políticas respecto del área de Defensa durante la década de 1990 contaron con el fuerte involucramiento de quienes ejercieron el ministerio de Defensa, particularmente el Contador Erman González, el Dr. Oscar Camilión y el lic. Jorge Domínguez, ya que los otros ministros tuvieron pasos muy efímeros por la jurisdicción,¹⁴ aunque el ministro Humberto Romero fue signatario del amplio decreto de privatización de las áreas de Defensa (1398/90), tuvo protagonismo en el inicio del desmantelamiento del Proyecto Cóndor y su salida estuvo relacionada con los coletazos de la última rebelión de Seineldín, ya que se afirma que ambos estaban inicialmente vinculados.¹⁵

Asimismo, durante la gestión de Romero se procedió a un achicamiento orgánico del ministerio en consonancia con lo establecido a nivel general por el Decreto 435 de 1990. El artículo 22 de este decreto establece "Suprímense dentro del plazo de sesenta (60) días a partir de la vigencia del presente, las distintas Secretarías dependientes de las jurisdicciones ministeriales, adecuando las respectivas estructuras con un máximo de hasta treinta y dos (32) subsecretarías para el conjunto de todos los ministerios."

14

MINISTROS DE DEFENSA DURANTE LA PRESIDENCIA DE CARLOS MENEM

Ítalo Argentino Luder,

8/7/89-26/1/90

Humberto Romero,

26/1/90-1/91

Guido di Tella,

1/1991-3/1991

Antonio Erman González,

3/91-9/12/93

Oscar Camilión

9/12/93-7/8/96

Jorge Manuel Domínguez

7/8/1996-10/12/1999

(en un anexo se enumeran todos los ministros de Defensa desde 1958 hasta 2015)

15 Ver Clarín, 7 de agosto de 1996

En virtud de lo anterior, se dictó el Decreto 479/90, que estableció para el ministerio de Defensa tres subsecretarías:

I — Subsecretaría de Defensa.

Tendrá como misión la asignada a la ex-Secretaría de Defensa.

II — Subsecretaría de Producción para la Defensa.

Tendrá como misión la asignada a la ex-Secretaría de Producción para la Defensa.

III — Subsecretaría de Planeamiento Técnico.

Tendrá como misión la asignada a la ex-Secretaría de Planeamiento Técnico.

La gestión de Antonio Erman González continuó con el proceso de privatización de las áreas contempladas en el decreto 1398/90 y en la ley 24045, dictados cuando se desempeñaba como ministro de Economía. Su paso por distintas áreas del Poder Ejecutivo y del Congreso durante la etapa dan cuenta de su compromiso con la gestión del Dr. Menem. Años después tuvo que afrontar la denuncia del Estado nacional por la privatización de Tandano¹⁶, considerada fraudulenta, así como la denuncia por su participación en el contrabando de armas a Ecuador y Croacia.

Tomando las expresiones de Oscar Camilión (cit.) éste subraya que aceptó la oferta de hacerse cargo del Ministerio de Defensa por estar en un todo de acuerdo con las políticas impulsadas por el gobierno del Dr. Menem. Entre éstas, Camilión destaca las nuevas orientaciones en política internacional, por lo que consideraba que se valoraba su experiencia en el área a lo que agrega su propia convicción de que Defensa debía subordinarse en ese terreno a las decisiones de la Cancillería. A su vez, pone el acento en las ventajas de la verticalidad propia de las Fuerzas Armadas para garantizar la subordinación de éstas a la autoridad civil.¹⁷

Las *Memorias políticas* de Oscar Camilión (cit.) permiten reconocer un perfil interesante de un político que protagonizó cuatro décadas de la vida política en Argentina. Además de los aspectos citados, es destacable su distanciamiento respecto de la cuestión de los Derechos Humanos. Esto no supone un alineamiento en favor del terrorismo de Estado (aunque fue funcionario de la dictadura durante el periodo de Roberto Viola) pero sí una baja valoración de esa problemática. En ese sentido, es significativa la designación durante su gestión, de Vicente Massot como Secretario de Asuntos Militares, ya que esta figura representa un categórico posicionamiento acorde con las políticas de la dictadura. La referencia tiene que ver con la aparente sorpresa de Camilión ante el conflicto que generó el intento de ascenso de dos oficiales, en ese entonces sospechados de haber protagonizado acciones de terrorismo de Estado (Rolón y Pernía), situación que casi le cuesta el cargo al propio Camilión y que dio lugar a la renuncia de Massot.

En cuanto a la política de privatización, durante esta etapa se concluyó el desmantelamiento del proyecto Cóndor. Al decir del mismo Camilión, "...una política de desarrollo de misiles militares [...] le estaba simplemente vedada a la Argentina. De manera que sobre la filosofía del gobierno no tenía ningún tipo de desacuerdo." Siguiendo a Blinder (s/f) durante la gestión de Menem, el proceso de desactivación del proyecto Cóndor atravesó tres etapas diferenciadas, en las que se registró un progresivo incremento de las presiones de Washington.

¹⁶ Clarín, 14/7/2006. Daniel Santoro. Procesan a Erman González por el caso del astillero Tandano.

¹⁷ "A diferencia de otros ministros nunca se me ocurrió tutear por ejemplo, a un jefe de Estado de Estado Mayor, o aceptar cualquier tipo de relación que de alguna manera pusiera en tela de juicio la circunstancia de que yo era el jefe del establecimiento militar debajo, por supuesto, del presidente de la República" (p. 326)

La primera, de demora en la decisión de desmantelar el misil, entre julio de 1989 y abril de 1990; la segunda, de conflictos interministeriales respecto a la suerte del proyecto y la resistencia de la Fuerza Aérea Argentina a las presiones norteamericanas, cuando fue el anuncio de paralización del proyecto por parte del ministro de Defensa Humberto Romero en abril de 1990 y culminó con el Decreto 995 del 28 de mayo de 1991, que decidió el fin del misil; y la tercera, de implementación de la decisión adoptada por el Decreto 995, que se extendió desde mayo de 1991 hasta septiembre de 1993, fecha en la que los últimos restos del Cóndor II arribaron a España (Corigliano, 2003). Humberto Romero, titular de la cartera de Defensa de Carlos Menem anunció el congelamiento del proyecto por las diferentes presiones (Barcelona y Villalonga, 1992: 67), y Domingo Cavallo, Ministro de Relaciones Exteriores, se constituyó como el principal lobbista por su completa destrucción, dado que el proyecto no era una aventura aislada de la República, sino un complejo entramado internacional, en el que actuaron activamente empresas de altísimo nivel alemanas, italianas y francesas, así como también Egipto y las sospechas sobre la participación de Irak (Chafetz, 1995, citado por Blinder, s/f).

Asimismo, durante la gestión de Camilión continuó la privatización de la Petroquímica Bahía Blanca y la transferencia a las provincias de yacimientos mineros en manos de Fabricaciones Militares, como el Salar del Hombre Muerto. Este último es un caso muy interesante, ya que se trata de una importante mina de litio que fue estudiada por Fabricaciones Militares y "entre 1969 y 1974 la DGFM llevó a cabo el Plan Salares para la exploración de las principales cuencas salinas de Jujuy, Salta y Catamarca, en el marco del Plan NOA I Geológico Minero. En función de los resultados, el Salar del Hombre Muerto de Catamarca fue seleccionado como el más relevante y al año siguiente comenzaron las tareas de prospección." (Nacif, 2014). Con el paso de los años, la importancia de este mineral se incrementó, aunque ya fuera de toda relación con el área de Defensa. En cuanto al Complejo Petroquímico Bahía Blanca, su privatización fue completada en 1995, pasando a un conjunto de empresas del sector (Odisio, 2008).

Un caso particular en la política de privatización se identifica en el caso de AFNE (Astilleros y Fábricas Navales del Estado) que, estando contemplado entre las entidades sujetas a privatización, durante la gestión de Oscar Camilión, es transferido a la provincia de Buenos Aires, lo que da lugar a la posterior creación del "Ente Administrador del Astillero Río Santiago" con carácter de Entidad Autárquica de Derecho Público. Seguramente, esta decisión está vinculada a la visión más clásicamente productivista del entonces gobernador de la provincia, el Dr. Eduardo Duhalde.

Un aspecto a subrayar de esta etapa radica en la cuestión presupuestaria. Con toda claridad Camilión da cuenta de que la política del periodo hacia las Fuerzas Armadas en el aspecto presupuestario se centraba en la restricción de recursos. La necesidad de bajar la participación de las Fuerzas Armadas en el conjunto del presupuesto se explicaba a su vez, en el cambio de las orientaciones de la defensa, fundado, por un lado, en el nuevo alineamiento internacional y, por otro, en el cambio en la composición de la tropa, en virtud de la modificación del servicio militar (tema sobre el que se volverá). En el aspecto presupuestario se observa una cierta discrepancia entre Camilión y el responsable de la política económica, Domingo Cavallo, en el sentido de que el alineamiento de Camilión con las decisiones de naturaleza presupuestaria no lo lleva a omitir los riesgos que esto conlleva, dando por caso el ejemplo del impacto de la reducción presupuestaria en la formación de pilotos y en el número de accidentes (p. 354).

Pese a lo anterior, no considera que durante el gobierno de Menem se haya llevado adelante una política de desmantelamiento de las Fuerzas Armadas, en particular durante su específica gestión como ministro. En este aspecto destaca el contrato con la empresa Lockheed por

el Área Material Córdoba, que desde su perspectiva fue una decisión de gran importancia, tanto para la Fuerza Aérea como para la actividad económica de la provincia de Córdoba. Diez años después, la gestión ministerial consideraba a este acuerdo como poco auspicioso y buscó (con éxito) la recuperación negociada de la administración del área.

En este orden, es interesante también su reflexión respecto del tema de los salarios militares y su impacto sobre los retirados. A reserva de que se haga referencia en el punto específico, es importante señalar que esta relación (activos / retirados), como ya se ha comentado, es un tema que atraviesa las distintas gestiones gubernamentales sin que se le haya encontrado una solución efectiva. Estas dificultades de financiamiento del sistema previsional de las Fuerzas Armadas dieron lugar a estrategias salariales para el personal en actividad que no impactaran en el haber de los retirados. En otras palabras, se establecieron aumentos salariales no remunerativos que no implicaban aumentos para el personal retirado. La respuesta a esa acción, repetida años más tarde durante el gobierno del Dr. Néstor Kirchner, fue la judicialización del reclamo y la obligación del Tesoro de hacerse cargo de los costos de las sentencias¹⁸.

Como se señaló más arriba, cabe hacer referencia a la suspensión del Servicio Militar Obligatorio (SMO) y la creación del Servicio Militar Voluntario (SMV). Mientras las crónicas de la época vinculan este cambio al conocido "caso Carrasco"¹⁹, Camilión afirma que en realidad fue una decisión estratégica en virtud del cambio de rol de las Fuerzas Armadas, aprovechando el momento de este asesinato como modo de salir de la cuestión. Afirma que se conjugaron varias causales para la modificación del sistema, por un lado, el incremento de la desertión, que estaba llegando al 30% de los potenciales conscriptos, cuando años antes ese número era insignificante. En segundo lugar, que la experiencia de Malvinas había mostrado que el sistema de reclutamiento era ineficaz para el combate. Finalmente, que se debía pasar a una relación profesional en la estructura militar, con un menor número de soldados. Varias de estas afirmaciones son compartidas por algunos entrevistados.

Finalmente, es elocuente la reflexión que propone Camilión acerca de la relación entre el gobierno del Dr. Menem y las Fuerzas Armadas. "...los militares que habían replanteado su actitud respecto del gobierno de Menem luego de los indultos empezaron a sospechar que la política del gobierno de Menem en última instancia era acosarlos presupuestariamente y

18 Decretos P.E.N.: 2000/91, 2115/91; 628/92 y 2701/92

De que se trata: la corte suprema de justicia mediante los fallos CORBANI y FRANCO sentenció que correspondía que por aplicación del Art. 54 de la Ley n° 19.101, toda asignación de carácter general que se otorgue al personal militar, debe integrar el concepto "sueldo", y, por lo tanto, por el Art. n° 74, debe ser extensivo al personal en situación de retiro y pensionistas.

FALLO RELACIONADO: CORBANI Y FRANCO.

2. JUICIO SUPLEMENTOS PARTICULARES

También llamado 1490, suplementos al sueldo 2769/93

Decretos P.E.N.: 1490/02, 2769/93

De que se trata: Los Suplementos particulares otorgados por el decreto 2769/93 fueron aumentados por el decreto 1490/02. La Corte Suprema de Justicia en el fallo "VILLEGAS OSIRIS", sentenció que las asignaciones revestían el carácter de Suplementos Particulares y por lo tanto no le correspondía al personal militar en situación de retiro.

19 Omar Carrasco se incorporó el 3 de marzo de 1994 al Grupo de Artillería 161 del Ejército Argentino, en Zapala, Neuquén. Tres días después de su incorporación fue reportado como desaparecido, y considerado desertor. Poco después sus padres lo fueron a visitar en su primer franco interno y se les comunicó la supuesta desaparición. Ellos desconfiaron de la versión oficial y comenzaron la búsqueda de su hijo, quien fuera encontrado sin vida un mes después en el fondo del cuartel. En enero de 1996, el Tribunal Oral Federal de Neuquén condenó por el crimen de Carrasco al subteniente Ignacio Canevaro a 15 años de prisión; a los soldados Víctor Salazar y Cristian Suárez, a 10 años, y al sargento Carlos Sánchez a tres, por encubrimiento.

Fuente: <http://www.perfil.com/policia/Carrasco-22-anos-del-caso-que-puso-fin-al-Servicio-Militar-Obligatorio-20160405-0044.html>

desarticular en términos objetivos la función de la defensa a través del 'hambreamiento de los cuadros' [...] y [...] el retraso en el reequipamiento. La idea de que el peronismo en definitiva por una vía más astuta y sutil continuaba la política de acoso de las Fuerzas Armadas que habían iniciado [...] los radicales era inclusive alentada por el propio radicalismo..." (pp. 355-6).

GESTIÓN DE JORGE DOMÍNGUEZ

Durante la gestión de Jorge Domínguez al frente del Ministerio de Defensa se llevó a cabo la mudanza de las autoridades del Ministerio al Edificio Libertador, en el marco de un proyecto, nunca concretado, de unificar el comando de las Fuerzas Armadas en un "Pentágono" argentino, ubicado en los terrenos de Villa Martelli. En buena medida, este movimiento expresó simbólicamente una combinación de dos principios vigentes en la época: el fortalecimiento de la autoridad civil y la puesta en valor de edificios públicos, ya que el edificio que había sido sede del ministerio, ubicado en la Av. Paseo Colón, frente al Edificio Libertador, fue vendido al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y se dio en el marco de la "Segunda Reforma del Estado"²⁰. Por otra parte, durante esta etapa se obtuvo de Estados Unidos la calificación de "aliado Extra OTAN", como corolario de la orientación de las relaciones internacionales privilegiadas que había impulsado la gestión del presidente Menem.

A su vez, se dictó la Ley N° 24948, conocida como de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. El artículo 11 habilita la incorporación de personal por fuera de lo establecido por la ley 19101 en cuanto da lugar a la incorporación de personal por periodos determinados.²¹ Asimismo, el artículo 12 propicia un sistema de valoración del personal sobre la base de principios de calidad.²² La contratación de este personal fue reglamentada por el Decreto 462/03, estableciendo un límite de 13 años para estas contrataciones, de manera tal de que este personal no pudiera reclamar su incorporación al régimen de retiros de la ley de personal militar, 19101.²³

Un aspecto sobresaliente de la ley radica en su artículo 25 por el que se propicia que el Sistema de Retiros y Pensiones Militares se gestione con orientaciones de reparto y capitalización, "facilitándole operar con el sistema nacional y la transferencia de beneficiarios." Se establece, además, la mejora del presupuesto de defensa, en una escala progresiva hasta llegar al 15% de incremento²⁴, indicando que la distribución del presupuesto y su control de gestión se realizarán aplicando el Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P).

20 El artículo 11 de la ley 24629 autoriza a "...proponer o disponer, según corresponda, la distribución del personal y de bienes muebles e inmuebles que resulte de la aplicación de las disposiciones de la presente ley..."

21 Artículo 11. - En tiempo de paz, los efectivos de las Fuerzas Armadas se constituirán con personal en actividad con dedicación permanente, complementado con personal en actividad incorporado por períodos determinados y con el personal de las reservas. El planeamiento militar conjunto determinará la cantidad de efectivos en cada una de las situaciones de revista.

22 Artículo 12. - Se privilegiará la calidad del personal por sobre la cantidad, se buscará la excelencia aplicando el concepto de promoción por "selección y vacante", procurando el aprovechamiento más intensivo de la experiencia adquirida y permitiendo prolongar el período en actividad de los efectivos. Las estructuras de personal especificarán en cada caso las cantidades de efectivos por jerarquías, asegurando una correcta proporción entre el personal del cuerpo comando y del cuerpo profesional, reduciendo al mínimo a este último evitando, además, el costo de capacitar profesionales que pueden ser reclutados entre los egresados del sistema educativo general.

23 ARTICULO 4° — La vinculación del personal con la respectiva Fuerza Armada se efectuará mediante la firma de un contrato, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 del presente Régimen, en el que se fijarán los derechos y obligaciones de las partes, como así también el tiempo máximo de permanencia en el servicio activo, que en ningún caso podrá superar los TRECE (13) años.

24 Este artículo fue suspendido en su aplicación por la ley 25401 (Ley de Presupuesto 2001).

El artículo 28 incorpora una importante novedad presupuestaria al indicar que “La totalidad de las economías que se logren en cada ejercicio, por la racionalización de personal, se asignarán a la recomposición salarial. El producido de la venta de bienes se asignará para la reorganización, recuperación de los ciclos logísticos y/o el reequipamiento de cada una de las Fuerzas, en ese mismo ejercicio y sucesivos.” Es decir, que se propone un mecanismo por el que las mejoras tanto salariales como de infraestructura deberán surgir de las economías a realizar por las fuerzas.

Puede afirmarse, sin duda, que tales reformas se inscriben en el modelo propio de esa década, que en el ámbito de los recursos humanos se expresa en términos de la llamada Nueva Gerencia Pública, aunque con escaso desarrollo, mientras que el aspecto presupuestario cuaja con las orientaciones propias de la gestión por resultados.

Sabina Frederic (2013) sostiene que el dictado de esta norma “significó el avance normativo de la retracción neoliberal del Estado sobre el ámbito castrense.” Destaca, al respecto que la reestructuración y modernización buscan ser obtenidas mediante instrumentos tales como la “alta capacitación profesional teórica y fundamentalmente práctica” del personal (art. 4º) y la necesidad de contar con unidades operativas, reducidas en su cantidad, pero eficientemente sostenidas logísticamente”.

Asimismo, señala la autora, se expresa el concepto de eficiencia vinculado a la formación del personal militar, señalando la necesidad de la “adecuación de los sistemas educativos de las Fuerzas Armadas a la estructura educativa nacional ‘en busca de un mutuo aprovechamiento de las capacidades disponibles, eliminando superposiciones y procurando una mejor inserción de sus integrantes en el medio cultural y educativo general.’”

A su vez, Thomas Scheetz (s/f) se manifiesta categóricamente crítico sobre el sentido de la ley, particularmente en lo referido al monto o porcentaje de asignación presupuestaria, por cuanto, de acuerdo con su visión, tal asignación no responde a ningún fundamento técnico conocido. Asimismo, expresa reflexiones similares a las atribuidas por Martínez (cit.) al diputado Juan Pablo Cafiero y al conjunto de diputados del FREPASO, en cuanto que esta norma pretendía financiar a las Fuerzas Armadas, cuando existían amplios sectores de la ciudadanía con reclamos equivalentes (docentes, jubilados, etc.). Señala Scheetz que la ley es un acto de populismo militar para ganar las adhesiones de este sector en una etapa preelectoral.

Sin embargo, el Libro Blanco de 2010, brinda una visión positiva de esta ley al afirmar que “La Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas constituye un avance en el camino hacia la constitución de una sólida conducción política de la defensa –iniciado con la Ley de Defensa–, el fortalecimiento del accionar militar conjunto y la búsqueda de economía, eficiencia y eficacia en materia militar.”

Según un entrevistado, la Ley de Reestructuración fue totalmente producida en el Congreso, con un gran trabajo de Jaunarena, y manteniendo la tendencia de protagonismo legislativo sobre los temas de defensa. Varios militares en retiro colaboraron con la elaboración del proyecto. El entrevistado considera que el desastre de Malvinas tenía antecedentes larguísimo, una estructura absolutamente disfuncional, una política de equipamiento ridícula, capacitación del personal pasada de moda, anacronismo de las maniobras. También aparece el problema de la falta de profesionalización, vinculado al crimen del soldado Carrasco. Para esa época la Armada ya tenía soldados voluntarios. Desde el propio seno de las fuerzas, se veían las carencias. Según el comentario, la Ley de Reestructuración trata de resolver estos temas de una manera integral. Según este comentario, incorpora innovaciones de orden po-

lítico, de política exterior relacionado con la integración regional, recupera el espíritu de la Ley de Administración Financiera al proponer el sistema S3P (Planeamiento, Programación, Presupuestación).

En ese contexto, la gestión de Domínguez generó una nueva estructura del Ministerio de Defensa, en virtud del Decreto N° 1.277 del 7 de noviembre de 1996. Entre los efectos destacables de esta reforma, cabe señalar

- Adecuación de funciones
- Agrupamiento de actividades
- Eliminación de superposiciones
- Jerarquización de la estructura de mandos
- Eliminación de una Secretaría de Estado, una Subsecretaría y seis Direcciones Generales
- Reducción en un 30% el número de agentes. (de acuerdo con el Libro Blanco 1999).

Más allá de los objetivos perseguidos por la aplicación del Decreto 1277, relacionados con la Segunda Reforma del Estado, que suponía la necesidad de reordenamiento de la Administración Pública, esta estructura da cuenta de la coexistencia de áreas de carácter administrativo, una situación organizacional que se mantendrá a lo largo del periodo bajo estudio. En este periodo se establece un núcleo administrativo en la Secretaría de Planeamiento y Reconversión (concepto este último consistente con el modelo de gestión del momento). En esa área se formaliza una Subsecretaría de Gestión Administrativa y Financiera con dos direcciones generales, de Administración y de Recursos Humanos. A su vez, una Subsecretaría de Coordinación Técnica dependiente en forma directa de la Unidad Ministro, que incluye el área de Asuntos Jurídicos. A lo largo de las distintas modificaciones de la estructura organizacional se verá cómo estas áreas van cambiando de ámbito de pertenencia, dando cuenta de la tensión entre una organización relacionada con la gestión militar, a través de la Secretaría de Planeamiento (o alguna de sus denominaciones) y otra direccionada a la gestión civil, expresada en la Subsecretaría de Coordinación (también con su variación nominal). Sin embargo, esta escisión no oculta superposiciones, ya que el presupuesto global del ministerio de Defensa estuvo a cargo de la Secretaría de Planeamiento a través del área de Presupuesto. A su vez, la gestión de personal militar, con el tiempo, pasó a ser competencia de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización.

Una revisión de las reformas de la estructura orgánica a lo largo del periodo, da lugar a algunas reflexiones. En primer lugar, cada ministro generó una estructura durante su gestión. En segundo término, algunas de estas reformas estuvieron marcadas por decisiones globales, tales como el Decreto 435/90 que obliga a la reducción de áreas del conjunto de la Administración Pública y enmarca las decisiones tomadas inicialmente durante la gestión de Romero como ministro (el ya citado Decreto 479/90) que "baja" el nivel de las áreas jurisdiccionales de Secretarías a Subsecretarías, y el Decreto 660/96 que establece reducciones y transferencias explícitas para el área de Defensa, generando el marco para el Decreto 1227/96.

Min. de Defensa Decreto N° 1.277 /1996			
Sec. de Asuntos Militares		Escuela de Defensa Nacional	Consejo Supremo de las FF.A.A. Auditoría General de las FF.AA. Consejo de Guerra Permanente para Jefes y Oficiales de las FF.AA. Tribunal Superior de Honor de las FF.AA. Tribunal de Honor para Jefes y Oficiales Fiscalía General de las FF.AA. Federación Deportiva Militar Argentina IGM
	SSec. de Política y Estrategia	DG de Política DG de Logística CITEFA DN del Antártico	
Sec. de Planeamiento y Reconversión		DG de Planeamiento DG de Coordinación de la Reconversión	IAF
	SSec. de Gestión Administrativa y Financiera	DG de Administración DG de Recursos Humanos	
	SSec. de Coordinación Técnica	DG de Asuntos Jurídicos DG de Secretaría General D de Sumarios RENAR	

Durante la primera etapa, si bien el ministro Romero contó con una norma de estructura provisoria específica para el ministerio de Defensa (Decreto 1455/90) que no hacía referencia a la cuestión de la privatización, esta norma fue reemplazada rápidamente durante la gestión de Antonio Erman González (Decreto 1426/91). En ambos casos, en un contexto de decisiones de reducción organizacional, se mantienen las áreas tradicionales. Sin embargo, es con este mismo ministro que se modificó la estructura para avanzar en la política de privatizaciones a través de la creación de un área específica y se impulsa la disponibilidad de personal (Decreto 652/92). Este decreto incorpora, a tono con los dictados de la época, un área de Reestructuración y una de Privatizaciones. Se puede señalar, a su vez, que las áreas administrativas están reunidas en la Secretaría de Planeamiento.

Cabe la observación sobre la estructura orgánica de la Escuela de Defensa Nacional (Decreto 2125/92), la que se señala que es necesario modificar a fin de facilitar la designación de personal militar, entre los que estará el Subdirector de la Escuela, que corresponderá a una fuerza, en forma rotativa cada dos años. En esta norma se establece las posiciones y cantidades de personal militar que se desempeñarán. Asimismo, se establece el número de horas cátedra que administrará la escuela y que sus docentes se rigen por las normas del Personal Docente Civil de las Fuerzas Armadas.

Durante este periodo se dicta el Decreto 993 de 1991 que crea el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, en reemplazo del anterior Escalafón regulado por el Decreto 1428 de 1973. Esta transformación (de la que se habla con más detalle en la parte general) supuso la necesidad de reencasillamiento del personal de acuerdo con los nuevos niveles y grados establecidos. Esta política no fue homogénea ya que no se aplicó del mismo modo en todos los ministerios y el de Defensa no fue de los más favorecidos.

La estructura aprobada durante la gestión de Oscar Camilión (Decreto 1041/95) expresa entre sus considerandos la inclusión de las reconsideraciones surgidas de la aplicación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa. Si bien mantiene entre sus objetivos, asignados a diversas áreas, las acciones de privatización, no conserva un área específica como la anterior estructura. Es llamativa la existencia de una Dirección de Política Educativa, que no queda claro si se superpone con la Escuela de Defensa Nacional.

La segunda etapa está marcada por la denominada Segunda Reforma del Estado, a través del Decreto 660/96 que incursiona en decisiones particulares sobre la jurisdicción.

Así, el art. 8º-Transfórmense en el ámbito del MINISTERIO DE DEFENSA:

- la Secretaria de Planeamiento en Secretaria de Reconversión de las Fuerzas Armadas.
- de la Secretaria de Planeamiento, la Subsecretaria de Patrimonio para la Defensa en Subsecretaria de Programación.

Art. 9º-Transfiérense del ámbito del MINISTERIO DE DEFENSA al MINISTERIO DEL INTERIOR.

- la Prefectura Naval Argentina, la Gendarmería Nacional y la Dirección Nacional de Defensa Civil.

Art. 10. - Fusiónanse en el ámbito del MINISTERIO DE DEFENSA:

- la Subsecretaria de Presupuesto y Administración y la Subsecretaria de Asuntos Institucionales en la Subsecretaria de Administración y Asuntos Institucionales.

Más allá de que una norma posterior (Decreto 1277/96) completó estas decisiones (modificando algunas), es importante mencionar la transferencia de los organismos de seguridad

y la Dirección Nacional de Defensa Civil al Ministerio del Interior, reforzando la separación entre Defensa y Seguridad que propiciaban las leyes de Defensa y de Seguridad.

Por otra parte, en lo que hace a la política de ordenamiento de los recursos humanos, (expresada en la reducción de un 30% de la planta), caben algunas observaciones importantes: en primer lugar, parte significativa de esta reducción está relacionada con la transferencia de la Dirección General de Fabricaciones Militares al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Esta transferencia se genera con una política de personal muy extrema, ya que el área pasa de contar con 2196 agentes en 1996 a 985 bajo la nueva jurisdicción, lo que significa una caída del 55 por ciento.

En segundo término, cada una de las fuerzas presenta en 1996 una planta de personal muy superior a la del año anterior y al siguiente, por lo que, quitando ese año, la modificación en ese terreno, es menos significativa.

En tercer orden, la presentación presupuestaria permite entender que el Personal Civil de las Fuerzas Armadas era informado como parte de la Administración Central del Ministerio de Defensa entre 1993 y 1996. A partir de ese año, ese personal es redistribuido en las tres fuerzas, quedando como parte del personal del Ministerio exclusivamente el propio del SINAPA.

Si se toman esos datos, dejando en suspenso los valores de 1996, se observa una relativa continuidad en la cantidad de personal, ya que, el número total de agentes (incluyendo personal militar y civil) varía de 121.585 en 1995 a 102.039 en 1997 (debiendo contabilizarse la reducción de 2196 agentes de Fabricaciones Militares transferidos al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos) y luego continúa con valores equivalentes a lo largo de todo el periodo.

En lo que hace al personal civil del propio ministerio, la información presupuestaria permite identificar que en 1997 el ministerio contaba con 1.274 agentes, valor que no recupera (en cuanto a la planta permanente) a lo largo de todo el periodo.

Durante la gestión de Domínguez se elaboró el primer Libro Blanco de la Defensa, manifestación del interés del Estado Argentino por transparentar la información sobre el área. En la medida en que es un documento que tiene continuidad en dos productos posteriores (2010 y 2015) y que, además, es paralelo a producciones equivalentes en otros países de la región, es pertinente hacer referencia a los comentarios que respecto a estos documentos realizó oportunamente David Pion-Berlin (2005)

“Aun cuando los países profesan su interés en los asuntos de defensa, este interés posee una remarcada superficialidad, sirviendo como ejemplo los Libros Blancos de defensa de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Guatemala [...] los que constituyen ejercicios que yo denominó de “ofuscación transparente”. Aparentemente, sus propósitos son los de hacer visibles los objetivos, capacidades y estrategias de defensa a cada nación hacia el resto de las naciones de la región, e incluso más allá; sin embargo, constituyen largos tratados, repletos de generalizaciones que dicen poco de las realidades de la defensa de un estado en particular.

...

Los Libros Blancos hacen propaganda, al indicar que son el producto de una amplia consulta, en la que ha participado una variada gama de grupos de civiles y militares. El haber reunido a tantos para discutir la agenda de los asuntos de la defensa es notable. [...] la superficialidad de los documentos deja ver la falta de experticia que en realidad existe en materias de defensa. [...] Virtualmente ninguna información puede extraerse respecto del estado real de los asuntos de defensa en estos países.”

Años después de las publicaciones referidas, uno de los entrevistados compartió la relativización del valor de estos documentos sostenida en 2005 por Pion-Berlin.

Libro Blanco de la Defensa 1999

Respecto del Libro Blanco, un entrevistado afirma que, por impulso de asesores de la Comisión de Defensa del Senado se aprobó en el Congreso un proyecto de resolución para el dictado de la postergada Directiva de la Defensa. Como resultado, el ministerio de Defensa tomó nota de los contenidos y los expresó en el libro. Se señalan a continuación algunas consideraciones expresadas por el documento.

El Ministerio de Defensa, a través de sus organismos especializados, fue elaborando el contenido del libro, en consulta tanto con las Fuerzas Armadas y otros órganos del Estado, cuanto con instituciones y especialistas académicos. El resultado buscado -y que creemos firmemente logrado- ha sido el de producir un documento que recoge una visión de la Defensa Nacional consensuada por los principales actores en ella involucrados.

El libro apunta a mostrar ciertos rasgos esenciales de la estructura del Sistema de Defensa de la Argentina, y también a describir las principales líneas políticas en curso. En este sentido, como se verá, se ha procurado ilustrar una concepción política que considera que los distintos elementos componentes de la estructura de Defensa actúan prioritariamente en el campo nacional, pero que también contribuyen a la seguridad regional y global.

Entre las políticas más destacadas pueden enunciarse:

- La madurez alcanzada en las relaciones civiles-militares y la debida integración de las Fuerzas Armadas a la estructura institucional del país-El proceso para alcanzar la reestructuración militar.
- El impulso del accionar conjunto de las Fuerzas Armadas.
- Las reformas estructurales en el Sistema de Educación Militar.
- La cooperación en temas de Defensa y de Seguridad en la región del Cono Sur.
- La superación de hipótesis de conflicto históricas y el incremento de todas las medidas de confianza posibles.
- El papel de la Defensa Nacional en la proyección estratégica del país hacia el plano internacional, mediante la participación en las operaciones de mantenimiento de la paz y en los distintos foros que analizan la seguridad internacional.
- La gestación de una política de Defensa asociada a la preservación del medio ambiente.

Es interesante señalar, cómo uno de sus capítulos pone atención en lo que genéricamente se identifica como "nuevas amenazas", relacionándolas con la defensa, aunque sin ahondar en las posibles responsabilidades a asignar en ese marco a las Fuerzas Armadas.

Debe tenerse en cuenta que esta misma visión se propone en el tratamiento del vínculo con los países de la región, señalando la ausencia de acuerdos regionales al respecto. "Las dificultades con que se encuentran los debates relativos a la conformación de una agenda compartida de amenazas comunes, constituyen, en tal sentido, una clara evidencia." (p. 26) De todos modos, en el texto ya se había señalado que "Lejos de significar una militarización de la aproximación a estos nuevos problemas, los cambios en desarrollo requieren amoldar a los componentes que integran la defensa del Estado, incluyendo a sus Fuerzas Armadas, para adaptarlos a las nuevas demandas." (p. 21)

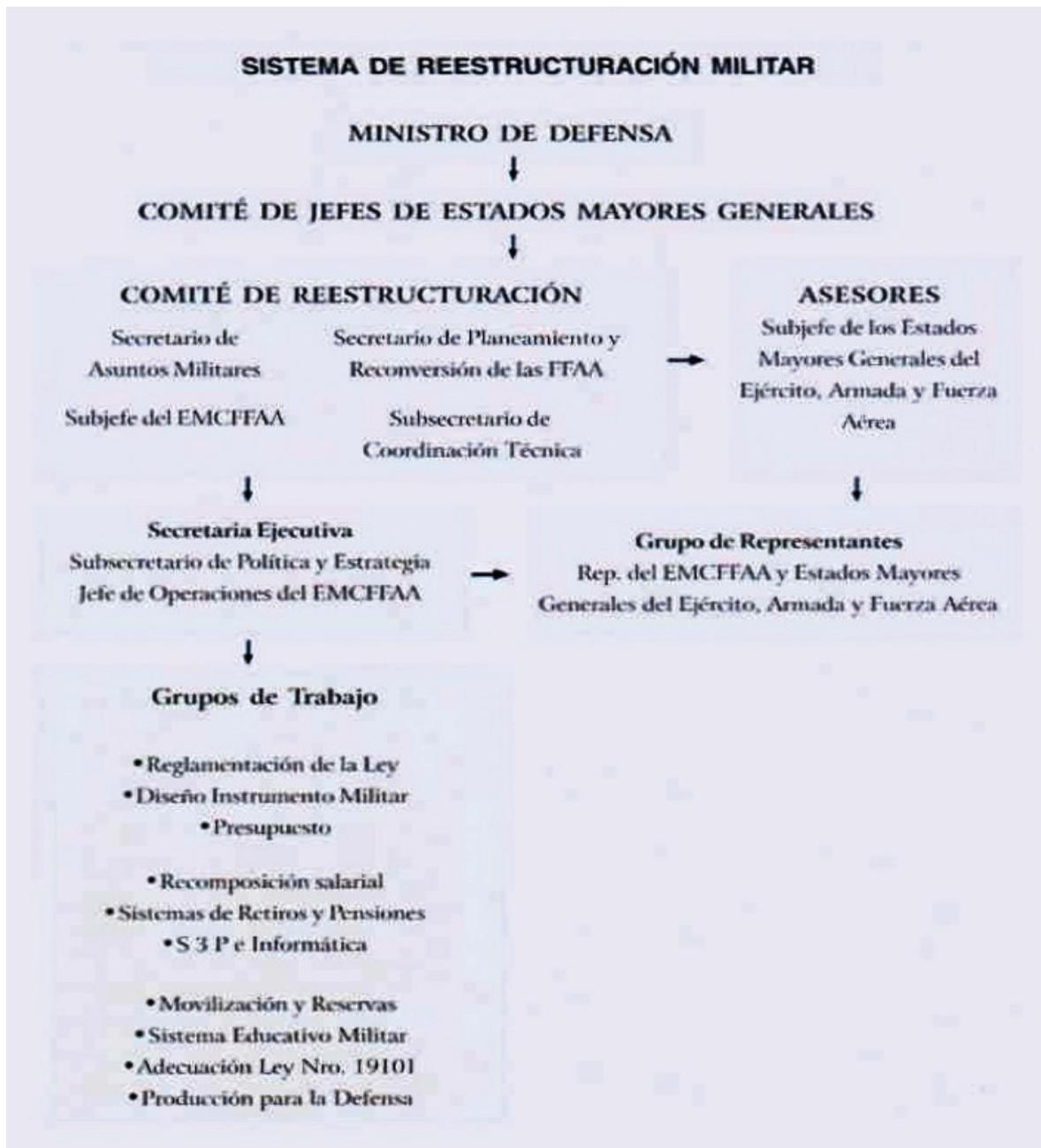
El Libro Blanco, reafirma el carácter rector de las leyes de Defensa Nacional en 1988 y de Seguridad Interior en 1992, las que, con el apoyo unánime de todos los sectores políticos

representados en el Congreso, establecieron el imprescindible andamiaje, mediante cuyo balance mutuo se enmarcaron legalmente las Fuerzas Armadas en la democracia, establecieron las bases de la conducción civil de la defensa y de las Fuerzas Armadas. Asimismo, sostiene el carácter "real" de esta conducción (en el sentido de que es más que la exclusiva afirmación normativa).

Sin confundir política y estrategia de defensa con política y estrategia militar, puede afirmarse que la Defensa Nacional concierne a la Nación misma y es, por lo tanto, el resultado de la integración y la acción coordinada de todas sus fuerzas y capacidades, para la solución de los conflictos de origen externo que deba enfrentar y que, por su carácter, tengan a las fuerzas militares como pivote central. Es así que la Defensa es una función indelegable del Estado Argentino y constituye un derecho y un deber para todos los argentinos, en la forma y términos que establecen las leyes.

También abarca los ámbitos productivos privados, de investigación, de infraestructuras, de recursos y, muy en particular, a los pertenecientes a la esfera del pensamiento, ya sea de enseñanza o académicos, tanto en los roles de generación de conciencia sobre el tema, como en actividades de pensamientos paralelos. Conceptualmente involucra también al conjunto de los habitantes, en los términos de la Ley de Servicio Civil de Defensa N° 20.318.

Como se ha señalado, el dictado de la ley 24.948 significó la mirada hacia la modernización de las Fuerzas Armadas, lo que dio lugar al desarrollo de estrategias de reestructuración, por lo que se consideró necesario la participación de diversos sectores que integran la Defensa Nacional. El Libro Blanco informa que, a estos efectos, se creó por Resolución Ministerial N° 440/98 el Sistema de Reestructuración Militar, según el esquema de la Figura 8 -1, que se reproduce a continuación.



Como puede verse en la figura previa, la agenda propuesta atraviesa el periodo completo bajo estudio (desde 1990 hasta 2015) pudiendo observarse tanto estrategias con continuidad como visiones contrapuestas, lo que se tratará de identificar en los diferentes casos. Vale subrayar dos cuestiones que, siendo compartidas como visión de cambio, no lograron cuajar en todo el periodo, a saber, el sistema de retiros y pensiones y la adecuación de la ley 19101. A su vez, el sistema educativo militar ha presentado continuidades y rupturas, como se señalará, mientras que el más “conflictivo” ha sido el referido a la cuestión de la producción para la defensa, en la medida que, como se ha señalado, durante la primera etapa se privilegió la transferencia de unidades productivas al sector privado y el consecuente desmantelamiento del área productiva de la defensa, mientras que en la segunda etapa se produjo un vuelco en esa política, impulsando tanto la recuperación de áreas como la activación de sectores productivos que habían sido paralizados.

De acuerdo con el objetivo del trabajo, no se ahondará en la cuestión estrictamente militar, pero sí vale señalar los principios rectores de la reforma que se impulsaba (a la luz del Libro Blanco de 1999) buscando señalar el espíritu de modernización sustentado en los criterios vigentes en el periodo, tales como eficiencia, eficacia, compromiso personal, rigor presupuestario, conjuntes, etc.

Entre los aspectos destacados que propicia el Libro Blanco, varios de ellos ya expuestos en la Ley 24984, pueden destacarse el fortalecimiento de la vocación y alta capacitación en los cuadros, el diseño de unidades reducidas y eficientes; comandos y estados mayores con entrenamiento permanente; integración y conjuntes de las fuerzas; reasignación presupuestaria y remuneraciones adecuadas.

A su vez, se espera del Instrumento Militar la polivalencia, versatilidad, con un desarrollo tecnológico que garantice el cumplimiento de los objetivos. Asimismo, se persigue la supresión de comandos intermedios, reducción de estructuras administrativas y burocráticas y unidades "conjuntas".

Se propone una estructura de Personal, en la que haya una proporción equilibrada entre personal de comando (mayor) y profesional (menor), a la vez que se persigue reclutar profesionales ya formados, privilegiando la calidad sobre la cantidad de personal.

El Libro hace referencia al personal civil, planteando el objetivo de ser aplicados en áreas administrativas, aunque no deberá generar aumento en gastos en personal de salarios, respetando la equidad con el resto de la APN.

Vuelve al tema ya señalado por la ley de asignar a la progresiva recomposición salarial la totalidad de las economías de carácter definitivo que se logren en cada ejercicio fiscal, por medidas de racionalización de personal, complementariamente a los recursos que se destinan a ella, supeditados a la asignación de financiamiento.

En cuanto al régimen de retiros y pensiones militares, reafirma la idea ya sostenida por la Ley de Reestructuración de transformar el sistema, de modo tal que le permita funcionar por reparto y capitalización, facilitándose tanto operar con el sistema nacional como también la transferencia de beneficiarios.

En cuanto a la Producción para la Defensa, el Libro es taxativo en su definición de principios, ya que establece que La política para este campo se inscribe en el marco superior de la política económica nacional de Reforma del Estado, pasándose de un modelo de "Estado - empresario" a otro donde prima la actividad privada en un contexto desregulado. (p.152) En el contexto de las políticas dominantes durante el periodo, la gestión de Domínguez fue afectada por reclamos relacionados con la política de Derechos Humanos. Esto tuvo lugar por una información brindada por el ministerio de Defensa respecto a que desconocía que la ESMA hubiera sido un centro clandestino de detención y tortura durante la dictadura²⁵ y que obligó a una desmentida pública por parte del ministro.

EL GOBIERNO DE LA ALIANZA. LÓPEZ MURPHY

De acuerdo con el diario La Nación del 26 de noviembre de 1999, "La designación de López Murphy, [fue] bien recibida en las FF.AA." ya que los militares creen que el nuevo ministro puede mejorar la distribución y defender ante Economía los recursos de Defensa.

²⁵ Citado por Clarín, 10 de febrero de 1998. El ministro Domínguez tuvo que pedir disculpas por un error en el tema ESMA.

El entusiasmo por su designación podría haber estado relacionado con su condición de economista, con una orientación más bien conservadora, y con buen diálogo con el designado ministro de Economía, José Luis Machinea. A lo anterior se agrega que designó para los principales cargos, la Secretaría de Asuntos Militares y la Secretaría de Planeamiento a dos funcionarios con trayectoria en el ministerio, Ángel Tello en la primera y José María Lladós en Planeamiento.

En marzo de 2001 se produce el documento conocido como Argentina. Revisión de la Defensa 2001, elaborado en la gestión de Ricardo López Murphy. Sobresale en el documento la referencia inequívoca, en palabras del presidente Fernando De la Rúa y del ministro, acerca de las restricciones económicas que obligan a nuevos esfuerzos del área de Defensa. A su vez, cabe mencionar lo que el documento identifica como cursos de acción, entre los que se destaca que “el Ministerio de Defensa está trabajando activamente en la elaboración de la legislación pendiente con el objetivo de completar un cuerpo legal que contribuya a la eficacia del Sistema de Defensa:

- Reglamentación de la Ley de Defensa
- Reglamentación de la Ley de Reestructuración
- Proyecto de Ley de Movilización
- Proyecto de Ley de Producción para la Defensa
- Proyecto de Ley de Derribo
- Proyecto de Modificación del Código de Justicia Militar.”

Como se ha venido señalando en todas las oportunidades pertinentes, este listado da cuenta de las cuestiones, reglas institucionales, agenda, que da lugar a identificar cuáles cuestiones formaron parte de una permanente preocupación, habiéndose completado algunas, como la reglamentación de la Ley de Defensa o la modificación del Código de Justicia Militar, quizás desde ópticas diferentes a las propuestas en este momento. Por otro lado, proyectos tales como la Ley de Derribo, forma parte de las “agendas enfrentadas” ya que es un terreno en el que las posiciones muestran antagonismos marcados.

Otro proyecto que se ha presente en forma reiterada, es el relacionado con “...el traslado, en caso que el análisis de costo beneficio así lo indique, de los Jefes de Estado Mayor General de la Armada y de la Fuerza Aérea al Edificio Libertador, sede actual del Ministerio de Defensa, del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y del Estado Mayor General del Ejército, y la centralización en un solo edificio de las dependencias administrativas de las tres Fuerzas Armadas.”

En lo relacionado con las áreas bajo estudio, el documento da cuenta de un programa de Reestructuración Educativa y de un proyecto para el sistema previsional, que serán comentados en los apartados específicos.

Es útil dar cuenta de la reforma orgánica del Ministerio de Defensa que se realizó en virtud del Decreto 134/2000 que involucraba al conjunto de la Administración Pública Nacional. Por esta norma, dictada en el marco de un nuevo proceso de reestructuración y achicamiento del aparato estatal, se reasignaron funciones en el Ministerio, dentro de las que destacan, siguiendo referencias realizadas páginas atrás, las relacionadas con la asignación de funciones a la entonces Subsecretaría de Coordinación. Esta denominación había comenzado a asignarse dentro de la APN a las áreas que concentraban las responsabilidades troncales de apoyo administrativo, presupuestario y jurídico, en el entendimiento de que se trata de sectores que prestan servicios al conjunto de la jurisdicción, sin que sus objetivos, productos y resultados sean específicos del ministerio en cuestión. Es lo que se identifica como tecnolo-

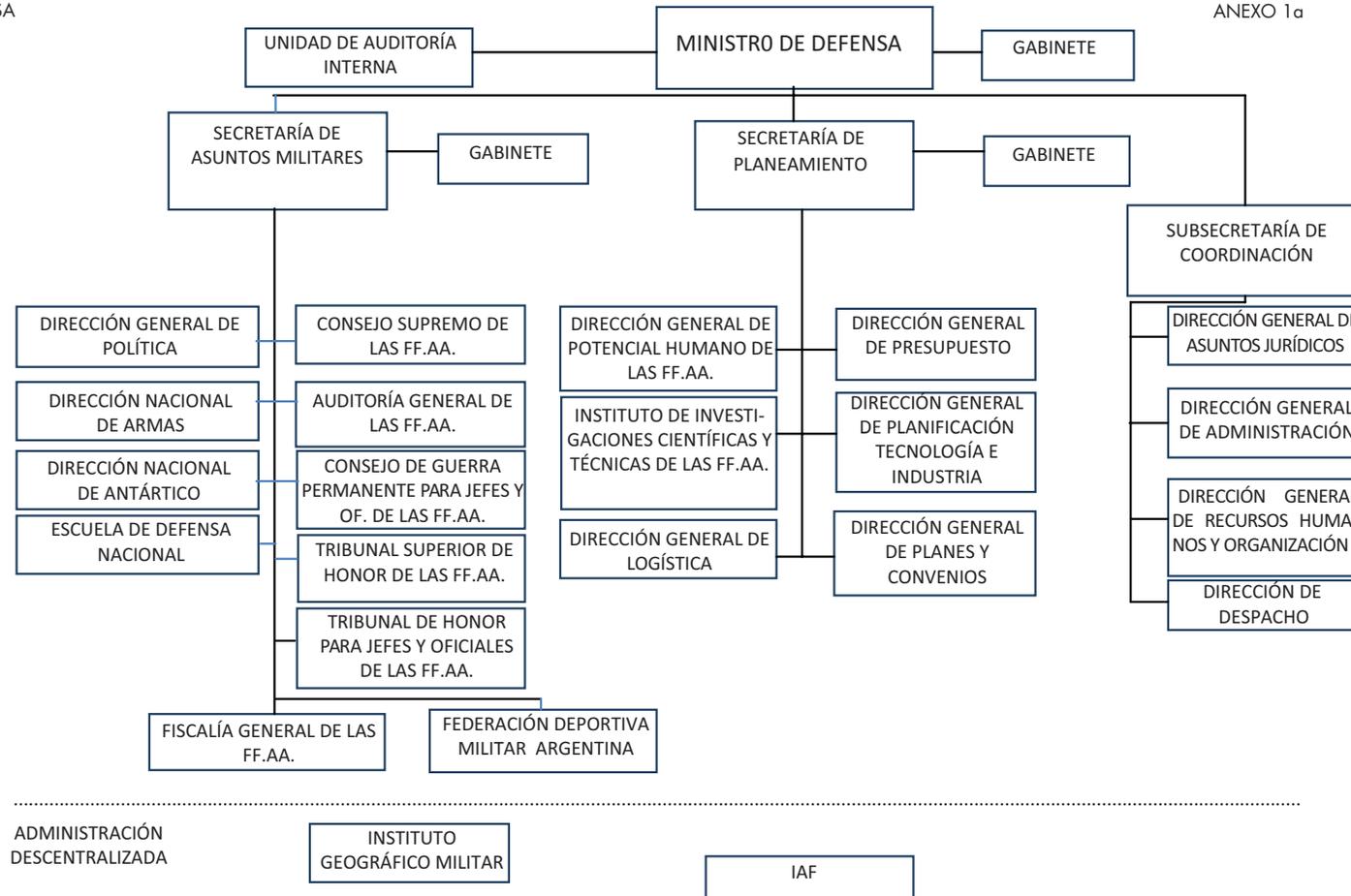
gías troncales. Por esta norma fueron transferidas a esta Subsecretaría las Direcciones Generales de Administración que contaba con un área de presupuesto, y la de Recursos Humanos (y Organización). Sin embargo, quedó en el ámbito de la Secretaría de Planeamiento la Dirección General de Presupuesto. Asimismo, se crea por esa norma la Dirección General de Potencial Humano de las Fuerzas Armadas, en el ámbito de la Secretaría de Planeamiento, con competencias más específicas respecto de las Fuerzas Armadas.

Una novedad de esta etapa fue el dictado del Decreto 894/01 que establece que “El desempeño de una función o cargo remunerado o prestación contractual con o sin relación de dependencia, bajo cualquier modalidad en la Administración Pública Nacional, es incompatible con la percepción de un beneficio previsional o haber de retiro proveniente de cualquier régimen de previsión nacional, provincial o municipal.” Esta norma tuvo un impacto importante sobre la jurisdicción en la medida que muchos militares retirados ejercían funciones civiles en sectores del ministerio de Defensa (IAF, EDENA, etc.) sin suspensión de su haber de retiro. La Dirección General de Recursos Humanos y Organización llevó a cabo un control riguroso de estas incompatibilidades.

Por otra parte, la presencia de la Dirección General de Presupuesto en la Secretaría de Planeamiento, en la práctica, área centralizadora de la planificación, gestión y control presupuestario de la jurisdicción, transformaba a la Subsecretaría de Coordinación en un sector presupuestariamente subordinado, cuya área presupuestaria cumpliría funciones exclusivamente para su propio servicio administrativo financiero, el Servicio Administrativo Financiero 370 (SAF 370).

Una observación que cabe también a esta nueva estructura, es el escaso desarrollo de las áreas que corresponden a políticas específicas del ministerio, que se inscribe en el achicamiento general de la APN, por una combinación de razones ideológicas (supervivencia de la visión de “estado mínimo” dominante en la década de 1990) y fuertes motivos presupuestarios, por cuanto el Estado nacional afrontaba una severa crisis de recursos que impactaba sobre el conjunto de sus políticas. A esto se le agrega, en el caso de Defensa, lo que las versiones de Libro Blanco 2010 y 2015 identifican como “delegacionismo”, por lo que no se preveía un amplio ejercicio del poder civil sobre el área.

Si bien durante el interinato del Dr. Duhalde, en el que volvió al ministerio de Defensa el Dr. Jaunarena, se formalizó una nueva estructura orgánica, a través del Decreto 357/02 (en el apartado xv) y la Decisión Administrativa 21/02, estas normas no supusieron un cambio significativo en la estructura orgánica del ministerio, salvo, la eliminación de la Dirección General de Potencial Humano de las Fuerzas Armadas, y la absorción de las funciones por parte de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización. Así, esta norma establece respecto de esta Dirección General, la siguiente Responsabilidad Primaria: “Entender en la administración de política de personal y la aplicación de normas que regulan la carrera administrativa del personal, su capacitación y desarrollo, las relaciones laborales y la planificación y diseño organizacional y en la formulación de las políticas de personal militar y civil de las Fuerzas Armadas.”



A su vez, se identifican dos acciones de clara responsabilidad sobre las Fuerzas Armadas:

1. Entender en la administración de la política y la ejecución de los planes relativos al personal militar, en actividad y retiro, al personal civil y docente civil de las Fuerzas Armadas, con la intervención de los organismos pertinentes de las Fuerzas Armadas.
2. Estudiar y proponer los objetivos, políticas y planes relativos a las remuneraciones del personal militar, civil y docente civil de las Fuerzas Armadas.

Asimismo, el Decreto 2365 de 2002 amplía el alcance de la norma mencionada al establecer la incorporación de esta responsabilidad en el nivel de la Subsecretaría de Coordinación, a través de un Objetivo: "9. Coordinar las políticas, de administración de los recursos humanos de las Fuerzas Armadas, civiles y militares".

Esta decisión supone la transferencia global de la gestión de los recursos humanos, tanto militares como civiles a la órbita de la Subsecretaría de Coordinación, área más directamente vinculada a la autoridad ministerial y menos relacionada con los circuitos de decisión de las propias Fuerzas Armadas, como en buena medida lo son las otras áreas típicas del ministerio (Asuntos Militares y Planeamiento).

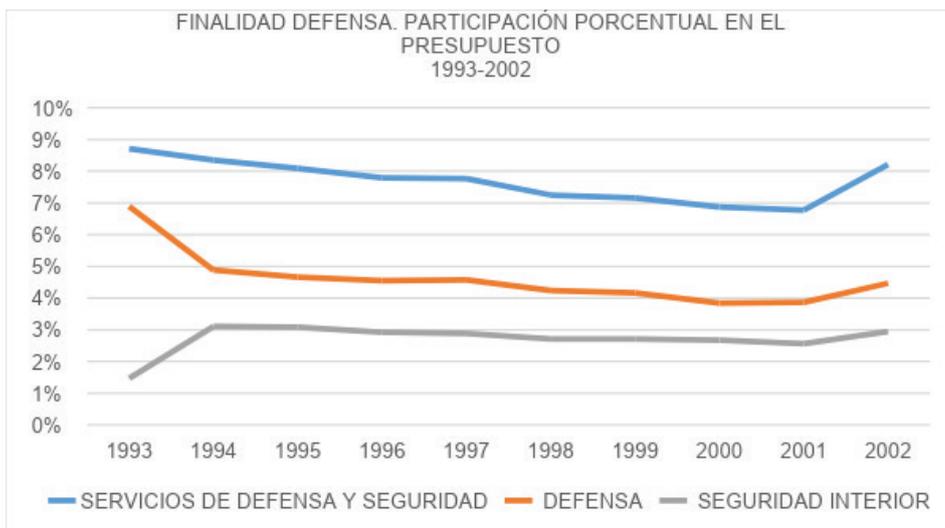
También cabe señalar que, con esta norma, se crea la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, lo que reafirma la concepción establecida desde la recuperación de la democracia de incrementar el gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas, en la medida en que con esta nueva área se busca ejercer el gobierno de las tareas de inteligencia militar que estaban bajo el dominio de cada fuerza.

A su vez, el Decreto 207 de 2003 resuelve la transferencia de la Dirección Nacional del Antártico al Ministerio de Relaciones Exteriores, en línea con la necesidad de adecuar la normativa nacional a los tratados internacionales. En consecuencia, se separan las funciones de investigación y de política exterior que estarán bajo la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, mientras que el de Defensa, a través del Estado Mayor Conjunto, se deberá hacer cargo de las funciones logísticas de apoyo a las funciones de la Dirección.

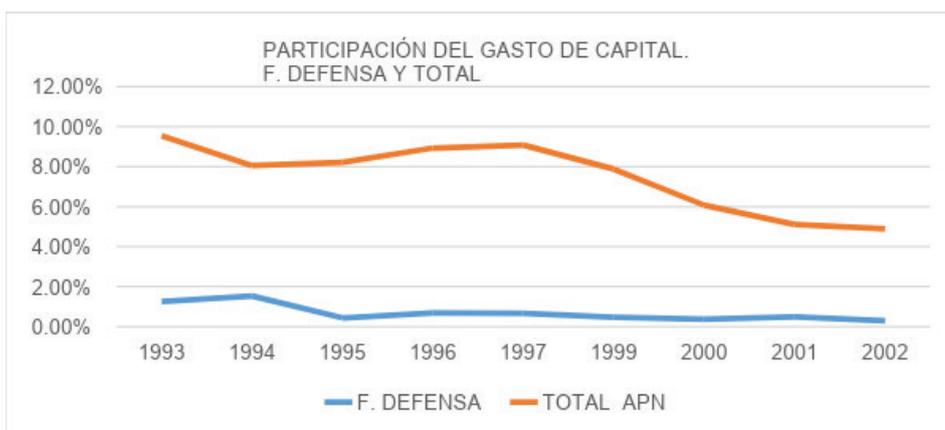
Con relación a la cuestión presupuestaria durante este periodo, el gráfico adjunto permite ver la relativa caída de la participación porcentual de la Finalidad Defensa y Seguridad durante el periodo 1993-2002, más allá de una cierta estabilización al final de tal periodo, a la vez, que confirma lo señalado por Camilión en el sentido de que durante la gestión del Dr. Domingo Cavallo al frente del Ministerio de Economía, la Función Seguridad Interior fue beneficiada en perjuicio de la Función Defensa, teniendo ésta una caída del 42%, mientras que la Función Seguridad interior se triplicó (200%).

Si se compara con el periodo anterior (1983-1992) puede observarse la persistente disminución relativa de la Función Defensa en el presupuesto nacional. Si en el aquel periodo, después de un pico del 8,95% del presupuesto (en 1988) descendió a 6,24% en 1992, durante el periodo siguiente, si bien inicia con un 7% para la Función Defensa, concluye en 2002 con un 4% después de haber tenido participaciones porcentuales menores en algunos años de la serie.²⁶

²⁶ Cabe aclarar que los términos de comparación cambian entre 1992 y 1993 ya que hasta esa fecha están diferenciadas las Finalidades Defensa y Seguridad. A partir de 1993 se unifican y cada una de ellas pasa a ser una Función de la Finalidad "Defensa y Seguridad". Esto lleva a comparar una Finalidad (hasta 1992) con una Función (a partir de esa fecha).



Este gráfico da lugar a ver una relativa caída de la Finalidad Defensa y Seguridad a lo largo del periodo, a lo que se agrega al interior de la Finalidad, un crecimiento de la Función Seguridad, en detrimento de la Función Defensa. Esta tendencia, como se verá, se hará más marcada en el periodo siguiente.



Tomando como referencia, los gastos de Capital totales de la APN, puede observarse como éstos tienen una caída significativa a lo largo del periodo, (de 9,5% en 1993, a 4,9% en 2002) lo que significa una reducción de estos gastos de alrededor del 50%, mientras que los gastos de capital de la Finalidad Defensa, también sufren una caída en el marco de una baja participación porcentual respecto de la Finalidad. Como se verá, particularmente el valor total de los gastos de Capital tendrá un significativo incremento durante el periodo siguiente.

Como se ha señalado en la parte general, el gobierno del Dr. De la Rúa llevó adelante una propuesta de retiro voluntario para el personal civil. El saldo de esta iniciativa para el caso del ministerio de Defensa es el que se observa en la tabla adjunta.

TOTAL DE AGENTES RETIRADOS DE LA JURISDICCIÓN DEFENSA (2000) (*)	
Instituto Geográfico Militar	4
Instituto de Ayuda Financiera para Pagos de Retiros y Pensiones Militares	13
Ministerio de Defensa	21
Estado Mayor General de la Armada	613
Estado Mayor General de la Fuerza Aérea	211
Construcción de Viviendas para la Armada	8
DIOXITEK SA (**)	5
Dirección General de Fabricaciones Militares (**)	43
TOTAL	918
(*) Fuente: Los Recursos Humanos de la Administración Pública Nacional - 2000 - Subsecretaría de la Gestión Pública - Jefatura de Gabinete de Ministros.	
(**) Si bien a esa fecha estaban bajo la jurisdicción del Ministerio de Economía forman parte del universo de la Defensa	

Como cierre de este amplio periodo, cuyo núcleo se encuentra en el gobierno del Dr. Carlos Menem, y más allá de los comentarios realizados por los protagonistas, un funcionario del periodo posterior señala sin reservas que "...durante la década de 1990, los líderes argentinos delegaron su autoridad a los militares, dejando las decisiones diarias sobre presupuestos, personal, operaciones y capacitación a los hombres de uniforme. Fue evidente, durante esa época, la ausencia de cualquier iniciativa desde la oficina presidencial o ministerial destinada a dirigir políticamente el funcionamiento de las Fuerzas Armadas, para que sus actividades reflejaran y cumplieran los objetivos de la defensa establecidos por el gobierno democrático." (Pion-Berlin y Ugarte, 2013, p. 13). Esto es señalado por el Libro Blanco 2015, al afirmar que "Esta indispensable reforma [encarada a partir de 2003] permitió la superación de décadas de delegacionismo por parte de autoridades políticas que, abdicando en sus responsabilidades, estimularon conductas autónomas y desarticuladas en las fuerzas armadas, imposibilitando así el adecuado funcionamiento conjunto que precisa el instrumento militar de la Nación." (p. 16)

Quizás el saldo más relevante de este periodo consista en que, pese al grado de deterioro de las instituciones de la república que se sufrió a fines de 2001, las Fuerzas Armadas no surgieron como "salvadores de la patria" de acuerdo al canon predemocrático. Como señala un entrevistado, la situación en torno a la renuncia de De la Rúa fue la prueba de fuego sobre la neutralidad de las Fuerzas Armadas y, en este sentido, frente a ciertas tradiciones que buscan reivindicar una suerte de alianza Ejército pueblo, el mayor éxito de la democracia argentina, sería contar con Fuerzas Armadas políticamente estériles. Sorprende, señala el entrevistado, que, en el contexto del fin del gobierno de ese gobierno el Congreso haya podido sancionar la Ley de Inteligencia que ayudaba a completar el cuerpo normativo de separación de actividades de defensa, seguridad e inteligencia. Define esta situación como de construcción por agregación, donde los consensos se iban construyendo a lo largo del tiempo.

PERIODO 2003-2015

La plataforma electoral del Frente para la Victoria de 2003 no prestó especial atención a la problemática de la defensa. Sin embargo, algunos puntos del discurso de asunción de Néstor Kirchner, el 25 de mayo de 2003, señalaban una determinada valoración de las Fuerzas Armadas. Así, en dicho discurso señaló:

"A comienzos de los 80, se puso el acento en el mantenimiento de las reglas de la democracia y los objetivos planteados no iban más allá del aseguramiento de la subordinación real de las Fuerzas Armadas al poder político. ...

En materia de defensa, actuaremos con un concepto integral de la defensa nacional, integrando la contribución de la acción de nuestras Fuerzas Armadas en pro del desarrollo, trabajando para su modernización e impulsando la investigación científica tecnológica en coordinación con otros organismos gubernamentales, para que sin apartarse de su actividad principal puedan contribuir al bienestar general de la población.

Queremos a nuestras Fuerzas Armadas altamente profesionalizadas, prestigiadas por el cumplimiento del rol que la Constitución les confiere y por sobre todas las cosas, comprometidas con el futuro y no con el pasado.

...

...vengo a proponerles un sueño que es la construcción de la verdad y la Justicia..."

Estas referencias a la subordinación, a la mirada al futuro y no al pasado y los conceptos expresados de "verdad y justicia" marcaban una agenda global sobre las Fuerzas. En la práctica, esto tuvo como primera expresión la remoción de buena parte de la cúpula castrense.²⁷ El ministro designado para el cargo fue el Dr. José Pampuro quien, de acuerdo con lo dicho en ese momento por La Nación, "era el oído de Duhalde en las Fuerzas Armadas"²⁸

Al comienzo de la gestión se realizó el lanzamiento del proyecto de la Defensa Nacional en la Agenda Democrática, el 6 de agosto de 2003, agenda que cristalizó en el Decreto 545/03. Se señala como característico de esta convocatoria que se trata de la primera vez en que el Poder Ejecutivo convoca a políticos de distintas fuerzas, académicos, funcionarios, miembros de las Fuerzas Armadas, especialistas de organizaciones no gubernamentales y expertos. Como ejemplos de los ámbitos de referencia se puede mencionar a los jefes de las fuerzas en ese momento, el Lic. Oscar Raúl Cardozo, el Dr. Marcelo Cavarozzi, la Lic. Rut Diamint, el Dr. Leonardo Hekimian, el Dr. Ernesto López, la Dra. Inés Rodríguez de Slepczuk, el Dr. Marcelo Saín, el Lic. Gustavo Sibila, el Dr. Ángel Tello, el Lic. Luis Tibiletti, el Dr. José M. Ugarte, etc. Este incompleto listado permite identificar la participación de funcionarios que ocuparon puestos significativos en el área, así como de analistas que han contribuido a lo largo de los últimos años a la reflexión en torno a la problemática de la Defensa, y docentes de la Escuela de Defensa.

Esta agenda reúne un conjunto de principios que expresan una razonable continuidad con las visiones preexistentes. Donde puede verse alguna diferencia es en el señalamiento de que "...no es aconsejable perder capacidad productiva [en] Defensa y Seguridad". Para ello se considera trascendente establecer políticas explícitas de apoyo a la investigación, desarrollo y la producción para la Defensa, con carácter dual. Asimismo, en el mismo apartado se señala la necesidad de reforzar la incorporación de personal civil, ya que las políticas de restricción de personal han llevado a una descapitalización de este recurso.

En este mismo sentido, y en el terreno educativo, el documento establece la necesidad de crear la carrera de funcionario de la Defensa, al estilo de la formación de los funcionarios del Servicio Exterior de la Nación. Asimismo, se impulsa el fortalecimiento de la Escuela de Defensa y la necesidad de avanzar en la integración de la formación tanto de civiles como de militares en el Sistema Educativo Nacional.

27 Clarín.com » Edición Jueves 29.05.2003. NUEVA ETAPA | FRICCIONES POR EL DRASTICO RECAMBIO DE LAS CUPULAS MILITARES. Ejército: asumió Bendini y Brinzoni se fue con críticas. Obtenido 29/ 7/16 <http://edant.clarin.com/diario/2003/05/29/p-00301.htm>

28 <http://www.lanacion.com.ar/497701-pampuro-el-oido-que-duhalde-puso-en-el-ministerio-de-defensa>. Obtenido 31/7/16

Pese a estos propósitos, no se verifican consecuencias organizacionales significativas de esta propuesta y, en los hechos, durante la gestión de Pampuro como ministro de Defensa, no se alteró la estructura del Ministerio.

Como fuerte señal de la compleja relación con las fuerzas, cabe mencionar que el 24 de marzo de 2004, el presidente ordenó al Jefe de Estado Mayor del Ejército, General Roberto Bendini, que retirara de la galería del Colegio Militar de la Nación los cuadros de Jorge Videla y Reynaldo Bignone por su condición de condenados por delitos de lesa humanidad. Según señala Paula Canelo (2012) "La asunción de Nilda Garré como Ministro de Defensa en diciembre de 2005 marcó la llegada al cargo, por primera vez en la historia argentina, de una mujer. ...Este cambio decisivo en los criterios de reclutamiento ministerial se retroalimentó con una reasociación entre la "cuestión militar" y la "cuestión de los derechos humanos" en la agenda pública y, ahora sí, con la voluntad de articular una largamente postergada "agenda para la defensa", que incluyó cambios organizativos, educativos y doctrinarios, inaugurando una nueva era en la historia de esta paradigmática cartera del gabinete nacional."

Según Montenegro (2013) "A partir de diciembre de 2005, con un cambio ministerial de por medio que permitió el arribo de la Dra. Nilda Celia Garré como ministra de la cartera de defensa y sin que mediaran circunstancias políticamente excepcionales que alentaran o preanunciaran cambios en la materia, la histórica pauta de desempeño *delegativo* se alteró drásticamente. Durante los años siguientes, de manera firme y bajo un signo extremadamente activo y dinámico, el Ministerio de Defensa comenzó a adoptar una serie de decisiones e implementar un conjunto de iniciativas tendientes a revertir aceleradamente la situación general de "delegación" de la conducción de los asuntos militares, procurando instalar de manera efectiva el gobierno político sobre los mismos."

De acuerdo con lo señalado por el propio Ministerio de Defensa (Libro Blanco 2010, 201), para producir el fortalecimiento que menciona Eissa (cit.), al que se hiciera referencia al comienzo de este apartado, durante este periodo se instrumentaron tres tipos de intervenciones:

- 1) hacer operativos los mandatos del marco legal existente de la defensa,
- 2) ampliar la asignación de atribuciones específicas al Ministerio de Defensa e
- 3) incorporar unidades organizativas especializadas a la estructura del Ministerio para potenciar su capacidad de gestión.

En relación con la primera intervención se reglamentó la Ley de Defensa Nacional, se puso en funcionamiento el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) y se definió el marco operativo para la organización de las Fuerzas Armadas y el planeamiento estratégico. Con estas normas, además, fueron asignadas al Ministerio de Defensa nuevas atribuciones específicas en materia de conducción política, que abarcan desde el planeamiento estratégico hasta la conducción superior y la administración del instrumento militar.

En relación con la tercera intervención se modificó la estructura del Ministerio, creándose nuevas unidades organizativas de distinto nivel para la atención de responsabilidades sobre distintos aspectos: planeamiento estratégico, administración de recursos, logística, ciencia y tecnología, producción industrial, formación, inteligencia estratégica, derechos humanos, equidad de género, bienestar del personal, transparencia institucional y cooperación internacional.

Este mismo documento establece que "El gobierno civil de la defensa es la conducción ejercida por las autoridades constitucionales competentes respecto de la política de defensa y su derivada política militar."

El ejercicio pleno del gobierno de la defensa y de su instrumento militar, las Fuerzas Armadas, por parte de las autoridades legítimamente constituidas constituye uno de los pilares del sistema. En función de ello, el nivel estratégico nacional explicita las orientaciones de la política de defensa y su derivada política militar con los parámetros pertinentes para la organización y funcionamiento del instrumento militar. El gobierno civil de la defensa implica que el nivel estratégico nacional asume de manera efectiva sus responsabilidades y atribuciones para la planificación, evaluación y control de las actividades de la defensa, abarcando todas las facetas de la gestión: recursos humanos, formación, adiestramiento, operaciones, equipamiento, logística y finanzas.

En ese contexto, una de las primeras cuestiones que cabe preguntar es acerca de cuál es la mirada de la propia jurisdicción sobre el sentido de estas transformaciones, principalmente en cuanto a si las intervenciones eran vistas como parte de un proyecto y en qué medida esta visión era considerada antagónica o cuanto menos diferenciada respecto de la experiencia anterior.

Una de las primeras cuestiones que pone de manifiesto este documento es la recuperación de la capacidad productiva y de investigación de la Defensa.

“La Defensa es una tarea que compromete a todos los actores de la vida nacional y debe por ello ser una parte importante de la agenda pública. La Defensa contribuye al desarrollo tecnológico industrial y éste a la Defensa. Así lo comprendieron dirigentes políticos como Nicolás Avellaneda, Marcelo T. de Alvear, Juan Domingo Perón y Arturo Frondizi, e ilustres ciudadanos de profesión militar, como Enrique Mosconi, Francisco de Arteaga, Manuel Savio, Segundo Storni y Juan Ignacio San Martín. Retomando la visión que los inspirara, se forjó la estratégica decisión de recuperar el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR), la ex Fábrica Militar de Aviones (FAdeA) y de apoyar a los hombres y mujeres que diariamente contribuyen con su conocimiento al fortalecimiento de la investigación, la ciencia y la tecnología integrada a la industria de la defensa.” (Libro Blanco, 2010:6)

Asimismo, se señala la importancia prestada a la necesaria actualización normativa y organizacional.

“Para materializar estos objetivos, en cumplimiento de un claro mandato legal, el Ministerio de Defensa con directivas precisas del Comandante en Jefe se embarcó en un proceso de transformación estructural que buscó dimensionar y articular el Sistema de Defensa para que optimice su contribución al desarrollo del Estado argentino. Eso implicó adecuar y operativizar todo el andamiaje jurídico, político e institucional del sector a los fines de diagnosticar disfuncionalidades e impulsar los consecuentes cambios necesarios.” (p. 7)

“Con el propósito de promover mayor eficacia y eficiencia a la gestión de la defensa, se optimizó la administración de recursos materiales y humanos buscando maximizar la generación y sostenimiento de las capacidades militares determinadas por el planeamiento estratégico. El objetivo de esta transformación fue articular un sistema integrado de administración que permitiera traducir las capacidades aprobadas en el planeamiento, en recursos humanos, materiales e infraestructura de una manera eficaz, eficiente y transparente.”

El Libro Blanco en su versión de 2010 propone un diagnóstico crítico sobre la gestión de la Defensa durante las etapas democráticas inmediatamente anteriores, con un balance negativo sobre esos periodos. Entre las cuestiones más destacadas de este diagnóstico, se identifican

- Disfuncionalidades estructurales
- Desorientación estratégica
- Marco normativo e institucional incompleto.
- Ausencia de organización y acción militar conjunta.
- Obsolescencia y degradación material.
- Desarticulación de la ciencia y la tecnología.
- Desmantelamiento de la industria de la defensa.
- Subsistencia de modelos de formación perimidos.
- Subsistencia de prácticas y reglamentos lesivos de los derechos humanos e inequidad de género
- Sistema de justicia militar anacrónico.
- Funciones civiles bajo responsabilidad de las fuerzas armadas.

Lo interesante del diagnóstico es que, si bien reconoce las fragilidades sufridas en la primera etapa "...situaciones de fragilidad política e institucional, como lo demostraron cuatro levantamientos militares a fines de la década de 1980, en paralelo a una marcada inestabilidad económica." "Sin embargo, [sostiene el documento] esas condiciones de contexto no explican por sí solas el cuadro de disfuncionalidades descrito. Durante las dos décadas posteriores a la restauración democrática los desajustes institucionales del sector se vieron acentuados ante la ausencia de un rediseño integral del sistema, conducido desde el Poder Ejecutivo, que modernizase sus aspectos doctrinarios, organizativos y funcionales. Por esta razón se requiere introducir dos factores particulares con fuerte poder explicativo: una actitud delegativa de la gestión política de la defensa, y la distorsión progresiva del presupuesto con el nivel mínimo necesario de recursos para sostener la estructura heredada del sistema."

Las estrategias orientadas a revertir estas falencias se centraron en la instrumentación del marco legal, particularmente, como ya se ha afirmado, a través de la reglamentación de la Ley de Defensa, la ampliación de atribuciones de la jurisdicción, la consolidación de cambios en la estructura orgánica.

"La creación de estas unidades con competencias específicas permitió una elaboración funcionalmente comprensiva del planeamiento del sector, la ejecución sistémica de planes y programas y el ejercicio de la conducción civil a través de niveles políticos, técnicos y administrativos que asumieron atribuciones hasta entonces delegadas sin coordinación en las Fuerzas Armadas." (p. 206)

Entre los cambios organizacionales más destacados, el Libro subraya

- 1) La creación de la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa
- 2) La creación de la Subsecretaría de Formación
- 3) La creación de la Subsecretaría de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico y de la Dirección General de Planificación Industrial y Servicios para la Defensa
- 4) La creación de la Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa de la Defensa y de la Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa
- 5) La creación de la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Política Militar.

El siguiente punto de transformación que señala el documento es la política de transparencia impulsada desde el ministerio.

Otro aspecto que destaca este Libro Blanco radica en la ampliación de la cooperación institucional particularmente con organismos de la APN, universidades públicas y entidades internacionales de cooperación técnica y presupuestaria como el PNUD y la OACI.

En la política de modernización el documento pone el acento en la importancia de haber incorporado el modelo de gestión por resultados (p. 260) como un nuevo paradigma de gestión presupuestaria que, como se ha señalado, expresa una continuidad conceptual con las propuestas, no siempre puestas en práctica, del periodo anterior.

Otro aspecto al que se le da una nueva relevancia (siempre con relación a la etapa anterior) se refiere a la investigación, desarrollo y producción. A este respecto, después de una amplia revisión de la política productiva y de investigación desde principios del siglo XX, se señala que “ya recuperada la democracia en Argentina, tanto factores externos como internos perjudicaron al sector de la industria nacional de defensa.”

Como contrapartida, se señala que “El proceso de transformación del sistema de investigación científica y desarrollo tecnológico abarcó la redefinición de su estructura orgánica, relaciones funcionales, procedimientos y fuentes de financiamiento. De este modo, desde mediados de la primera década del presente siglo se instrumentaron acciones tendientes a incrementar progresivamente los niveles de autonomía científica y tecnológica y a recuperar capacidades productivas para la provisión de insumos estratégicos para la defensa nacional.”

Entre estos cambios es interesante destacar lo que el Libro identifica como la creación en 2007 de la Subsecretaría de Innovación Científica y Desarrollo Tecnológico como instancia especializada de conducción política. Esto permitió la articulación de los organismos de investigación y desarrollo, dando lugar a reordenamientos estructurales que llevaron a la transferencia del Servicio Meteorológico Nacional al ministerio (desde la Fuerza Aérea), así como la transformación del Instituto Geográfico Militar, fuertemente influenciado por el Ejército, en Instituto Geográfico Nacional, también en la órbita del Ministerio. Finalmente, el Servicio de Hidrografía Naval, históricamente bajo la órbita de la Armada, pasó al ministerio, todos ellos en el espacio de la mencionada subsecretaría dentro de la Secretaría de Planeamiento.

Estas nuevas políticas también incorporaron la idea de la planificación y financiamiento de la investigación científica y la articulación activa con el sistema científico y tecnológico nacional.

En cuanto a la producción se creó la Dirección General de Planificación Industrial y Servicios para la Defensa reestructurando las competencias de una dirección preexistente. El contexto de cambios iniciados después de la crisis de 2001 dio lugar a una revalorización del rol del sector en el desarrollo económico mediante la reactivación de empresas emblemáticas para la industria nacional que habían sido privatizadas o concesionadas en la década de 1990, recuperando, a su vez, el carácter dual de este tipo de emprendimientos.

En el proceso de recuperación productiva, a las empresas vinculadas a la defensa no se les modificó la forma jurídica de sociedades anónimas. Esta decisión se fundamentó en que las empresas modernas requieren agilidad en la toma de decisiones y su posterior implementación, flexibilidad para la gestión de proveedores y clientes, así como altos niveles de autonomía técnica para la determinación de las políticas a seguir a fin de alcanzar los objetivos estratégicos que le fije el Estado argentino en su carácter de accionista principal. Esta decisión, de acuerdo con el Libro, no supone excluir la participación privada, pero parte de recuperar, como se ha señalado, el protagonismo estatal que había sido dejado de lado en la etapa anterior.

Entre las principales decisiones en este terreno se destacan la creación del Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR) producto de la integración funcional llevada a cabo en 2008 del astillero estatal Talleres Navales Dársena Norte S.A. –Tandanor– y su similar Almirante Storni.

Una política similar se aplicó respecto de la, hasta entonces, Área Material Córdoba, con la creación de la Fábrica Argentina de Aviones (FADEA). En el año 2007 el Ministerio de Defensa suscribió con la empresa concesionaria (Lockheed Martin) una opción de compra sobre la totalidad del paquete accionario que fue ejercida a fines de 2008, tras la aprobación casi unánime del Congreso de la Nación para la operación.²⁹ En buena medida, a diferencia de otras experiencias, la concesionaria no había caído en incumplimiento de sus obligaciones contractuales, aunque el ámbito se había transformado casi exclusivamente en un taller de reparación y mantenimiento, al decir de autoridades de la época.

Este documento incluye entre las áreas productivas a la Dirección General de Fabricaciones Militares que, para la fecha de elaboración del Libro, no se encontraba en la órbita del Ministerio de Defensa. Una buena razón es la pertenencia histórica al sector, a lo que se agrega que el nuevo ministro había sido hasta ese momento el interventor de Fabricaciones Militares. De hecho, el Libro Blanco 2010 es un producto encabalgado entre dos gestiones, la de Nilda Garré y la siguiente a cargo de Arturo Puricelli. Sin embargo, la lectura del documento permite ver que su elaboración es predominantemente resultado de la primera de las mencionadas gestiones.

El Libro Blanco reivindica el proyecto “la Defensa Nacional en la Agenda Democrática” ya que permitió “delinear un primer marco de ideas fuerza que fue procesado y sistematizado en 2006, tras la creación de un Consejo Consultivo para la Reforma de la Educación de las Fuerzas Armadas” (Res. Md 768/2006). Estas iniciativas dieron lugar a la reforma organizacional relacionada con el sistema educativo, el Libro Blanco 2010 (p. 315) también llama la atención sobre los incumplimientos previos. Estaríamos en una situación de reglas de juego compartidas (compatibilizar el sistema educativo militar con la estructura educativa nacional) que el informe citado evalúa que no se han cumplido. En el mismo sentido se refiere a la formación de civiles para la defensa.

“En un contexto de desinterés político, el conjunto de instituciones educativas militares se fue diversificando sin un criterio ordenador. Esto generó un dinamismo caótico donde cada una de las FF.AA. desarrolló componentes propios, sin relación o articulación con sus pares y desvinculados del Sistema Educativo Nacional. A pesar del avance que significó a mediados de la década de 1990 la extensión de un título universitario a los subtenientes, guardiamarinas y alféreces, la ausencia de lineamientos precisos que orientaran en lo sucesivo ese proceso atentó contra la excelencia académica de esas certificaciones.”

El saldo organizacional de este diagnóstico es la creación de la Subsecretaría de Formación, que supone un esfuerzo por la centralización del gobierno de la educación en la jurisdicción, con la creación, también, de la Dirección General de Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas y la ubicación de la Escuela de Defensa Nacional en su órbita, área que hasta ese momento había dependido en forma más directa de la Secretaría de Asuntos Militares, con la consiguiente ausencia de atención que surge de una Secretaría que tiene bajo su directa responsabilidad un amplio abanico de problemas relacionados con la gestión de las Fuerzas Armadas, por lo que la problemática de la Escuela quedaba desdibujada.

²⁹ Ley 26501

En el plano de la conjuntes a la que se hizo referencia, el ámbito educativo se transformaba en un terreno apto para generar opciones de formación conjuntas, lo que se expresó en la creación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta en 2006.

El *Libro Blanco* de la Defensa en su edición de 2015 reafirma las visiones sostenidas en la edición anterior. La presentación, a cargo de la presidenta de la Nación, Dra. Cristina F. de Kirchner pone el acento en dos grandes ejes: por un lado, la política de género y de derechos humanos y, por otro, el trabajo realizado alrededor de la ciencia, la tecnología y la producción para la Defensa.

En buena medida, y a los efectos del proyecto de la investigación, se destaca la transformación organizacional que se produce por la creación de la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa en el año 2013, que supuso un reforzamiento de la agenda de investigación, desarrollo y producción puesta en marcha en 2005. Esta transformación del área contó, además, con la recuperación para la jurisdicción, de la Dirección General de Fabricaciones Militares que, como se ha señalado, de constituir el núcleo vertebrador del impulso industrial de las Fuerzas Armadas, desde principios de la década de 1940, pasó a perder buena parte de sus componentes en el proceso de privatización de inicios de la década de 1990, y cuyas cuatro empresas "sobrevivientes" fueron sostenidas durante los primeros años de la gestión kirchnerista por el Ministerio de Planificación Federal. Esta reinserción organizacional dio lugar a la apertura de una nueva planta productiva en la provincia de San Juan.

Otro cambio organizacional consistió en la creación en 2013 de la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias, formalizando, a través de esta secretaría, el conjunto de acciones realizadas por las Fuerzas Armadas (en particular el Ejército) en apoyo a la sociedad civil frente a condiciones de emergencia por catástrofes meteorológicas, por ejemplo. Asimismo, el área de Servicio Logístico de la Defensa fue jerarquizada como Subsecretaría, mientras que se creó la dirección general de Ciberdefensa directamente dependiente del Ministro de Defensa.

En este mismo periodo se produce la creación del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) cuya finalidad fue unificar las tres obras sociales de las FF.AA. en un solo ente autárquico. Esto permitiría amalgamar en el Instituto tanto el sistema de compras como el de las prestaciones médicas, logrando mejores y más eficientes prestaciones. El objetivo es que el nuevo organismo optimice los gastos por beneficiario, permitiendo lograr mejores métodos de control económico-financiero y de gestión de prestaciones para mejorar la cobertura del afiliado.

Una creación significativa del periodo es, sin duda, la Universidad de la Defensa Nacional, cuyo nacimiento se produjo como resultado de la ley 27015. El efecto organizacional de esta creación no cristalizó totalmente durante el periodo, pero básicamente supone la articulación del sistema de formación militar con el sistema educativo nacional, así como la potenciación del rol de la Escuela de Defensa Nacional, al transformarla en la Facultad de la Defensa, manteniendo su función histórica de formación de civiles para la defensa.

PRESUPUESTO

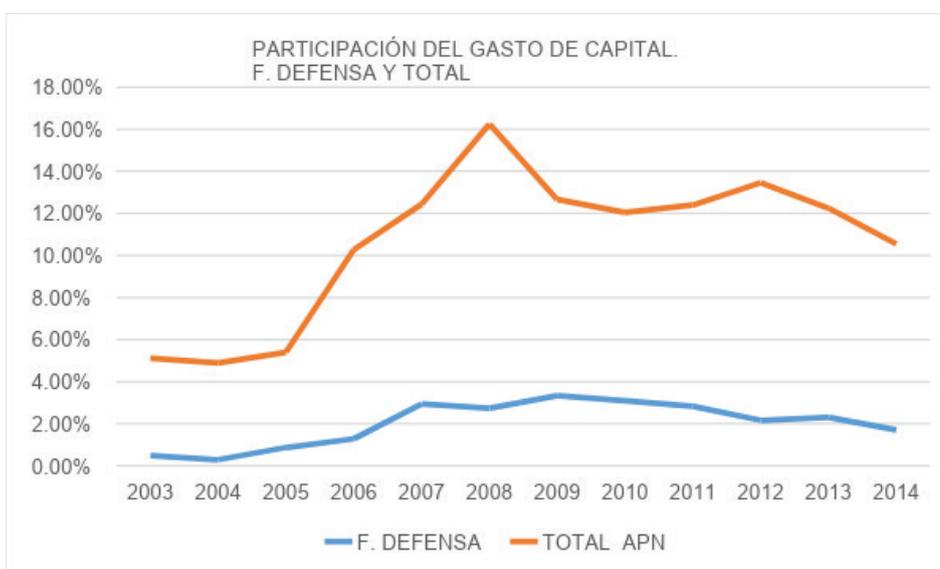
Ya se ha señalado que el Libro Blanco 2010 es muy crítico respecto de las modalidades de asignación presupuestaria en el área de Defensa. Un trabajo referido a la transparencia presupuestaria (Rodríguez de Slepzuk y otros, 2007) marca la persistente disminución del presupuesto de defensa entre 1983 y 2003, con relación al gasto total y al PBI. Asimismo,

señala la caída del gasto en la Función Defensa que se mantuvo en un nivel bajo entre 1992 y 2001, año en que volvió a caer. De acuerdo con este estudio, más de la mitad del presupuesto se dedicaba a remuneraciones del personal y, en segundo lugar, a transferencias, correspondientes al pago de retiros, con lo que, más del 80% cubría el costo del componente humano de la jurisdicción. El artículo destaca, a su vez, la paradoja de la eficiencia presupuestaria, en la medida en que, las jurisdicciones que aplican reducciones en sus gastos, reciben al ejercicio siguiente las partidas reducidas a esos niveles, mientras que la sobreejecución es premiada por la reproducción de las partidas en función de los gastos realizados. Como propuestas para la gestión, el artículo, elaborado en el transcurso de la etapa en cuestión, señala la necesidad de adecuar la estructura presupuestaria para obtener indicadores confiables de gestión (tema en el que se avanzó, como se observa en el cuadro siguiente), la aplicación del S3P, sistema de Planificación, Programación y Presupuesto, a la vez que fijar estándares en la comunicación institucional.

El cuadro adjunto permite identificar dos cuestiones importantes. Por un lado, la variación de programas en virtud de los cambios organizacionales. Por ejemplo, en 2003 estaba el programa 370-19 Desarrollo del Plan Antártico. Al transferir esta competencia al Ministerio de Relaciones Exteriores, este programa fue desactivado. A su vez, el programa 370-18 Mantenimiento y Producción para la Defensa, expresa la recuperación de esta dimensión por parte del ministerio. El segundo aspecto a contemplar, corresponde a la mayor operacionalización de la política presupuestaria, con el objetivo de aumentar la transparencia en la asignación de los recursos para cada uno de los sectores. Ejemplo de esto es el programa 370-21 Formación y Capacitación que incluye la Escuela de Defensa Nacional cuyo presupuesto anteriormente había estado incorporado al programa 370-16 Conducción y Planificación de la Defensa. El Programa Formación y Capacitación 371-19 es una apertura equivalente, en este caso, en la órbita del Estado Mayor Conjunto. A su vez, puede observarse la leve caída de programas entre 1993 y 2003 y el marcado incremento de éstos en 2013, lo que indica las variaciones en el despliegue de políticas en cada una de las etapas.

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS						
1993	2003			2013		
45-MINISTERIO DE DEFENSA						
1-Administración central	370	1	Actividades Centrales	1- Administración Central		
370-16 Conducción de la política de defensa nacional				370	16	Conducción y planificación para la Defensa
				370	18	Mantenimiento y Producción para la Defensa
370-19 Desarrollo del Plan Antártico	370	19	Desarrollo del Plan Antártico			
				370	21	Formación y Capacitación (EDN)
				370	22	Servicio de Hidrografía Naval
	370	98	Transferencias Varias	370	98	Transferencias Varias
				371	1	Actividades Centrales
371-16 Planeamiento militar conjunto	371	16	Planeamiento Militar Conjunto	371	16	Planeamiento Militar Conjunto
	371	17	Fuerzas de Paz	371	17	Fuerzas de Paz
				371	18	Producción de Medicamentos en Laboratorios Militares
				371	19	Formación y Capacitación
				371	20	Sostén Logístico Antártico
				371	21	Planeamiento y Conducción de Operaciones y de Adiestramiento Militar Conjunto
372-17 Investigación y proyectos para la defensa	372	17	Desarrollo Tecnológico para la Defensa	372	17	Desarrollo Tecnológico para la Defensa
372-99 Partida no asignable a programas						
				374	1	Actividades centrales
374-16 Capacidad operacional	374	16	Capacidad Operacional del Estado Mayor General del Ejército	374	16	Alistamiento Operacional del Estado Mayor General del Ejército
	374	17	Formación y Capacitación	374	17	Formación y Capacitación
	374	18	Asistencia Sanitaria	374	18	Asistencia Sanitaria
				374	19	Remonta y Veterinaria
				374	20	Sastrería Militar
				374	24	Sostenimiento Operacional
374-99 Partida no asignable a programas						
375-40 Capacidad operacional Gendarmería Nacional						
375-99 Partida no asignable a programas						
				376	23	Logística de la Defensa
378-18 Superintendencia nacional de fronteras						
				379	1	Actividades centrales

379-16 Capacidad operacional	379	16	Capacidad Operacional de la Armada	379	16	Alistamiento Operacional de la Armada
	379	17	Sanidad Naval	379	17	Sanidad Naval
	379	18	Formación y Capacitación	379	18	Formación y Capacitación
	379	19	Hidrografía Naval	379	19	Hidrografía Naval
				379	20	Transportes Navales
				379	24	Sostenimiento Operacional
380-28 Capacidad operacional Prefectura Naval Argentina						
380-99 Partida no asignable a programas						
	381	1	Actividad central	381	1	Actividades centrales
381-16 Capacidad operacional	381	16	Capacidad Operacional de la Fuerza Aérea	381	16	Alistamiento Operacional de la Fuerza Aérea
381-17 Transporte aéreo de fomento	381	17	Transporte Aéreo de Fomento	381	17	Transporte Aéreo de Fomento
381-18 Apoyo a la actividad aérea nacional	381	18	Apoyo a la Actividad Aérea Nacional	381	18	Control Tránsito Aéreo
	381	19	Asistencia Sanitaria de la Fuerza Aérea	381	19	Asistencia Sanitaria de la Fuerza Aérea
	381	20	Capacitación y Formación de la Fuerza Aérea	381	20	Capacitación y Formación de la Fuerza Aérea
				381	23	Servicio Meteorológico Nacional
				381	24	Sostenimiento Operacional
381-99 Partida no asignable a programas						
450-16 Relevamiento topográfico del país	450	16	Elaboración y Actualización de Cartografía Básica Nacional	450	16	Elaboración y Actualización de Cartografía Básica Nacional
450-99 Partidas no asignables a programas						
451-16 Producción y comercialización de bienes				451	16	Producción y comercialización de bienes y servicios
451-99 Partida no asignable a programas						
				452	16	Servicios de Meteorología Nacional
470-16 Administración para las prestaciones de previsión social	470	16	Prestaciones de Previsión Social	470	16	Prestaciones de Previsión Social
23 PROGRAMAS			20 PROGRAMAS			40 PROGRAMAS



EFFECTOS ORGANIZACIONALES Y EN LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

El ciclo iniciado en 2003 se caracteriza por un fuerte impulso a la presencia estatal en el conjunto del ámbito público. Esta visión global, que ha sido señalada en el apartado sobre la Administración Pública Nacional, requiere un análisis específico, para cada situación organizacional, como es el caso del área de Defensa.

Si bien ya se ha hecho mención a las principales transformaciones generadas desde el ministerio de Defensa, una rápida revisión de estas iniciativas comprende el fortalecimiento de la autoridad civil sobre las Fuerzas Armadas (expresado en la reglamentación de las principales normas generales, la prolífica producción normativa específica y la intervención activa de la autoridad ministerial en la supervisión de las actividades cotidianas de las fuerzas), el cambio en las normas y reglas de funcionamiento de las fuerzas, cuya principal demostración es la derogación del anterior Código de Justicia Militar y su reemplazo por nuevas normas adecuadas a la legislación penal vigente. Este cambio dio lugar, además, al dictado de nuevas normas disciplinarias que significaron una profunda democratización en los aspectos relacionados con la vida privada de los funcionarios militares.

Esta transformación incluyó de manera protagónica las decisiones y prácticas relacionadas con la política de género, que implicaron tareas fuertemente orientadas a la protección de las mujeres en las Fuerzas Armadas (cuya coronación fue el acceso al generalato de la primera mujer en la historia del Ejército Argentino). Esto se vincula también con la política de derechos humanos, que tuvo una doble mirada, por un lado, la vigilancia activa que buscaba impedir que militares sospechados de haber participado en la violación de derechos humanos durante la dictadura fueran beneficiados por ascensos o, en el caso de personal retirado, fueran designados en funciones de la jurisdicción. Por otra parte, de la mano de la política de género y de democratización de las relaciones internas, se buscó fortalecer la mirada protectora de los derechos humanos dentro de la jurisdicción, dando lugar al desarrollo de actividades específicas por parte de las fuerzas en estos terrenos.

En el campo de la gestión presupuestaria se trabajó en la utilización más sistemática del sistema S3P propiciado por la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, la búsqueda de la unificación de las áreas de logística, con la finalidad de generar una política de adquisiciones homogénea. En buena medida, estas últimas decisiones se enmarcaban en el principio de la "conjuntez" cuya ausencia fue vista como uno de los principales déficits en el contexto del enfrentamiento armado con Gran Bretaña por la recuperación de las islas Malvinas.

Otro aspecto sobresaliente de la etapa estuvo en el esfuerzo puesto en torno al fortalecimiento de la investigación científica y a la recuperación de la inversión productiva del área. Esto último marcó un cambio rotundo respecto de la etapa anterior.

En el terreno educativo se tomaron un conjunto de iniciativas cuyo exponente más visible es la creación de la Universidad de la Defensa Nacional.

Lo importante, a los efectos de este proyecto ha sido identificar los efectos organizacionales de estas decisiones, su impacto sobre la gestión de personal y sus posibles dificultades. En términos organizacionales, y al igual que en los periodos anteriores, cada ministro propició un cambio en la estructura orgánica del ministerio.

A ese respecto, durante la gestión de José Pampuro, se incorporan la Subsecretaría de Asuntos Técnicos Militares en la Secretaría de Asuntos Militares y la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional en la Secretaría de Planeamiento (Dto. 1336/2003), decisión que no supone un cambio significativo hacia el fortalecimiento del área y, además, entra en colisión con el principio de que las relaciones de jerarquía y supervisión requieren no menos de tres áreas subordinadas de acuerdo a lo señalado en el Decreto 1545/94.

En la primera etapa de la gestión de Nilda Garré al frente del ministerio de Defensa, se produjo la transferencia del Registro Nacional de Armas (RENAR) del ministerio de Defensa al ministerio del Interior, que tenía a su cargo la seguridad interior, otro ejemplo de un largo proceso dirigido a erradicar de la jurisdicción Defensa todas aquellas áreas que tuvieran relación con dicha política (Decreto 1023/06).

Recordando la expresión de Canelo ya citada, sobre el papel de Garré cambiando las reglas de juego de la jurisdicción, a partir de la reafirmación categórica del gobierno civil de la defensa, por ésta y otra variada gama de razones, es la gestión de la Dra. Garré la que genera los cambios más profundos en la organización del ministerio de Defensa. Una sucesión de normas dictadas entre 2006 y 2010 fueron configurando la nueva estructura ministerial.

Este marco sirve como contexto explicativo de un profundo cambio en determinadas reglas de juego, así como de la profundización de algunas preexistentes y la continuidad de otras. De esta manera, la reestructuración del ministerio significó la búsqueda de adaptación del instrumento organizacional a esta reformulación de objetivos. A continuación, se enuncian los principales cambios organizacionales generados durante el periodo.

Por el Dto. N° 1648/06 se crea la Dirección Nacional de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, estableciendo así un área específica dedicada tanto al control de los ascensos de personal en cuanto a su posible implicación con las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura como al involucramiento en la formulación de novedosas políticas de género y de antidiscriminación a ser aplicadas en los ámbitos de la jurisdicción, particularmente el militar. A su vez, este decreto, dio mayor formalidad a la Subsecretaría de Coordinación, creando, por ejemplo, la nueva Dirección de Informática.

El *Anuario 2007* propone un diagnóstico sobre la situación interna del ministerio referido tanto al escaso desarrollo organizacional, como también a la carencia cuantitativa de funcionarios civiles con conocimientos específicos del área. Lo que se subraya allí es la baja proporción de agentes en el nivel central con relación a la magnitud de responsabilidades a su cargo, lo que generaba una sobrecarga de tareas en un número limitado de funcionarios. Si bien la jerarquización de la estructura organizacional significó un fortalecimiento de la gestión del ministerio, estas innovaciones aumentaron la necesidad de contar con agentes capacitados en estas responsabilidades. Debe tenerse en cuenta que una consecuencia del crecimiento de las áreas de gestión fue el aumento relevante de las funciones ejecutivas en el ministerio.

El Decreto 1648/06 tiene un impacto directo en la gestión interna, con el fortalecimiento de la Subsecretaría de Coordinación. Respecto de la gestión específica del SAF 370 se reformularon las prioridades presupuestarias, y se efectuó un estricto control de gestión tanto en lo referido al cumplimiento normativo como al financiero. La creación de la Dirección de Gestión Presupuestaria y Contable y de la Dirección de Servicios Generales y Contrataciones en la Dirección General de Administración dio lugar a una formalización de las responsabilidades de cada tipo de área que hasta ese momento no estaban delimitadas. Esto permitió la elaboración de un plan de compras y regularizar el pago a proveedores a través de órdenes de pago. Si bien la función de la Dirección de Servicios Generales y Contrataciones suponía una mayor supervisión de las tareas de choferes y uso de vehículos, así como las tareas de mantenimiento y reparación (servicios eléctricos, ascensores, etc.) los resultados siempre quedaron por detrás de las necesidades, dada la magnitud de algunos de los desafíos presentes.

Uno de los aspectos novedosos del Decreto 1648/2006 fue la creación de la Dirección de Informática, cuya ausencia era un signo del grado de postergación en que se encontraba la capacidad de gestión del ministerio de Defensa, ya que los distintos sectores dependían de la Dirección General de Administración, con la consiguiente falta de responsabilidades claras. El equipamiento era tecnológicamente obsoleto, no se realizaba capacitación del personal de dichas áreas desde hacía varios años y los conocimientos para afrontar la incorporación de nuevas herramientas eran inexistentes o precarios. El lugar físico de dichos sectores era inapropiado y subdimensionado. No se había generado un plan de sistemas ni un plan de capacitación para el área informática. Los recursos humanos eran escasos y se encontraban mal distribuidos en relación a sus conocimientos, capacidad y tareas a desarrollar. Esta creación vino acompañada de políticas específicas de capacitación, actualización e incorporación de recursos humanos y tecnológicos. Asimismo, se fortaleció la vinculación con la Oficina Nacional de Tecnología de la Información (ONTI). Además, se produjo la incorporación de nuevo equipamiento que aumentó la racionalidad de la gestión adminis-

trativa (equipos multifunción por sector). Por otra parte, se desarrolló el sistema informático para Exportación e Importación de Material Bélico Sensitivo (téngase presente que este tema había quedado marcado por las denuncias relacionadas con la exportación de este tipo de material a países en conflicto bélico, Ecuador y Croacia). En forma consistente con el nuevo rol tomado por el ministerio se trabajó en el desarrollo de una nueva página web que diera cuenta de los cambios de orientación del ministerio.

El cambio en las relaciones laborales tomó un sesgo muy significativo y fue valorado en las entrevistas particularmente por los representantes gremiales y por entrevistados que tuvieron desempeño en la carrera administrativa. El diálogo con las entidades gremiales y los trabajadores, permitió la recepción de diversos reclamos y solicitudes expresados libremente por aquéllas. Esto ha facilitado la atención de las situaciones conflictivas, y la resolución de diversas problemáticas en el ámbito laboral. Un ejemplo de situación de alta complejidad tuvo que enfrentar la gestión de la ministra Garré en el momento de asumir por un conflicto desatado en la Base Naval de Puerto Belgrano por trabajadores encabezados por ATE. La cuestión planteada por diferencias salariales había avanzado hasta el bloqueo de los accesos a la planta por los trabajadores. La actitud que se manifestó ahí marca el signo de la época en cuanto a prestar atención a los reclamos, buscar los caminos de solución y proponerlos en los ámbitos correspondientes. Después de un acuerdo alcanzado en el ministerio de Trabajo, se dictaron los decretos 532 y 1668 de 2006 que destrabaron este conflicto.

Se puso en marcha la Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT), debatiendo temas relacionados con mejora de la infraestructura edilicia, como es el caso de los ascensores o las reparaciones encaradas en la Escuela de Defensa. Asimismo, se puso en marcha la Comisión de Igualdad de Oportunidades y Trato (CIOT), que permitió atender las situaciones de violencia laboral que pudieran presentarse.

A partir de ese periodo se puso especial atención en diversos problemas relacionados con los trabajadores que se desempeñan en el ámbito específico de las Fuerzas Armadas, como, por ejemplo, la atención a la problemática de las relaciones laborales entre cada una de las Fuerzas Armadas y los trabajadores, en la búsqueda de consensos en el marco del Convenio Colectivo vigente. Se formalizó en cada fuerza, la instalación de una Comisión de Igualdad de Oportunidades y Trato (CIOT), en la que estaban representadas todas las entidades gremiales. Se llevaron adelante importantes reuniones para la redacción del proyecto de convenio colectivo sectorial para el Personal Civil de las Fuerzas Armadas.

Respecto del personal científico- técnico que se desempeña en el Instituto de Investigaciones Científico Técnicas de las Fuerzas Armadas y en otros organismos de la jurisdicción, se ha buscado la equiparación entre los valores salariales de estos trabajadores y los del CONICET (Decreto N° 524/06).

Entre los interrogantes formulados en el proyecto de investigación se hizo presente el tema del grado de articulación alcanzado entre la jurisdicción y otros organismos estatales, universidades y organizaciones de la sociedad civil. En ese contexto es útil revisar la orientación de los convenios firmados por el ministerio de Defensa. Si bien los convenios se proponían diferentes objetivos, es posible identificar algunas orientaciones principales:

- Convenios dirigidos a la obtención de recursos humanos, a través de la aplicación de las normas de pasantías (Facultad de Ciencias Económicas, Facultad de Derecho, Facultad de Filosofía y Letras, Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Ingeniería, todas éstas de la UBA, Universidad Tecnológica Nacional y otras entidades académicas). Este tipo de convenios marca una de las debilidades del periodo en cuanto a

una modalidad de reclutamiento que corría el riesgo de generar prácticas laborales de baja formalidad.

- Convenios orientados a obtener asistencia técnica para afrontar diagnósticos o estudios específicos (INTI, INTA, UNLP, Universidad de San Andrés, etc.).
- Convenios dirigidos a la venta de inmuebles de las Fuerzas Armadas a gobiernos provinciales o municipales.

Algunos convenios cobran especial relevancia por su significación social.

- 1) Se suscribió un convenio con el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objeto de crear un "Jardín Maternal" que, con dependencia del Ministerio de Educación de la Ciudad, funcione en los espacios físicos que, a tal efecto, remodeló y afectó este Ministerio en la sede de Balcarce N° 677, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este jardín maternal atiende necesidades no solo de personal militar y civil del ministerio sino también de la comunidad barrial.
- 2) A través de un convenio firmado oportunamente con el PAMI, se incorporaron los servicios de sanidad militar como prestadores de salud para los Veteranos de Guerra de Malvinas y su grupo familiar.
- 3) Acuerdo firmado con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, por el cual se facilita el uso de talleres y arsenales de las Fuerzas Armadas para el desarrollo de actividades de capacitación laboral en oficios industriales, en el marco de una política de fortalecimiento de las capacidades laborales, dirigida a la recuperación del empleo digno. La aplicación de este convenio fue bastante compleja y relativamente poco exitosa salvo una experiencia concreta de la provincia de Córdoba.

El anuario siguiente, Anuario 2008, en el capítulo "Desarrollo de los Recursos Humanos y las Relaciones Laborales", entre las cuestiones que menciona se encuentra la efectiva incorporación del Servicio de Hidrografía Naval a la órbita de la Secretaría de Planeamiento, bajo el formato organizacional de Dirección. Sin embargo, ha llevado más tiempo el proceso real de "civilidad" de un organismo de larga tradición militar y que, por decisión de las autoridades quedó bajo la jefatura de un especialista altamente calificado que, por su condición militar, mantenía usos y costumbres propios de la vida militar.

Dada la conflictividad existente en muchas ocasiones, entre las autoridades militares y las representaciones sindicales, se estableció en el ministerio una práctica de reuniones permanentes con las representaciones sindicales, y los responsables de personal de las fuerzas. Esto ayudó a fortalecer la autoridad civil en el marco de la gestión a la vez que colaboró en la conformación de un espíritu más democrático al interior de las organizaciones en la que se desempeñaban trabajadores civiles conducidos por funcionarios militares.

Durante este periodo se dio gran impulso a una campaña de difusión para analizar la problemática de la violencia y la discriminación en el ámbito laboral. Esto se realizó a través de cartelería, conferencias, cursos y encuestas a realizarse en distintos destinos donde prestaba servicios personal civil de la jurisdicción. Se realizaron actividades de difusión en las tres sedes de los estados mayores de las fuerzas (edificio Libertador, Libertad y Cóndor), en Campo de Mayo, en Córdoba, para personal relacionado con la Fuerza Aérea y con el Ejército, en Mendoza y en Puerto Belgrano. En el marco de esta última reunión funcionarios del ministerio tomaron contacto con los trabajadores de la Policía de Establecimientos Navales, quienes, como se ha señalado, cuentan con un marco laboral con menores aspectos protectivos que los otros sectores civiles. Esta reunión permitió una comprensión mayor de la problemática propia del sector y generó acciones de mejora para estos trabajadores. Como resultado de las encuestas realizadas, se elaboró una publicación del ministerio.³⁰

³⁰ *Por un ambiente libre de discriminación y violencia laboral*. Buenos Aires, Ministerio de Defensa (2010).

En el marco de la “Comisión Art. 45 – Estatuto del Personal Civil de las Fuerzas Armadas” y mediante reuniones mantenidas con representantes del personal civil de las Fuerzas Armadas, se buscó como objetivo obtener procedimientos homogéneos sobre liquidaciones de haberes, normas relativas a concursos, promociones, capacitación, contrataciones y solicitud de vacantes.

Se comenzaron a celebrar contratos para cubrir los riesgos de trabajo de todo el personal civil que presta servicios en las Fuerzas Armadas, en los distintos regímenes que los regulan. Asimismo, se inició el proceso de institucionalización de Planes de Capacitación para el personal civil de las Fuerzas Armadas que presta servicios en los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas.

Las decisiones de reubicar áreas civiles que se encontraban bajo supervisión militar tuvieron inicio con la transferencia del Servicio Meteorológico Nacional. Por el Decreto N° 1689 de fecha 22 de noviembre de 2006, a partir del 1° de enero de 2007, el SMN fue transferido al ámbito de la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Defensa de la Nación, separándolo de la órbita de la Fuerza Aérea, mientras que el Decreto 1432/2007 aprobó una nueva estructura del organismo.

El Decreto N° 788/07 dio lugar a una reforma más amplia de la jurisdicción. Por un lado, se creó la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa, generando un espacio específico vinculado a la nueva política de integración regional, expresada en los distintos ámbitos de cooperación con los países del área. A su vez, se crea la Subsecretaría de Formación, que se transformará en la base de acción para la reformulación de la política educativa de la jurisdicción. Dentro de esta Subsecretaría se crea la Dirección General de Instituto Universitario de las Fuerzas Armadas y además de la continuidad de la Escuela de Defensa Nacional. Esto significó un esfuerzo por ejercer el gobierno civil sobre la gestión educativa de las Fuerzas Armadas que, hasta ese momento, con la relativa salvedad de la Escuela, había quedado al arbitrio exclusivo de las autoridades de cada fuerza.

Respecto al área científico técnica, se rebautizó el anterior Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas, por el de Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Defensa (CITEDEF) que, junto con la transferencia del Instituto Geográfico Militar y del Servicio de Hidrografía Naval al área de Planeamiento, conformarán la masa organizacional para el desarrollo de la nueva Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica. A esto se sumó la creación de la Dirección General de Planificación Industrial para la Defensa claramente dirigida a la recuperación de la capacidad productiva del ministerio. Más adelante se analizará con detenimiento el proceso de transferencia organizacional y de personal de los organismos técnicos mencionados (SMN, IGM y SHN).

La creación de la Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica generó el contexto institucional para que este conjunto de decisiones políticas avanzara en el sentido propuesto por las autoridades, ya que dio lugar a un cambio profundo en el modelo de gestión de cada uno de estos ámbitos organizacionales.

A su vez, se creó la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa, que tendría como misión la supervisión del cumplimiento por parte de las Fuerzas Armadas de los tratados y acuerdos internacionales en materia de armamento, desarme y cuestiones conexas.

En agosto de 2008 se dicta la Ley 26394 que derogó el antiguo Código de Justicia Militar vigente desde 1951 (Ley 14029 y sus reglamentaciones), modificó los códigos Penal y Procesal Penal, ambos de la Nación, y creó los nuevos Códigos de Disciplina de las Fuerzas Arma-

das y de Servicio de Justicia Conjunto de las Fuerzas Armada. En coincidencia con los Principios sobre Administración de Justicia por Tribunales Militares adoptados por las Naciones Unidas, suprimió la jurisdicción militar en tiempo de paz, asignando el juzgamiento de los delitos militares a los tribunales civiles federales. Esto implica que en materia de juzgamiento de delitos los militares ahora gocen de las mismas garantías por parte de órganos judiciales imparciales e independientes que el resto de los ciudadanos, disponiendo consecuentemente del pleno derecho de defensa en juicio. Esta reforma expresa, probablemente, uno de los cambios más profundos en la visión sobre las Fuerzas Armadas, ya que significa la “liberación” de los miembros de las fuerzas de ataduras de carácter normativo que estaban reñidas con la Constitución Nacional. Al decir de Alberto Binder y Eugenio Zaffaroni (2009b) “La nueva legislación penal militar no ha hecho otra cosa que restaurar la plena ciudadanía en este ámbito, acabando con impropias autonomías y con una separación entre vida civil y militar que no estaba al servicio de un modelo de sociedad democrática.” En términos organizacionales, a su vez, significó la disolución de un conjunto de ámbitos encargados de la administración del antiguo sistema de justicia militar, habiendo dejado en pie únicamente la Auditoría General de las Fuerzas Armadas.

Otro aspecto significativo respecto al proyecto y aprobación de esta reforma legislativa radica en que el protagonismo estuvo centrado en el ministerio de Defensa, tanto en la propia ministra Garré, como en funcionarios de la jurisdicción, quienes llevaron adelante la iniciativa. Fue desde el propio ministerio que se realizaron las convocatorias a debate y a la conformación de la comisión encargada de elaborar el proyecto. Esta observación cabe en la medida que, respecto de la normativa clave anterior (Ley de Defensa, Ley de Seguridad Interior, Ley de Reestructuración, Ley de Inteligencia) Martínez (cit.) señala el rol protagónico del Congreso, y de las comisiones de Defensa, en particular, marcando con esto, por otra parte, la ausencia en el propio ministerio de equipos técnicos especializados en la problemática propia de la Defensa.

La política de reforma del ministerio bajo la conducción de la ministra Garré continuó con el dictado del Decreto 1451/08. Éste avanza en otro objetivo primordial del ministerio de Defensa, consistente en la necesidad de centralizar las decisiones logísticas de las Fuerzas Armadas, a través de la creación de la Dirección General de Servicio Logístico de la Defensa. La cuestión que se buscaba dilucidar con esa decisión estaba vinculada a la heterogeneidad y fragmentación de los procesos de las principales adquisiciones de las fuerzas que, manteniendo las divisiones señaladas en el Libro Blanco, se expresaban también en los sistemas logísticos. El ministerio inicia un importante camino dirigido a la catalogación unificada con la misma finalidad. A su vez, reestructura la antigua Dirección General de Política creando dos áreas con identificación más clara de funciones, la Dirección General de Planeamiento y Estrategia y la Dirección General de Asuntos Militares. Asimismo, se produce la resignificación del área de Inmuebles, que pasa a denominarse Dirección General de Inmuebles e Infraestructura. De esta manera, un área que estaba pensada desde la lógica de la privatización, se transforma con el tiempo en un sector ordenador de toda la actividad agrícola ganadera de la jurisdicción, llegando a formular planes productivos en acuerdo con el INTA.

INCORPORACIÓN DE SECTORES LABORALES AL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO (SINEP)

A partir de la gestión de la Dra. Nilda Garré al frente del Ministerio de Defensa se tomó la iniciativa de modificar las dependencias jerárquicas de algunas áreas del ministerio, las que, sin ser actividades estrictamente militares, se encontraban bajo la órbita de las fuerzas por diversas razones históricas o técnicas.

Estas decisiones se basaron en el fundamento de que las funciones del Ministerio de Defensa, no se limitan al ámbito exclusivo (aunque prioritario) del gobierno de las Fuerzas Armadas, sino que abarca un amplio conjunto de áreas que nacieron o se desarrollaron bajo la órbita de las fuerzas, pero cuyo alcance es significativamente más amplio. En esa línea, la decisión de transferir la administración de estos organismos de las fuerzas al control directo del ministerio perseguía, por un lado, garantizar que éstas concentren sus esfuerzos en sus temáticas propias, y por otro, facilitar el intercambio de experiencias y desarrollos de estos organismos con otros ámbitos académicos y científicos, fuertemente vinculados a sus competencias específicas, a la vez que se inscribió en la activa política de control civil de la defensa.

En esta situación se encontraban tres organismos científico técnicos, el Servicio Meteorológico Nacional (SMN), el Instituto Geográfico Nacional (IGN) (ex Instituto Geográfico Militar) y el Servicio de Hidrografía Naval (SHN). Estos tres organismos, como se señalara, realizan actividades colaborativas con la defensa, pero de fuerte vinculación con el mundo científico. Al tratarse de organismos directamente dependiente de la gestión de las Fuerzas Armadas, su personal estaba regulado por las normas laborales propias del Personal Civil de las Fuerzas Armadas y su capacidad de articulación con el mundo académico y científico adolecía de las dificultades propias de la administración militar.

El Servicio Meteorológico Nacional, organismo de carácter científico-técnico, tuvo su origen en la Ley N° 559, sancionada por el Honorable Congreso de la Nación el 4 de octubre de 1872, por la cual a instancias y bajo la Presidencia de D. Domingo Faustino Sarmiento, se creó la Oficina Meteorológica Argentina (OMA), con dependencia del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública.

Posteriormente, en el transcurso de su vida institucional, pasó a depender de diferentes ministerios y secretarías del Estado:

- Por la Ley N° 3727 de Organización de Ministerios, la OMA fue transferida al Ministerio de Agricultura de la Nación.
- En julio de 1924, la Oficina fue denominada Dirección Meteorológica, y en septiembre de 1927, Dirección de Meteorología.
- Por la Ley N° 12252 del 28 de septiembre de 1935, la OMA, manteniendo su dependencia del Ministerio de Agricultura, pasó a ser la Dirección de Meteorología, Geofísica e Hidrología.
- De acuerdo con los términos del Decreto N° 10.131 del 5 de mayo de 1945, sobre la base de esa Dirección, se creó el Servicio Meteorológico Nacional (SMN), dependiente de la Secretaría de Aeronáutica.
- El 29 de enero de 1947, la Ley N° 12.945 del Honorable Congreso de la Nación estableció que debía continuar vigente con fuerza de ley, el Decreto N° 10131/45, de creación del SMN.
- Por Decreto N° 5197 de fecha 9 de marzo de 1950, el SMN pasó de depender del Ministerio de Asuntos Técnicos de la Nación.
- El Decreto N° 12248 de fecha 22 de junio de 1954, derogó el anterior (N° 5197/50) y dispuso que el SMN pasara a depender nuevamente del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación.
- El Decreto N° 4686 del 7 de mayo de 1957, estableció que el SMN dejaba de pertenecer al Ministerio de Agricultura y Ganadería y pasaba a depender del Ministerio de Aeronáutica de la Nación.
- En ese contexto, durante la dictadura de Juan Carlos Onganía, se procedió a la intervención del organismo, que fue puesto bajo la órbita directa de la Fuerza Aérea, Argentina, en el Comando de Regiones Aéreas. Como se señala en un comentario, se

había instalado en el sentido común que el Servicio Meteorológico Nacional era parte de la Fuerza Aérea Argentina.³¹ Esta situación se prolongó hasta el año 2006.

- Finalmente por el Decreto N° 1689 de fecha 22 de noviembre de 2006, a partir del 1° de enero de 2007, el SMN fue transferido al ámbito de la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Defensa de la Nación. El Decreto 1432/2007 generó la nueva estructura del Servicio Meteorológico.

Si bien el Instituto Geográfico era una entidad descentralizada³² en la órbita de la Secretaría de Asuntos Militares, en la práctica el Poder Ejecutivo había delegado su gestión al Ejército, a punto tal que tradicionalmente su responsable era un oficial de esta fuerza. En cuanto al Servicio de Hidrografía Naval, su condición fue históricamente la de un organismo propio de la Armada, cumpliendo las funciones establecidas por la ley Nro. 19922 de 1972. Como se ha señalado, ambos organismos fueron transferidos a la Secretaría de Planeamiento por el Decreto 788/07. El Instituto Geográfico permanecerá como una entidad descentralizada, mientras que el SHN es transferido como una Dirección de la Subsecretaría de Investigación, Desarrollo y Producción para la Defensa (de acuerdo con la estructura de 2014), manteniendo el conjunto de las funciones previstas en la ley. El Decreto 554 de 2009 cambió la denominación del Instituto Geográfico, pasando a ser Instituto Geográfico Nacional y procedió a la designación de una nueva autoridad civil. En el mismo sentido debe entenderse el cambio de denominación del hasta entonces Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA) que pasó a denominarse Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Defensa (CITEDEF).

Este cambio de dependencia orgánica de estas áreas, dio lugar a la transferencia del personal que anteriormente pertenecía al Escalafón Personal Civil de la Nación a pertenecer al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA). Esta decisión se plasmó en el Decreto 1410 de 2007.³³ Si bien este decreto establecía la incorporación al SINAPA, las dificultades que enfrentó su puesta en práctica llevaron a que, cuando se aplicó, ya regía el nuevo régimen de carrera, surgido del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial, el SINEP. Esta decisión trajo aparejado el reclamo de la representación de PECIFA que consideraba que se le había cercenado una cantidad importante de representados. En una entrevista con un representante gremial, éste deja ver que el ministerio de Defensa, en el momento de tomar la decisión de la transferencia de los organismos no previó el conflicto por el cambio de representación que podía producirse. En buena medida, existe una cierta percepción de que la problemática relacionada con el personal civil no era un tema relevante en la agenda de los funcionarios de Defensa.

Para valorar las consecuencias de esta transferencia, que conllevaba un reencasillamiento del personal, debe considerarse un conjunto de cuestiones que hacen al contexto e historia de las relaciones laborales en estos organismos. Por un lado, como se indicó, los trabajadores civiles dependientes de las Fuerzas Armadas están encuadrados como Personal Civil de las Fuerzas Armadas. Este régimen laboral puede considerarse un ejemplo palmario de organización laboral según principios clásicos. Supone una carrera distribuida en una importante cantidad de agrupamientos relacionados con la especialización de cada trabajador y una

31 Ricardo Gómez Vecchio y Bruno Geller (c octubre 2006). Argentina: Entrevista a Celeste Saulo, Doctora en Ciencias de la Atmósfera [en] La Fogata. "Argentina: La lucha continúa." http://www.lafogata.org/06arg/arg10/arg_19-7.htm (7 de junio 2014)

32 El Decreto N° 1277/96 aprobó la estructura organizativa del Ministerio de Defensa, incluyendo al Instituto Geográfico Militar (IGM) como organismo descentralizado dentro de su órbita.

33 Decreto 1410/2007. Incorporarse al personal civil del Servicio Meteorológico Nacional y del Servicio de Hidrografía Naval dependientes de la Secretaría de Planeamiento, y el personal civil del Instituto Geográfico Militar, organismo descentralizado bajo la órbita de la misma Secretaría del citado Ministerio, al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, aprobado por el Decreto N° 993/1991 (T.O. 1995).

evolución marcada por el acceso a categorías superiores por efecto de la mayor antigüedad de los trabajadores. Debe tenerse presente, además, que el componente "antigüedad" tiene relevancia en la estructura salarial y, considerando que la mayor parte del personal de estos organismos cuenta con una extensa carrera laboral, este suplemento conforma un componente importante del salario. A esto se le suma una relativamente importante cantidad de suplementos que surgen de la naturaleza específica de las tareas que pueden corresponder a los trabajadores de ese escalafón, que, además, dan lugar a estrategias particularistas de mejora salarial y sobre los que las autoridades militares decidían con discrecionalidad. Por su parte, el SINAPA (más tarde SINEP) responde a lo que tendencialmente podría identificarse como un modelo de relaciones laborales sustentado en principios de la Nueva Gestión Pública. A partir de este concepto, privilegia la capacitación y el desempeño por encima de la antigüedad laboral. A su vez, establece un sistema de progresión horizontal, que no supone el "ascenso" del trabajador en la pirámide escalafonaria. El ascenso vertical exige la práctica de concursos, con requisitos de formación académica y experiencia crecientes. Por otra parte, la escasa apertura de agrupamientos del SINAPA no da cuenta de la diversidad de opciones que ofrece el régimen PECIFA. En ese contexto, el cambio de un régimen a otro supone un complejo procedimiento que, en una primera instancia, generaba desconfianza entre los trabajadores respecto de las consecuencias del reencasillamiento.

En cuanto a la representación sindical, históricamente, estos trabajadores estuvieron vinculados con la Unión de Personal Civil de las Fuerzas Armadas (PECIFA) y con la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), mientras que el otro gremio importante de la APN, Unión Personal Civil de la Nación (UPCN) tenía escasa presencia en esos organismos. En los hechos, el cambio de régimen laboral supone el desplazamiento de PECIFA y la mayor legitimación en el accionar de UPCN.³⁴ Esta circunstancia dio lugar a la presentación de un amparo por parte de PECIFA, por lo que durante largo tiempo estuvo detenida la aplicación del Decreto 1410 y el consiguiente proceso de reencasillamiento del personal.

Si bien el Ministerio de Defensa tuvo una postura consistente en el sostenimiento del cambio de régimen laboral, una vez destrabado el amparo, no se llevó adelante una política homogénea. Así, mientras el SMN tardó en consolidar el reencasillamiento de su personal, el IGN generó un reencasillamiento relativamente favorable al conjunto de sus trabajadores y el SHN estableció un reencasillamiento más "conservador" en cuanto a los niveles obtenidos por su personal.

Finalmente, el grado de gobierno civil alcanzado en cada uno de los organismos es diferente, ya que en algunos de ellos la participación de funcionarios militares es de naturaleza estrictamente técnica, mientras en el SHN, la tradición militar se mantuvo presente, más allá de los cambios formales generados, incluso con las rutinas propias de las unidades militares, incluyendo los regímenes de guardias militares.

Las reformas de estructura dictadas durante las gestiones de Arturo Puricelli y de Agustín Rossi están en la misma dirección que las efectuadas en el transcurso de la gestión de Nilda Garre. En el primer caso, se transforma la antigua Secretaría de Planeamiento en Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa, con una Subsecretaría de Gestión de Medios y de Planificación Presupuestaria y Operativa para la Defensa y una Subsecretaría de Investigación, Desarrollo y Producción para la Defensa. A su vez, se crea la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias, con las Subsecretarías de Coordinación Ejecutiva en Emergencias y de Planeamiento para la Asistencia en Emergencias. Respecto de la primera, reafirma el carácter productivo de la estrategia de defensa, a lo que se agrega la recuperación de la Dirección General de Fabricaciones Militares. En cuanto a la segunda

³⁴ En los hechos, promotor del cambio de régimen laboral. Debe considerarse a su vez, que la obra social del personal de la APN es administrada por UPCN, por lo que la decisión también tuvo un efecto económico sobre los recursos de la obra social.

área supone la formalización del gobierno de la defensa sobre un área de asistencia a la comunidad que tradicionalmente manejó de manera dominante el Ejército, en virtud de su despliegue territorial y de sus recursos logísticos.

Asimismo, en la misma fecha se produce la creación del Instituto Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), a través del Decreto N° 637 del 31 de mayo de 2013. Esto significó la unificación de las obras sociales de las fuerzas, para lo que hay que considerar un conjunto de cuestiones que se señalarán muy someramente. En primer lugar, la fragmentación de las estrategias de salud formaba parte de la fragmentación global de las fuerzas en todos los ámbitos, por lo que, en un proyecto de avanzar hacia la conjuntes, la unificación de las obras sociales, era un paso más. En segundo término, debe considerarse que estas obras sociales, que incluyen también al personal civil y al de Gendarmería y Prefectura Naval, tienen volúmenes muy diferentes. Mientras el Instituto Obra Social del Ejército, creado por ley, cuenta con un amplio despliegue territorial y de unidades prestadoras, la Dirección de Bienestar de la Armada (DIBA) es relativamente más pequeña y su status legal es por vía de decreto del Poder Ejecutivo, mientras que la Dirección de Obra Social de la Fuerza Aérea, tenía serios problemas de financiamiento. Por otra parte, el proyecto de conformar esta obra social unificada fue muy desarrollado durante la gestión de la ministra Garré, y chocaba con ciertas resistencias, particularmente de parte del Ejército.

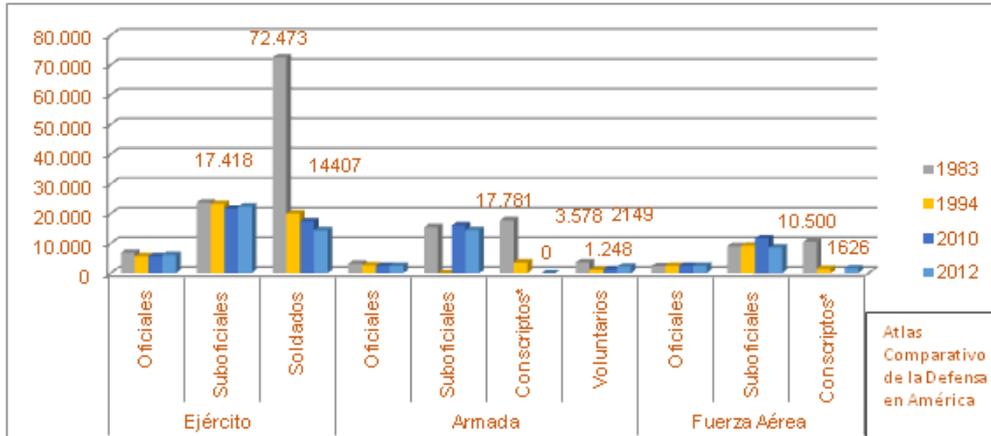
El último cambio se produce durante la gestión de Agustín Rossi, a través del Decreto 1956/14. Por esta norma se reestructura la Subsecretaría de Gestión de Medios y de Planificación Presupuestaria y Operativa para la Defensa, desdoblando el área de Logística que pasa a ser la Subsecretaría del Servicio Logístico de la Defensa. A su vez, por otra norma se crea la Dirección General de Ciberdefensa, a cargo del desarrollo de las tecnologías propias de la Defensa Nacional.

POLÍTICAS DE PERSONAL

Considerando que el núcleo organizacional del Ministerio de Defensa está constituido por su dimensión militar, cabe observar los cambios cuantitativos en el personal militar de las Fuerzas Armadas desde la recuperación democrática hasta el presente, lo que puede servir como dimensión contextual del desarrollo de los ámbitos civiles. Sin duda, más allá de las oscilaciones en el personal de cuadros, lo más relevante es la drástica reducción del personal de Soldados/Conscriptos, resultado del cambio del régimen de servicio militar de obligatorio a voluntario, producido, como se ha señalado, a mediados de la década de 1990. A su vez, se puede observar que la Armada contaba con soldados voluntarios desde comienzo del periodo mencionado.

El estudio del personal civil permite identificar, además del personal típico de la Administración Pública Nacional, encuadrado originalmente en el SINAPA, y que después del Convenio Colectivo Sectorial pasó a denominarse SINEP, un amplio conjunto de colectivos laborales, respecto de los que corresponde señalar algunas características.

En la medida en que el Ministerio de Defensa ha vivido situaciones muy marcadas en cuanto a procesos de desarticulación y rearticulación de sus funciones, estructuras organizacionales y laborales en el lapso de dos décadas, cabe preguntar qué efectos produjeron estos cambios sobre la gestión y sobre el personal y qué situaciones no resueltas se mantienen en presente, en particular en cuanto a la conformación de su heterogénea planta de personal.



PERSONAL MILITAR DE LAS FUERZAS ARMADAS	Año		1983	1994	2010	2012
	Ejército	Oficiales		6.891	5.660	5.747
Suboficiales			23.759	23.291	21.675	22.332
Soldados			72.473	20.000	17.418	14.407
Armada	Oficiales		3.227	2.640	2.470	2.460
	Suboficiales		15.473	14.655	16.059	14.455
	Conscriptos		17.781	3.559		
	Voluntarios		3.578	1.100	1.248	2.149
Fuerza Aérea	Oficiales		2.342	2.459	2.456	2.507
	Suboficiales		9.061	9.209	11.658	8.624
	Conscriptos		10.500	1.476		1.626

Fuente: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe (2012)

Podría decirse que el Ministerio de Defensa agudiza las heterogeneidades que se hacen presentes en el conjunto de la Administración Pública Nacional. El cuadro adjunto da cuenta de cómo se distribuye el personal en este despliegue organizacional y muestra algunos aspectos que informan acerca de su diversidad, tal el caso de las normas que regulan en cada caso la relación de empleo. A diferencia de la situación existente en la década anterior, la mayor parte de estos conjuntos laborales cuentan con Convenio Colectivo de Trabajo.

PERSONAL CIVIL MINISTERIO DE DEFENSA						
REGIMEN LABORAL	NORMA REGULADORA		CONVENIO COLECTIVO		ÁMBITO	
			GENERAL	SECTORIAL		
PERSONAL SINEP	LEY 25164			LEY 24185 DTO. 214/09	DTO Nº 2098/08	AREA CENTRAL, CITEDEF, IGN, SMN, IAFPRPM
PERSONAL CIVIL FF.AA.	LEY 25164	LEY 20239	DTO Nº 2355/73	LEY 24185 DTO. 214/06	DTO Nº 2539/15	EJERCITO, ARMADA, FUERZA AEREA, EMCo
PERSONAL DOCENTE CIVIL FF.AA.		LEY 17409	DTO Nº 4451/73	LEY 24185 DTO. 214/10	DTO Nº 2539/15	EJERCITO, ARMADA, FUERZA AEREA, EMCo
PERSONAL IOSE					DTO Nº 2539/15	Instituto Obra Social del Ejército, actualmente IOSFA
PERSONAL INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO FF.AA.	LEY 25164		DTO Nº 4381/1973	LEY 24185 DTO. 214/07		CITEDEF, SHN ⁴¹ , FUERZA AEREA, ARMADA
POLICÍA ESTABLECIMIENTOS NAVALES	LEY 25164	DECRET O-LEY 5177/58	DECR ETO Nº 2126 20/7/1977	NO INCORPORADO EN EL CCT		ARMADA
PERSONAL FABRICACION ES MILITARES	LEY 25164		ESTATUTO PARA EL PERSONAL CIVIL	LEY 24185 DTO. 214/07		MINISTERIO DE DEFENSA
PERSONAL FADEA	LEY 20744			LEY 14250	Resolución Nº 86/2007 CCT Nº 871/07 "E"	MINISTERIO DE DEFENSA
PERSONAL ASTILLEROS ALMIRANTE STORNI	LEY 20744			LEY 14250	Convenio Colectivo de Trabajo de Empresa Nº 1252/11 "E"	MINISTERIO DE DEFENSA
PERSONAL COMANDO DE TRANSPORTES NAVALES	LEY 20744			LEY 14250	Resolución Nº 713/2009 Registro Nº 613/2009	ARMADA ARGENTINA

SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO (SINEP)

La información obtenida de la Cuenta de Inversión anual permite identificar que, entre 2003 y 2006, el personal permanente del escalafón SINAPA osciló entre 949 agentes el primer año y 1014 en 2006. (Esto marca una diferencia con el cuadro adjunto que corresponde a información brindada por la Oficina Nacional de Empleo Público). Más allá de la diferencia señalada en cuanto a la certeza de la información, lo cierto es que la magnitud de personal permanente en el ministerio de Defensa, es bastante reducida, teniendo en cuenta el universo tan complejo que significa el gobierno civil de las Fuerzas Armadas.

PERSONAL ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL –SINAPA- POR ÁREAS SELECCIONADAS (2006)							
		A	B	C	D	E	F
TOTAL	21.960	641	2.067	5.641	7.350	5.715	546
	100,00%	2,92%	9,41%	25,69%	33,47%	26,02%	2,49%
Presidencia	2.781	67	288	594	785	907	140
	100,00%	2,41%	10,36%	21,36%	28,23%	32,61%	5,03%
JGM	666	57	143	149	164	131	22
	100,00%	8,56%	21,47%	22,37%	24,62%	19,67%	3,30%
MD	722	23	101	169	208	218	3
	100,00%	3,19%	13,99%	23,41%	28,81%	30,19%	0,42%
Rel MD/TOTAL	3,29%						

El personal del SINEP se caracteriza, al igual que otros sectores laborales de la APN, por contar con edades considerablemente elevadas, niveles educativos intermedios y equilibrio numérico entre varones y mujeres, aunque con predominio de varones en los niveles directivos.³⁵

Tomando datos de la fuente citada se puede verificar para 2005 la siguiente información:

ALGUNOS INDICADORES PERSONAL ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y MINISTERIO DE DEFENSA %				
	TOTAL ADMINISTRACIÓN CENTRAL		JURISDICCIÓN DEFENSA (SINAPA)	
	PTA. PTE. (2005)	DTO. 1421 (2007)	PTA. PTE. (2005)	DTO. 1421 (2007)
EDAD (en años)	49,9	36,4	47,5	
FEMENEIDAD	49,6	54,1	59,1	52,0
ESTUDIOS SUPERIORES COMPLETOS	34,1	33,1	31,3	29,0

³⁵ Ver ONEP (2005) Boletín Estadístico del Personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA): Informe de situación.

Para 2009 se puede identificar una distribución de personal con las siguientes características

MINISTERIO DE DEFENSA			
	PLANTA PERMANENTE	CONTRATADOS DTO. 1421	CLS
UNIDAD MINISTRO	22		
UAI	39		
SECRETARIA DE PLANEAMIENTO	107		
SECRETARÍA DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE LA DEFENSA	24		
SECRETARÍA DE ESTRATEGIA Y ASUNTOS MILITARES	102		
SUBSECRETARÍA DE COORDINACIÓN	222		
CITEDEF (SINEP)	102		
CITEDEF (RÉGIMEN PERSONAL INVESTIGACIÓN Y DESAR ROLLO FF.AA.	511		
SHN	179		
IGN	235		
SMN	435		
	1956	168	8

En el caso particular del Ministerio de Defensa, las responsabilidades principales del personal del SINEP se concentran en la función administrativa del área central del Ministerio, tanto en aspectos propios de la competencia del ministerio, como en la gestión de las tecnologías transversales: Administración, Presupuesto, Recursos Humanos, Servicio Jurídico, etc. Cabe aclarar que el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF) también cuenta con personal del SINEP con similares responsabilidades administrativas. Justamente, una de las críticas que se ha hecho al SINAPA y que parcialmente corrigió el SINEP, es la exclusiva orientación administrativa del personal de este régimen, lo que produce un sesgo restrictivo respecto de la diversidad de actividades que se realizan en el ámbito público, y particularmente en la órbita del Ministerio de Defensa.

DISTRIBUCIÓN DE CARGOS DE PLANTA PERMANENTE (SEDE CENTRAL Y EDENA) (2009)						
	SEDE CENTRAL			EDENA		
	VACANTES	OCUPADAS	S/O	VACANTES	OCUPADAS	S/O
A	24	25		2	2	0
B	86	74	12	7	7	0
C	148	108	40	9	9	0
D	127	103	24	13	11	2
E	88	73	14	7	7	0
F	5	4	1			
TOTAL	478	387	91	38	36	2

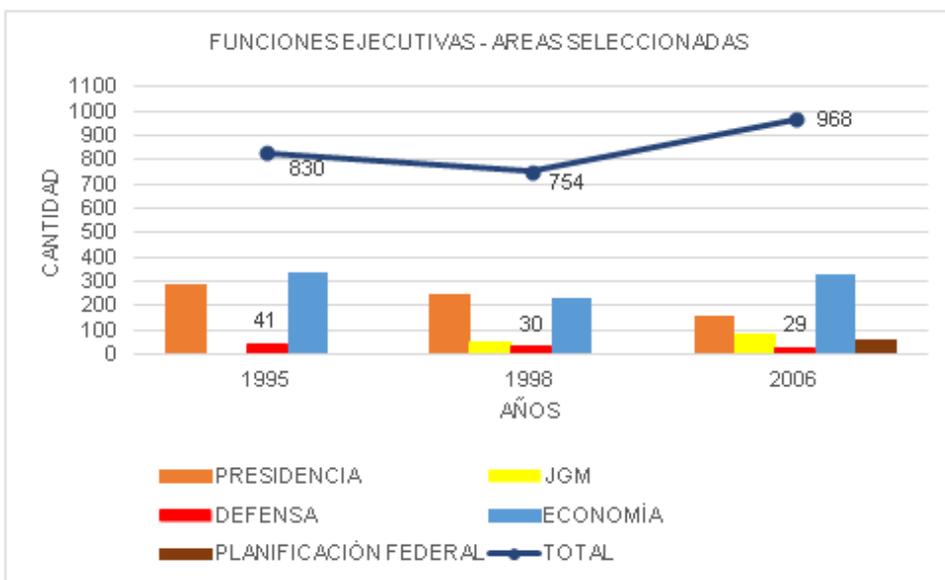
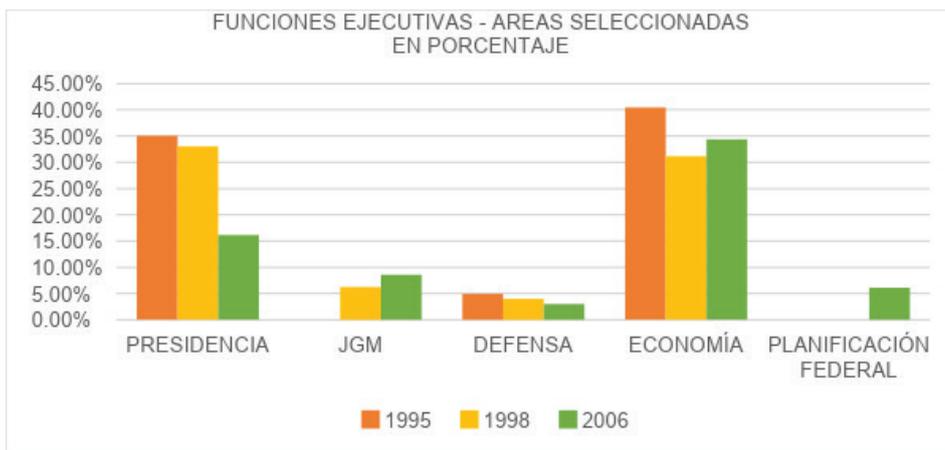
Si bien a partir de 2010 se aplicó en toda la APN una importante cantidad de concursos de selección con el objetivo de incorporar nuevos agentes a la planta, lo que incluyó al Ministerio de Defensa, la escasa renovación sufrida durante años fortalece los aspectos antes señalados.

La información brindada por la Oficina Nacional de Empleo Público muestra claramente el proceso de congelamiento global del sistema de selección en la APN entre 1993 y 2008. Así, el mayor porcentaje de concursos se registra en los cuatro primeros semestres (1993 y 1994), tanto para funciones ejecutivas (42%) como simples (37%), luego de lo cual comienza un paulatino descenso hasta el primer semestre de 1996 ("Segunda Reforma del Estado"). A partir de 1996 empieza una recuperación que se extiende hasta 1999, sin llegar a alcanzar los valores iniciales. Finalmente, se aprecia una abrupta caída a partir del 2000 dado que entre el primer semestre de ese año y el primero de 2004 se convocaron sólo 225 cargos (2,3%). Esto coincide con el cambio de gestión en el Gobierno Nacional (1999) y la aplicación de distintas medidas que establecieron el congelamiento de vacantes. Si bien las sucesivas Leyes de Presupuesto han mantenido dicho congelamiento, se registra a partir del segundo semestre de 2002 hasta fines del 2008 un aumento de convocatorias (1.495 que representan el 15.2 %). Si bien este documento informa sobre la cantidad de concursos de cada jurisdicción, no provee el despliegue temporal de la información desagregada. Esquemáticamente se puede observar lo siguiente

SINAPA – CONCURSOS 1993 -2008 – AREAS SELECCIONADAS						
JURISDICCIÓN	FUNCIONES EJECUTIVAS		CARGOS SIMPLES		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
TOTAL	1776	18.1	8050	81.9	9826	100
ECONOMÍA Y FINANZAS	609	19.14	2529	80.6	3138	31.9
DEFENSA	85	27.6	223	72.4	308	3.1
JGM	23	34.3	44	65.7	67	0.7

En los años 2014 y 2015 se habilitaron concursos en la jurisdicción que probablemente hayan facilitado la cobertura de la mayor cantidad de vacantes sin cubrir hasta esa fecha.

Asimismo, y al igual que en el conjunto de la APN, la ocupación de los cargos con función ejecutiva propios del SINEP lo es en forma transitoria, dada la baja cantidad de concursos para la ocupación de estos cargos que se ha producido en los últimos años. En el cuadro de Funciones Ejecutivas elaborado por la Oficina Nacional de Empleo Público (2006) puede valorarse la escasa participación de cargos directivos en el área de Defensa hacia ese año.



Ambos gráficos permiten observar la presencia relativa de las funciones ejecutivas y su variación entre 1995 y 2006. En el primer caso, se ve la escasa relevancia del área y de qué modo ha ido descendiendo durante el periodo. Si se toma la variación de la cantidad absoluta de funciones ejecutivas entre los años referidos, se puede identificar con claridad la reducción producto de la Segunda Reforma del Estado, que afecta a las jurisdicciones seleccionadas y, como se observa en la línea correspondiente al total, al conjunto de las áreas. Sin embargo, esta tendencia se revierte en 2006 con un crecimiento absoluto y una redistribución de funciones que favorecen a la Jefatura de Gabinete de Ministros y al ministerio de Economía, pero en el caso de Defensa, cuenta con una Función Ejecutiva menos que en el año 1998.

Al igual que el conjunto de la Administración Pública Nacional, el Ministerio de Defensa cuenta con personal contratado bajo normas de empleo público y en el marco del SINEP, lo que ha producido una relativa renovación de los perfiles profesionales, aunque con las limitaciones propias de tratarse de personal que no goza de estabilidad. La incorporación de este personal contratado ha significado la elevación de los niveles educativos y la reducción de la edad promedio de los agentes. A su vez, el personal contratado bajo normas de locación de servicio, no tiene actualmente relevancia numérica tanto en el conjunto de la APN como en el propio ministerio.

El personal del Instituto de Ayuda Financiera Para Retiros y Pensiones Militares (IAF) se rige por las normas del SINEP, aunque el organismo reúne la particularidad de que la ley que regula su funcionamiento, habilita la contratación de personal para el cumplimiento de determinados objetivos específicos,³⁶ con lo que el organismo cuenta con un número importante de agentes contratados directamente por el Instituto, aunque siguiendo la estructura remunerativa propia del SINEP.

PERSONAL CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS Y PERSONAL DOCENTE CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Bajo la órbita directa de las Fuerzas Armadas el ministerio cuenta con un colectivo laboral específico, el Personal Civil de las Fuerzas Armadas, con una presencia de aproximadamente 20 mil trabajadores³⁷. A diferencia del SINEP, si bien estos trabajadores están incluidos en el Convenio Colectivo de la APN, han avanzado en la firma del Convenio Sectorial al cierre del periodo bajo estudio, a través del Decreto 2539 de 2015. En virtud de lo anterior, se hará referencia a las características normativas y organizacionales previas de dicho personal

Este régimen se basaba en la Ley 20239 y en el Decreto N° 2355/73, típicos modelos de normativa tradicional para la regulación del personal de la APN. Estas normas establecen la existencia de un amplio conjunto de agrupamientos basados en la especificidad de las tareas y también definidos por el nivel de formación académica. Asimismo, la carrera administrativa se estructura en un sistema de categorías y clases, en las que la evolución se da por la calificación y la antigüedad. En forma consistente con lo anterior, el suplemento de antigüedad juega un papel significativo en la composición salarial. Estas características permiten identificarlo como un régimen laboral tradicional.

PERSONAL CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS	
AGRUPAMIENTOS	
AGRUPAMIENTO	PERFILES Y REQUISITOS
Personal Superior	Comprende al personal que ejerce la jefatura (departamento, división)
Personal de Supervisión	Comprende al personal que ejerce la jefatura de una sección
Personal Universitario	
CLASE I	Título de Grado CINCO (5) años como mínimo
CLASE II	Título de Grado CUATRO (4) años como mínimo
CLASE III	Títulos o certificados de planes de estudios de UNO (1) a TRES (3) años.
Personal de Seguridad y Protección al Vuelo.	
Personal Técnico	
Personal Aeronavegante	
Personal Administrativo	
Personal de Producción	
Personal de Servicios	

La amplitud de agrupamientos con que cuenta este escalafón se relaciona con la diversidad de tareas que realizan los trabajadores civiles de las Fuerzas Armadas. A diferencia del personal del área central del ministerio, estos agentes desarrollan no solo funciones administrativas, sino principalmente tareas de naturaleza productiva y de servicios. Esto se vincula con las responsabilidades productivas de las Fuerzas Armadas en distintas regiones del país.

³⁶ Ley 22919, art. 51.

³⁷ Habiendo sufrido una merma del 10% entre 1999 y 2013 (ver Cormick, 2014 y cuadro Dto. 214).

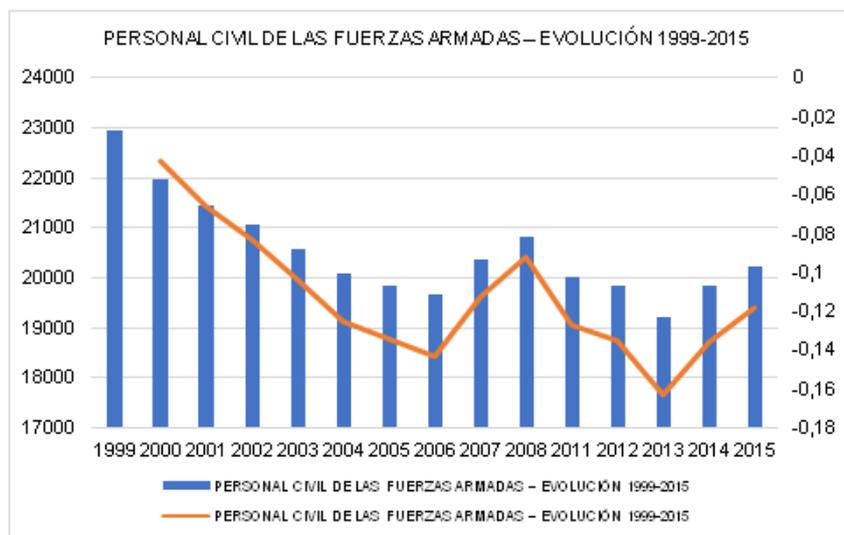
Entre éstas destacan particularmente destinos de la Ciudad de Buenos Aires, Puerto Belgrano (cercano a Bahía Blanca y probablemente la principal concentración de trabajadores de este colectivo), Córdoba, Mendoza, etc. Como se puede inferir de la tabla sobre distribución geográfica, la Ciudad y la provincia de Buenos Aires concentran más del 70% del personal civil. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, se trata principalmente de agentes civiles que se desempeñan en las oficinas de los estados mayores de cada fuerza. En lo que se refiere a la provincia, además de Puerto Belgrano el territorio provincial cuenta con emplazamientos de las tres fuerzas en muchas localidades. Si al porcentaje anterior le sumamos el 10% correspondiente a la provincia de Córdoba, tendremos la casi totalidad de este personal.

Respecto de las responsabilidades ejercidas por este personal, al tratarse de trabajadores que se vinculan en forma directa con el personal militar (oficiales y suboficiales), esta situación ha tendido a limitar la carrera administrativa del personal civil en los niveles departamentales, por lo que se trata de un encuadramiento de trabajadores con escasa experiencia en el desempeño de funciones directivas. Asimismo, presentan de manera quizás más aguda que en el caso del personal encuadrado en el SINEP, las características de significativa antigüedad, bajo nivel de formación académica y en este caso, mayor índice de masculinidad.

El cuadro que se presenta a continuación permite observar el estancamiento de esta planta a lo largo de una década, situación que no parece haberse modificado, ya que la información brindada por la Oficina Nacional de Empleo Público da cuenta de 20624 agentes en 2014. En virtud de lo anterior, si se toman los valores de 1999 y de 2014, se produce una caída de personal del 10 por ciento.

PERSONAL CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS – EVOLUCIÓN 1999 -2015		
AÑO	TOTAL AGENTES	VARIACIÓN PORCENTUAL
1999	22947	
2000	21957	-4,31%
2001	21440	-6,57%
2002	21048	-8,28%
2003	20572	-10,35%
2004	20082	-12,49%
2005	19859	-13,46%
2006	19653	-14,35%
2007	20357	-11,29%
2008	20824	-9,25%
2011	20031	-12,71%
2012	19.837	-13,55%
2013	19203	-16,32%
2014	19.826	-13,60%
2015	20242	-11,79%

Fuente: Elaboración propia con base en datos SH



Los trabajadores del ex IOSE –Instituto Obra Social del Ejército- conforman un colectivo específico, en virtud de que el organismo funcionaba hasta hace poco tiempo atrás con legislación propia. Sin embargo, se ha regido por el mismo tipo de normativa laboral que el personal civil de las Fuerzas Armadas y hoy está también comprendido en el nuevo convenio sectorial.³⁸

Con una trayectoria histórica similar a la del Personal Civil de las Fuerzas Armadas (y con muchos lazos de naturaleza informal) se encuentra el Personal Docente Civil de las Fuerzas Armadas, cuyo rol corresponde al ejercicio de actividades docentes en las unidades académicas bajo la responsabilidad de las Fuerzas Armadas,³⁹ las que comprenden los niveles inicial, primario, secundario y terciario, siendo de más reciente incorporación (a partir de la ley de Educación Superior) los docentes de nivel universitario. Su principal ámbito de acción se concentra por un lado en los liceos militares (de formación secundaria) y en los institutos de formación de los futuros oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas. También ha sido incorporado al Convenio Colectivo del Personal Civil de las Fuerzas Armadas del Decreto 2539/15.

MINISTERIO DE DEFENSA			
	PERSONAL CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS	PERSONAL DOCENTE CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS	
	PLANTA PERMANENTE	CARGOS	HORAS CAT
ESTADO MAYOR CONJUNTO	186	6	1439
ARMADA ARGENTINA	6654	66	30000
POLICIA ESTABLECIMIENTOS NAVALES	259		
FUERZA AÉREA ARGENTINA	6866	3	21272
EJÉRCITO ARGENTINO	6315	670	30551
TOTAL	20280	745	83262

38 Estatuto Orgánico del Instituto de Obra Social del Ejército (Decreto N° 2239/70 modificado por los Decretos N°s 4514/73 – 296/92 y 508/02) CAPITULO VII “Personal” ARTICULO 26°: El personal civil será nombrado por el Directorio y estará sometido al Estatuto y Reglamento para el Personal Civil del Instituto de Obra Social del Ejército, percibiendo como remuneración la que establezca el Escalafón Funcional del Personal Civil del Instituto de Obra Social del Ejército

39 Ley N° 17.409 – Decreto N° 4451/73

CONVENIO COLECTIVO DE TRABAJO DEL PERSONAL CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS

A fines de 2015 se firmó, finalmente, el convenio colectivo sectorial para el Personal Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, que incluye además al Personal Docente Civil de las fuerzas y al personal del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) incluidos los trabajadores permanentes del entonces Instituto de Obra Social del Ejército (IOSE). Como se ha señalado, éstos últimos contaban con una carrera laboral igual a la del personal civil. Sin embargo, el personal docente mantendrá el anterior régimen laboral hasta tanto se apruebe uno nuevo. La firma del convenio fue recibida con satisfacción por los gremios PECIFA y UPCN, mientras que ATE planteó diferencias y retrasó su adhesión a la firma del convenio.⁴⁰

Una cuestión relevante que dejó pendiente la firma del convenio fue la “pauta salarial” o el valor de la unidad retributiva, que quedó postergada a la firma del convenio salarial de 2016, una de las razones de las discrepancias formuladas por ATE.

Al tratarse de un convenio colectivo en el marco del Decreto 214/06, sus principios básicos son del tenor que surge del Convenio Colectivo General. En otras palabras, incorpora la carrera administrativa de recorrido horizontal y recorrido vertical, la primera, expresada en 10 grados, con tres tramos, de la mano de la evaluación de desempeño y de la capacitación, mientras que la segunda, ordenada en niveles de I, el más alto, a VIII, el más bajo, requiere el cumplimiento de procesos de selección para su acceso.

Contempla los agrupamientos Profesional, Técnico, Administrativo, Producción, y Mantenimiento y Servicios, cada uno de ellos con sus requisitos de acceso. Esta cantidad de agrupamientos significa una reducción respecto a la apertura preexistente⁴¹, aunque da cuenta de perfiles laborales diferenciados, por ejemplo, del Escalafón SINEP, ya que contempla las condiciones específicas de producción y de mantenimiento.

El convenio habilita la selección abierta para la figura de Jefatura Superior (equivalente a la Función Ejecutiva del SINEP), los niveles I y III del Agrupamiento Profesional, los III y V del Agrupamiento Técnico y los niveles inferiores de los agrupamientos Administrativo, Producción y Mantenimiento y Servicios, así como en todos los casos declarados desiertos en convocatorias generales. A semejanza del Convenio SINEP, la estabilidad en la Jefatura Superior es limitada, aunque, en este caso por un lapso menor, tres años.

Respecto de la Jefatura Superior, cabe señalar que es una innovación que incorpora el convenio, ya que, tradicionalmente, este personal no contaba con el acceso a funciones directivas clásicas, quedando limitado a niveles de Jefatura de Departamento. El convenio formaliza respecto de estas últimas, las Jefaturas de Departamento, División, Sección y el ejercicio de la función de Supervisión. El acceso a estas funciones se establece por concurso general.

Los conceptos de convocatoria a selección general y abierta (opciones exclusivas contempladas) corresponden, la primera, a todo el personal comprendido en el convenio, mientras que la abierta incluye a todo postulante que reúna los requisitos. Al igual que el SINEP, no contempla procedimientos de selección específicos de un lugar de trabajo, área, jefatura, etc., los llamados concursos internos.

40 <http://mundogremial.com/convenios-colectivos-actualizados/se-firmo-el-primer-convenio-colectivo-para-civiles-de-fuerzas-armadas-7188> (obtenido 14/10/16)

41 Personal Superior, Personal de Supervisión, Personal Universitario (CLASE I, CLASE II, CLASE III), Personal de Seguridad y Protección al Vuelo, Personal Técnico, Personal Aeronavegante, Personal Administrativo, Personal de Producción, Personal de Servicios.

El convenio, en el espíritu de la ley 25164, incorpora al personal no permanente, que "... percibirá una remuneración mensual equivalente a la Asignación Básica del Nivel Escalonario de acuerdo a la función que desempeñe, con más la equiparación al Adicional de Grado respectivo". (art. 98)

Esta incorporación es relevante, ya que la organización previa de la carrera laboral de este personal, al contar con la antigüedad como un suplemento relevante salarialmente, impedía en la práctica, la contratación de personal para el ejercicio de funciones técnicas o profesionales. Esta novedad no debe omitir la gran dificultad que se generó con la proliferación de personal contratado en el marco del SINEP sin avanzar en la realización de concursos que facilitaran el ingreso de estos trabajadores a la planta permanente.

Como cuestiones específicas que es interesante subrayar surge la existencia de un suplemento por Actividad de Enfermería, que supone el reconocimiento de la especificidad de este personal relacionado con las importantes funciones de salud que cumple este personal (una manera de suplantar la ausencia de un agrupamiento de salud). Asimismo, el sector laboral de salud cuenta con licencia por riesgo infectológico, que significa un reconocimiento a las complejidades de su labor. Por otro lado, el suplemento Tecnológico es de algún modo equivalente al suplemento específico que contempla el SINEP, aunque restringido a las funciones informáticas.

La incorporación de las Comisiones de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT) y de Igualdad de Oportunidades y Trato (CIOT) reúnen, más allá de la relevancia en sí que tienen, la posibilidad de apertura de Subdelegaciones, lo que fortalece el rol de estas comisiones.

El artículo 113 se centra en las "Tareas Riesgosas o Peligrosas". Es importante esta incorporación y la invocación a la legislación general al respecto, en cuanto a "...condiciones especiales para acceder a la jubilación, reducción de carga horaria, exámenes médicos periódicos y todo aquello relacionado con sus condiciones de trabajo..." ya que en el anterior régimen se trataba de un suplemento salarial, lo que implicaba un abordaje inadecuado al problema de las tareas peligrosas o riesgosas.

Es importante también el aspecto referido al transporte de personal. Tratándose de las Fuerzas Armadas, sus medios de transporte de personal están pensados en términos "bélicos" mientras que el convenio establece criterios relacionados directamente con la protección de los trabajadores (art. 114).

Por último, como se señaló, por un lado, quedó pendiente la cuestión del valor de la unidad retributiva, es decir, el costo salarial de esta nueva carrera, y, por otro, esto incluye una cuestión muy compleja que es la relacionada con el reencasillamiento de los trabajadores del convenio. Este aspecto es de gran relevancia, ya que los agrupamientos, particularmente el Profesional y el Técnico, establecen exigencias de acceso vinculadas con la formación profesional o técnica. En buena medida, esto se transforma en una barrera de acceso para buena parte del personal cuyos haberes podrían ser equivalentes a los que podrían establecerse para esos niveles, pero, cuya formación no les permitiría el acceso a esas posiciones. Esta discrepancia está contemplada por el Decreto N° 5592 del 9 de setiembre de 1968, que impide la reducción salarial, pero a su vez, limita las mejoras salariales hasta el momento en que se da la equiparación del salario de destino con el originario, lo que no es visto satisfactoriamente por quienes quedan amparados por dicho decreto.

Tal es la complejidad del proceso de reencasillamiento que el convenio incluye tres capítulos de reencasillamiento: "Disposiciones generales de reencasillamiento", "Disposiciones particulares de reencasillamiento" y "Disposiciones complementarias de reencasillamiento".

Más allá de las observaciones vertidas, lo cierto es que este convenio fue continuamente reclamado por los trabajadores civiles, a través de sus entidades representativas, a lo largo de los años, dando lugar a prolíficas actividades de elaboración de propuestas que, en buena medida, fueron frenadas por la "restricción presupuestaria" en cuanto a que el costo del reencasillamiento era la barrera que surgía continuamente para avanzar en el convenio. En buena medida, como reflexión adicional, cabe la pregunta, que propuso un dirigente sindical, acerca de qué tipo de personal, para qué tareas, para qué Estado, es el que busca el Estado Argentino, ya que, no se ha observado un esfuerzo por la mejora de áreas muy importantes, en las que se desempeña buena parte del personal civil de las fuerzas armadas.

OTROS COLECTIVOS LABORALES

El Personal de Investigación y Desarrollos de las Fuerzas Armadas⁴² reúne características muy específicas, ya que sus miembros no gozan de estabilidad sino que su vínculo laboral debe ser convalidado cada cinco años a través de complejos sistemas de evaluación de desempeño. Se evalúa al personal cada año por una Comisión de Clasificación integrada por científicos y profesionales, destacados en materia de investigación y ejecución de desarrollos tecnológicos, pudiendo el agente promover de categoría (dentro de su grupo) o de grupo (dentro de su clase). Pese a lo señalado, su personal, como se observa en el cuadro correspondiente, está incluido en el Convenio Colectivo de Trabajo, aunque no cuenta con convenio sectorial específico.

Siendo la finalidad principal de este sector laboral el desarrollo de actividades de investigación en el ámbito del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, su estructura de carrera está vinculada a esta orientación y su mayor concentración se da en el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Defensa (CITEDEF), aunque también las Fuerzas Armadas, particularmente la Armada y la Fuerza Aérea, cuentan entre sus trabajadores con investigadores y técnicos encuadrados en este ámbito. Vale señalar que, tradicionalmente, la ex CITEFA (hoy CITEDEF) estaba bajo la supervisión del Ejército Argentino, lo que dio lugar a que las otras fuerzas generaran sus propias áreas de investigación y desarrollo, las que hoy se encuentran bajo mayor gobierno del Ministerio de Defensa.

Como surge del cuadro de la dotación del ministerio de Defensa, la planta ocupada de este personal ascendía a 511 agentes en 2009.

42 Decreto N° 4381 del 15 de mayo de 1973

PERSONAL DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLOS DE LAS FUERZAS ARMADAS CLASES Y GRUPOS		
CLASES	GRUPOS	IDENTIFICACIÓN
ii.		Profesionales que realizan investigación científica.
	A	• Asesor Científico
	B	• Director de Investigaciones
	C	• Investigador Principal
	D	• Investigador Asociado
	E	• Investigador Ayudante
	F	• Auxiliar de Investigaciones
Id..		Profesionales que realizan desarrollo tecnológico
	A	• Asesor Tecnológico
	B	• Director de Proyectos
	C	• Jefe de Proyectos
	D	• Proyectista Asociado
	E	• Auxiliar de Proyectos
II.		Profesionales que realizan tareas de administración en Ciencia y Técnica. (Planificación evaluación y control de gestión de los programas científicos y tecnológicos)
	C	• Administrador General
	D	• Administrador de Programas
	E	• Administrador de Proyectos
III.		Profesionales, especialistas, técnicos y artesanos que realizan tareas de apoyo directo a la investigación científica y a desarrollos tecnológicos (apoyo a la ejecución de los programas de investigación científica y desarrollos tecnológicos).
	C	• Profesional Jefe
	D	• Profesional Principal
	E	• Profesional Ayudante
		• Maestro Artesano
	F	• Técnico Principal
		• Artesano Principal
	G	• Técnico Ayudante
		• Artesano Ayudante
	H	• Técnico Auxiliar
		• Artesano Auxiliar

El personal de la Policía de Establecimientos Navales⁴³ conforma un universo muy particular, ya que no está incluido en el Convenio Colectivo de Trabajo, goza de estabilidad, pero no cuenta con una política salarial similar al resto del personal civil, ya que si bien está establecida como equivalente a la del Personal Civil de las Fuerzas Armadas, en los hechos, es el Poder Ejecutivo el que establece sus salarios a través de sucesivos decretos, junto con los que dicta para el personal militar.⁴⁴ Este colectivo, reducido en número, se desempeña en organismos de la Armada, con predominio de la Base Naval Puerto Belgrano. Su responsabilidad radica en ejercer funciones de policía de seguridad y judicial en los lugares dependientes de la Armada sometidos exclusivamente a la jurisdicción militar. La estructura de carrera divide al personal en dos clases:

- a) Personal superior con funciones principales de dirección, conducción y asesoramiento, y
- b) Personal subalterno con funciones principales de conducción y ejecución.

Este personal sufrió continuamente la postergación laboral y la condición de subordinación a autoridades intermedias de la Armada. Esto ha llevado a ser un sector muy demandante de atención de las autoridades ministeriales, dada su orfandad sindical y organizacional. De acuerdo a los datos de 2009, contaban con 259 agentes.

La tabla siguiente permite observar el despliegue territorial de las áreas de gestión propias del ministerio de Defensa, particularmente en el caso del Personal Civil de las Fuerzas Armadas que cuenta con agentes en todas las jurisdicciones. Esta condición le asigna una importante particularidad tanto al ministerio como al colectivo laboral, ya que, dado el proceso de transferencia de funciones nacionales a las provincias, son pocas las actividades del Estado nacional que se encuentran diseminadas por todo el territorio.

43 Decreto-Ley N° 5177 del 18 de abril de 1958 y Decreto N° 2126 del 20 de julio de 1977

44 Por ejemplo, el Decreto 855/2013

Personal Permanente (no SINEP) comprendido en el CCTG - APN según Distribución Geográfica (Provincia) Año 2009						
Régimen Escalonario	Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad	Instituto de Obra Social del Ejército	Dirección General de Fabricaciones Militares	Docentes Civiles de las Fuerzas Armadas y de Seguridad	Investigación y Desarrollo de las Fuerzas Armadas	Embarcados de la Dir. Nac. de Construcciones Portuarias y Vías Navegables
Jurisdicción						
CABA	7.072	542	48	152	46	145
Buenos Aires	6.958	65	42	189	377	36
Catamarca	6	1				
Córdoba	1.930	46	394	34	8	
Corrientes	197	4				73
Chaco	79					
Chubut	387	2		30		
Entre Ríos	374	8				100
Formosa	33					
Jujuy	14	1				
La Pampa	50	2				
La Rioja	62					
Mendoza	513	12		31		
Misiones	156					
Neuquén	114	2				
Río Negro	62	1				
Salta	148	5				
San Juan	15	2				
San Luis	125	1				
Santa Cruz	113					
Santa Fe	355	16	165	34		53
Santiago del Estero	10					
Tucumán	118	3		32		
Tierra del Fuego	158					
Total	19.049	713	649	502	431	407

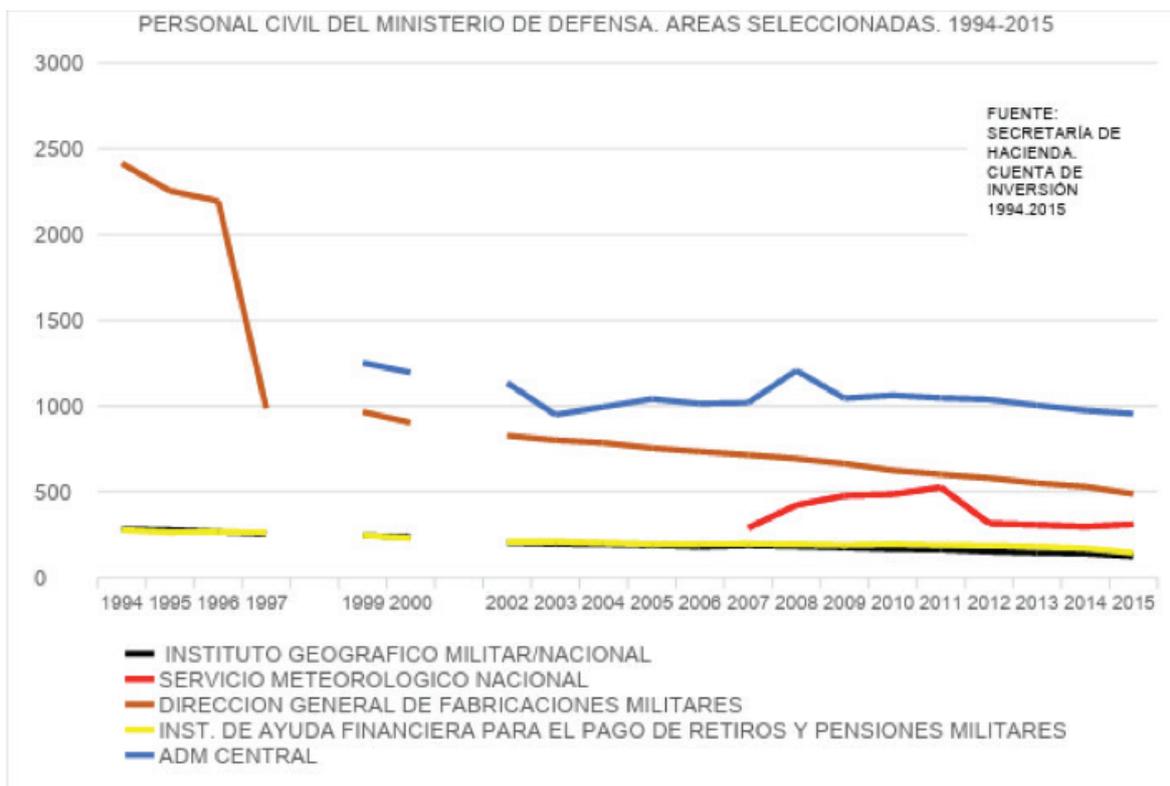
Tanto el cuadro siguiente como los gráficos que acompañan presentan (con las observaciones que corresponden en cada caso) el dimensionamiento del personal del Ministerio de Defensa para 2013.

MINISTERIO DE DEFENSA. DISTRIBUCIÓN DE PERSONAL CIVIL POR ESTATUTO Y POR AREAS. 2013 ^A											
REGIMEN	DISTRIBUCION										
	EJERCITO	ARMADA	F AEREA	EMCO	AREA CENTRAL	CITEDEF	SHN	IGN	SMN	I.A.F. P.R.P.M.	TOTAL
PERSONAL SINEP					702 + 319 CONTRATOS	102	179	235	453	PP 164 T 25 CONTR. 334 ^B	1.671
PERSONAL CIVIL FF.AA.	5.798	6.598	6.781	186							19.363
IOSE	PP 1172										1884
	CONT. 628										
	OTROS 84										
PERSONAL DOCENTE CIVIL FF.AA.	2.138	1.199	1.137	6							4.480
PERSONAL INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO FF.AA.		73	26			511					610
POLICÍA ESTABLECIMIENTOS NAVALES		257									257
PERSONAL FABRICACIONES MILITARES											890
PERSONAL FADEA											1.600
CINAR (actualizado 1/8/16) L.B. 20100	Convenio										354
	No convenio										174
	subcontratistas										700
	Total										1228
PERSONAL COMANDO DE TRANSPORTES NAVALES		120									120

Los gráficos siguientes muestran la evolución de plantas de personal civil permanente de diversas áreas del Ministerio de Defensa entre 1994 y 2015. Como se observa, particularmente en el caso de Fabricaciones Militares, su planta de personal sufre una caída muy severa, mientras que el resto de las áreas seleccionadas presentan una leve tendencia a la baja.

A Debe tenerse en cuenta que algunas cifras son aproximadas. Esto daría un total cercano a los 30000 agentes civiles

B Regido por ley 22919



Las diferencias entre el cuadro anterior y el gráfico se originan en que el último corresponde a planta total y el otro a planta permanente, además de que no existe uniformidad en la producción de información.

El personal de las obras sociales de las Fuerzas Armadas ha sido integrado a la nueva obra social de las Fuerzas Armadas, el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), desafío que requiere articular, en lo que hace a políticas de personal, tradiciones y prácticas propias de cada fuerza en un único modelo de gestión. A su vez, el citado convenio colectivo del Personal Civil de las Fuerzas Armadas, los incluye en su ámbito de negociación⁴⁵.

El cuadro adjunto permite observar la distribución del personal de las obras sociales en 2013.

PERSONAL OBRAS SOCIALES FF.AA. 2013							
OBRA SOCIAL	PERSONAL					MILITAR	TOTAL
	CIVIL				EFFECTIVOS		
	PLANTA						CIVIL Y MILITAR
	PERMANENTE	TRANSITORIA	OTROS	TOTAL			
IOSE	1172	628	84	1884	296	2180	
DIBA	353	2	530			885	
DIBPFA	202	251	17	470	191	661	
TOTAL						3726	

45 ARTÍCULO 1°.- El presente Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial es de aplicación para los trabajadores que fueran designados conforme al presente bajo el régimen de estabilidad prescripto por la Ley N° 25.164 y el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologado por Decreto N° 214/06, para quienes oportunamente fueron designados como personal permanente en los regímenes que fueron establecidos por la Ley N° 20.239 –Personal Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad- y por la Ley N° 17.409 –Personal Docente Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad- y para los trabajadores del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) incluidos los trabajadores permanentes del entonces Instituto de Obra Social del Ejército (IOSE), conforme a las plantas orgánicas y funcionales vigentes para los Colectivos mencionados.

Respecto del personal docente, la reciente creación de la Universidad de la Defensa (Ley N° 27015) seguramente generará novedades respecto de las relaciones laborales de este personal, aunque respetando los derechos adquiridos hasta el presente, de acuerdo a lo indicado por el artículo 5° de la ley.

Los casos de los ex Talleres Navales Dársena Norte, actual Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR), de la Fábrica Argentina de Aviones (FADEA) y de Fabricaciones Militares reúnen características específicas. La importancia de estas áreas es que se trata de organismos productivos, que forman parte de la tradición industrialista de las Fuerzas Armadas, que sufrieron el embate del proceso privatizador y en los últimos años fueron sucesivamente recuperados por decisión del Poder Ejecutivo.

En el caso de Tandano, su recuperación se produjo a través de la anulación de la privatización realizada a principios de la década de 1990⁴⁶ y actualmente forma parte del Complejo Industrial y Naval Argentino (CINAR). Allí rigen las normas del sector privado y se encuentra vigente un convenio colectivo firmado entre la empresa y el Sindicato de Trabajadores de Talleres y Astilleros Navales – SI.T.T.A.N.)⁴⁷.

Respecto de FADEA, esta recuperación se produce como resultado de la negociación entablada con la empresa Lockheed Martin que tenía la concesión de la empresa.⁴⁸ Sus trabajadores se rigen por un convenio colectivo en el marco de la ley 14250. Este convenio fue firmado con la Asociación Personal Técnico Aeronáutico cuando aún la empresa estaba concesionada y sin dar lugar a las entidades gremiales propias del sector público en el Ministerio de Defensa, en este caso, ATE y PECIFA⁴⁹. La importancia de esta observación radica en que, al tratarse de un área de antigua tradición dentro del ministerio de Defensa, estas entidades sindicales contaban con afiliados y dirigentes propios en la empresa.

Finalmente, en lo que hace a Fabricaciones Militares, es un área fuertemente afectada por el proceso de privatización que se encontraba en 2003 bajo la órbita del Ministerio de Economía para ser privatizada. Ese año pasó a la conducción del Ministerio de Planificación Federal y recientemente fue nuevamente ubicada bajo la órbita del Ministerio de Defensa. Por su parte, las relaciones laborales en Fabricaciones Militares se rigen por la Ley 24185 y el Decreto 214 de 2006, aunque con un régimen laboral propio.⁵⁰

Estos tres sectores serán analizados más en detalle en el apartado específico relacionado con el área productiva del ministerio de Defensa.

46 Decreto 315 de 2007.

47 Resolución N° 1226/2013 (Sría. de Trabajo – MTEySS).

48 La Ley 26.501 autoriza "... al Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Defensa, a ejercer la opción de compra de las acciones de Lockheed Martin Aircraft Argentina Sociedad Anónima, en los términos y condiciones previstos en el contrato 07 suscripto entre la República Argentina, Lockheed Martin Aircraft Argentina Sociedad Anónima, Lockheed Martin Aeronautics Service International y Alberto Osvaldo Buthet, de fecha 23 de octubre de 2007, y en su addenda de fecha 27 de noviembre de 2008."

El 17 de diciembre de 2009 se suscribió el Acuerdo Definitivo entre la REPUBLICA ARGENTINA, LOCKHEED MARTIN AERONAUTICS SERVICE INTERNATIONAL, ALBERTO OSVALDO BUTHET y LOCKHEED MARTIN AIRCRAFT ARGENTINA S.A. para la correspondiente transferencia de acciones.

49 MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. SUBSECRETARIA DE RELACIONES LABORALES. Resolución N° 86/2007. CCT N° 871/07 "E"

Sin embargo, existe información periodística que hace saber de la existencia de una nueva entidad gremial (Sindicato de Trabajadores Aeronáuticos de FADEA) que estaría negociando un nuevo convenio colectivo con la empresa, ya nacionalizada. Ver La Voz del Interior, 21 de julio de 2012.

50 Estatuto para el Personal Civil de Fabricaciones Militares. Aprobado por el Honorable Directorio en reunión del 20 de noviembre de 1975 según Resolución inserta en Acta N° 1641.

EL ROL DE LOS ACTORES

Desde otro punto de vista, es útil tomar algunas reflexiones y propuestas metodológicas que formulan Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano en el apartado inicial (“Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina”) del libro *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)* (2010)⁵¹ en el que proponen (p. 25 y stes.) prestar atención a dos aspectos que se consideran relevantes. Por un lado, “No personalizar al Estado” y por otro “Personalizar al Estado”.

El primer apartado recuerda la vieja cuestión de evitar suponer que las acciones estatales son de carácter unívoco y que debe asumirse que sus intervenciones, al decir de los autores, deben llevar a entender “...al Estado como un espacio polifónico en el que se relacionan y expresan grupos...” Entendemos ser fieles a esta propuesta, en el entendimiento, justamente, de que el proyecto busca dar cuenta de distintas perspectivas en torno al rol del Estado y a su vinculación con la sociedad.

Asimismo, “personalizar al Estado” como se propone en el segundo apartado invita a tener presente las personas o grupos reales que impulsaron una política asumiendo facetas o dimensiones abiertas (políticos, funcionarios, agentes, empleados, técnicos, consultores, etc.). Tomando estos aspectos cabe hacer referencia a que algunas de las figuras que fueron puestas a cargo del ministerio de Defensa entre 1983 y 2015 reúnen ampliamente las condiciones de quienes “personalizan el Estado” en el sentido de los autores citados. En este sentido, el esfuerzo inicial del Dr. Alfonsín designando a su mano derecha política, como informan algunos entrevistados (el caso de Raúl Borrás) plantea muy claramente la idea de que en ese momento específico, el ministerio debía estar conducido por un funcionario que garantizara las condiciones de alineamiento político con el presidente de modo tal de neutralizar los posibles desafíos de las fuerzas, más teniendo en cuenta que en ese momento dio inicio el proceso de juzgamiento de los responsables de los crímenes de la dictadura militar.

A su vez, a la muerte de Borrás, se insiste con un funcionario de plena confianza para el presidente como es el caso de Carranza quien, como señala otro entrevistado dada su competencia técnica en la problemática presupuestaria, su formación en el CONADE y su conocimiento acerca del planeamiento se transformó en un interlocutor calificado y difícil de confundir con las presiones presupuestarias de las fuerzas.

Quien terminó siendo uno de los ministros con mayor permanencia en el cargo, Horacio Jaunarena, accede a sus funciones en buena medida por el vínculo territorial con el ministro Borrás. En su obra señala que éste lo convocó a colaborar pese a formar parte de la oposición interna partidaria. Corresponde señalar que durante su gestión en la etapa alfonsinista (porque luego estuvo a cargo del ministerio durante el interinato del Dr. Duhalde) le correspondió enfrentar las sublevaciones de Semana Santa de 1987 y las siguientes, todas en el contexto de la resistencia de los cuadros militares al juzgamiento de los crímenes de la dictadura. Lo cierto es que su posición a partir de ese momento es vista por muchos como el ejemplo más claro de “ministro delegado de las fuerzas”. En buena medida su óptica tendió a poner atención en los reclamos de las fuerzas y no tanto en su subordinación (posición que fue profundizando con el tiempo).

Durante el gobierno del Dr. Menem se destacan tres ministros por su permanencia y por las acciones realizadas. Probablemente, el más significativo sea el ministro Oscar Cami-

51 BOHOSLAVSKY, ERNESTO Y SOPRANO, GERMÁN (eds.) (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires – Los Polvorines, Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento. 465 pp.

lión quien, como se señala más arriba, acepta asumir el ministerio dado que comparte los principios y objetivos de la gestión del presidente. su autobiografía es muy elocuente en este aspecto, asumiendo como propias las acciones impulsadas por el Poder Ejecutivo. Esta convicción lo lleva a resolver, por ejemplo, el tema pendiente del Cóndor II, más allá de que también venía impulsado por el entonces ministro de Economía Domingo Cavallo. Además, hace gala de su nula confraternidad con los jefes de las fuerzas, en una señal clara de que asume el rol de gobierno civil. Además, puso al frente de la Escuela de Defensa a un intelectual, el Dr. Gasió, que es muy reconocido por docentes que atravesaron diversas etapas de la escuela. Queda, sin embargo, envuelto en el juicio por la explosión de la Fábrica Militar de Río Tercero y en el tema del contrabando de armas.

Los casos de Antonio Erman González y Jorge Domínguez reúnen sus respectivas particularidades. El primero adhirió con absoluta lealtad al mandato del momento en cuanto a llevar a la práctica una amplia política de privatización. A su vez, Domínguez buscó construir un ámbito de poder en el ministerio, y de acuerdo con un entrevistado, ubicó a personas de su confianza en puestos clave de la administración.

Sin embargo, lo cierto es que, de acuerdo con lo señalado por Paula Canelo (2012) el ministerio de Defensa era una estructura de tercera línea o importancia en el despliegue administrativo del Estado. Como señalan varios entrevistados, el mandato principal consistía en mantener en calma a las fuerzas a través de distintos recursos (el más patético fue la aplicación de los indultos en 1990).

Las transformaciones encaradas en el Ministerio de Defensa en el periodo iniciado en 2003 no formaban parte visible de su programa electoral. En buena medida, el primer ministro de Defensa de ese periodo, el Dr. José Pampuro (ministro entre el 25 de mayo de 2003 y fines de 2005) no llevó adelante acciones que marcaran de manera significativa ninguna de las políticas que caracterizan a este periodo. Y si bien fue durante su gestión como ministro que se produjo el acto de retiro de los cuadros de Jorge Rafael Videla y de Reynaldo Bignone del Colegio Militar de la Nación, no se evidencia su protagonismo en esa circunstancia. Más aún, no hay duda de que era parte de un amplio acuerdo político entre el presidente Néstor Kirchner y el ex presidente interino Eduardo Duhalde y, como dice un comentario de La Nación, Pampuro era “los oídos de Duhalde con las Fuerzas Armadas”.

En cambio, a partir de la designación de la Dra. Nilda Garré como ministra de Defensa (noviembre de 2005), su trayectoria anterior la comprometía en una agenda de defensa que, si bien podría sintetizarse en el fortalecimiento del gobierno civil sobre las Fuerzas Armadas, incluyó un vasto repertorio de cuestiones como la activa política de derechos humanos, el impulso a las políticas de género, y la recuperación de la vieja prédica peronista acerca del rol productivo de las FF.AA. Por su parte, la designación de Arturo Puricelli (2010-2013) como ministro de Defensa pareció responder más a una decisión de articulación de intereses propiamente políticos (vínculos con un ex rival de la provincia de Santa Cruz y hasta ese momento responsable de Fabricaciones Militares, en la que no se había destacado especialmente) que a una continuidad de las políticas iniciadas en 2005. Ejemplo de esto es el caso del Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF) sobre el que se comentará más adelante y que había sido reorganizado durante la gestión de la ministra Garré, a través de un directorio con preeminencia civil, el que dio impulso a estrategias de créditos hipotecarios e incrementó la visibilidad del IAF. Durante la gestión de las autoridades designadas por el ministro Puricelli se atendió la “agenda” de la población beneficiaria, por ejemplo, a través de la generación de préstamos personales a muy bajo interés y poniendo en riesgo la rentabilidad del organismo, de acuerdo a señalamientos de autoridades posteriores.

A su vez, en esta etapa perdieron impulso las políticas iniciadas en la gestión anterior.

Finalmente, el cuarto ministro del ciclo 2003-2015 fue el ingeniero Agustín Rossi, para cuya designación parece haberse rescatado el objetivo de compromiso activo con las políticas impulsadas desde 2003, nuevamente en virtud de su trayectoria, destacada fundamentalmente en su desempeño como presidente del bloque de diputados del Frente para la Victoria. Esto se vio expresado en las políticas impulsadas que, en buena medida retomaron los ejes del periodo 2005-2010 e impulsaron la recuperación productiva a través de la transferencia al Ministerio de Defensa de la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares, la creación del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas y la creación de la Dirección Nacional de Ciberdefensa, así como el impulso a las políticas de derechos humanos y el esfuerzo en la puesta en marcha de la Universidad de la Defensa.

ANEXOS

Ministros de Defensa Nacional 1958 - 2015			
PRESIDENTE	MINISTRO	OBSERVACIONES	PERIODO
ARTURO FRONDIZI	Gabriel del Mazo,	Ingeniero – político Miembro de FORJA	1958
	Justo Policarpo Villar,	Abogado – político	6/1959-26/3/1962
	Rodolfo Martínez	Abogado PDC	26/3/1962 29/3/1962
JOSÉ MARÍA GUIDO (I)	Rodolfo Martínez		
	Ernesto J. Lanusse	Ing. Agrónomo Primo de Alejandro	29/3/1962-5/1962
	José Luis Cantilo	UCR	5/1962-8/1962
	Adolfo Lanús	Periodista La Prensa	8/1962-10/1962
	José M. Astigueta	Abogado Mtro. Ed. cm Onganía	10/1962- 12/10/1963
ARTURO ILLIA	Leopoldo Suárez	UCR (unionista lenicista) Tío de Facundo Suárez Lastra	1963-1966
JUAN CARLOS ONGANÍA (D)	Antonio R. Lanusse	Ingeniero Primo de Alejandro	28/6/1966 11/3/1967
	Emilio Federico van Peborgh	economista empresario IDEA	1967-1969
	José R. Cáceres Monié	Abogado Frondizista Hno. Gral. Jorge Esteban	1969-1972
ROBERTO LEVINGSTON (D)	José R. Cáceres Monié		
ALEJANDRO LANUSSE (D)	José R. Cáceres Monié		
	Eduardo Aguirre Obarrio	Abogado Defensor del dictador Anaya	1972-25/5/ 1973
HÉCTOR CÁMPORA	Ángel Federico Robledo		
RAÚL LASTIRI (I)	Ángel Federico Robledo	Abogado peronista	25/5 -1973 13/8/1974
JUAN PERÓN	Ángel Federico Robledo		
MARÍA ESTELA MARTÍNEZ DE PERÓN	Adolfo M. Savino	Se lo vincula a López Rega y a la Triple A	14/8/1974 11/7/1975
	Jorge E. Garrido	Escribano Fue escribano mayor de gobierno Vocero FF.AA.	7/1975-12/1975
	Tomás S. Vottero	Apologista guerra sucia	
	Ricardo C. Guardo	Odontólogo Peronista Creó CNU	22/1/76-4/3/76
	José A. Deheza	Abogado Yerno de Lonardi	12/3/76-24/3/76
JORG E VIDELA (D)	Brigadier José María Klix,		1976-1978
	Contralmirante David R. de la Riva		1978-1981
ROBERTO VIOLA (D)	Contralmirante Norberto Couto		1981
LEOPOLDO GALTIERI (D)	Amadeo Frugoli	Abogado PDMza Nula participación en recuperación de Malvinas	1981-1982
REYNALDO BIGNONE (D)	Julio J. Martínez Vivot	abogado	2/7/1982 10/12/1983
RAÚL ALFONSÍN	Raúl A. Borrás,	Periodista UCR Impulsó la reestructuración de las Fuerzas Armadas para dismantelar el aparato represivo de la dictadura. Someter a juicio a los responsables de la represión ilegal Reformó el Código de Justicia Militar para posibilitar el juzgamiento de los militares por juzgados comunes.	10/12/1983 25/5/1985

	Roque Carranza,	Ingeniero Economista UCR Antecedente bombas contra el peronismo Experto en planeamiento Juicio a las Juntas Falleció en el ejercicio del cargo	27/5/85-8/2/86
	Germán López	Químico UCR Instrucciones al fiscal general del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas antecedente de la Ley de Obediencia Debida sublevación de Semana Santa Renunció el 2 de junio de 1986 escándalo producido por el funcionamiento de una central de inteligencia paralela dirigida por uno de los custodios del presidente Alfonsín, Raúl Guglielminetti	9/2/1986 -2/6/1986
	José Horacio Jaunarena	Abogado trabajó en la Secretaría General de la Presidencia Durante un tramo de la dictadura de Videla fue subsecretario, primero, y secretario de Defensa Enfrentó las rebeliones de Aldo Rico en 1987 y 1988 y la de Mohamed Alí Seineldín en 1988. Al frente del Ministerio cuando el MTP atacó La Tablada en 1989. Leyes de Obediencia Debida y Punto Final Ley de Defensa	2/6/1986 - 8/7/ 1989
CARLOS MENEM	Ítalo Argentino Luder	Jurista Peronista Indultos	8/7/1989 26/1/1990
	Humberto Romero	Hijo de Julio Romero Privatizaciones Última rebelión militar (Seineldín) 3/12/90	26/1/1990-1/1991
	Guido di Tella	Ingeniero peronista	1/1991 –3/1991
	Antonio Erman González	Contador Privatizaciones Desactivación proyecto Cóndor Ley de Seguridad Procesado por la venta ilegal de	3/1991-9/12/1993

	Oscar Camilión	Ley de Servicio Militar Voluntario Concluye proyecto Cóndor Ver texto	9/12/1993- 7/8/1996
	Jorge Manuel Domínguez	Ley de Reestructuración de las FF.AA. Primer Libro Blanco 1999	7/8/1996 - 10/12/1999
FERNANDO DE LA RÚA	Ricardo López Murphy	Revisión de la Defensa 2001	10/12/1999 5/3/2001
	José Horacio Jaunarena		5/3/2001 - 23/12/2001
RAMÓN PUERTA (I)	José Horacio Jaunarena		
ADLFO RODRÍGUEZ SAA (I)	José María Vernet		23/12/2001- 30/12/2001
EDUARDO CAMAÑO			30/12/2001- 1/1/2002
EDUARDO DUHALDE (I)	José Horacio Jaunarena		1/1/2002 - 25/3/2003
NÉSTOR KIRCHNER	José Pampuro,	Agenda democrática Cuadros “descolgados”	25/5/2003- 11/2005
	Nilda Garré	Nuevo Sistema de Justicia Militar Reestructuración IAF IGN, SMN Recuperación FADEA TANDANOR	11/2005 - 10/12/2007
CRISTINA FERNÁNDEZ	Nilda Garré,	UNTREF: Especialización en Gestión de la Defensa	10/12/2007- 10/12/2010

Organización administrativa del Ministerio de Defensa

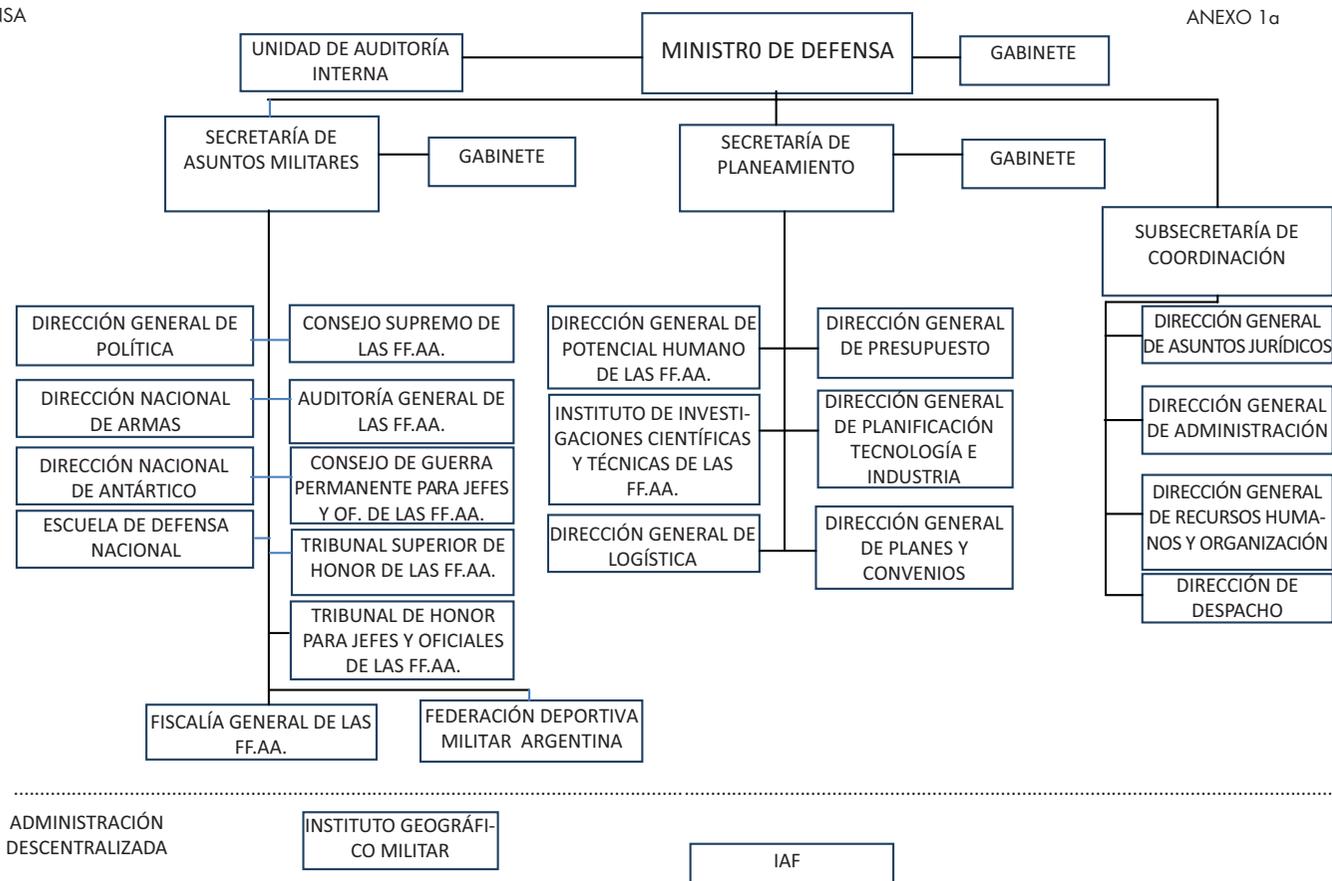
PRESIDENTE	MINISTRO DE DEFENSA	Unidad ministro	Secretaría	Subsecretaría	Dirección Nacional / General	Otras	Observaciones
Raúl Alfonsín	Raúl Borrás Carranza López Horacio Jaunarena	MINISTERIO DE DEFENSA. Decreto 15/1983		– Subsecretaría de Defensa			Decreto 42/83 designa a Horacio Jaunarena Subsecretario de Defensa Decreto 902/86 designa a H. Jaunarena Ministro de Defensa
				– Subsecretaría de Producción para la Defensa			
				– Subsecretaría de Programación y Control Presupuestario			
				– Subsecretaría de Asuntos Castrenses			
				Subsecretaría de Defensa.			
				Subsecretaría de Producción para la Defensa.			
				Subsecretaría de Planeamiento Técnico.			
						Ordenamiento del MD Derogado x 1426/91	
		Decreto 1455/90		Subsecretaría de Defensa.	Escuela de Defensa Nacional		
		Decreto 1455/90		Subsecretaría de Producción para la Defensa.	Temas defensa y organismos de disciplina militar		
			Subsecretaría de Producción para la Defensa.	Empresas FM			
			Subsecretaría de Planeamiento Técnico.	Gestión adm. Y rr.hh.			
		Decreto 1426/91 (BO 6/8/91)					Derogado x 652/92
		Decreto 1691/91	Secretaría de Defensa.				
			Secretaría de Producción para la Defensa				
	Antonio Erman González		Secretaría de Asuntos Militares	SS de Política y Estrategia			
					Subsecretaría de Asuntos Institucionales		

PRESIDENTE	MINISTRO DE DEFENSA	Unidad ministro	Secretaría	Subsecretaría	Dirección Nacional / General	Otras	Observaciones		
Carlos Menem	Antonio Erman González	Decreto 652/92		SS. De Investigaciones Científicas y Tecnológicas	Escuela de Defensa Nacional				
			Secretaría de Planeamiento	SS. de presupuesto y Administración					
				SS. de Reestructuración y Gestión Patrimonial					
				Secretaría General					
			Decreto 2125/92						Estructura EDENA Derogado x 1227/96
			Decreto 1041/95	Secretaría de Asuntos Militares					Deroga 652/92
		Secretaría de Planeamiento						Derogado por 1227/96	
		Secretaría General							
					Secretaría de Reconversión de las Fuerzas Armadas	Subsecretaría de Programación			Art. 8°- Transformarse en el ámbito del MINISTERIO DE DEFENSA:
					Secretaría de Asuntos Militares	Subsecretaría de Política y Estrategia			- la Secretaría de Planeamiento en Secretaría de Reconversión de las Fuerzas Armadas.
		Decreto 660/96 (no es exclusivo del MD)					- de la Secretaría de Planeamiento, la Subsecretaría de Patrimonio para la Defensa en Subsecretaría de Programación. Art. 9°- Transfiérense del ámbito del MINISTERIO DE DEFENSA al MINISTERIO DEL INTERIOR.		

PRESIDENTE	MINISTRO DE DEFENSA	Unidad ministro	Secretaría	Subsecretaría	Dirección Nacional / General	Otras	Observaciones
	Jorge Domínguez	ES EL DE 2ª REFORMA DEL E.	Subsecretaría de Administración y Asuntos Institucionales				<p>- la Prefectura Naval Argentina, la Gendarmería Nacional y la Dirección Nacional de Defensa Civil.</p> <p>Art. 10.- Fusiónanse en el ámbito del MINISTERIO DE DEFENSA:</p> <p>- la Subsecretaría de Presupuesto y Administración y la Subsecretaría de Asuntos Institucionales en la Subsecretaría de Administración y Asuntos Institucionales.</p>
			Sec. de Asuntos Militares		Escuela de Defensa Nacional	<p>Consejo Supremo de las FF.AA.</p> <p>Auditoría General de las FF.AA.</p> <p>Consejo de Guerra Permanente para Jefes y Oficiales de las FF.AA.</p> <p>Tribunal Superior de Honor de las FF.AA.</p> <p>Tribunal de Honor para Jefes y Oficiales</p> <p>Fiscalía General de las FF.AA.</p> <p>Federación Deportiva Militar Argentina</p> <p>IGM</p>	<p>Deroga 1041/95 y 2125/92</p> <p>El Ministerio ha sido reestructurado por decreto N° 1.277 del Poder Ejecutivo Nacional, del 7 de noviembre de 1996. Su estructura se reformuló:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Adecuando sus funciones * Agrupando actividades * Eliminando superposiciones * Jerarquizando la estructura de mandos

PRESIDENTE	MINISTRO DE DEFENSA	Unidad ministro	Secretaría	Subsecretaría	Dirección Nacional / General	Otras	Observaciones
		1996 Min. de Defensa Decreto N° 1.277 /1996		Ssec. de Política y Estrategia	DG de Política DG de Logística CITEFA DN del Antártico		* Eliminando una Secretaría de Estado, una Subsecretaría y seis Direcciones Generales y reduciendo en un 30% el número de agentes.
			Sec. de Planeamiento y Reversión		DG de Planeamiento DG de Coordinación de la Reversión	IAF	
				Ssec. de Gestión Administrativa y Financiera	DG de Administración DG de Recursos Humanos		
				Ssec. de Coordinación Técnica	DG de Asuntos Jurídicos DG de Secretaría General D de Sumarios RENAR		
				SUBSECRETARIA DE COORDINACION			
		Decreto N° 20/99 XIII – MINISTERIO DE DEFENSA:	SECRETARIA DE PLANEAMIENTO				
			SECRETARIA DE ASUNTOS MILITARES				
			Sec. de Asuntos Militares		DG de Política RENAR DG del Antártico	Consejo Supremo de las FF.A.A. Auditoría General de las FF.AA. Consejo de Guerra Permanente para Jefes y Oficiales de las FF.AA. Tribunal Superior de Honor de las FF.AA.	

PRESIDENTE	MINISTRO DE DEFENSA	Unidad ministro	Secretaría	Subsecretaría	Dirección Nacional / General	Otras	Observaciones
Fernando De La Rúa	Ricardo López Murphy	Dto. 134/2000			Escuela de Defensa Nacional	Tribunal de Honor para Jefes y Oficiales Fiscalía General de las FF-AA. Federación Deportiva Militar Argentina	
			Sec. de Planeamiento		DG de Potencial Humano de las FFAA DG de Presupuesto DG de Logística DG de Planificación Tecnológica Industrial DG de Planes y Convenios Centro de Investigaciones Técnicas de las Fuerzas Armadas	IGM IAF	
				SSec . de Coordinación	DG de Administración DG de Recursos Humanos y Organización DG de Asuntos Jurídicos D de Despacho		



ANEXO 1b

Empresas y participaciones accionarias dependientes del Ministerio de Defensa.

Sociedades Anónimas con participación mayoritaria.

EDCADASSA

SISTEVAL S.A.

Sociedades Anónimas con participación minoritaria.

INTERBAIRES S.A.

SATECNA S.A.

INTERCARGO S.A.

TANDANOR S.A.

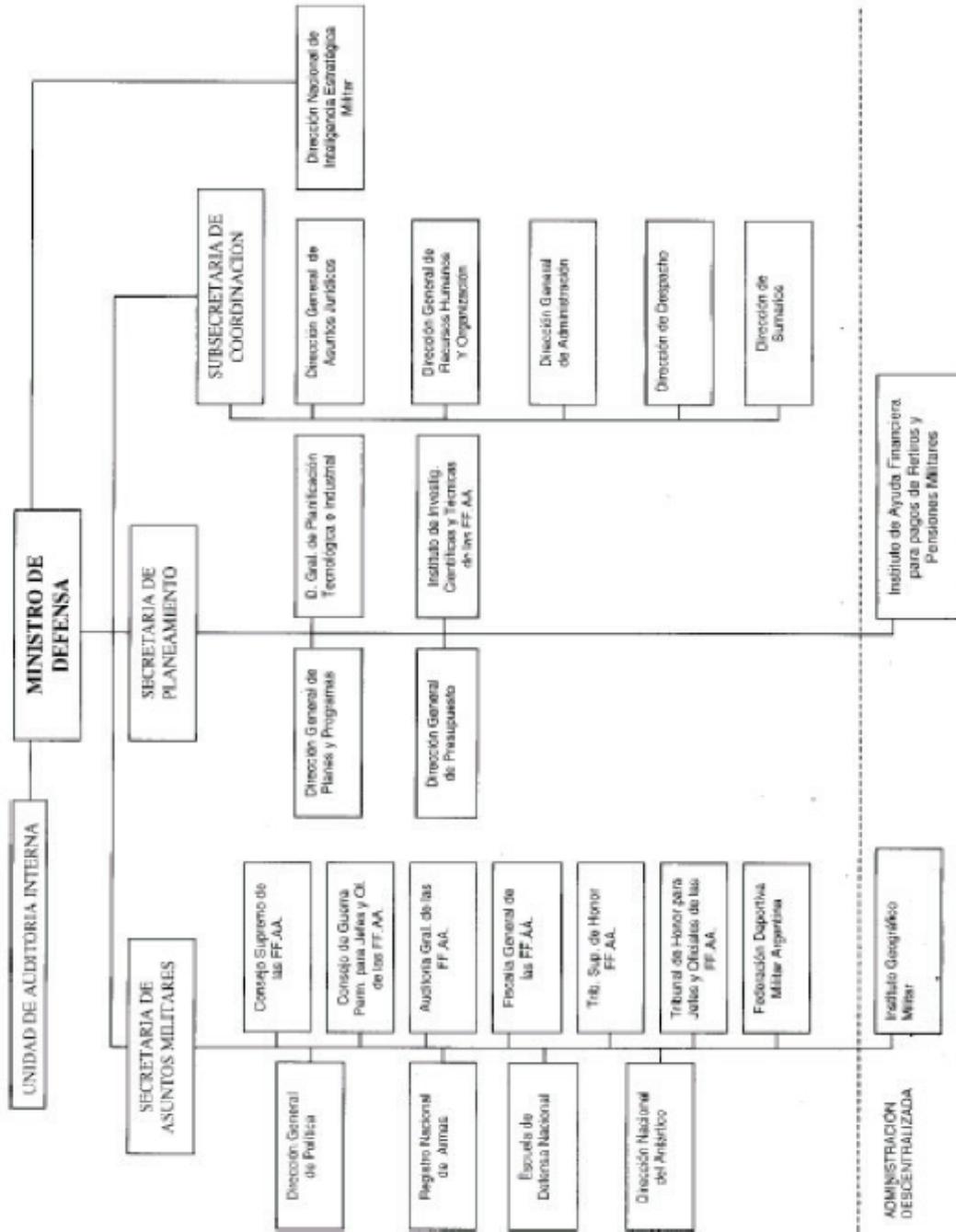
Empresa 100% del Estado Nacional

CONSTRUCCION DE VIVIENDAS PARA LA ARMADA (COVIARA).

Fuente: servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/62280/norma.htm (obtenido 29/09/19)

PRESIDENTE	MINISTRO DE DEFENSA	Unidad ministro	Secretaría	Subsecretaría	Dirección Nacional / General	Otras	Observaciones	
Eduardo Duhalde	José Jaunarena	2002	Sec. de Asuntos Militares					
		Min. de Defensa	Sec. de Planeamiento					
		Dto. 357/02 (xv)		SSec. de Coordinación				
			Sec. de Asuntos Militares		DG de Política RENAR DG del Antártico Escuela de Defensa Nacional	Consejo Supremo de las FF.AA. Auditoría General de las FF.AA. Consejo de Guerra Permanente para Jefes y Oficiales de las FF.AA. Tribunal Superior de Honor de las FF.AA. Tribunal de Honor para Jefes y Oficiales Fiscalía General de las FF.AA. Federación Deportiva Militar Argentina		
		D.A. 21/02	Sec. de Planeamiento		DG de Presupuesto DG de Planificación Tecnológica Industrial DG de Planes y Programas Centro de Investigaciones Técnicas de las Fuerzas Armadas	IGM IAF		

PRESIDENTE	MINISTRO DE DEFENSA	Unidad ministro	Secretaría	Subsecretaría	Dirección Nacional / General	Otras	Observaciones
				SSec. de Co ordinación	DG de Administración DG de Recursos Humanos y Organización DG de Asuntos Jurídicos D de Despacho D de Sumarios		
					DN de inteligencia Estratégica Militar		



PRESIDENTE	MINISTRO DE DEFENSA	Unidad ministro	Secretaría	Subsecretaría	Dirección Nacional / General	Otras	Observaciones			
		Empresas y participaciones accionarias dependientes del Ministerio de Defensa. Sociedades Anónimas con participación mayoritaria. EDCADASSA Sociedades Anónimas con participación minoritaria. INTERBAIRES S.A. SATECNA S.A. (e.l.) INTERCARGO S.A. TANDANOR S.A. Empresa 100% del Estado Nacional CONSTRUCCION DE VIVIENDA PARA LA ARMADA (CO VIARA).								
		Dto. 2365/2002					Objetivos: informática a Planeamiento Personal Militar y Civil a SS Coord.			
		Dto. 207/2003	Sec. de Asuntos Militares	SSec. de Asuntos Técnicos Militares	Transfiere Antártico a RR.EE.					
		Dto. 1336/2003	Sec. de Planeamiento	SSec. de Fortalecimiento Institucional						
				SSec. de Coordinación						

PRESIDENTE	MINISTRO DE DEFENSA	Unidad ministro	Secretaría	Subsecretaría	Dirección Nacional / General	Otras	Observaciones
Néstor Kirchner	José Pampuro		Sec. de Asuntos Militares	Ssec. de Asuntos Técnicos Militares	DG de Política	RENAR	
			Sec. de Planeamiento	Ssec. de Fortalecimiento Institucional	DG de Presupuesto DG de Planificación Tecnológica Industrial DG de Planes y Convenios Centro de Investigaciones Técnicas de las Fuerzas Armadas		
				Ssec. de Coordinación	DG de Administración DG de Recursos Humanos y Organización DG de Asuntos Jurídicos D de Despacho D de Sumarios		
					DN de Inteligencia Estratégica Militar		
		Dto. 1023/06				Transfiere RENAR a Interior (después va a Seguridad)	
		Dto. N° 1648/06				Crea D Comunicación Social DN Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	

PRESIDENTE	MINISTRO DE DEFENSA	Unidad ministro	Secretaría	Subsecretaría	Dirección Nacional / General	Otras	Observaciones
	<p>Nilda Garré</p>						
		<p>Decretos 1689/2006 y 1432/2007</p>				<p>Transferencia SMN a MID SP</p>	<p>S</p>
		<p>Dto. N° 788/07</p>	<p>Subsecretaría de Asuntos Militares</p>	<p>Subsecretaría de Coordinación</p> <p>Subsecretaría de Asuntos Técnicos Militares</p> <p>Subsecretaría de Formación</p>		<p>Actualización Áreas. Crea Secretaría Asuntos Internacionales Defensa</p>	

PRESIDENTE	MINISTRO DE DEFENSA	Unidad ministro	Secretaría	Subsecretaría	Dirección Nacional / General	Otras	Observaciones
			Secretaría de Planeamiento	Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa de la Defensa			Art. 7º — Transfiérense a la órbita de la SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO el SERVICIO DE HIDROGRAFIA NAVAL, dependiente del ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA y el INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR, organismo descentralizado actualmente bajo la órbita de la SECRETARÍA DE ASUNTOS MILITARES y fíjase un plazo de CIENTO OCHENTA (180) días para su reestructuración.
				Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa de la Defensa			
				Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica			Art. 8º— Sustitúyese la denominación del INSTITUTO DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Y TECNICAS DE LAS FUERZAS ARMADAS por el de INSTITUTO DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Y TECNICAS PARA LA DEFENSA.

PRESIDENTE	MINISTRO DE DEFENSA	Unidad ministro	Secretaría	Subsecretaría	Dirección Nacional / General	Otras	Observaciones
			Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa				
		(agosto 2008) Ley 26394. Nuevo régimen de disciplina militar. Disuelve órganos de justicia militar excepto Auditoría General de las FF.AA.					
Cristina Fernández		2010 Dto. 1451/08	Sec. de Estrategia y Asuntos Militares	Ssec. de Formación	DN de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario		
				Ssec. de Planeamiento Estratégico y Política Militar	DG de Planeamiento y Estrategia DG de Asuntos Militares		
		2010 Dto. 1451/08	Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa	////	DG de Contralor de Material de Defensa DG de Cooperación para Mantenimiento de la Paz		
				Ssec. de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa Servicio de Hidrografía Naval		
		2010 Dto. 1451/08			DG de Inmuebles e Infraestructura DG de Inversiones		

PRESIDENTE	MINISTRO DE DEFENSA	Unidad ministro	Secretaría	Subsecretaría	Dirección Nacional / General	Otras	Observaciones	
			Sec. de Planeamiento	Ssec. de Planificación Logística y Operativa	DG de Normalización y Certificación Técnica DG de Presupuesto			
				////	DG de Planificación Industrial y Servicios			
				////	DG de Servicio Logístico de la Defensa			
				///	IAF IGN SMIN			
				Ssec. de Coordinación	DG de Administración DG de Recursos Humanos DG de Asuntos Jurídicos D de Despacho D de Sumarios D de Informática			
			///	///	DN de Inteligencia Estratégica Militar			
			///	///	D de Comunicación Social			
		Empresas y participaciones accionarias dependientes del Ministerio de Defensa. Sociedades Anónimas con participación mayoritaria. EDCA DASSA TANDANOR S.A.						

PRESIDENTE	MINISTRO DE DEFENSA	Unidad ministro	Secretaría	Subsecretaría	Dirección Nacional / General	Otras	Observaciones			
		Sociedades Anónimas con participación minoritaria. INTERBAIRES S.A. SATECNA S.A. (e.l.) INTERCARGO S.A. Empresa 100% del Estado Nacional CONSTRUCCION DE VIVIENDA PARA LA ARMADA (COVIARA).		SUBSECRETARIA DE COORDINACION ADMINISTRATIVA - SUBSECRETARIA DE FORMACION - SUBSECRETARIA DE PLANEAMIENTO ESTRATEGICO Y POLITICA MILITAR - SUBSECRETARIA DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE LA DEFENSA - SUBSECRETARIA DE GESTION DE MEDIOS Y DE PLANIFICACION PRESUPUESTARIA Y OPERATIVA PARA LA DEFENSA - SUBSECRETARIA DE INVESTIGACION, DESARROLLO Y PRODUCCION PARA LA DEFENSA						
		Decreto Nº 636 del 31 de mayo de 2013 XIV. MINISTERIO DE DEFENSA	SECRETARIA DE ESTRATEGIA Y ASUNTOS MILITARES SECRETARIA DE CIENCIA, TECNOLOGIA Y PRODUCCION PARA LA DEFENSA							
					DIRECCIÓN GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES					

PRESIDENTE	MINISTRO DE DEFENSA	Unidad ministro	Secretaría	Subsecretaría	Dirección Nacional / General	Otras	Observaciones
			SECRETARIA DE COORDINACION MILITAR DE ASISTENCIA EN EMERGENCIAS.	SUBSECRETARIA DE COORDINACION EJECUTIVA EN EMERGENCIAS - SUBSECRETARIA DE PLANEAMIENTO PARA LA ASISTENCIA EN EMERGENCIAS.			
		Decreto N° 637, de fecha 31 de Mayo de 2013,	Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas - IOSFA				
			Estrategia y Asuntos Militares	Formación	DG de Instituto Universitario de las FFAA Escuela de Defensa Nacional		
		Planeamiento Estratégico y Política Militar		DG Asuntos Militares DG Planeamiento y Estrategia			
		Asuntos Internacionales de la Defensa		DG Contralor de Material de Defensa DG Cooperación para el Mantenimiento de la Paz DG Política Internacional de Defensa			
		///		DN Derecho Humanos y del Derecho Internacional Humanitario			

PRESIDENTE	MINISTRO DE DEFENSA	Unidad ministro	Secretaría	Subsecretaría	Dirección Nacional / General	Otras	Observaciones
	Agustín Rossi	31/10/2014 Dto. 1956/14	Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa	Investigación, Desarrollo y Producción para la Defensa	DN Ciencia y Tecnología DN Planificación y Política Industrial Inst. de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa Servicio de Hidrografía Naval		
				Gestión de Medios y Planificación Presupuestaria y operativa de la Defensa	DN Normalización y Certificación Técnica DN Inversiones DN Inmuebles e Infraestructura DN Presupuesto		
				Servicio Logístico de la Defensa	DN Logística DG Administración para la Logística		
			Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias	Coordinación Ejecutiva en Emergencias	DN Articulación para Respuestas de Emergencias y Relación con la Comunidad DG Logística para la Asistencia en Emergencias DN Cooperación para Rehabilitación y Reconstrucción		

PRESIDENTE	MINISTRO DE DEFENSA	Unidad ministro	Secretaría	Subsecretaría	Dirección Nacional / General	Otras	Observaciones
				Planeamiento para la Asistencia en Emergencias	DN Capacitación y Entrenamiento para la Emergencia DN Información para el Análisis y la Gestión de Riesgos DN Planeamiento Estratégico de la Respuesta a Emergencias		
			///	SSec. de Coordinación Administrativa	DG de Administración DG de Recursos Humanos DG de Asuntos Jurídicos D de Despacho D de Sumarios		
			///	///	DG Ciberdefensa DN de inteligencia Estratégica Militar		
		Ley 27.015 Diciembre 02 de 2014	Universidad de la Defensa Nacional.				

Fuente: libro blanco de la Defensa 2015. Evolución de las instancias técnico-políticas del Ministerio de Defensa (2000-2014) -administración central- (pp. 68-69) y revisión propia.

AREAS SELECCIONADAS

ESCUELA DE DEFENSA NACIONAL

INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL

INSTITUTO DE AYUDA FINANCIERA PARA EL PAGO DE RETIROS Y PENSIONES MILITARES

EL SECTOR PRODUCTIVO DE LA DEFENSA

LA ESCUELA DE DEFENSA NACIONAL (EDENA)

La selección de la Escuela de Defensa como uno de los núcleos organizacionales propuestos en este proyecto, responde a una combinación de factores. Por una parte, es un ámbito tradicional de la jurisdicción, ya que, como se verá, fue creada en 1950. En segundo lugar, se trata de un área que forma parte de la administración central del ministerio de Defensa, aunque, como se verá también, será incluida en un programa presupuestario específico, correspondiente a la finalidad Educación. En tercer término, esa transformación presupuestaria se da en el contexto de expansión del gobierno civil, en este caso, respecto de las áreas de educación, lo que persigue una resignificación del rol de la Escuela. Finalmente, la EDENA fue asumiendo desafíos académicos en el contexto de los cambios nacionales (Maestría en Defensa Nacional, Especialización en Gestión para la Defensa y Universidad de la Defensa Nacional). La pregunta que se tratará de atender en este apartado es en qué medida la EDENA produjo cambios organizacionales con relación a las transformaciones producidas y si se trata de una referencia en la formación en la temática de la defensa nacional.

La Escuela Nacional de Guerra es una creación del General Perón en 1950, a través de la Ley 13234 (Decreto 28525) con el objetivo de acercar la problemática de la Defensa Nacional a sectores de la ciudadanía, en particular funcionarios públicos que no formaban parte específica de las Fuerzas Armadas. Estaba vinculada a la idea de integralidad del concepto de Defensa Nacional. Desde el momento de creación se explicita el objetivo de acercar la problemática de la defensa a sectores más amplios de la ciudadanía que no tenían contacto con el área.

Años más tarde, por el Decreto N° 866 del 24 de diciembre de 1973, la Escuela Nacional de Guerra cambia su nombre por Escuela de Defensa Nacional. Este cambio de nombre da cuenta también de la transformación del concepto desde la década de 1950 a principios de la década del 70, ambas acciones a cargo del mismo general Perón.

Al decir del Gral. Aníbal Laiño, director de la Escuela ente el 2000 y el 2011 (el director de trayectoria más extensa en el cargo a partir de 1983), "La Escuela de Defensa Nacional (EDENA), formó parte de un conjunto de medidas a fines de la década del 40, referidas a la Defensa que se instrumentan de parte del gobierno nacional, esas medidas fueron la promulgación de la primera ley de Defensa Nacional que estaba inspirada en el concepto de "Nación en Armas", la creación del Estado Mayor de Coordinación que posteriormente fue denominado Estado Mayor Conjunto, la creación del Ministerio de Defensa y por último la creación de esta Escuela." La Escuela apuntó desde sus inicios a la formación de civiles que nutrieran la estructura de gobierno y formulación de políticas del Ministerio de Defensa, relacionados con la defensa.⁵²

En 1952 inició el Curso Superior en Defensa Nacional. De acuerdo con la información de la Escuela, desde su creación, el Curso Superior se ha constituido en un espacio de referencia académica regional en Defensa Nacional en donde se han formado estudiantes de Argentina, América, Asia, Europa y África. El Curso Superior en Defensa Nacional es no arancelado y su duración es de un año. Sus objetivos se centran en "Capacitar a miembros y representantes de la actividad pública o privada, interesados en cuestiones de Estado y Políticas Públicas, con el fin de brindarles los conocimientos de Defensa Nacional que les permitan conocer los diversos sistemas que conforman el área, sensibilizándolos sobre esta responsabilidad ciudadana."

⁵² Entrevista al Director de la Escuela de Defensa Nacional, General del Ejército Argentino (r) Anibal Laiño. Buenos aires – diciembre 2010

Durante la última dictadura la Escuela de Defensa figura como un organismo fuera de nivel, y sus docentes, como ocurre en esa época con las decisiones tomadas en la jurisdicción, son designados por actos administrativos de carácter secreto. El Decreto (secreto) 415/79 permite identificar algunas cuestiones respecto del personal contratado para el dictado de los cursos de la Escuela de Defensa Nacional. En primer lugar, que su régimen laboral estaba regido por el del Personal Docente Civil de las Fuerzas Armadas (lo que siguió ocurriendo), que suponía gozar de los beneficios correspondientes a estos docentes (licencias, viáticos de corresponder, ajuste salarial de acuerdo con dicho régimen). Finalmente, que los docentes eran alcanzados por normas de secreto en cuanto a que los temas expuestos en la escuela no podían ser divulgados en otros ámbitos.

.....-----
SEGUNDA: EL CONTRATADO queda obligado a mantener el debido secreto de los -
asuntos que en razón de sus servicios tenga conocimiento, obligación que no
cesa con la expiración del contrato. Asimismo, el CONTRATADO se abstendrá -
de enseñar o exponer en ningún Instituto privado de enseñanza, sobre asun -
tos cuyo conocimiento derive de su actividad como docente en la ESCUELA DE-
DEFENSA NACIONAL.-----

Algunos de los entrevistados identifican en dicha etapa a la EDENA como un ámbito de producción de las ideas del Terrorismo de Estado, destacando la presencia de militares en actividad en la conducción del organismo.

En el apartado específico del ministerio de Defensa se hizo referencia a que la política educativa durante el gobierno del Dr. Alfonsín buscó caminos de acercamiento del personal militar hacia el mundo civil, por ejemplo, a través de la vinculación con instituciones universitarias para la formación de los oficiales. Como se señala, esta estrategia solo logró algún modesto avance por los vínculos entre la Armada y la Universidad de La Plata, sin alcanzar otros resultados significativos.

El Dr. Alfonsín designó al frente de la EDENA a Rubén Blanco, un dirigente radical de trayectoria en el partido, en una muestra de la voluntad del primer gobierno post dictadura de ejercer el control civil sobre las áreas de defensa. Como se ha señalado en el capítulo propio del ministerio, tanto el contexto de la situación económica nacional como la feroz resistencia de los responsables de los delitos de lesa humanidad y de sus camaradas (como es el ejemplo de Aldo Rico) pusieron límites a estos objetivos.

Rosendo Fraga⁵³ en una nota publicada en La Nación se refiere a Blanco, en el contexto del debate sobre el ejercicio concreto de la autoridad civil en ciertos cargos militares. Sostiene que, si bien la EDENA puede ser conducida por un civil, y cita ejemplos a su entender satisfactorios en ese sentido, no cabe el mismo concepto para la conducción de institutos específicamente militares.

"Nada impide -decía Rosendo Fraga- por ejemplo, que un civil sea director de la Escuela de Defensa Nacional, cargo que actualmente desempeña con probada eficacia el general retirado Aníbal Laiño. Tan es así que un civil estuvo a cargo de la misma en el gobierno de Alfonsín, -Rubén Blanco,- y también lo estuvieron en el de Menem, José Giménez Reborá y Guillermo Gasió-, entre otros."

Por otra parte, el diario La Nación en ocasión del fallecimiento de Rubén Blanco, destaca que "Con el retorno de la democracia, Blanco fue convocado por el entonces presidente

53 (<http://www.lanacion.com.ar/546433-una-propuesta-que-debe-tomarse-con-precaucion>, 18/11/03, tomado 13/9/16)

Raúl Alfonsín para conducir la Escuela de Defensa Nacional, y se convirtió en el primer civil en ocupar ese puesto, desde el cual adaptó la currícula a la nueva misión de las Fuerzas Armadas.”⁵⁴

En la década de 1990 la escuela hace suyas algunas de las novedades incorporadas por la Ley de Educación Superior, y que se difunden en el sistema educativo público en su conjunto, entre las que se destaca la creación de unidades de formación académica de postgrado. En ese marco, se crea la Maestría en Defensa Nacional. De acuerdo con la Resolución N°: 615/10 de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), de reacreditación de la carrera, ésta

“...ha sido evaluada anteriormente por la CONEAU y resultó acreditada mediante Resolución N° 227/00. En dicha oportunidad se recomendó incrementar la dedicación horaria de los docentes con la finalidad de consolidar un cuerpo estable, a fin de formar grupos de investigación; designar profesores de la especialidad que posean títulos equivalentes al que otorga la carrera; incrementar la actividad de investigación y la realización de publicaciones; promover vínculos con organismos gubernamentales y no gubernamentales dentro del país.”

Esta misma resolución puntualiza que la carrera de Maestría en Defensa Nacional, del Instituto de Enseñanza Superior del Ejército (IESE), Escuela de Defensa Nacional, se dicta desde 1992. Véase en este aspecto, que la vinculación institucional corresponde al IESE, instancia académica superior contemplada por la Ley de Educación Superior, mientras que la EDENA por sí sola no forma parte del conglomerado de la educación superior.

De acuerdo con lo informado por Soprano (2015) esta situación se origina en lo siguiente:

“El Instituto de Enseñanza Superior del Ejército se creó por Resolución del Ministerio de Educación y Justicia N°2024 de 1990 y el Instituto de Estudios Navales y Marítimos por Resolución N°1503 de 1991. El Instituto Universitario Aeronáutico destaca como parte de su historia institucional sus orígenes en el Instituto Aerotécnico y en la Escuela de Ingeniería Aeronáutica creados en 1948 y su ulterior reorganización en el año 1971. [Todas ellas se ampararon en el artículo 16° de la ley 17778, referida a universidades provinciales.]

Con la sanción de la Ley de Educación Superior de 1995, los IUFFAA confirmaron su estatus como Institutos Universitarios, pues el artículo 77° definía: “Las instituciones constituidas conforme al régimen del artículo 16° de la ley 17778 quedan por esta ley categorizadas como institutos universitarios, establecerán su sistema de gobierno conforme a sus propios regímenes institucionales, no siéndoles de aplicación las normas sobre autonomía y sobre gobierno de las instituciones universitarias nacionales que prevé la presente ley”.

Agrega, por su parte la resolución de la CONEAU, que “Los ingresantes a la carrera, desde el año 1998 hasta el año 2007, han sido 562. Los graduados desde el año 1997 han sido 35.” En cuanto a las recomendaciones, la CONEAU en 2010 indica:

- Se incrementen las actividades de investigación en la temática de la carrera y se promueva
- La participación de los alumnos en ellas, a fin de favorecer el proceso de formación y la elaboración de las tesis.
- Se implementen políticas destinadas a lograr que los alumnos se gradúen.
- Se actualice la bibliografía de los programas.
- Se incremente el equipamiento informático.

54 (tomado de <http://www.lanacion.com.ar/699490-fallecio-ruben-blanco-ex-embajador-en-el-vaticano>, 27/4/05, obtenido 13/9/16)

Al decir del General Laíño, "Lo que más ha influenciado en el plan curricular en materia de Defensa fueron los instrumentos normativos que fue promulgando la Nación, básicamente la ley de Defensa que salió el año 88, el Libro Blanco que salió con posterioridad y toda la agenda democrática relativos a la Defensa, a cobijo de todos esos instrumentos normativos avanza la formulación de lo que sería la Teoría de la Defensa. La Escuela no tiene ninguna actividad a la cual no puedan concurrir los alumnos extranjeros." Asimismo, subraya la importancia de que los alumnos nacionales sean preferentemente civiles.

Ambas líneas formativas, el Curso Superior y la Maestría, se dirigen tanto a personal militar como a personal civil, aunque, cabe señalar que en la práctica, estas instancias académicas no suponen una estrategia activa de formación de cuadros de la jurisdicción para su desarrollo y capacitación. Esta observación parece ser una de las carencias más relevantes del rol formativo de la EDENA.

Además de la creación de la Maestría en Defensa Nacional, la etapa comprendida en la década del 90 da lugar a una nueva estructura orgánica de la Escuela de Defensa Nacional (Decreto 2125/92)⁵⁵, que es de las pocas veces en que se presta atención específica a este organismo. En el decreto se afirma que la norma anteriormente vigente (Resolución N°475-MD del 29 de mayo de 1987 y sus modificatorias) no se adapta a las exigencias de la actividad académica que desarrolla la escuela.

En virtud de lo anterior, se sostiene que es necesario dotar a la EDENA de una estructura que incluya los niveles de planificación y programación, de investigación e informática y que prevea la pertinente incorporación orgánica del personal militar, aspectos que no estaban contemplados en la normativa precedente.

Así, se señala que es necesario modificar la planta de personal, a fin de facilitar la designación de personal militar, entre los que estará el Subdirector de la Escuela, que corresponderá a una fuerza, en forma rotativa cada dos años. Se regulan las categorías de equivalencia y las cantidades de personal militar que se desempeñarán en la Escuela de Defensa. Asimismo, se establece el número de horas cátedra que administrará la escuela, a la vez que se señala que sus docentes se rigen por las normas del Personal Docente Civil de las Fuerzas Armadas.

En su parte resolutive se reafirma el vínculo jerárquico con la Secretaría de Asuntos Militares, se formaliza el cargo de Subdirector, a ser desempeñado por un Oficial Superior en Actividad (rotativo por fuerza), se aprueba su planta de personal permanente, no permanente y transitorio, se autoriza a cubrir las vacantes y se reformula la distribución de cargos y horas cátedra.

El Anexo IIIa organiza la planta permanente de personal del Agrupamiento Administrativo, de acuerdo con el Decreto 1428/73 vigente en ese momento, en el que puede identificarse la distribución del personal militar en actividad, que alcanza a quince vacantes. El Anexo IIIb incorpora una vacante del agrupamiento profesional, mientras que el IIIc contempla las horas cátedra.

⁵⁵ Publicado en el Boletín Oficial el 26 de noviembre de 1992.

Anexo IIIa													
PLANTA PERMANENTE													
AGRUPAMIENTO ADMINISTRATIVO													
MINISTERIO DE DEFENSA													
SECRETARÍA DE ASUNTOS MILITARES													
ESCUELA DE DEFENSA NACIONAL													
ADMINISTRACIÓN CENTRAL													
CATEGORÍA	24	23	22	21	20	19	16	15	13	2/10	Subgrupo	Subtotal	TOTAL
UNIDAD													
ESCUELA DE DEFENSA NACIONAL	1	2	12	5	5	7	7	1	3	1		44	44
		<u>2</u>	<u>3</u>			<u>8</u>	<u>1</u>		<u>1</u>				
TOTAL	1	2	12	5	5	7	7	1	3	1		44	44

-Personal Militar en Actividad

Anexo III				
PLANTA PERMANENTE				
AGRUPAMIENTO ADMINISTRATIVO VO*			ESCALAFÓN DECRETO 1428	
MINISTERIO DE DEFENSA				
SECRETARÍA DE ASUNTOS MILITARES				
ESCUELA DE DEFENSA NACIONAL				
ADMINISTRACIÓN CENTRAL				
CATEGORÍA	13/2	Subtotal	TOTAL	
UNIDAD				
ESCUELA DE DEFENSA NACIONAL	1	1	1	
TOTAL	1	1	1	

*si bien dice AGRUPAMIENTO ADMINISTRATIVO (COPIA TEXTUAL) CORRESPONDERÍA AGRUPAMIENTO PROFESIONAL.

Anexo IIIb						
PLANTA PERMANENTE						
MINISTERIO DE DEFENSA						
SECRETARÍA DE ASUNTOS MILITARES						
ESCUELA DE DEFENSA NACIONAL						
ADMINISTRACIÓN CENTRAL						
TOTALES POR AGRUPAMIENTO	PLANTA PERMANENTE					GABI
UNIDAD	AGRUP. ADM.	AGRUP. PROF.	AGRUP. M Y P	AGRUP. S. G.	TOTAL	NETE
ESCUELA DE DEFENSA NACIONAL	44	1	---	---	45	
TOTAL	44	1	---	---	45	

Anexo IIIc									
JURISDICCIÓN: 1 – MINISTERIO DE DEFENSA 2 – SECRETARÍA DE ASUNTOS MILITARES 3 – ORGANISMO ESCUELA DE DEFENSA NACIONAL 4 – IMPUTACIÓN PRESUPUESTARIA: Finalidad 2 – Función 50 – Jurisdicción 45 - Programa 003 – Carácter 0 – Servicio Administrativo 370- Inciso 11 – Partida Principal 1120									
PLANTA NO PERMANENTE DE PERSONAL TRANSITORIO PARA EL EJERCICIO 1992									
ESTRUC- TURA D.T.O. Nº	UNI- DAD ORGÁ- NICA	SITUA- CIÓN DE REVISTA	FUNCIÓN Y DESCRIP- CIÓN DE TAREAS	REMUNE- RACIÓN HORAS CÁTEDRA SEMANA- LES	CATEGORÍA EQUIVALENTE		CANTI- DAD DE HORAS	PERIODO PREVISTO DE COBERTURA	
					DTO. Nº 1428/ 73	ESCA- LAFÓN PROPIO		DESDE	HASTA
		Transitorio	Docente Universitario	ENE 92	-	-	2700	01-03- 92	31-12- 92
			Cursos de Defensa Nacional	20,88					

(*) La remuneración por hora cátedra está fijada al mes de Enero de 1992 y es la que corresponde al Profesor Titular de Nivel Universitario de la categoría de revista en el régimen para el Docente Civil de las Fuerzas Armadas sin antigüedad, y será ajustada de acuerdo con las pautas salariales que para el sector público dicte el Poder Ejecutivo Nacional. Corresponde 47,45 índice docente. Valor índice 1 = \$0,44 (al 01-01-92)

				ANEXO IVa	21+ 3	
					20+ 4	
					19+ 5	
					18+ 1	
					15- 1	
					10- 1	
					CANTIDAD DE CARGOS + 24	
					1120 - PERSONAL NO PERMANENTE	
					998 - PERSONAL CONTRATADO	
					999 - PERSONAL SIN DISCRIMINAR	2700
					CANTIDAD DE HORAS DE CATEDRA ANUALES	2700
					1110 - PLANTA PERMANENTE	
					200 PERSONAL CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL	
					23+ 2	
					22+ 11	
					TOTAL DE CARGOS	+ 24
					TOTAL DE HORAS DE CATEDRA ANUALES	2700

Anexo IVb						
PLANILLA COMPARATIVA DE CATEGORÍAS FINANCIADAS						
MINISTERIO DE DEFENSA						
SECRETARÍA DE ASUNTOS MILITARES						
ESCUELA DE DEFENSA NACIONAL						
ADMINISTRACIÓN CENTRAL						
ESCALAFÓN	ANTERIOR		CATEGORÍA	CANTIDAD	CARGOS OCUPADOS AL 04-03-90	ACTUAL
	NORMA ESTRUCTURAL					
DECRETO Nº 1428/73	Resolución del Ministerio de Defensa Nº 475/87	24	24	1	1	1
	modificada por Resoluciones Conjuntas del Ministro de Defensa y del Secretario de la Función Pública de la Presidencia de la Nación Nos. 176/87 y 131/88	23	23	-	-	2
		22	22	2	2	13
		21	21	2	2	5
		20	20	1	1	5
		19	19	2	2	7
		16	16	6	6	7
		15	15	2	2	1
		13	13	3	3	3
	10	10	2	2	1	
TOTAL				21	21	45

Este último anexo (IVb) da cuenta del significativo crecimiento de las vacantes de personal civil asignadas a la EDENA, que pasa de contar con 21 agentes a más que duplicar esta cantidad, con 45. Es notable, además, que el grueso de las nuevas vacantes se genera en la categoría 22, un nivel alto del escalafón Dto. 1428/73.

En la estructura aprobada durante la gestión de Oscar Camilión (Decreto 1041/95), que expresa entre sus considerandos la inclusión de las reconsideraciones surgidas de la aplicación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, es llamativa la existencia de una Dirección de Política Educativa, que no queda claro si se superpone con la Escuela de Defensa Nacional. Sin embargo, cabe señalar que tanto el Decreto 2125/92 como el Decreto 1045/95 fueron derogados por el Decreto 1227/96.

Durante la gestión de López Murphy al frente del ministerio de Defensa se elaboró el documento, ya citado *Argentina. Revisión de la Defensa 2001*. Contiene un capítulo específico sobre los recursos humanos (Al resguardo de nuestros Recursos Humanos) e incluye un "Programa de Reestructuración Educativa". Este programa mantiene las líneas propuestas en el Libro Blanco anterior y lo establecido por la Ley 24948, pero incorpora como novedad el objetivo de crear "...una Universidad de la Defensa, dependiente de la Secretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa y del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas." Esta universidad permitiría eliminar redundancias, ajustar los planes de estudio al Sistema Educativo Nacional, lograr un mejor aprovechamiento de los espacios físicos, y "Asimismo la posibilidad de constituir una Universidad de la Defensa, abierta a la sociedad, facilitará aún más la integración existente entre nuestras Fuerzas Armadas y el resto de la sociedad educativa y permitirá incrementar convenios e intercambios de capacitación con otras universidades del ámbito nacional y del extranjero."

Es decir que la gestión de ese entonces ya tenía en su programa el objetivo de una universidad de la Defensa, que fue creada quince años después. A su vez, reafirma la expectativa de que sea un ámbito de acercamiento entre las Fuerzas Armadas y la sociedad.

El Decreto 357/02, que establece la estructura orgánica de los primeros niveles de la Administración Pública Nacional (APN), en su apartado XV, correspondiente al Ministerio de Defensa, identifica entre los objetivos de la Secretaría de Asuntos Militares, el número "12. Determinar las políticas de enseñanza de la Defensa Nacional y de formación e instrucción militar en todos sus niveles." En virtud de esto, la Escuela de Defensa continúa bajo la órbita de esta Secretaría.

Con el gobierno del Dr. Néstor Kirchner se pone en marcha el proyecto de la Defensa Nacional en la Agenda Democrática⁵⁶, como se ha señalado, con una amplia convocatoria a actores de la sociedad civil, muchos de ellos académicos y docentes de la propia Escuela de Defensa Nacional. Este proyecto, en el terreno educativo señala la necesidad de crear la carrera de funcionario de la Defensa, al estilo de la formación de los funcionarios del Servicio Exterior de la Nación. Asimismo, impulsa el fortalecimiento de la Escuela de Defensa y la necesidad de avanzar en la integración de la formación tanto de civiles como de militares en el Sistema Educativo Nacional. En el contexto de las amplias transformaciones iniciadas en 2003, estos cambios tardaron en hacerse presentes en la escuela, ya que durante varios años se mantiene la misma oferta académica preexistente. A su vez, su pertenencia a la Secretaría de Asuntos Militares, en buena medida, la mantiene alejada de las principales preocupaciones de los primeros años de esta gestión. Presupuestariamente la escuela formaba parte del Servicio Administrativo Financiero 370 (SAF 370) correspondiente al núcleo del Ministerio de Defensa, administrado por la entonces Subsecretaría de Coordinación, por lo

56 Del 6 de agosto de 2003

que sus recursos y su personal no constituían un programa diferenciado de otras áreas del Ministerio. En buena medida esta morosidad, que comenzará a revertirse a partir de 2007, se puede vincular con el sesgo de la primera gestión kirchnerista en el ministerio de Defensa, a cargo del Dr. Pampuro, quien, como se ha señalado, se le atribuía ser un político que hacía de puente entre las Fuerzas Armadas y el ex presidente interino Eduardo Duhalde y que no tomó grandes medidas de transformación de la jurisdicción.

Como balance de la etapa anterior, es valioso revisar la posición expuesta por los autores del Libro Blanco (2010). Aquí se subraya un conjunto de incumplimientos previos. Estaríamos en una situación de reglas de juego compartidas (compatibilizar el sistema educativo militar con la estructura educativa nacional) que el informe citado evalúa que no se han cumplido. En el mismo sentido se refiere a la formación de civiles para la defensa.

“En un contexto de desinterés político, el conjunto de instituciones educativas militares se fue diversificando sin un criterio ordenador. Esto generó un dinamismo caótico donde cada una de las FF.AA. desarrolló componentes propios, sin relación o articulación con sus pares y desvinculados del Sistema Educativo Nacional. A pesar del avance que significó a mediados de la década de 1990 la extensión de un título universitario a los subtenientes, guardiamarinas y alféreces, la ausencia de lineamientos precisos que orientaran en lo sucesivo ese proceso atentó contra la excelencia académica de esas certificaciones.”

Esa visión crítica dio lugar al diseño de una activa política por parte de la ministra Garré, buscando centralizar y articular el conjunto de las estrategias formativas, particularmente del nivel universitario. Debe tenerse en cuenta, por ejemplo, que el Instituto Universitario Aeronáutico contaba con orientaciones académicas en las que contrataba docentes bajo relaciones laborales con relativa informalidad, lo que aparejaba continuos conflictos.

El saldo organizacional de esta mirada crítica fue la creación de la Subsecretaría de Formación, en el Decreto 788/07, que supone un esfuerzo por la centralización del gobierno de la educación en la jurisdicción, con la ubicación de la Escuela de Defensa Nacional en su órbita y la creación, también, de la Dirección General de Institutos Universitarios de las Fuerzas Armadas,

Esta nueva subsecretaría facilita una relación orgánica más directa de la EDENA, lo que posibilita una mayor atención a sus programas. En buena medida, repitiendo una expresión adjudicada a Laiño, el ministerio de Defensa no le prestaba atención a la Escuela de Defensa y, de hecho, tanto el Ciclo Superior como la Maestría no fueron objeto de atención directa del ministerio independientemente de la reacreditación de la maestría por parte de la CONEAU, obtenida en este periodo. El objetivo de formación de civiles para la defensa se amplió con la creación de la Especialización en Gestión para la Defensa, a través de un acuerdo firmado entre el Ministerio de Defensa y la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

El Decreto 1451/08, mantiene las condiciones establecidas por el Decreto 788 y, entre los objetivos de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares, se encuentra el número “13. Determinar las políticas de enseñanza de la Defensa Nacional y de formación e instrucción militar en todos sus niveles.”

En la segunda apertura, dentro de la Subsecretaría de Formación, se ubica la Escuela de Defensa Nacional cuya Responsabilidad Primaria es “Proporcionar la enseñanza fundamental e interdisciplinaria, a nivel universitario, a cursantes de los sectores público y privado, en un marco de integración entre los sectores de la comunidad, y desarrollar estudios e investigaciones sobre estrategia, planeamiento estratégico y defensa nacional.” Las acciones establecidas son las siguientes

1. Dirigir, supervisar y evaluar anualmente los cursos que desarrolle en orden a la responsabilidad asignada y prestar el asesoramiento técnico o educativo concurrente con el programa académico, otorgando los títulos, diplomas y constancias que sean procedentes.
2. Establecer y mantener relaciones con organismos nacionales, provinciales, extranjeros y multinacionales, coadyuvantes a los fines académicos que le son propios y realizar los programas de promoción, difusión, publicaciones, intercambio institucional y de enseñanza pertinentes.
3. Asesorar tanto a las organizaciones regionales como a los Círculos de Defensa Nacional que se constituyan en las provincias, interesados en el estudio de la Defensa Nacional.
4. Dirigir el planeamiento, programación, ejecución y evaluación de las actividades académicas y de apoyo educativo que se desarrollen y dictar las disposiciones operativas necesarias para el mejor cumplimiento de sus acciones.
5. Organizar simposios, seminarios y conferencias, nacionales e internacionales, con participación de expertos argentinos y extranjeros, e instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales argentinas y extranjeras.

Asimismo, dicha Subsecretaría supervisa las actividades de la Dirección General "Instituto Universitario de las Fuerzas Armadas" la que se ocupa directamente de la formación del personal militar a través de los distintos institutos de formación preexistentes.

En ese contexto normativo se produce la creación del Programa 21, Formación y Capacitación – Escuela de Defensa. Esto da lugar a la separación presupuestaria de la escuela respecto del resto del SAF 370, ya que el programa se localiza en la Finalidad y Función Educación. Esta asignación permite la identificación más específica de sus recursos presupuestarios, entre los que se incluyen los de Personal, a la vez que restringe la libertad del administrador de tales recursos para su utilización integral. Esta decisión no parece tener necesariamente un impacto observable en la gestión de la Escuela, ya que se mantuvieron las actividades formativas preexistentes y la organización real de la gestión continuó con sus mismas características. De hecho, del conjunto de entrevistados que hicieron referencia a la Escuela, no surgieron comentarios sobre esta particularidad. Cabría preguntar si, así como las normas ponen obstáculos a la generación de estructuras organizacionales que no cuenten con su programa presupuestario formalizado, la generación de un programa presupuestario debería darse junto con la estructuración organizacional correspondiente (véase el Decreto 1545/94).

Como se señaló antes, el cambio fundamental que vive la Escuela en ese periodo consiste en la creación de la Carrera de posgrado Especialización en Gestión para la Defensa, orientada a la formación de jóvenes profesionales interesados en incorporarse a la gestión del ministerio. Esta especialización fue encarada a través de un convenio con la Universidad de Tres de Febrero, cuyo personal se hizo cargo de las funciones académicas y administrativas de la carrera y garantiza la validez de los títulos emitidos. Independientemente de otras valoraciones, esta especialización sufrió las clásicas tendencias de muchas iniciativas de cambio, ya que comenzó con una propuesta de selección de aspirantes relativamente rigurosa y con un abanico de búsqueda amplio (partidos políticos, sindicatos, empleados del ministerio, jóvenes universitarios) para transformarse con el tiempo en una opción abierta sin muchos requisitos y en ocasiones como un espacio de capacitación para personal militar en actividad que no formaba parte necesariamente del público al que iba dirigido el proyecto de formación. Asimismo, la iniciativa de incorporar graduados en la gestión ministerial chocó con las restricciones normativas propias de la Administración Pública Nacional para ingreso de personal, lo que da cuenta de la falta de una adecuada articulación al respecto y

poca precisión y escasa atención a los instrumentos de gestión específicos del personal civil de la APN.

La lectura de los objetivos, obtenidos en la página de la UNTREF permite ver la relevancia asignada inicialmente a este proyecto por parte de la universidad, y en buena medida del propio ministerio.

Con esta iniciativa la universidad se propone responder creativamente a las transformaciones producidas en el escenario de la Defensa y la Seguridad Internacional en el Siglo XXI.

El contexto actual requiere de especialistas civiles que puedan tanto desempeñarse en el área de la Defensa colaborando en su conducción, como aportar y profundizar en la construcción de una agenda democrática desde distintas posiciones en los diversos poderes públicos y en la sociedad civil.

La naturaleza compleja y particular de las tareas que se realizan en el ámbito del Ministerio de Defensa – órgano de aplicación para la formulación, ejecución y control del Sistema de Defensa Nacional – así como las que se llevan a cabo en las respectivas Comisiones Parlamentarias y en los Estados Mayores Conjuntos y particulares de cada una de las Fuerzas Armadas, se perfecciona con una importante participación de la sociedad civil.

Para garantizar esta profundización de la construcción democrática es imprescindible formar una masa crítica de especialistas, con una capacitación que contemple una visión multidisciplinaria, con sólidos núcleos en relaciones internacionales y administración pública, y que permita una necesaria convergencia de expertos que compartan un lenguaje común y herramientas de análisis y resolución de problemas compatibles con los profesionales técnicos – militares.

Dichas apreciaciones corresponden a un análisis de la realidad que tiene dos sólidos anclajes institucionales. Uno de ellos desde la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) y otro desde el Ministerio de Defensa.

Con esta iniciativa la universidad avanza en su compromiso de contribuir a la democratización de la sociedad y a la creación de políticas y consensos en torno a problemas claves de nuestra Nación.

Con esa intención el programa de estudios de la carrera reconoce en la problemática de la Defensa, un campo de conocimiento específico que necesita ser abordado en forma multidisciplinaria, combinando conocimientos y enfoques de diferentes disciplinas centradas en dos ejes básicos: las relaciones internacionales y la administración pública.

A partir de ese enfoque, la carrera se propone instalar en el espacio académico la investigación y el estudio de estas temáticas para contribuir al desarrollo de un pensamiento transformador que permita analizar, interpretar y afrontar los desafíos de la defensa en el contexto de las tensiones entre lo internacional, lo regional y lo nacional.

El Libro Blanco en su versión 2015 retoma los mismos conceptos sustentados por los documentos anteriores, aunque las distintas estrategias desarrolladas no lograron cristalizar en un proyecto formativo que contemplara genuinamente la generación de una base de especialistas a ser integrados en la gestión del área.

Como un aspecto a destacar es que la gestión iniciada en 2013 prestó especial atención a la recuperación edilicia, logrando una transformación sustancial del edificio y una importante mejora de sus instalaciones. La puesta en valor del edificio significó una gran transformación para un edificio que adolecía de innumerables fallas y que, como ha ocurrido durante

muchos años con los edificios públicos, no se había trabajado en su mantenimiento, incluso teniendo en cuenta la calidad arquitectónica del inmueble.

Hacia el año 2009 se había iniciado la reparación del sistema eléctrico que se hallaba colapsado y generaba riesgos para las personas y los bienes. Si bien esta tarea se completó, las condiciones edilicias seguían conspirando contra la eficaz prestación del servicio educativo. Además de los aspectos estructurales, sus aulas más importantes conservaban un modelo jerárquico, (con tarima elevada y gradas en el sector de alumnos), mientras otras sufrían filtraciones de agua que impedían la realización de actividades académicas en días de lluvia. A esto se agregaba la disfuncionalidad del conjunto que volvía poco aprovechable buena parte de sus espacios. Asimismo, la biblioteca se reducía a un ámbito de difícil acceso y poca utilidad, tanto en lo funcional como, fundamentalmente, en lo que hace a su prestación.

Un entrevistado sostiene que “se procedió a una reforma edilicia de carácter integral, la cual trajo como consecuencia la refuncionalización de sus espacios, la ampliación y creación de nuevas aulas, la actualización de los sistemas eléctricos, de provisión de gas y agua potable; la reforma de los sanitarios; la creación de espacios adaptados para la asistencia de personas con movilidad reducida; la compra de nuevo mobiliario y materiales didácticos.” Esto permitió dar nueva visibilidad a la riqueza arquitectónica del edificio y recuperar para el uso y la visión el área principal del primer piso del edificio. Quedó como deuda la ausencia de conexión a internet que siguió siendo una carencia de la EDENA en sus aulas.

Si bien una creación significativa del periodo es, sin duda, la Universidad de la Defensa Nacional, cuyo nacimiento se produjo como resultado de la ley 27015, el efecto organizacional de esta creación no cristalizó totalmente durante el periodo. Su creación se propuso la articulación del sistema de formación militar con el sistema educativo nacional, así como la potenciación del rol de la Escuela de Defensa Nacional, al transformarla en la Facultad de la Defensa, manteniendo su rol histórico de formación de civiles para la defensa, en un nuevo intento por generar esta aún inexistente masa crítica de especialistas en el área.

Soprano (2015) afirma que “El proyecto de creación de una Universidad de la Defensa Nacional habilitaba conflictos entre, por un lado, la necesaria afirmación de la conducción política civil de la defensa y de su instrumento militar. Y, por otro, en relación con principios caros a la tradición universitaria argentina del siglo XX como la autonomía, el libre ejercicio de la crítica académica, el cogobierno de los claustros universitarios, y la gratuidad de la educación pública estatal.”

Las discrepancias en torno a la ley se hicieron ver, incluso por parte de quienes habían apoyado el proyecto en 2001. Sin embargo, como señaló un entrevistado, debe considerarse que el intento de formar a los oficiales de las fuerzas en las instituciones universitarias públicas, ensayado durante el gobierno del Dr. Alfonsín no tuvo éxito y la creación de la universidad aparecía como un camino para continuar en el empeño de la jerarquización del personal militar y la formación de personal civil.

Haciendo una recapitulación de aspectos de gestión y organización, como ya se ha señalado, no se han generado transformaciones significativas en el papel de la Escuela y en lo relacionado con la organización y la gestión de recursos humanos.

A este respecto, cabe señalar que las actividades formativas a cargo de la Escuela de Defensa requerían un número relativamente bajo de horas cátedra (393 en 2007 o 429 en 2010), que no se generó una política de incorporación de personal administrativo especializado en la escuela para atender las funciones de administración educativa y que el edificio de la escuela sufría carencias físicas importantes que tardaron en ser atendidas y que impedían

el uso de buena parte de sus instalaciones. En cuanto a la asignación particular de recursos humanos, para 2015, el presupuesto contemplaba 39 cargos de planta permanente (SINEP) y 1356 horas cátedra, lo que marca un significativo incremento en estas últimas.

En lo que hace estrictamente a la gestión de personal, tratándose de un ámbito académico, es posible identificar que la escuela cuenta con tres tipos de situaciones laborales:

- Personal administrativo regido por las normas de la ley de Empleo Público y el convenio colectivo sectorial SINEP
- Docentes del Curso Superior de Defensa Nacional y de la Maestría en Defensa Nacional, regidos por el Estatuto del Personal Docente Civil de las Fuerzas Armadas aprobado por la Ley N° 17409.
- Docentes de la Especialización en Gestión para la Defensa, contratados por la Universidad Nacional de Tres de Febrero, con acuerdo del ministerio de Defensa, bajo la modalidad de locación de servicios.

El programa 21-Escuela de Defensa incluye tanto el personal administrativo como las horas cátedra asignadas a la Escuela. El cuadro siguiente presenta la información presupuestada para 2015.

45	20	21	30 3	Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)	39	0
45	20	21	99 8	PERSONAL CONTRATADO	0	1356
Total Programa 21-Escuela de Defensa					39	1356

Como se observa, el programa cuenta con 39 agentes de planta permanente, no incluye contratados y propone 1356 horas cátedra, aunque, como se verá la ejecución fue de 840 horas.

El personal administrativo regido por el SINEP está distribuido en los siguientes niveles:

Nivel	Cantidad
A	3
B	7
C	9
D	13
E	7
TOTAL	39

El predominio de niveles medio bajos indica un cierto desperfilamiento profesional de la Escuela. A su vez, esta información no contempla la posible existencia de personal contratado que pueda satisfacer los requisitos comentados, aunque de alguna entrevista surge la información de que habría personal contratado a cargo de algunas funciones administrativas a partir de 2014. En principio, tratándose de personal SINEP, no cuenta con perfiles específicos de asistencia a actividades educativas, como lo es el caso del escalafón de personal no docente de las universidades nacionales.

Si se compara esta última información con la obtenida del Decreto 2125/92 es posible observar la reducción de personal y la caída en el número de horas cátedra, ya que la norma de 1992 contaba con 45 agentes civiles más 15 militares y 2700 horas cátedra; esto frente a los 39 agentes civiles y las 1356 horas de 2015.

A continuación se presentan las horas cátedra ejecutadas desde 1997 en el Ministerio de Defensa, de acuerdo con la información de la Cuenta de Inversión. En los años anteriores aparecen horas relacionadas con las fuerzas de seguridad (Gendarmería y Prefectura Naval) por lo que no son comparables.

AÑOS	MINISTERIO DE DEFENSA		AÑOS	MINISTERIO DE DEFENSA	
	ADMINISTRACIÓN CENTRAL			ADMINISTRACIÓN CENTRAL	
	HORAS CÁTEDRA			HORAS CÁTEDRA	
1997	257		2007	335	
1998	257		2008	330	
1999	358		2009	124	
2000	349		2010	190	
			2011	205	
2002	461		2012	478	
2003	396		2013	1130	
2004	340		2014	1356	
2005	367		2015	840	
2006	260				

La existencia de estas horas cátedra permite ver que la escuela no cuenta con personal docente permanente, ya que estas horas son asignadas cada año de acuerdo con decisiones discrecionales. Esto está marcando la ausencia de procesos de selección para la cobertura de los cargos docentes, y la consiguiente ausencia de un elemento clave en una institución superior, que es la existencia de personal docente permanente, con posibilidades de desarrollar actividades de investigación y de extensión. Esta situación se refuerza negativamente con el escaso número de horas, que genera muy bajas dedicaciones respecto de los cursos. Debe considerarse que estas horas cátedra corresponden al dictado de la Maestría y del Curso Superior de Defensa Nacional. Otra consecuencia de esta baja dedicación está en lo que señala la CONEAU respecto a la carencia de investigación. Como se observa el salto en cuanto a la cantidad de horas se da en 2013, después de muchos años en que las distintas gestiones del ministerio de Defensa habían proclamado la importancia de la Escuela para la formación de civiles, para la integración entre las Fuerzas Armadas y la sociedad o para el reclutamiento de posibles candidatos a desempeñarse en el propio ministerio.

Estos docentes están regulados en un entorno normativo complejo. Por un lado, el Estatuto del Personal Docente Civil de las Fuerzas Armadas aprobado por la Ley N° 17.409, con más de 40 años de vigencia, aunque derogado, aplicable hasta tanto se resuelva el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial. La Ley Marco del Empleo Público -en su artículo 4°- derogó dicho régimen especial, pero dispuso la ultra actividad de su vigencia hasta tanto se firmaran "los convenios colectivos de trabajo, o se dicte un nuevo ordenamiento legal que reemplace al anterior". Esto se produjo -en alguna medida- con la incorporación de este personal, mediante el Decreto N° 1106/05, al Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional instrumentado por Decreto N° 66 del 29 de enero de 1999 y más recientemente, con la homologación durante 2006, del Decreto N° 214, cuyo artículo 158 recordó la vigencia de los "actuales regímenes", "sin perjuicio de los mejores derechos que resultan tanto del presente convenio...como de los que resultan de los acuerdos homologados o que se homologuen en el marco de las actuales negociaciones sectoriales en curso". Todo ello, debe interpretarse con el límite establecido en el artículo 153, es decir

que dichas leyes o disposiciones reglamentarias se opongan en todo o en parte al Convenio Colectivo General. Finalmente, hacia fines de 2015, se firmó el convenio colectivo sectorial que permitirá encuadrar directamente en las normas propias de la Ley 25164 y del Decreto 214/06 y derogar definitivamente el Estatuto de Personal Docente Civil, por medio del Decreto 2539/15. Sin embargo, como señala el convenio, su aplicación para los docentes deberá esperar hasta la aplicación de un nuevo régimen laboral, ya que establece en su artículo 2° que “El personal Docente Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad comprendido en los alcances de la Ley N° 17.409 y su reglamentación, y en los términos de las Leyes N° 26.286 y 27.015, seguirá rigiéndose por dicha normativa, hasta tanto se apruebe el régimen laboral que la sustituya, conforme lo previsto en el artículo 4° de la Ley N° 25.164.” En la actualidad, entonces, este personal se rige por el régimen de horas cátedra, renovables anualmente, con diversos grados de irregularidad, como ha señalado un entrevistado, ya que, por ejemplo, no se definen con precisión las responsabilidades del docente, hay contratos que se firman muy avanzado el año, etc. A su vez, no se respetan las prescripciones propias de la norma originaria en cuanto a horarios, licencias, categorías, etc.

En tercer lugar, la EDENA cuenta con un cuerpo de docentes contratados por la Universidad de Tres de Febrero, con acuerdo del ministerio de Defensa, para el dictado de una cantidad específica de horas en cada uno de los módulos de la Especialización en Gestión para la Defensa. Estas contrataciones se realizan bajo las reglas de las contrataciones por locación de servicios, que suponen la ausencia de una relación laboral formal entre el empleador y el docente, con lo que el vínculo se circunscribe exclusivamente al dictado de los cursos respectivos y, marginalmente, a colaborar en actividades de tutoría y revisión de los informes finales de los futuros graduados. Estas modalidades vuelven a colocar la cuestión de la baja dedicación docente como carencia en las estrategias educativas de la Escuela.

En el aspecto organizacional, la EDENA cuenta con una suerte de estructura informal, contemplando una Secretaría Académica, otra de Investigación y una de Gestión Operativa. Uno de los entrevistados señaló que, al no contarse con una estructura de niveles de jefatura formalmente aprobada, la informalidad de su existencia impide garantizar la continuidad en el ejercicio de estas funciones a la vez que agrega un componente de debilidad a la gestión de la Escuela. Asimismo, la distribución de tareas correspondiente suele ser alterada por los cambios tanto político organizacionales como por resultado de las actividades de remodelación del edificio.

Otro entrevistado pone el acento del desorden administrativo en un proceso de deterioro tanto educativo como organizacional entre 2010 y 2013, periodo en el que no se habría llevado a cabo un seguimiento adecuado de las acciones de la escuela desde el propio ministerio de Defensa.

En consonancia con el reiterado requerimiento de la CONEAU, en los últimos años se ha desarrollado la producción de una cierta cantidad de documentos de variada temática en el campo de la investigación. De acuerdo con la información oportunamente brindada, la Escuela de Defensa llevó adelante líneas de investigación, explicitadas en un documento publicado por la EDENA en febrero de 2015, a cargo de Gonzalo Cáceres, a la sazón secretario de Investigación de la Escuela, con las principales estrategias de investigación propuestas. Allí se formalizan tres campos temáticos de producción de conocimiento para la Defensa:

- I) Normas, Instituciones, Producción y Transmisión de Conocimiento;
- II) Economía y Producción;
- III) Política, Planificación y Relaciones de poder

Dichos campos temáticos se cruzan con otros tantos ejes rectores de la problemática de investigación:

Desarrollo Estratégico Nacional
Análisis Político Estratégico
Ciencias Sociales Aplicadas a la Defensa

“A su vez, las tres áreas de producción de conocimiento que seleccionamos fueron cruzadas por núcleos temáticos transversales. En función del rol actual de las Fuerzas Armadas, la historia reciente, el compromiso ineludible que el instrumento militar adquirió en los últimos años con el proceso democrático, los núcleos transversales que se retuvieron fueron:

- 1) Derechos humanos;
- 2) Integración regional;
- 3) Desarrollo estratégico nacional.”

La publicación comentada denota el esfuerzo puesto por la EDENA en superar la observación realizada por la CONEAU y, a su vez, elevar el nivel de calidad de la producción académica en su conjunto.

Por otra parte, la Escuela de Defensa Nacional constituye una sede de investigación y estudios estratégicos del Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa “Manuel Belgrano” (CEEPADE) del Ministerio de Defensa de la Nación, creado por medio del Decreto N° 763, firmado el 9 de mayo de 2008.

A su vez, durante la gestión de Agustín Rossi se impulsó el área de extensión que, de acuerdo con la información oficial, contemplaba ampliar hacia la sociedad el conjunto de los debates sobre la temática de Defensa. Asimismo, con el objetivo de dar carácter federal a esta iniciativa, “la Escuela se encuentra trabajando en la creación de una red dedicada a la Defensa Nacional que articule la participación de instituciones de investigación y enseñanza, públicas y privadas, de todo el país; así como también se encuentra realizando actividades tendientes a la conformación de un programa de federalización de contenidos por medio de la elaboración de cursos y talleres de extensión bajo modalidad virtual e itinerante.”⁵⁷

Como evaluación de la gestión de la EDENA, tenemos, por un lado, las reflexiones del General Laiño, que surgen de una entrevista realizada por Carlos Villanueva Benavides (2010)⁵⁸. Laiño afirma que “La Escuela apuntó desde sus inicios a la formación de civiles que nutrieran la estructura de gobierno y formulación de políticas del Ministerio de Defensa, relacionados con la defensa. A tal punto esto fue así que [...] el primer egreso de esta Escuela fueron 18 alumnos civiles y 11 alumnos militares. Esto está demostrando evidentemente que el centro de gravedad está orientado en otra dirección, no tendría mucha razón de ser la existencia de esta Escuela, si esta Escuela hubiera seguido formando militares en un nivel de capacitación superior incursionando en temas que le son ajenos como son los de la política, extendía el campo de competencia de las tres escuelas específicas porque en ese momento ya existían las del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, con el tiempo se creó la Conjunta que no lleva más de 4 años.

Es decir que la razón de ser de esta Escuela era perfectamente clara desde el momento de su creación y ha seguido desde sus 61 años -casi- de existencia ha mantenido esa corriente,

⁵⁷ <http://www.edena.mindef.gob.ar/extension.html> (obtenido 7/12/15)

⁵⁸ Entrevista al Director de la Escuela de Defensa Nacional, General del Ejército Argentino (r) Anibal Laiño. Buenos aires – diciembre 2010

a pesar que durante un periodo la estructura de planta de la Escuela estaba alimentada por mucho personal militar, recién ahora podemos decir que la mayor parte de los integrantes tanto de la planta orgánica de la Escuela como de sus alumnos son civiles. El propósito es capacitarlos para insertarlos después en el sistema como funcionarios eventualmente en el área de Defensa.

Lo que más ha influenciado en el plan curricular en materia de Defensa fueron los instrumentos normativos que fue promulgando la Nación, básicamente la ley de Defensa que salió el año 88, el Libro Blanco que salió con posterioridad y toda la agenda democrática relativos a la Defensa, a cobijo de todos esos instrumentos normativos avanza la formulación de lo que sería la Teoría de la Defensa. La Escuela no tiene ninguna actividad a la cual no puedan concurrir los alumnos extranjeros.

Además se realizan en la Escuela seminarios y simposios, este año tuvimos un seminario llevado a cabo por la Universidad de Buenos Aires (UBA) la facultad de Ciencias Sociales abordó temas de teoría política, el pensamiento de Macchiavello, el pensamiento agustiniano, concurriendo alumnos de las universidades, [...] y tiene actividades de investigación a través del Centro de Estudios Estratégicos General Belgrano que dirige el propio ministerio en la cual la Escuela constituye una sede de investigación del Ministerio. Estas afirmaciones permiten dar cuenta de una perspectiva comprometida con un modelo de gobierno civil de las Fuerzas Armadas, expresado también en su dimensión educativa.

Otro entrevistado, el Lic. Germán Montenegro, Director de la Escuela entre 2011 y 2012, y anteriormente Secretario de Estrategia y Asuntos Militares de la jurisdicción, da lugar a que se pueda subrayar de sus reflexiones el mismo impulso expresado por el Gral. Laiño. A lo anterior se suma su reconocimiento a las observaciones realizadas por la CONEAU en cuanto al escaso desarrollo del campo de investigación en la EDENA y la necesidad de ampliar ese espectro de acción. A su vez, retoma una idea instalada sobre que la formación de la Escuela de Defensa debería facilitar la incorporación al ministerio de Defensa de agentes con perfiles profesionales acordes a los objetivos del área.

En las entrevistas se obtuvieron opiniones sobre el funcionamiento de la EDENA, y es útil destacar que no eran necesariamente unánimes e, incluso, expresaban algunas visiones contradictorias. Uno de los entrevistados, dirigente sindical, señala la colaboración de su espacio gremial con el proyecto educativo en general del ministerio de Defensa y, durante el último periodo con la creación de la Universidad de la Defensa, aunque señalaba que era previsible que fuera resistido por algunos actores en la medida que el proyecto significaba centralizar una importante masa de recursos en el ministerio.

Otros interlocutores gremiales manifestaban una visión crítica respecto de la EDENA, haciendo suya una idea que circulaba en el ministerio en cuanto a que esta área era una suerte de "depósito o exilio" de personas que no encontraban adecuada ubicación en el área central. Asimismo, que se trataba de una oportunidad perdida en cuanto a que no logró transformarse en un ámbito de formación calificado.

Asimismo, se comenta sobre las actividades formativas en la década de 1990 y se menciona que en ese periodo había docentes que hacían apología de la dictadura, de los asesores franceses en la represión ilegal, etc. A ese respecto se subraya el cambio radical que se produjo en la década siguiente. Sin embargo, se señala que no fue posible incorporar actividades a través del FOPECAP.

Otro entrevistado comparte la visión crítica sobre la escuela al señalar que ésta era “solo una dirección del ministerio de Defensa”. Subraya, sin embargo, que en 2011 el FOPECAP impulsa un plan de capacitación para el personal civil del MD que alcanza a 300 agentes, con un Curso básico y un Curso general de Defensa Nacional. Su visión es muy crítica respecto a la Maestría en Defensa Nacional a la que considera totalmente ajena a las políticas del ministerio de Defensa. A la vez, considera a la Especialización en Gestión para la Defensa como un intento fallido, que se planificó sin un conocimiento sobre la real posibilidad de ingreso de personal a partir de esa experiencia.

La perspectiva brindada por otro entrevistado identifica el lugar de la EDENA con los cambios impulsados por los ministros Garré y Rossi. En lo que respecta a Garré subraya la reconstrucción y fortalecimiento del Ministerio de Defensa. El entrevistado señala que el control civil requiere

1. Existencia del ministerio con control civil
2. Estructura interna que replique las áreas de las FF.AA. y que permita supervisar sus distintas áreas (Presupuesto, formación, etc.).

Al no contar con un área propia de Formación, ésta quedaba en manos de los militares.

3. Que estas estructuras estén a cargo de civiles que conozcan la problemática.
Por ejemplo, en Brasil si bien hay ministerio civil, la mayor parte de los asesores son militares.
4. Normas que permitan llevar adelante la política.

Señala que Garré garantizó avances en los puntos 2, 3 y 4, ya que para ese momento el punto 1 ya estaba resuelto. Sin embargo, señala que en cada área hace falta contar con personal con formación y en Argentina no hay una masa crítica orientada a la defensa. Subraya, además que los estudiantes que se inscriben en las propuestas de postgrado de la Escuela no están interesados en esta problemática, porque además no es una fuente laboral.

Menciona este entrevistado que, a fines de los 80 el gobierno cedió temas del gobierno civil. Esto impactó en la EDENA, por lo que se transformó en un lugar histórico, relegado. Entiende que este era un resultado lógico a no contar con una Subsecretaría de Formación. El estado de abandono se transmitía al personal, a los docentes y a las autoridades, así como a la infraestructura física. En ese contexto, atribuye a Laiño, sobre quien se expresa con reconocimiento por su gestión, que el ministerio no sabía para qué estaba la EDENA.

La reconstrucción de capacidades del ministerio de Defensa debía impactar en la EDENA y esto se dio con la creación de la Subsecretaría de Formación, como intento de coordinación del sistema educativo de toda la jurisdicción. Esta decisión se vincula directamente con los resultados de las evaluaciones de CONEAU, ya mencionados. La CONEAU reconoce avances en los institutos de formación, en particular el Instituto Universitario del Ejército, unidad académica a la que está asociada la EDENA, pero señala falencias como carencia de clima académico, la existencia de docentes por horas cátedra y la ausencia de investigación vinculada al CONICET.

Si bien la asociación con el Instituto Universitario del Ejército permite a la EDENA gestionar la Maestría en Defensa Nacional, la creación de la UNDEF supone la continuidad de las políticas ya mencionadas y el acercamiento a los estándares requeridos por CONEAU. Aquí se ve la importancia de la gestión de Rossi.

Lo que se persigue es mejorar el clima académico, superando el modelo de horas cátedra y la investigación fragmentaria. En este sentido, la creación de la UNDEF es un salto que permite generar los pasos legales y normativos para orientar al resto del sistema de formación. La principal función de la UNDEF es instalar en el sistema de formación de las Fuerzas Armadas los estándares propios de las universidades nacionales, pero debe entenderse que se trata de un sistema muy complejo y heterogéneo, por lo que se señala que se está proponiendo un nuevo piso de calidad, que tardará en lograrse. Justamente, la función de la EDENA es colaborar en la elevación de este piso, y que debe llevar a cabo quien esté a cargo del armado de la Facultad de la Defensa dentro del proyecto institucional de la UNDEF. Su objetivo principal es la formación de civiles, generar una nueva planta de profesores, gestionar becas cofinanciadas con CONICET, entre otras cuestiones. Esto se logrará en un lapso de entre 12 y 15 años. Es un cambio que se dará gradualmente. En este proceso, señala el entrevistado, de ser la EDENA un lugar perdido pasará a ser la facultad de formación de civiles de la defensa.

En ese contexto, la inversión de recursos por parte del ministerio en el edificio y en las condiciones materiales de la EDENA forma parte de una decisión orientada por estos principios y de acuerdo con estos objetivos. Asimismo hace referencia a que se contrató personal orientado según estas premisas. Todo esto formó parte de una lógica de decisión: generar el núcleo de la formación civil de la defensa. Es el espacio donde se debe pensar la defensa en un nivel estratégico.

En una reflexión sobre la participación civil o militar al frente de al EDENA, el entrevistado subraya la presencia de un militar como Laiño hasta 2010 y que, hasta 2012 los principales cargos de la escuela eran militares, tanto el Secretario académico como el secretario de investigación (téngase presente que son cargos informales). Esto impedía promover la participación de civiles para la gestión de la escuela, ya que se usaban criterios no compartidos por la gestión civil y por el mundo académico. Afirma que Montenegro como director de la escuela llevó un equipo de gente interesante y que a partir de 2013 se establecen nuevas autoridades civiles. Así, los cargos de secretario académico y de investigación pasaron a ser civiles con muy buena formación.

No comparte la idea de que la escuela fuera un refugio para desplazados del área central. En ese sentido considera que el personal SINEP es muy competente y colaborativo y que ha habido un gran involucramiento con las transformaciones de la EDENA. Sí da cuenta de que la creación de la UNDEF generó algún temor por el riesgo de ser reenviados a Defensa. Sin embargo, esa posible crisis fue desactivada y se logró acordar la continuidad de todos los trabajadores. A su vez, señala que los sindicatos actuaron siempre cooperativamente y ayudando a resolver problemas.

Es interesante la observación que realiza este entrevistado sobre las orientaciones formativas, ya que por un lado, señala que la Maestría forma personas relacionadas con la defensa que ya traen ese interés, es decir que se trata de un público orientado, mientras que la Especialización es un espacio autónomo con alumnos con intereses diferentes a los de la maestría. En ambos casos ha fallado el mecanismo de inserción en el ministerio. El entrevistado acuerda con que hay un reclamo de uso de pasantías para que los estudiantes puedan tomar contacto con la gestión del ministerio.

Un docente con larga experiencia en la EDENA sostiene que la Escuela de Defensa durante todo el periodo de inestabilidad hasta el año 84' había sido un lugar de reclutamiento de cuadros para los gobiernos militares. El breve periodo del 73' tuvo un sesgo diferente, pero, dada su fugacidad, no impactó significativamente.

Después la Escuela de Defensa cambia sustancialmente con la llegada del equipo de Camilion y ahí empieza a primar la visión académica. Sin embargo, la escuela, nunca logró articular un proyecto que tuviera una coherencia intelectual interna, lo que por otra parte, era una gran riqueza de visiones contrapuestas, pluralismo académico y eso merece el reconocimiento a Gasió y a Laiño. Los diez años de dirección a cargo de Laiño fueron muy importantes, porque traía de su formación francesa la teoría de la complejidad a la vez que contaba con las clases de los antiguos miembros del CEMIDA. La Escuela de Defensa fue el único lugar donde los miembros del CEMIDA dieron clases en plena época de la Dictadura. Esto transmite la idea de que ese ámbito fue siempre un reducto de libertad, a tal punto que en los 22 años de experiencia docente nadie le dijo qué hacer.

La belleza de la Escuela de Defensa era la capacidad que tuvo de transformarse en el gran receptor de cuadros de toda la región y del mundo, este entrevistado considera que esa capacidad se perdió en los últimos años, quedando reducido el plantel de visitas a muy pocos participantes de algunos países de la región.

Otro entrevistado señala también el gran cambio que vivió la EDENA con la recuperación de la democracia. Hace referencia, al igual que el anterior, que previamente era la usina de cuadros civiles que apoyaban lo peor de las Fuerzas Armadas. Lo define como un lugar siniestro. Hace referencia, incluso, a un coronel que era la síntesis de la concepción reaccionaria de la política, política sin principios, de acomodo, de ocultamiento. Comparte también, que la figura de Gasió es determinante en el avance democrático de la escuela (gran historiador del periodo de Yrigoyen) y, subraya también la figura de Aníbal Laiño, general prestigioso. Destaca su trayectoria, por ejemplo, como Subdirector y Director de la Escuela de Guerra. A esto le agrega su formación como sociólogo, con estudios en Francia. Estaba convencido de la transformación de las Fuerzas Armadas. El entrevistado plantea que Laiño es contemporáneo (en este caso como Secretario General del Ejército) de otras figuras muy importantes como el vicealmirante Fernando García y el brigadier Montenegro, quienes compartían estos valores y que les permitía avanzar en acuerdos con la Comisión de Defensa a cargo del senador Vaca. De hecho, García después fue asesor del sucesor de Vaca, el senador Villaverde. Podría decirse que estos militares formaban parte de una corriente de centro dentro de las FF.AA. orientada en principios democráticos. Insiste en que Laiño tuvo mucha influencia en la transformación de la educación en el ejército, y esto tuvo que ver con lo que encaró después la ministra Garré. Evitó quedar comprometido con las "chanchadas" del menemismo. Una persona con criterio propio. Al llegar a la escuela tiene impacto. Abrió la escuela a la incorporación de profesores que no eran la expresión política de los sectores afines a las Fuerzas Armadas, es decir la tradición conservadora del pensamiento, muy vigente en esa época.

Como se ve, la figura del General Aníbal Laiño es destacada por varios entrevistados como un director destacado de la Escuela. Éste tuvo una trayectoria muy relevante, ya que fue Secretario General del Ejército, y subjefe durante el periodo en que el General Martín Balza fue Jefe del Estado Mayor General del Ejército y fue el encargado de la recuperación del Edificio Libertador durante la sublevación de Seineldin⁵⁹. Entre los comentarios sobre su gestión se

59 Publicado el 12 sep. 2014

Bs. As.: Dos testigos revelaron el nombre del oficial que debía reemplazar al carapintada Capitan Gustavo Breide Obeid al frente de la ocupación del edificio Libertador como Coronel Barreto, quien según se supo en la audiencia de hoy se encontraría en libertad; en tanto la declaración de otro testigo complicaría la situación de Breide Obeid por haberlo amenazado de muerte. El General de Brigada Aníbal Ulises Laiño a cargo de la recuperación de la sede del Estado Mayor General del Ejército fue el primero en identificar al Coronel Barreto como el oficial que debía hacerse cargo de ese objetivo militar tomado por el personal amotinado según indicó hoy cuando se le pregunto si sabía quién estaba destinado para esa función. La novedad contribuye a dilucidar una pieza fundamental en este proceso en razón de que el carapintada Breide Obeid había declarado que esperaba ser relevado por un oficial superior que finalmente nunca apareció y que hasta este momento se desconocía

subraya su visión democrática y orientada hacia la modernización de las ofertas educativas a cargo de la EDENA, expresada, además, en la fuerte vinculación con el mundo académico. De hecho, buena parte de los directivos de la Maestría en Defensa Nacional provenían del ámbito de las ciencias sociales, con un perfil marcadamente civilista.

Una semblanza de Laiño la ofrece Martín Granovsky⁶⁰ quien comenta que “Durante muchos años el número puesto para suceder a Balza fue Aníbal ‘El Cabezón’ Laiño. El actual número dos del Ejército coincide totalmente con su jefe en que la fuerza no debe chocar con la sociedad en materia de derechos humanos. Pertenece a la Caballería, pero como es hijo de un suboficial entiende al arma en su moderna concepción blindada bajo la forma de un tanque. Laiño desprecia la antigua idea local de que los caballeros son aristócratas venidos a menos que pueden concursar en pruebas hípicas o controlar el negocio de vender a particulares caballos cuidados por el Ejército.”

De una de las entrevistas surge la afirmación de que la Escuela de Defensa fue el ámbito para la conformación de una comunidad epistémica de la defensa: construcción de un espacio de reflexión sobre la defensa desde distintas perspectivas teóricas (sociología, historia, derecho, antropología, administración, economía, filosofía, etc.). Entre los docentes que destaca figuran Luis Tibiletti, José Manuel Ugarte, Angel Tello. Esto facilitó el desarrollo de un espacio intelectual importante. A lo que agrega que Laiño puso el esfuerzo para llevar esto adelante, abriendo lugar a esa comunidad. No había límites para la expresión de ideas. Hubo una verdadera explosión de actividades académicas. Subraya que había contactos frecuentes con escuelas de otros países, se realizaron cuatro encuentros de estudios estratégicos. A la vez, hace referencia a que las universidades nacionales no contaban con esta apertura, ya que un escaso número de universidades (al comienzo de la democracia) tomaron el tema de la defensa. Exceptúa los casos de las universidades de Rosario (tiene un núcleo muy potente) y de La Plata (por influencia de Angel Tello). La estrategia formativa de vincular a los oficiales de las Fuerzas Armadas con la universidad, fracasó. Se perdió la batalla y la terminó de perder la UNDEF.

Este aislamiento de la universidad chocaba con el espíritu de la elite política de fines de los 80 que tenía en mente la idea de romper el aislamiento endogámico de los militares. Esa era parte de la idea de la concurrencia de militares a formarse en universidades públicas.

Otro entrevistado, que tuvo funciones de responsabilidad en la escuela pone el acento en el tema de la relevancia de la remodelación edilicia, en la medida que fue importante poner en marcha un proyecto de remodelación integral del edificio, que fue planificado a principios de 2013 y continuado en las siguientes etapas. Asimismo, señala la necesidad de la renovación de la planta docente, tema que parece que nunca terminó de completarse, ampliar la oferta de seminarios e incrementar y diversificar los integrantes de los comités de tesis, con la finalidad de dinamizar los pasos para las defensas académicas y las consecuentes titulaciones.

su identidad. La situación del capitán carapintada se complicó también a partir de la declaración del Teniente Coronel Florentino Barros Uriburu, quien declaro haber sido amenazado por Breide Obeid en tres oportunidades cuando intentaba informar a la superioridad lo que ocurría y cuando le dijo al oficial alzado que era un traidor. Insert del Juicio a los carapintadas. Primeros planos del Coronel Mohamed Ali Seineldin entre los oficiales. Anibal Ulises Laiño declarando en el tribunal. Fachada del Edificio Libertador.

Fecha: 7/5/1991

Duración: 1 minuto 25 segundos

Código: UG-1146

Copyright Archivo DiFilm - Consultas por material de archivo

difilm@sinectis.com.ar –

<http://www.difilm-argentina.com>

Más videos e información en: <https://www.facebook.com/difilm> o Seguinosen: <https://twitter.com/archivo>

60 (tomado de <http://www.pagina12.com.ar/1999/99-07/99-07-04/pag03.htm>, el 13/9/16).

La falta de presupuesto para el desarrollo de actividades administrativas, el escaso apoyo político para la gestión en la Escuela, en la misma línea de lo expuesto por Laíño en cuanto a la baja prioridad de las acciones de la Escuela surgen como cuestiones que parecen tener una fuerte continuidad, por lo menos hasta la gestión de iniciada a mediados de 2013.

Otros obstáculos estaban en lo que, a la par de otros entrevistados (y cierto sentido común dominante) asignan a la EDENA como reservorio de personal “desterrado” del ministerio de Defensa, lo que obligaba a un esfuerzo adicional de motivación. La falta de autonomía de la EDENA, la dependencia presupuestaria (pese a la existencia del programa específico), los engorrosos procedimientos administrativos, etc. atentaron fuertemente contra la capacidad de gestión. En buena medida, la administración de la EDENA se sostenía en el esfuerzo de un número muy reducido de agentes que ponían un gran esfuerzo de su parte en el cumplimiento de las responsabilidades organizacionales.

Un aspecto muy interesante, y novedoso, de esta entrevista, es la visión que se transmite sobre el alumnado. Por un lado, que buena parte de la decisión de llevar adelante estos cursos está vinculada a la gratuidad de la oferta de estos posgrados, cosa inusual en el sistema universitario argentino, tema sobre el cual hay coincidencia en otras fuentes. En segundo lugar, que la convivencia de militares argentinos y de otros países y de civiles generaba una dinámica áulica “en la que predomina la socialización propia de los militares, más que una combinación e integración civil-militar”. Esto se destaca principalmente para la maestría en el turno mañana y el curso de especialización. El entrevistado sostiene que esa “militarización” se ve atenuada en la maestría del turno tarde y en la especialización.

ASPECTOS PRESUPUESTARIOS

Desde 2008, la Escuela de Defensa cuenta con un programa presupuestario propio: el programa 45-20-21 Formación y Capacitación. Escuela de Defensa Nacional. Unidad Ejecutora: Unidad Ministro.

Como ya se ha señalado, esta condición permite un acceso más claro a la información sobre el campo específico de su desempeño, dentro del complejo entramado de la jurisdicción, como es el grado de ejecución de sus metas físicas y de sus partidas. No cabe duda que las metas físicas de un programa de formación están definidas por la cantidad de egresados de dicho programa, en sus diversas orientaciones académicas. Esta afirmación general no debe obviar un concepto más complejo relacionado con las actividades educativas y es aquél que sostiene que el hecho de participar, formar parte, de una actividad formativa genera un determinado valor social e individual que no queda contemplado en las mencionadas metas físicas.

Por otra parte, corresponde reiterar un señalamiento ya realizado en cuanto a que, como suele ocurrir en muchas situaciones en la APN, en este caso, la especificación de un programa presupuestario para el área no está acompañado de su contraparte organizacional. Esto significa que la administración técnica de este programa queda librada a una asignación adhocrática de funciones o remitida al área central a través de la Dirección de Presupuesto de la Dirección General de Administración.

Por otra parte, el descriptivo del programa, que surge de la página de la Secretaría de Hacienda⁶¹ (variable según los años) no es homogéneo, por lo que, no es posible hacer un seguimiento del periodo en forma sistemática, que suele ser uno de los objetivos de la crea-

61 <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2010/tomoi/10jur45.htm>

ción de programas presupuestarios. Si bien a partir de 2010 se unifican algunos criterios, justamente éstos se refieren a la “ejecución global”, lo que no ilustra sobre el cumplimiento de las metas. Asimismo, como puede observarse en la información siguiente, la Escuela brinda una cantidad de servicios que no están contemplados en estas metas físicas.

En forma asistemática, la página ofrece información ordenada en tablas sobre la ejecución de las partidas y el grado de cumplimiento de las metas físicas. Con esas salvedades, se ofrece una síntesis de la información de este programa.

AÑO	EJECUCIÓN GLOBAL	PERSONAL	SERVICIOS NO PERSONALES	Tipo de Producción: Servicios o Bienes	Unidad de Medida	Meta Final	Meta Ejec.	% Ej.	
2010	88.8	75.2	17.1						
2011	85.5	86	10.9						
2012	\$8.2 mill	81.6	87.9	11.9					
2013	\$12.8 mill.	73.6	73.9	22.9	MDN	Egres	6	4	66,7
					CSDN	Egres	38	37	97,4
2014	\$21.9 mill.	93.6	60.3	29.5*	MDN	Egres	65		
					CSDN	Egres	50		
2015	\$22 mill.	82.7	81.7	17.1	MDN	Egres	57	7	12,3
					CSDN	Egres	54	29	53,7

*(ver crecimiento)

En cuanto a la información sobre el dictado de los cursos regulares, no se brinda información en casi ninguno de los años alcanzados.

AÑO	ACCIONES ACADÉMICAS					
	MAESTRÍA EN DEFENSA NACIONAL		CURSO SUPERIOR DE DEFENSA NACIONAL		ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PARA LA DEFENSA	
	ALUMNOS	DOCENTES	ALUMNOS	DOCENTES	ALUMNOS	DOCENTES
2008	72	30	76	15		
2011	M: 39	24	76	12	37	15
	T1: 57	9				
	T2: 22	18				

En lo que hace a las actividades de investigación, la información es relativamente dispersa, pero puede identificarse que, en 2008 se informa la actividad de cinco profesores desarrollando proyectos, mientras que en 2014 y 2015 se enuncian las siguientes áreas:

- Desarrollo estratégico nacional (recursos naturales estratégicos, ciencia, tecnología y producción para la defensa y ciberdefensa)
- Análisis político estratégico (político estratégico nacional, regional e internacional)
- Ciencias sociales aplicadas a la defensa.

Finalmente, con relación a otras actividades, surge una información más exhaustiva, a saber

AÑO	CONFERENCIAS / ACCIONES DE EXTENSIÓN				
	Tipo de Capacitación	Alumnos / Participantes		Horas	Docentes
2008	Ciclo Regional Córdoba	63		3	3
	Ciclo Regional Rosario	105		6	6
	Ciclo Regional Jujuy	105		2	2
	Ciclo Regional Salta	105		2	2
	Simposio sobre Defensa Nacional	60		3	2
	Simposio sobre Geopolítica	79		3	3
	Simposio sobre Relaciones Internacionales	82		3	2
	Simposio sobre Presupuesto y Logística	45		3	3
	Curso Especial de Defensa Nacional	78		18	14
2009	Documentación CONEAU				
	Nuevo comité acad. MDN				
		Inscriptos	Certificados		
	SIMPOSIOS	356	270		
	Ciclos regionales	543	511		
2010	Simposio sobre Defensa Nacional	89	72		
	Simposio sobre Planeamiento Estratégico en Operaciones de Paz	45	31		
	varias jornadas en el Ciclo Regional Rosario	111	97		
	Ciclo Regional Mar del Plata	86	86		
	Ciclo Regional Posadas	125	125		
	Ciclo Regional Jujuy con la participación de la EDN, la Universidad Católica de Santiago del Estero, la Universidad Nacional de Jujuy y público en general.				
2011	Curso Preparatorio para Agregados de Defensa y/o de las Fuerzas Armadas	42		64	37
	Curso de Estudios Estratégicos Antárticos	20		28	11
	Seminario de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU:	196		3	16
	Seminario "La relación estratégica entre América Latina y China. Su impacto político y económico en la Argentina"	224		9	13
	Disertación de la Ministra de Defensa de la República de Eslovenia	55		2	1
	Disertación del Ministro de Defensa de la República Federativa del Brasil	110		2	1
	Disertación del Vicepresidente del Directorio de la Fábrica Argentina de Aviones	48		2	1
	Capacitación específica para la promoción de tramo del personal del Sistema Nacional de Empleo Público	344		192	10

AÑO	CONFERENCIAS / ACCIONES DE EXTENSIÓN			
	Tipo de Capacitación	Alumnos / Participantes	Horas	Docentes
	Primer Seminario de Geopolítica de la Comunicación	176	12	17
	Programa de estudios sobre el proceso asociativo y los países suramericanos, el caso de la República Federativa del Brasil	185	9	18
	Jornada "Reflexiones sobre el Consejo de Defensa Suramericano y el Centro de Estudios Estratégicos. Perspectivas y Desafíos"	41	3	5
	Presentación del libro "Consejo Suramericano de Defensa: desafíos geopolíticos y perspectivas continentales":	52	2	1
2012				
2013	Ciclo de Artes Visuales "EDENA 2013" muestra "Palabra Ilustrada" colaboración SIGEN			
	Conferencia "Integración Sudamericana: del ABC a la UNASUR" Ministro de Defensa Ing. Agustín Rossi, Dr. Juan Gabriel Tokatlián Brig. Gral. Luis María Carena.			
	Seminario Intensivo "La Defensa en Posguerra Fría: tendencias regionales y agenda de Defensa Nacional", en el marco de las actividades de cooperación institucional con UNR			
	Segundas Jornadas de Debate sobre temas de Defensa, Participación los 5 Grupos de Investigación de la EDENA.			
	Disertación del especialista Dr. Hugo Scolkin problemáticas actuales de la ciberdefensa.			
	Conferencia "Sindicalismo y Defensa. Hacia una agenda nacional, popular y latinoamericana"			
	VI edición del "Curso para Agregados de Defensa y/o de las Fuerzas Armadas",			
	Visita de una delegación de la Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica de Brasil (ECEMAR).			
	"Primeras Jornadas sobre temas de Defensa en la EDENA" Intercambio de conocimientos entre investigadores y docentes involucrados en la temática de la Defensa Presentación de los ejes estratégicos de investigación planteados por la EDENA.			
	2014	PRIORIDAD REPARACIÓN EDIFICIO		
	Curso en Historia para Guías de Museos de las Fuerzas Armadas y la Defensa	32		
	Curso Estado, Defensa y Desarrollo.	323		
	Jornadas y Ciclos de Conferencias diversas con buena asistencia de participantes, y se			
2015	PRIORIDAD REPARACIÓN EDIFICIO			

CONCLUSIÓN

Como se ha señalado, el objetivo de incorporar graduados de la EDENA en el ministerio de Defensa estuvo lejos de cumplirse en la medida en que la Escuela no pudo transformarse en un equivalente de la Escuela del Servicio Exterior de la Nación o algo similar. Esto se vincula con una cuestión central que es la restricción al ingreso a la planta permanente que sufrió todo el Estado Nacional durante muchos años, dando como resultado una abundante presencia de personal contratado, principalmente bajo la figura de empleo público, pero sin la estabilidad requerida para garantizar la continuidad de la gestión. Por otro lado, buena parte de la población estudiantil civil de las distintas orientaciones ofrecidas no estaba vinculada al ministerio de Defensa ni a actividades o proyectos relacionados con la temática, tanto en gestión como en su dimensión académica. Esta combinación de situaciones transformó a las ofertas académicas de la EDENA en propuestas sin valor aplicativo a la gestión. A esto se le suma la falta de anclaje directo entre la formación de la maestría y la problemática real de la gestión de defensa, como se reflexiona en un artículo surgido de los equipos de investigación de la defensa. (Rutz, 2015)

La publicación mencionada señala que "...para quienes fueran sus autoridades durante el desarrollo del trabajo investigativo, ... en la Maestría se capacita "especialmente a civiles para manejar una de las áreas fundamentales para el país, entrenando profesionales civiles para que entiendan cada uno de los resortes operacionales, administrativos y burocráticos del Ministerio de Defensa, que hasta 1983 estaban en manos de las Fuerzas Armadas".

Hace referencia, asimismo a que los alumnos "buscan aprender y comprender los diferentes factores que inciden en las cuestiones de la Defensa, y que tienen que ver con la política y seguridad internacional, con situaciones estratégicas, con la administración del Estado, con el conocimiento del sistema de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas".

Lo interesante que menciona el autor es que la Maestría en Defensa Nacional –en el período estudiado 2010-2012– no abordaba curricularmente aspectos fundamentales del sistema de Defensa Nacional ni de las Fuerzas Armadas como: el subsistema de educación de las Fuerzas Armadas y de los civiles para la defensa; o un área como la Subsecretaría de Formación o cualquier otra del organigrama ministerial; la historia de las Fuerzas Armadas y de la evolución de la defensa como área de conocimiento o como área del Estado; el análisis histórico de las principales guerras o de la más importante para Argentina, como lo fue Malvinas, desde una perspectiva de gestión o políticas de defensa; la cultura organizacional, estructura jerárquica, y aspectos sociológicos, tecnológicos y armamentísticos sobre las Fuerzas Armadas; las implicancias para la política de defensa de las doctrinas de defensa local y regional, o de cada una de las Fuerzas, entre muchos otros temas necesarios de conocer por quienes deban involucrarse en la administración de la defensa o en la formulación, ejecución y control de la política militar y de defensa."

El estudio llevado a cabo, también da cuenta de que, de acuerdo a la percepción de sus autoridades, la Maestría "es como un almáximo donde las generaciones jóvenes, sobre todo, se preparan para ejercer funciones en el Ministerio de Defensa principalmente. O en cualquier lugar relacionado con estas cuestiones como el Congreso Nacional, asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales, dedicadas de diferentes maneras al tema". Para sus autoridades, "el ejercicio del gobierno de la Defensa implica tener un conjunto de civiles especializados de planta permanente y, además, dirigentes políticos para ocupar los cargos en las instancias donde les toque actuar como asesores, secretarios, subsecretarios y en el Parlamento". Sin embargo, la investigación muestra la ausencia casi total de jóvenes civiles de planta (transitoria o permanente) de algún organismo del Estado que hayan cursado la

maestría o, que habiendo cursado este posgrado, se hayan integrado a la burocracia profesional de la defensa en alguno de los ámbitos nombrados. Por el contrario, esto aparece como una demanda y cuestionamiento de profesores y alumnos.

Por otra parte, como se ha mencionado, la carencia de un esquema organizacional formalmente constituido incide en la capacidad de la Escuela para ser gestionada como una unidad académica, por lo que, la formalización de un programa presupuestario, sin contar con esa estructura administrativa no aparece necesariamente como un instrumento que permita la mayor autonomía de gestión del área.

Pese a esas carencias, no debe ignorarse la continuidad institucional de un ámbito creado en 1950, lo cual merece un reconocimiento en contextos en los que las organizaciones son armadas y desconfiguradas con relativa liviandad. En segundo término, si bien las apuestas formativas no lograron el objetivo de construcción de una masa crítica de posibles funcionarios, en buena medida esa restricción no estuvo solo del lado de la EDENA, sino que forma parte de las lógicas de reclutamiento y selección que han predominado en la APN, fundamentalmente en lo que hace a las continuas restricciones en cuanto al acceso a la función pública a través de sistemas de selección. En tercer lugar, no es menor lo que señalan algunos entrevistados en cuanto a la conformación de una comunidad epistémica de la defensa que ha contado con miembros del cuerpo docente, particularmente de la Maestría en Defensa Nacional.

Finalmente, y probablemente, lo más significativo, es que la EDENA ha sido la base para la creación de la Facultad de la Defensa, en el marco de la Universidad de la Defensa Nacional. Dicho de otro modo, el esfuerzo por la creación de la Universidad de la Defensa pudo contar con una estructura de base con su organización administrativa, sus espacios aúlicos remodelados y modernizados, su cuerpo docente preexistente, que facilita los empeños de quienes deben llevar adelante la propuesta de garantizar la formación de una masa crítica de civiles especializados en la problemática de la Defensa y en condiciones de desempeñarse en la jurisdicción.

ANEXO

DIRECTORES DE LA ESCUELA DE DEFENSA NACIONAL (1984 A 2015)			
PERIODO	DIRECTOR	NORMA	OBSERVACIONES
04/06/1984	Héctor Ramiro Méndez de Leo	Designación dirección por decreto presidencial 04/06/1984. Decreto N° 1621	
14/08/1987 07/07/1989	Rubén Víctor Manuel Blanco	Designación dirección: 14/08/1987. MD: 504. R N° 813. Renuncia al cargo de director. 07/07/1989. MD:991	Dirigente radical
23/08/1989 25/01/1990.	Aldo Luis Montesano Rebón	Designación dirección: 23/08/1989. MD: 842. Renuncia al cargo de director. 25/01/1990. R: 27	Procurador gral. de la Nación 1991/92
21/01/1990	José Adolfo Jiménez Rébora	Designación dirección 21/01/1990. R: 61	Origen frondizista
13/02/1990 30/12/1991	Carlos Roberto Cavoti	Designación director:13/02/1990. R: 97. Renuncia al cargo de director 30/12/1991 R: 60	fue presidente del CONICET, designado por Matera
15/02/1993	(Clte.) José Luis Tejo	Designación dirección: 15/02/1993. MD: 241	
1993 06/08/1996	Guillermo Horacio Gasión	1994 (firma endisposición como Director de EDN). Renuncia al cargo de director: 06/08/1996 R 1420.	historiador de tradición radical
MAR 1996- ABR 1997	Dr. Cnl Eugenio Rafael Díaz Jausoro	A Cargo de la Dirección	había sido Subdirector con Gasión
MAY 1997- FEB 1998	Carlos Luis Alfonso	Designación director 10/04/1997. R: 532	
09/03/1998 01/02/2000	Carlos Félix Vernengo	Designación dirección: 09/03/1998. MD: 214 Renuncia al cargo de director 01/02/2000. MD:136	
16/02/2000	Aníbal Ulises Laiño	Designación director:16/02/2000. MD:158	Fue subjefe del Ejército con Balza
MAR 2011- FEB? 2013	Lic. Esteban Germán Montenegro		anterior Secretario de Estrategia y Asuntos Militares (gestión Garré)
MAR? 2013- JUN 2013:	Prof. Sebastián Martín Juncal	A/Cargo de la Dirección	
JUN 2013 - MAY 2014:	Dr. Jorge Elbaum	A/Cargo de la Dirección	
JUN 2014 - DIC 2015	Dr. Jorge Battaglino		

Programa Formación y Capacitación
Periodo 2008-2015

2008⁶²

Programa: Formación y Capacitación

La Escuela de Defensa Nacional (EDN) dictó, durante el año 2008, la Maestría en Defensa Nacional a 72 alumnos con un promedio de 20 horas semanales de capacitación por cursante y un plantel de 30 docentes. Adicionalmente, la EDN dictó el Curso Superior de Defensa Nacional a 76 alumnos, con un promedio de 10 horas semanales de capacitación por cursante y un plantel de 15 docentes. Cabe agregar que 5 profesores intervinieron en investigaciones con un promedio de 20 horas de investigación mensuales. A continuación se detallan las conferencias brindadas por la EDN durante el año 2008:

Conferencias dictadas por la EDN durante 2008

Tipo de Capacitación	Cantidad de alumnos	Duración/Cantidad de Conferencias	Horas promedio por Conferencia	Cantidad de Docentes por alumno
Ciclo Regional Córdoba	63	3	2	3
Ciclo Regional Rosario	105	6	2:30	6
Ciclo Regional Jujuy	105	2	2	2
Ciclo Regional Salta	105	2	2	2
Simposio sobre Defensa Nacional	60	3	2:30	2
Simposio sobre Geopolítica	79	3	2:30	3
Simposio sobre Relaciones Internacionales	82	3	2:30	2
Simposio sobre Presupuesto y Logística	45	3	2:30	3
Curso Especial de Defensa Nacional	78	18	2:30	14

2009

Programa: Formación y Capacitación

La Escuela de Defensa Nacional (EDN) tiene como misión proporcionar la enseñanza fundamental e interdisciplinaria a nivel universitario a cursantes de los sectores público y privado en un marco de integración entre distintos sectores de la comunidad y desarrollar estudios e investigaciones sobre estrategia, planeamiento estratégico y defensa nacional.

La Escuela de Defensa Nacional (EDN), en lo que responde al área académica, concretó la firma del Protocolo Adicional Convenio Marco con el Instituto Universitario del Ejército, la presentación de la documentación para reacreditar la Maestría en Defensa Nacional ante la CONEAU, la conformación del nuevo Comité Académico de Maestría, la incorporación de profesores con reconocido nivel académico, la implementación de nuevos programas de administración de gestión de alumnos y profesores, el refuerzo de los recursos humanos y tecnológicos, etc. Durante el año 2009 se inscribieron alumnos provenientes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, graduados universitarios y estudiantes avanzados de distintas pro-

62 Fuente: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2008/tomoi/10jur45.htm>

fesiones, ocupando militares y civiles proporcionalmente el 50% de las vacantes disponibles. Asimismo, se realizaron simposios con un total de 356 inscriptos y 270 certificados entregados y diversos ciclos regionales en el interior del país con 543 inscriptos y 511 certificados entregados.

2010⁶³

Programa: Formación y Capacitación - EDN

El programa Formación y Capacitación alcanzó una ejecución global en 2010 del 88,8% del crédito vigente, sobresaliendo en la estructura de gasto el 75,2% destinado a Personal y el 17,1% a Servicios no Personales.

La Escuela de Defensa Nacional (EDN) tiene como misión proporcionar la enseñanza fundamental e interdisciplinaria a nivel universitario a cursantes de los sectores público y privado en un marco de integración entre distintos sectores de la comunidad y desarrollar estudios e investigaciones sobre estrategia, planeamiento estratégico y defensa nacional.

Durante el año 2010 se realizaron las siguientes actividades académicas: Simposio sobre Defensa Nacional, con la entrega de 72 certificados sobre 89 inscriptos; Simposio sobre Planeamiento Estratégico en Operaciones de Paz, con 31 certificados entregados sobre 45 inscriptos; varias jornadas en el Ciclo Regional Rosario con 97 certificados entregados y 111 inscriptos, Ciclo Regional Mar del Plata con 86 certificados y 86 inscriptos y el Ciclo Regional Posadas con 125 certificados y 125 inscriptos, participando alumnos y egresados de la EDN y público en general. Además se cumplieron las jornadas en el Ciclo Regional Jujuy con la participación de la EDN, la Universidad Católica de Santiago del Estero, la Universidad Nacional de Jujuy y público en general.

2011

Programa: Formación y Capacitación

El programa Formación y Capacitación alcanzó una ejecución global en 2011 del 85,5% del crédito final, sobresaliendo en la estructura de gasto el 86,0% destinado a Personal y el 10,9% a Servicios no Personales. La Escuela de Defensa Nacional (EDENA) tiene como misión proporcionar la enseñanza fundamental e interdisciplinaria a nivel universitario a cursantes de los sectores público y privado en un marco de integración entre distintos sectores de la comunidad y desarrollar estudios e investigaciones sobre estrategia, planeamiento estratégico y defensa nacional.

Durante el año 2011 se realizaron las siguientes actividades académicas (personal civil y militar, nacional y extranjero):

- Maestría en Defensa Nacional (turno mañana): con 39 alumnos, 710 horas y 24 docentes.
- Maestría en Defensa Nacional (turno tarde, 1° año): con 57 alumnos, 385 horas y 9 docentes.
- Maestría en Defensa Nacional (turno tarde 2° año): con 22 alumnos, 360 horas y 18 docentes.
- Especialización en Gestión para la Defensa: con 37 alumnos, 440 horas y 15 docentes.
- Curso Superior de Defensa Nacional: con 76 alumnos, 321 horas y 12 docentes.

63 Fuente: <http://www.mec.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2010/tomoi/10jur45.htm>

Entre las actividades de extensión (comprende personal civil y militar, nacional y extranjero) se pueden citar las siguientes:

- Curso Preparatorio para Agregados de Defensa y/o de las Fuerzas Armadas: con 42 participantes, 64 horas y 37 docentes.
- Curso de Estudios Estratégicos Antárticos: con 20 participantes, 28 horas y 11 docentes
- Seminario de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU: con 196 participantes, 3 horas y 16 docentes.
- Seminario "La relación estratégica entre América Latina y China. Su impacto político y económico en la Argentina": con 224 alumnos, 9 horas y 13 docentes.
- Disertación de la Ministra de Defensa de la República de Eslovenia: con 55 participantes, 2 horas y 1 docente.
- Disertación del Ministro de Defensa de la República Federativa del Brasil: con 110 participantes, 2 horas y 1 docente.
- Disertación del Vicepresidente del Directorio de la Fábrica Argentina de Aviones: con 48 participantes, 2 horas y 1 docente.
- Capacitación específica para la promoción de tramo del personal del Sistema Nacional de Empleo Público: con 344 participantes, 192 horas y 10 docentes.
- Primer Seminario de Geopolítica de la Comunicación: con 176 participantes, 12 horas y 17 docentes.
- Programa de estudios sobre el proceso asociativo y los países suramericanos, el caso de la República Federativa del Brasil: con 185 participantes, 9 horas y 18 docentes.
- Jornada "Reflexiones sobre el Consejo de Defensa Suramericano y el Centro de Estudios Estratégicos. Perspectivas y Desafíos": con 41 participantes, 3 horas y 5 docentes.
- Presentación del libro "Consejo Suramericano de Defensa: desafíos geopolíticos y perspectivas continentales": con 52 participantes, 2 horas y 1 docente.

2012

Programa: Formación y Capacitación

- El programa Formación y Capacitación alcanzó una ejecución global en 2012 de \$8,2 millones, es decir, el 81,6% del crédito final; destacándose el 87,9% del gasto destinado a Personal y el 11,9% a Servicios no Personales. La Escuela de Defensa Nacional proporciona la enseñanza fundamental e interdisciplinaria a nivel universitario a cursantes de los sectores público y privado en un marco de integración entre distintos sectores de la comunidad, desarrollando estudios e investigaciones sobre estrategia, planeamiento estratégico y defensa nacional.
- Anualmente se dictan las siguientes actividades académicas para el personal civil y militar, nacionales y extranjeros:
 - Maestría en Defensa Nacional: bajo dos modalidades, intensiva (1 año calendario) y regular (2 años de duración con una carga horaria de 887 horas).
 - Especialización en Gestión para la Defensa: dictada conjuntamente con la Universidad Nacional de Tres de Febrero, durante un año académico, 3 veces a la semana y con un cupo anual de 35 cursantes (carga horaria de 316 horas y 2 seminarios).
 - Curso Superior de Defensa Nacional: con un año académico de duración, 3 veces a la semana y con un cupo de 35 cursantes (carga horaria de 171 horas y 1 seminario).

2013

Programa: Formación y Capacitación

- en pesos y magnitudes físicas-

(45-20- 21) Formación y Capacitación Escuela de Defensa Nacional	Crédito Final	Gasto Devengado	% Ej.	Tipo de Producción: Servicios o Bienes	Unidad de Medida	Meta Final	Meta Ejec.	% Ej.
UE: Unidad Ministro	17.354.648	12.765.940	73,6	Maestría en Defensa Nacional	Egresado	6	4	66,7
				Curso Superior en Defensa Nacional	Egresado	38	37	97,4

El programa Formación y Capacitación alcanzó una ejecución global en 2013 de \$12,8 millones, es decir, el 73,6% del crédito final; destacándose el 73,9% del gasto destinado a Personal y el 22,9% a Servicios no Personales (fundamentalmente, mantenimiento y reparación de edificios y limpieza, aseo y fumigación). La Escuela de Defensa Nacional (EDENA) proporciona la enseñanza fundamental e interdisciplinaria a nivel universitario a cursantes de los sectores público y privado en un marco de integración entre distintos sectores de la comunidad, desarrollando estudios e investigaciones sobre estrategia, planeamiento estratégico y defensa nacional.

El esfuerzo durante 2013 estuvo puesto en el inicio de las reparaciones y reconversiones del edificio de la Escuela apuntando a su adecuación para un correcto desenvolvimiento. Anualmente se dictan las siguientes actividades académicas para el personal civil y militar, nacionales y extranjeros:

- Maestría en Defensa Nacional: bajo dos modalidades, intensiva (1 año calendario) y regular (2 años de duración); ambas con una carga horaria de 912 horas. Con la aprobación de los créditos de cursada y la defensa de una tesis, el cursante se hace acreedor al título de Magíster en Defensa Nacional, extendido por el Instituto de Enseñanza Superior del Ejército (IESE).
- Especialización en Gestión para la Defensa: dictada conjuntamente con la Universidad Nacional de Tres de Febrero, durante un 1 año académico, 3 veces a la semana (carga horaria de 316 horas y 2 seminarios).
- Curso Superior de Defensa Nacional: con 1 año académico de duración, 3 veces a la semana y un cupo de 35 cursantes (carga horaria de 300 horas).

También se realizaron actividades de extensión, entre las cuales cabe mencionar las siguientes:

- Ciclo de Artes Visuales "EDENA 2013" en donde se expuso la muestra "Palabra Ilustrada" en colaboración con la Sindicatura General de la Nación.
- Conferencia "Integración Sudamericana: del ABC a la UNASUR" a cargo del Ministro de Defensa Ing. Agustín Rossi, el Dr. Juan Gabriel Tokatlián y el Brig. Gral. Luis María Carena.
- Seminario Intensivo "La Defensa en Posguerra Fría: tendencias regionales y agenda de Defensa Nacional", en el marco de las actividades de cooperación institucional con la Universidad Nacional de Rosario.

- Segundas Jornadas de Debate sobre temas de Defensa, con la participación de los 5 Grupos de Investigación de la EDENA.
- Disertación del especialista Dr. Hugo Scolkin sobre las problemáticas actuales de la ciberdefensa.
- Conferencia "Sindicalismo y Defensa. Hacia una agenda nacional, popular y latinoamericana", sobre el rol de los movimientos obreros en la construcción de la política de defensa a través del siglo XX.
- VI edición del "Curso para Agregados de Defensa y/o de las Fuerzas Armadas", con el propósito de brindar a los asistentes una formación integral que les permita asegurar el buen desarrollo de sus funciones en el exterior.
- Visita a la EDENA de una delegación de la Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica de Brasil (ECEMAR).
- "Primeras Jornadas sobre temas de Defensa en la EDENA", que tuvieron como objetivo el intercambio de conocimientos entre investigadores y docentes involucrados en la temática de la Defensa y la presentación de los ejes estratégicos de investigación planteados por la EDENA.

2014

Programa: Formación y Capacitación

(45-20- 21) Formación y Capacitación Escuela de Defensa Nacional (37) U.E.: Unidad Ministro	22.991.213	23.492.213	21.987.879	93,6	Tesis de Maestría en Defensa Nacional Curso Superior en Defensa Nacional	Egresado Egresado	65 50	65 50	- -	- -
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------	------------	------------	------	---------------------------------------------------------------------------------	--------------------------	--------------	--------------	------------	------------

El programa Formación y Capacitación alcanzó una ejecución global en 2014 de \$21,9 millones, es decir, el 93,6% del crédito final; destacándose el 60,3% del gasto destinado a Personal y el 29,5% a Servicios no Personales (fundamentalmente, mantenimiento y reparación de edificios y limpieza, aseo y fumigación). La Escuela de Defensa Nacional (EDENA) proporciona la enseñanza fundamental e interdisciplinaria a nivel universitario a cursantes de los sectores público y privado en un marco de integración entre distintos sectores de la comunidad, desarrollando estudios e investigaciones sobre estrategia, planeamiento estratégico y defensa nacional.

El esfuerzo durante 2014 estuvo puesto en el inicio de las reparaciones y reconversiones del edificio de la Escuela apuntando a su adecuación para un correcto desenvolvimiento. Anualmente se dictan las siguientes actividades académicas para el personal civil y militar, nacionales y extranjeros:

- Maestría en Defensa Nacional: bajo dos modalidades, intensiva (1 año calendario) y regular (2 años de duración); ambas con una carga horaria de 912 horas. Con la aprobación de los créditos de cursada y la defensa de una tesis, el cursante se hace acreedor al título de Magíster en Defensa Nacional. La maestría no es arancelada y se encuentra acreditada ante la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).
- Especialización en Gestión para la Defensa: dictada conjuntamente con la Universi-

dad Nacional de Tres de Febrero, durante un 1 año académico, 3 veces a la semana (carga horaria de 316 horas y 2 seminarios). El título de Especialista en Gestión para la Defensa es extendido por la Universidad de Tres de Febrero (UNTREF).

- Curso Superior de Defensa Nacional: actividad no arancelada con 1 año académico de duración y dedicación parcial 4 veces a la semana, con 136 alumnos en el año 2014.

El plan de trabajo 2014 de la Secretaría de Investigaciones estuvo enfocado a la producción de información orientada a las siguientes áreas: desarrollo estratégico nacional (recursos naturales estratégicos, ciencia, tecnología y producción para la defensa y ciberdefensa), análisis político estratégico (político estratégico nacional, regional e internacional) y ciencias sociales aplicados a la defensa.

También, durante 2014, se realizaron los siguientes cursos:

- Curso en Historia para Guías de Museos de las Fuerzas Armadas y la Defensa, con 32 cursantes.
- Curso Estado, Defensa y Desarrollo, con 323 asistentes.
- Jornadas y Ciclos de Conferencias diversas con buena asistencia de participantes, y se organizaron ciclos de artes visuales.

2015

Programa: Formación y Capacitación

- en pesos y magnitudes físicas-

(45-20-21) Formación y Capacitación Escuela de Defensa Nacional	Crédito Final	Gasto Devengado	% Ej.	Medición Física	Unidad de Medida	Meta Final	Meta Ejec.	% Ej.
U.E.:Unidad Ministro	26.554.705	21.950.595	82,7	Tesis de Maestría en Defensa Nacional	Egresado	57	7	12,3
				Curso Superior en Defensa Nacional	Egresado	54	29	53,7

El programa Formación y Capacitación alcanzó una ejecución global en 2015 de \$22,0 millones, es decir, el 82,7% del crédito final; destacándose el 81,7% del gasto destinado a Personal y el 17,1% a Servicios no Personales (fundamentalmente, mantenimiento y reparación de edificios y limpieza, aseo y fumigación). La Escuela de Defensa Nacional (EDENA) proporciona la enseñanza fundamental e interdisciplinaria a nivel universitario a cursantes de los sectores público y privado en un marco de integración entre distintos sectores de la comunidad, desarrollando estudios e investigaciones sobre estrategia, planeamiento estratégico y defensa nacional.

Durante 2015 se realizaron trabajos en reparaciones y reconversiones del edificio de la Escuela apuntando a su adecuación para un correcto desenvolvimiento.

Por su parte, en la Escuela de Defensa Nacional (EDN) se dictaron las siguientes actividades académicas de nivel universitario y superior para cursantes del ámbito público, privado y ciudadanía en general:

- Maestría en Defensa Nacional: bajo dos modalidades, intensiva (1 año calendario) y regular (2 años de duración). Las asignaturas que conforman el Plan de Estudios son: Defensa Nacional, Política, Relaciones Internacionales, Economía, Estrategia, Ciencia y Tecnología, Metodología de la Investigación, Sociología, Geopolítica, Gestión Pública, Taller de Tesis y seis seminarios obligatorios. Para obtener el título de Magíster en Defensa Nacional se requiere la aprobación de los créditos correspondientes a las materias del Plan de Estudios y la elaboración y defensa de una Tesis. En el ciclo lectivo 2015 egresaron 7 estudiantes que ya defendieron la tesis. Cabe agregar que 16 estudiantes que cursaron la Maestría en Defensa Nacional provinieron de la República Federativa de Brasil, República de Ecuador, Estados Unidos Mexicanos, República de Colombia y República Bolivariana de Venezuela.
- Especialización en Gestión para la Defensa: el título es extendido por la Universidad de Tres de Febrero con dedicación parcial de 3 veces a la semana. Las asignaturas que conforman el plan de estudios son: La configuración de las Fuerzas Armadas y la Defensa Nacional, El gobierno político de la Defensa, Aspectos teóricos y conceptuales, La Defensa Nacional y la Seguridad Internacional, Marco Jurídico y Doctrinario de la Defensa Nacional, Derecho Público: Administración y Procedimientos, La Organización del Sistema de Defensa Nacional, Sistemas de Administración Financiera, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión, Gestión de Personal Militar y Civil, Comunicación Institucional y dos seminarios. En el ciclo lectivo 2015 se entregaron 25 diplomas de Especialización.
- Curso Superior de Defensa Nacional: actividad con 1 año académico de duración y dedicación parcial 3 veces a la semana.

El plan de trabajo 2015 de la Secretaría de Investigaciones de la EDN estuvo enfocado a la producción de información orientada a las siguientes áreas: desarrollo estratégico nacional (recursos naturales estratégicos, ciencia, tecnología y producción para la defensa y ciberdefensa), análisis político estratégico (político estratégico nacional, regional e internacional) y ciencias sociales aplicados a la defensa.

INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL

HISTORIA DEL ORGANISMO⁶⁴

El origen de este organismo descentralizado, dependiente del Ministerio de Defensa, se identifica con el nacimiento de la Oficina Topográfica Militar ocurrido el 5 de diciembre de 1879.

Fue como consecuencia de la llamada “Expedición al Desierto” que Julio Argentino Roca, entonces Ministro de Guerra y Marina del Presidente Nicolás Avellaneda, creó la mencionada Oficina y puso a cargo de la misma al Teniente Coronel Manuel J. Olascoaga.

De este modo la Oficina Topográfica nació como respuesta a la necesidad de reconocimiento del territorio nacional creada por el avance de las fronteras. A principios del año 1901, luego de un necesario proceso de reorganización acorde con las misiones que se le fueron asignando, adopta la denominación de Instituto Geográfico Militar.

Sus logros afirmaron la importancia de la especialidad y en 1919 el Gobierno Nacional le asignó la responsabilidad de la elaboración de la cartografía oficial del territorio nacional y la realización de los trabajos geodésicos para apoyar la actividad civil, además de la militar.

Con la promulgación de la **Ley de la Carta** (Ley N° 12.696), el 3 de octubre de 1941, se estableció en el artículo 1°: “Procédase a realizar los trabajos geodésicos fundamentales y el levantamiento topográfico de todo el territorio de la Nación”; lo que dio comienzo de forma sistemática y regular, a la realización de trabajos con apoyo uniforme y homogéneo de todo el territorio nacional.”

Cabe mencionar que estos trabajos estaban a cargo del ministerio de Guerra, establecido en el artículo 2° de dicha Ley en la que dice: “El Ministerio de Guerra, por intermedio del Instituto Geográfico Militar, será el encargado de realizar los trabajos a lo que se refiere la presente ley.”

El 3 de noviembre de 1983 se sancionó la Ley N° 22.963, como actualización de la Ley N° 12.696, se estableció en el artículo 1° — “La representación del territorio continental, insular y antártico de la República Argentina, editada en el país en forma literaria o gráfica con cualquier formato y finalidad, así como la proveniente del extranjero destinada a ser distribuida en el país, deberá ajustarse estrictamente a la cartografía oficial establecida por el Poder Ejecutivo Nacional a través del Instituto Geográfico Militar”.

Además, estipula en el artículo 2° — “El Comando en Jefe del Ejército, por intermedio del Instituto Geográfico Militar, entenderá en la obtención de la cartografía básica del Territorio continental, insular y antártico de la República Argentina y su actualización permanente”.

“A los efectos de cumplir dicha misión, el Instituto Geográfico Militar empleará sus propios medios. En caso que ellos no sean suficientes —para la obtención de todo tipo de registro fotogramétrico, aeroespacial o de sensores remotos—, dará prioridad al Comando en Jefe de la Fuerza Aérea o Comando en Jefe de la Armada según sus respectivas competencias. Los gastos que las tareas demanden serán abonados por el Instituto Geográfico Militar al Comando interviniente”. Por lo tanto, el comandante en jefe del ejército tendría a su cargo

64 Página oficial www.ign.gob.ar “Algo de historia”.

la fiscalización y aprobación de toda carta, folleto, mapa o publicación que describa o represente el territorio de la República Argentina.

La sanción de esta ley estuvo justificada en la necesidad de contar con una única versión oficial del territorio a fin de consolidar la conciencia nacional y la soberanía.

CARACTERIZACIÓN DE LOS CONTEXTOS EN ESTUDIO

La administración del Estado Nacional en la República Argentina estuvo signada por una relativa debilidad institucional para ejercer sus funciones hacia la sociedad, característica, por cierto, también bastante generalizada en la región latinoamericana. En general la administración central se caracterizó históricamente por la desigual presencia de criterios burocráticos y modernos de organización y funcionamiento; y parte de ella se desarrolló en torno a criterios particularistas, con dosis considerables de politización y limitada profesionalización. De este modo se atendió la distribución y asignación de cargos en función de intereses políticos partidarios y no se desarrolló una efectiva carrera administrativa profesionalizada jerarquizada, basada en la competencia, las calificaciones técnicas y la capacitación especializada. Más allá de algunos momentos históricos en los cuales se intentó llevar adelante la construcción de una estructura burocrática y una administración pública más sólida, en líneas generales, la administración central de la Nación mantuvo estas características endebles y de debilidad institucional, aunque no debe desconocerse la existencia de ámbitos caracterizados por un elevado nivel de profesionalización. Aquellos rasgos, además, se profundizaron de manera sustancial durante el transcurso de los años 90 y al amparo de una concepción neoliberal en la que predominaba la idea de que era necesario liberar las fuerzas del mercado y alterar la matriz estado-céntrica, que bajo diversas modalidades había signado la intervención e intermediación del Estado con la sociedad durante las décadas anteriores. En consecuencia, el Estado fue objeto de una reducción drástica de sus capacidades de gestión. A lo largo de dos oleadas de sucesivas de reformas, el Estado fue sometido a un conjunto de cambios institucionales montados centralmente sobre la base de la privatización de empresas públicas, la reducción del aparato burocrático-administrativo, una descentralización acelerada de facultades y en la prestación de servicios públicos y a la desarticulación de diferentes instituciones dedicadas a la formulación e implementación de políticas sociales, todo ello enmarcado fundamentalmente en el imperativo de reducir y controlar el déficit fiscal en el contexto de una política económica asentada en el mantenimiento de la convertibilidad de la moneda. (Montenegro, 2013)

El Estado Argentino desarrolló una serie de políticas macroeconómicas de corte neoliberal que transformaron profundamente su rol en la sociedad. De este modo, se asistió a un período de privatización de las empresas del sector público y achicamiento de las funciones del Estado.

El Instituto Geográfico no fue ajeno a los cambios políticos de la época. Durante esta década, entró en una profunda crisis, como consecuencia del recorte funcional y presupuestario de las Fuerzas Armadas. Por ello, los trabajos relacionados con relevamientos en el terreno se vieron restringidos, como así también el mantenimiento y la operación de los aviones dedicados a estas actividades. La gran capacidad que tenía el organismo para realizar los relevamientos en forma autónoma se vio limitada y se priorizó entonces el trabajo de compilación, que había sido dejado de lado en otras épocas.

Como resultado del achicamiento y ajuste de las estructuras militares y el desarrollo de las nuevas concepciones sobre la Defensa, en 1996 a través de la Decisión Administrativa 520/96 se estableció en el artículo 1° - Apruébase la estructura Organizativa del INSTITUTO

GEOGRAFICO MILITAR, Organismo Descentralizado que se desenvuelve en jurisdicción del MINISTERIO DE DEFENSA, de acuerdo al Organigrama.

Se deroga el cuadro de organización 026 a través del artículo 2° – “Derogase el CUADRO DE ORGANIZACIÓN N° 026 del INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR, aprobado por Resolución del JEFE DEL ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO, de fecha 30 de agosto de 1994, publicado en Boletín Reservado del Ejército N° 532”.

Si bien el cambio implicó que el Instituto pasara a estar encuadrado en las estructuras de la administración civil no generó una modificación sustancial: su funcionamiento y organización mantenía el esquema castrense, ya que la Decisión Administrativa 520/96 estableció la conducción a través de Oficiales Ingenieros Militares del Ejército.

PRINCIPIO DE SIGLO XXI

A partir de diciembre de 2005, con un cambio ministerial de por medio que permitió el arribo de la Dr. Nilda Garré como Ministra de la cartera de Defensa y sin que mediaran circunstancias políticamente excepcionales que alentaran o preanunciaran cambios en la materia, la histórica pauta del desempeño delegativo, ya referido en otros apartados, se alteró drásticamente. Durante los años siguientes, de manera firme y bajo un signo extremadamente activo y dinámico, el Ministerio de Defensa comenzó a adoptar una serie de decisiones e implementar un conjunto de iniciativas tendientes a revertir aceleradamente la situación general de delegación de la conducción de los asuntos militares, procurando instalar de manera efectiva el gobierno político sobre los mismos. (Montenegro, 2013)

La nueva etapa institucional del país fue signada por la recuperación del valor de la política y de sus instituciones como garantía de construcción de ciudadanía y calidad democrática. La profesionalización de las estructuras públicas y la modernización de sus capacidades humanas y técnicas se erigieron, así como nuevos estandartes. La ciencia y la tecnología tuvieron un lugar estratégico en este proceso, convirtiéndose en un activo multiplicador del desarrollo y la innovación productiva.

Como parte de este acontecimiento y primer paso del ejercicio del gobierno civil del organismo, el Decreto 788/07 pone al IGM en la órbita de la Secretaría de Planeamiento; estableciéndole un plazo para su reorganización. En su artículo 7° establece “Transfiérense a la órbita de la SECRETARIA DE PLANEAMIENTO el SERVICIO DE HIDROGRAFIA NAVAL, dependiente del ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA y el INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR, organismo descentralizado actualmente bajo la órbita de la SECRETARIA DE ASUNTOS MILITARES y fíjase un plazo de CIENTO OCHENTA (180) días para su reestructuración.”

Asimismo, por este decreto se crea la Subsecretaria de Innovación Científica y Tecnológica, entre cuyos objetivos interesa señalar los siguientes:

- “1. Asistir al Secretario de Planeamiento en la formulación de políticas, planes, programas, medidas e instrumentos para el establecimiento, puesta en marcha y funcionamiento de un Sistema Científico y Tecnológico para la Defensa, que articule todos los organismos y recursos del sector en función de los objetivos y políticas fijadas para la jurisdicción, teniendo como meta básica elevar la capacidad nacional de generar tecnología para la defensa e incorporarla a los bienes y servicios que se producen.
2. Asistir al Secretario de Planeamiento en la definición y en el control de la ejecución de los planes, programas y proyectos de investigación y desarrollo para la defensa que realicen los institutos y organismos, del área del MINISTERIO DE DEFENSA y de las Fuerzas Armadas.”

En virtud de lo anterior, en mayo de 2009, el Instituto Geográfico ingresó en una nueva etapa: luego de casi 130 años orbitando en la esfera militar, fue pasado al área civil, denominándose Instituto Geográfico Nacional (IGN).

El traspaso del ámbito militar al civil se hizo efectivo a través del **Decreto 554/2009**⁶⁵, firmado por la Presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner. El cambio debe comprenderse dentro de una política de Estado, cuyo objetivo es posibilitar un sistema de Defensa moderno, eficiente y eficaz que garantice la soberanía argentina.

Tal transformación, no es sólo un mero cambio en la denominación del organismo, sino una decisión que expresa su perfil nacional y reconoce sus aportes científicos-tecnológicos; facilitando la interacción con otros organismos del Estado a fin de articular políticas públicas que permitan una mejor calidad de vida de los integrantes de la sociedad, con una visión más integral y abarcadora respecto de la información geográfica y geoespacial .

Mediante el Decreto N° 636/13⁶⁶ se modificó la estructura organizativa del Ministerio de Defensa, disponiéndose la creación, en el ámbito de dicha Cartera Ministerial, de la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa, con el propósito de potenciar el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la producción para la defensa y las de carácter dual, así como de optimizar y potenciar la articulación y sinergia institucional para el avance y mejora de dichas áreas, como resguardo de la soberanía nacional, contribuyendo al desarrollo del país, dentro de cuya órbita fue ubicado el Instituto.

Con el Decreto 2101/15 se establece en el Artículo 1° — “La conducción del INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL, organismo descentralizado actuante en la órbita de la SECRETARÍA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y PRODUCCIÓN PARA LA DEFENSA del MINISTERIO DE DEFENSA estará a cargo de UN (1) Presidente, con rango y jerarquía de Subsecretario, quien deberá poseer formación técnica profesional, capacitación y experiencia en la materia vinculada a los objetivos del Instituto”.

⁶⁵ **Artículo 1°** — Sustitúyese la denominación del INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR por la de INSTITUTO GEOGRAFICO NACIONAL.

⁶⁶ **Artículo 4°** — Sustitúyese del Anexo I al artículo 1° del Decreto N° 357 del 21 de febrero de 2002 y sus modificatorios —Organigrama de aplicación de la Administración Pública Nacional— el Apartado XIV correspondiente al MINISTERIO DE DEFENSA, el que quedará conformado de acuerdo al detalle que se acompaña como planilla anexa al presente artículo.

PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 4°

XIV. MINISTERIO DE DEFENSA

SUBSECRETARIA DE COORDINACION ADMINISTRATIVA

SECRETARIA DE ESTRATEGIA Y ASUNTOS MILITARES

- SUBSECRETARIA DE FORMACION
- SUBSECRETARIA DE PLANEAMIENTO ESTRATEGICO Y POLITICA MILITAR
- SUBSECRETARIA DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE LA DEFENSA

SECRETARIA DE CIENCIA, TECNOLOGIA Y PRODUCCION PARA LA DEFENSA

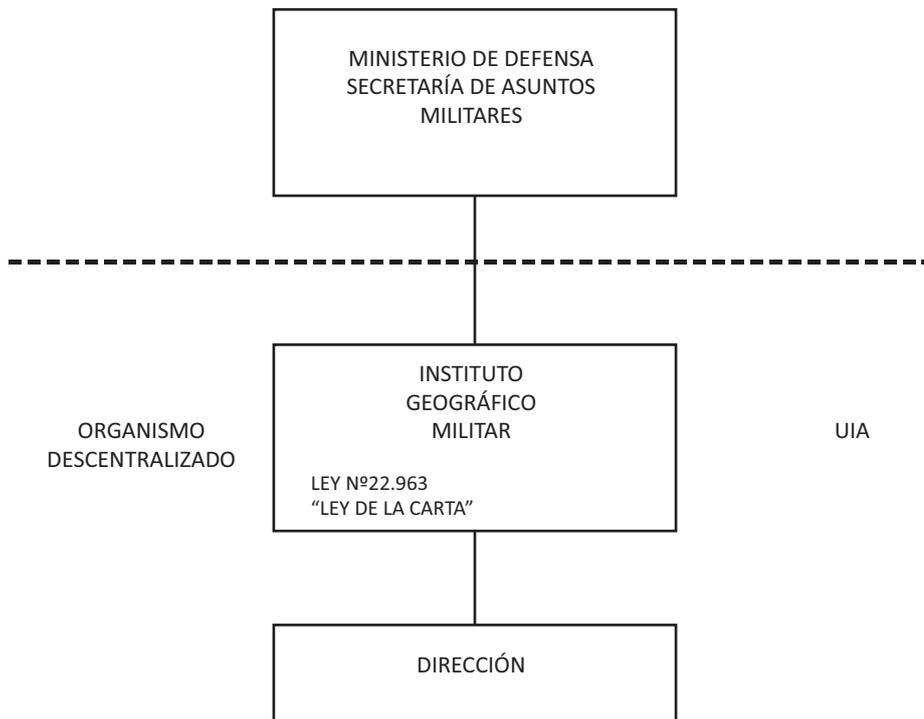
- SUBSECRETARIA DE GESTION DE MEDIOS Y DE PLANIFICACION PRESUPUESTARIA Y OPERATIVA PARA LA DEFENSA
- SUBSECRETARIA DE INVESTIGACION, DESARROLLO Y PRODUCCION PARA LA DEFENSA

SECRETARIA DE COORDINACION MILITAR DE ASISTENCIA EN EMERGENCIAS.

- SUBSECRETARIA DE COORDINACION EJECUTIVA EN EMERGENCIAS
- SUBSECRETARIA DE PLANEAMIENTO PARA LA ASISTENCIA EN EMERGENCIAS

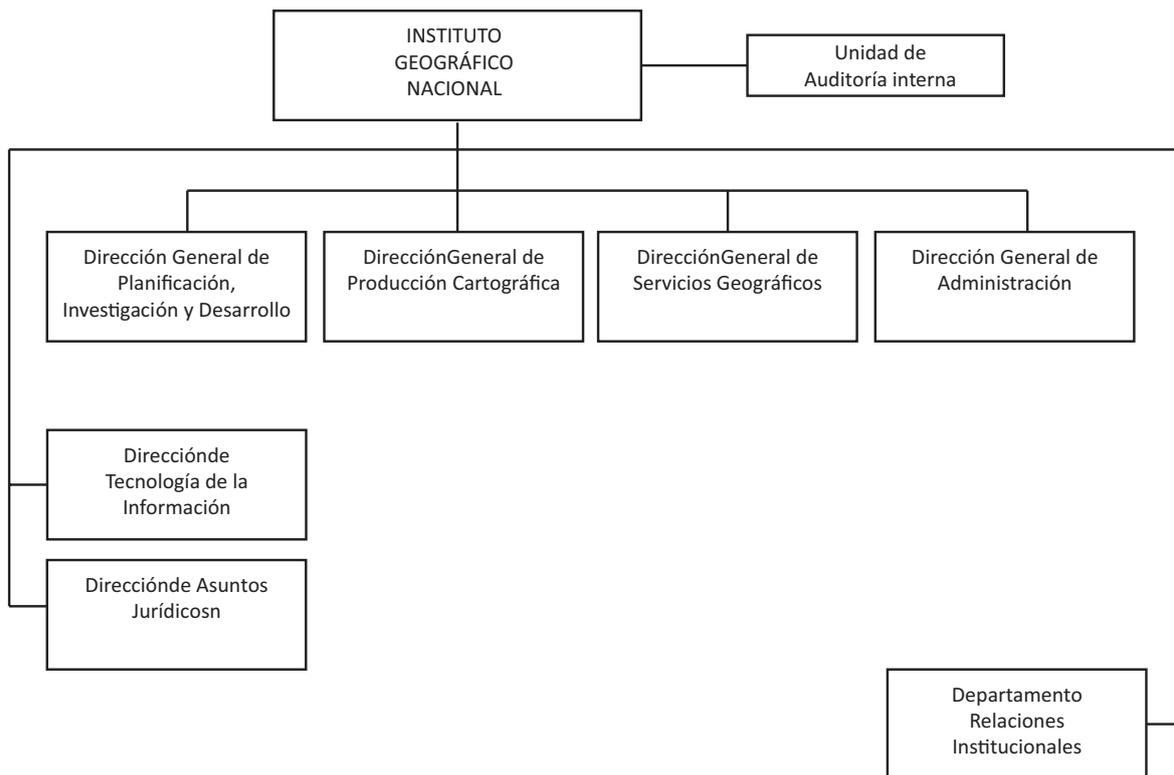
ASPECTOS GENERALES DEL ORGANISMO

Estructura organizativa del IGN (Decisión Administrativa 520/96)



LOS CARGOS DE DIRECTOR Y SUBDIRECTOR
SON DESEMPEÑADOS POR PERSONAL MILITAR
SUPERIOR EN ACTIVIDAD, INGENIEROS
MILITARES, ESPECIALIDAD GEOGRÁFICA

Decisión administrativa 520/96 Artículo 1º - Apruébese la estructura Organizativa del INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR. Organismo Descentralizado que se desenvuelve en jurisdicción del MINISTERIO DE DEFENSA, de acuerdo al Organigrama.

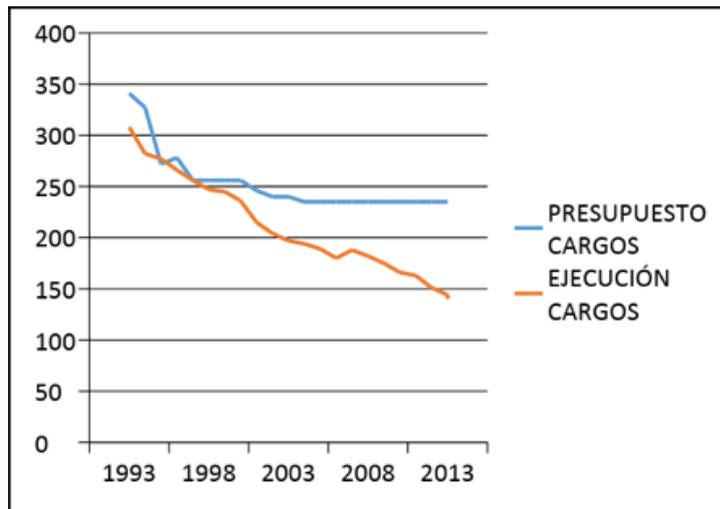


Decreto 2101/15 Artículo 2° – Apruébase la estructura organizativa del primer nivel operativo del INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL, organismo descentralizado, actuante en la órbita de la SECRETARÍA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y PRODUCCIÓN PARA LA DEFENSA del MINISTERIO DE DEFENSA, de acuerdo al Organigrama, Objetivos y Responsabilidad Primaria y Acciones, que como Anexos I y II, integran la presente medida.

La comparación entre ambas estructuras da cuenta, por una parte, de una cuestión que se ha señalado oportunamente, acerca de la práctica en las Fuerzas Armadas de no contar con estructuras formales. Dicho de otro modo, por debajo de la estructura formal aprobada por la Decisión Administrativa 520/96, funcionaba una división del trabajo informal.

La estructura generada por el Decreto 2101/15 permite ver una división del trabajo definida a partir de decisiones técnicas que guardan relación directa con los objetivos perseguidos por la entidad.

Evolución del personal permanente del IGN



AÑO	PRESUPUESTO CARGOS	EJECUCIÓN CARGOS
1993	341	308
1994	327	282
1995	272	277
1996	278	266
1997	256	256
1998	256	247
1999	256	245
2000	256	236
2001	246	215
2002	240	204
2003	240	197
2004	235	194
2005	235	189
2006	235	180
2007	235	188
2008	235	182
2009	235	175
2010	235	166
2011	235	163
2012	235	151
2013	235	144
2014	235	140

Fuente: Secretaría de Hacienda

En el cuadro de evolución del personal permanente del IGN, se puede ver que la cantidad de cargos presupuestados con respecto a los cargos ejecutados no variaba demasiado en el primer quinquenio de la década del 90. Sin embargo, a partir de 1997 comienza a verificarse una reducción sistemática del personal, que se agudiza desde 2001 en forma continua hasta 2014⁶⁷. Si observamos el gráfico, se puede ver con más claridad esta brecha que se produjo entre los cargos presupuestados y ejecutados. Esto puede deberse a un proceso de envejecimiento de la planta permanente, con la consiguiente jubilación, pases a retiro voluntario y creación de vacantes no ocupadas que no pudieron ser cubiertas como resultado de las políticas de restricción del ingreso que se practicaron, en forma no sistemática desde 1996 y ya, sistemáticamente, desde el 2000.

Considerando la caracterización de los contextos de análisis mencionados anteriormente sobre el Instituto Geográfico Nacional; podemos empezar a denotar como estos dos periodos fueron y son vitales para entender los procesos de cambios, qué recursos fueron puestos en juego para llevar adelante esas transformaciones, a qué formas organizativas pasó a responder la gestión de este organismo, cuáles fueron las estrategias que impulsaron estas transformaciones y cómo alteraron la dinámica interna de la organización y del desempeño de sus funcionarios y trabajadores que se suscitaron en dichos periodos.

El periodo de los 90' con la llegada de Menem al gobierno estuvo acompañado de una dura política neoliberal pensada en la reforma del Estado, que implicó la privatización de un gran número de empresas con el afán de achicar la estructura estatal, la descentralización de diferentes organismos delegando actividades y/o funciones a la órbita civil y una reforma administrativa que estuvo supeditada a ahorrar gastos de forma tal, que se implementaron los llamados "retiros voluntarios". El Estado pagaba una cifra de dinero para que el trabajador renunciara y se comprometiera a no volver a trabajar en la administración pública. El Instituto Geográfico Militar (IGM) en ese entonces, fue uno de los organismos que fue descentralizado a la órbita civil a través de la Decisión Administrativa 520/96.

Para ir entendiendo aún más lo ocurrido en el IGM/IGN, se realizaron entrevistas a distintos actores vinculados al organismo y que permitieron ampliar información de ambos periodos de análisis para la investigación. Una de las primeras entrevistas, ayudó a comprender cómo se encontraba en sus diferentes aspectos el organismo en esa etapa de transición; producto de las políticas llevadas a cabo por el gobierno menemista.

En el aspecto institucional, era un organismo "hermético", cerrado a otras instituciones públicas, lo que genera competencias inútiles y estériles; se señala una ausencia de política institucional que oriente los esfuerzos del organismo en un mismo sentido, generando compartimentos estancos y empujando al personal a emprendimientos privatistas. La producción técnica respondía más a iniciativas impulsadas por las propias áreas o por algunos gerentes que a una planificación estratégica proveniente de la propia conducción. Además, había una falta de planeamiento, programación y falta de cultura laboral en el organismo, en lo relacionado con la normalización de los procesos tanto administrativos como productivos.

En el aspecto organizacional, poseía cargos gerenciales ocupados exclusivamente por militares, con una Estructura Orgánico-Funcional sin aprobación. Se carecía de sistemas integrados para satisfacer las áreas de personal, administración, ventas, patrimonio y logística, a esto se le suma una debilidad en el área de informática debido a que funcionaba solo con personal contratado. Buena parte de la organización estaba dedicada a la impresión de DNI, ya que el IGM poseía una imprenta que era una suerte de "imprenta del Ejército", por lo que, los documentos de identidad, las históricas libretas de enrolamiento y cívicas, eran

⁶⁷ Cabe señalar que, en el año 2000 aceptaron el retiro voluntario 4 trabajadores.

impresas en sus talleres. Esta elaboración de los DNI, en la década del 90 pasó a generar importantes ingresos al organismo, ya que cobraba por este trabajo.

En cuanto a los aspectos relacionados con los recursos humanos y organizacionales, había una escasez de personal técnico y profesional en relación al administrativo o de servicios generales. Con una pirámide salarial invertida, en donde ganaban más los que eran más antiguos que los profesionales, producto del escalafón PECIFA⁶⁸ que privilegia la antigüedad y no la formación. A esto se le agregaba personal contratado con bajos sueldos y con mucha responsabilidad en relación al personal de planta permanente. En los recursos del área de producción se encontraba desactualizada la cartográfica y la técnica. Los recursos presupuestarios eran insuficientes debido al gasto de personal, mientras que los recursos tecnológicos y logísticos sufrían una falta de mantenimiento preventivo, con serios problemas en las redes informáticas, telefónicas y eléctricas.

En otra entrevista, se comenta que el organismo en ese periodo se encontraba cerrado con muy poca participación con el entorno público y que el cambio más importante comienza cuando se transfiere el organismo de la órbita militar a lo civil (en virtud del Decreto 788/07). Si bien este traspaso le brindaba mayor apertura tanto institucional como organizacional, buena parte de la antigua planta permanente no se adaptaba a la nueva lógica organizacional ya que sus prácticas y valores estaban arraigados a la vieja identidad del IGM, pero con poco compromiso laboral. En cambio, el personal contratado tenía menos afinidad a la identidad del organismo, pero contaba con más compromiso laboral. Además, agrega que buena parte del personal más antiguo no poseía perfil técnico adecuado, ya que se contaba con muy pocos profesionales y técnicos.

La gestión iniciada por Néstor Kirchner y continuada por Cristina Fernández de Kirchner se caracterizó por expresar una política de Estado interventor tanto en lo económico como social; con la generación de nuevos valores políticos y garantías en la construcción ciudadana y la democracia. Esta política buscó, además, una modernización en la estructura de la administración pública, haciéndola más profesional y técnica, dándole una gran importancia a la ciencia, tecnología e innovación productiva como pilares para este nuevo cambio.

El Instituto Geográfico Militar (IGM) que luego del **Decreto 554/2009** pasó a ser Instituto Geográfico Nacional (IGN), no tardó en hacer efectivo esos cambios; para ello fue posible obtener más información sobre las transformaciones ocurridas durante este periodo.

En la segunda parte de la entrevista realizada, se afirma que el cambio de nombre hace que se haga efectivo el traspaso de la órbita militar a la civil, a lo que se suma la designación de una mujer para ejercer el cargo de conducción del Instituto Geográfico Nacional, a lo que se le suma que es la primera mujer y primera civil en tomar la dirección de dicho organismo. Con la incorporación del IGN a la órbita directa del ministerio de Defensa, se produce el reclamo por su incorporación al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, (SINAPA). Este requerimiento fue realizado particularmente por UPCN, mientras que PECIFA era resistente a esta medida.⁶⁹

Una vez que se pudo concretar esta decisión, comenzó el reencasillamiento del personal, ya al Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP),⁷⁰ debido a que ya se había firmado el

68 Escalafón del Personal Civil de las Fuerzas Armadas, uno de cuyos gremios es el que lleva este mismo nombre y reúne trabajadores civiles y docentes. fue creado en el año 1959. Logró su personería gremial, el 6 de junio de 1966.

69 Ver comentario en apartado propio del ministerio de Defensa

70 Decreto 2098/08

convenio colectivo sectorial de la APN. Este proceso generó ruido, por un lado, por la salida de jefes militares, y por otro, por el reclamo por parte de trabajadores de planta permanente de acceder a cargos de conducción en virtud de su antigüedad, más allá de que no contaran con formación técnico profesional. Un ejemplo de esta situación es el cambio de responsable de imprenta; la jubilación del responsable lleva a su segundo a solicitar hacerse cargo de la función, más allá de la falta de competencia para el cargo. La administración cuenta con un candidato pero que no cuenta con la planta permanente.

Este reencasillamiento se realizó con vistas a la estructura ya pensada en el desarrollo del nuevo organismo. Así, cuando se aprobó la estructura del organismo, reflejaba el nuevo modelo de gestión, expresado, entre otros ítems en la "Federalización del Instituto" que supone una visión en la que se propone la apertura de oficinas provinciales; además de la Infraestructura Nacional de Datos Espaciales, un sistema de información geográfica, donde se reúnen distintas capas de datos, en forma integral y que supone la cooperación con un conjunto de organismos de la APN.

En el año 2007, como resultado de la apertura del IGN, se comenzaron a realizar jornadas Nacionales sobre Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina. Se introduce una nueva mirada sobre los mapas: se elaboran nuevos mapas, produciéndose un cambio de paradigma en los últimos años sobre la cartografía y los mapas; modernización tecnológica, cámaras aéreas fotográficas, nuevas estaciones del Sistema global de navegación por satélite (GNSS): a partir del año 2009, se inició un plan para maximizar las prestaciones que brinda la Red Argentina de Monitoreo Satelital Continuo (RAMSAC) mediante la compra e instalación de nuevas estaciones GNSS permanentes a lo largo del territorio nacional.

Es de destacar que hasta ese momento las estaciones instaladas no eran propiedad del Organismo y esto dificultaba la gestión de la información. En la actualidad se han adquirido mediante procesos de licitación 35 estaciones GNSS permanentes que están siendo instaladas de acuerdo a un plan elaborado en consenso con el Consejo Federal de Catastro.

En tanto, se informa que estos nuevos cambios comienzan a tener más efecto cuando se efectiviza el traspaso de lo militar a lo civil con el Decreto 554/09, cambio fundamental (más importante que cualquier otro); que se pueden ver con claridad en los resultados que se obtuvieron, producto también de las nuevas políticas que se habían orientado en el sector: mayor producción, mejor servicio, aumento de la calidad, mayor eficiencia y mayor vinculación con la sociedad y, como resultado interno, la nueva estructura organizacional.

Inicialmente se diseñó una estructura ad hoc sobre la que se trabaja durante 5 años, se definen áreas estratégicas; se produce la incorporación al SINEP, por lo que se introduce la evaluación de desempeño y a partir de ello ha habido más precisión y objetividad respecto al desempeño de los agentes. En la actualidad hay más trabajo en equipo como consecuencia del rediseño del proceso de producción. Hubo un salto importante cuando se pudo contratar personal de acuerdo con el artículo 9° de la Ley 25164. Lo que se buscó fue contratar personas que tengan capacidades técnicas utilizables por la organización. esto se da a la par de una política activa de jubilaciones cuyos reemplazos surgirían de los agentes a incorporar a través de las contrataciones y luego, poder generar su ingreso a la planta permanente a través del sistema de concursos.

Se crea el Departamento de Capacitación, por cuyas actividades se obtiene un premio otorgado por el INAP, por la capacitación institucional durante 2014. Las capacitaciones son orientadas según necesidades de la organización, se busca capacitación externa en lo que hace falta, se busca el fortalecimiento en el manejo de tecnologías. La capacitación y

evaluación han dado buenos resultados; por ejemplo, se ha enviado gente a Congresos para que presenten sus trabajos, lo que sirve como estrategia de motivación.

Según los entrevistados la presencia sindical dentro del organismo, es débil, tanto por parte de ATE que es poco representativo ya que posee pocos afiliados y UPCN, que posee más afiliados y más propenso a obtener resultados a través de la negociación.

En un reportaje a Liliana Weisert (primera Directora del IGN), realizado para un blog de noticias⁷¹ en marzo de 2011; comenta que el tránsito de lo militar a lo civil, fue bastante ordenado, no se había generado conflictos muy fuertes. Por supuesto había roces, acomodamientos; se trató de diseñar y solidificar las nuevas estructuras sobre el personal civil que en muchos casos reemplazó la conducción castrense. Pero se siguió teniendo prácticamente un tercio de la fuerza laboral en manos de los militares, se pensó que debía ser así; porque ellos estaban muy preparados; incluso, algunos eran geógrafos y la mayoría técnicos que habían egresado de la Escuela Superior Técnica del Ejército y de otros institutos castrenses y que hace muchos años venían trabajando en el IGN.

En cuanto al personal del organismo, había muchas trabas para el ingreso al IGN. Era costoso desde el punto de vista presupuestario. Cuando se producía una baja, esa vacante no se cubría o se congelaba. Por lo tanto, los planteles iban envejeciendo. El promedio de edad era muy alto. Se buscó contratar personal transitorio más joven, de acuerdo a lo que permitía el artículo 9 de la Ley de Empleo. La tarea fue muy técnica, muy específica.

En una de las últimas entrevistas realizadas en el organismo fue posible tomar contacto con responsables de recursos humanos. Se hizo referencia a una evaluación y diagnóstico realizados en el 2009 en la materia que les compete; en donde decían que en ese momento se desempeñan en el IGN cerca de 330 personas, pero de ese total al menos un tercio correspondía a personal militar asignado en comisión al Instituto, y dos tercios a personal civil de dotación propia del Instituto. De la dotación propia del IGN (160), al menos 70 correspondían a cargos de dotación transitoria (art. 9° Ley Marco), y unas 10 adicionales se encontraban contratadas bajo regímenes de pasantías o asistencia técnica. Del total de la dotación empleada, aproximadamente unas 40 personas, tanto de la dotación permanente como transitoria, se dedicaban a tareas ajenas al quehacer propio de la institución, pero cuya labor le habían sido asignadas con un alto impacto a nivel nacional, que eran las distintas etapas relacionadas con la confección de las cartillas DNI. Esa actividad ocupaba, además, buena parte de los procesos administrativos de adquisición de bienes y servicios, tanto en la gestión de expedientes en general como en la gestión informal ante las distintas autoridades de los diversos organismos como consecuencia de dichos expedientes. Una vez que el Ministerio del Interior asumió la responsabilidad completa de producción de los DNI, estas personas fueron posteriormente reasignadas en distintas áreas de gestión.

El resto de la dotación permanente del IGN, se encontraba dividida en áreas tanto técnicas-operativas como administrativas y de servicios generales, a lo que cabe agregar cierta dotación operativa para los casinos (oficiales y suboficiales) y control de acceso al edificio. Entre el personal que se desempeñaba en áreas administrativas, se identifica un bajo nivel de formación profesional, incluyéndose áreas necesariamente profesionales, tales como la Auditoría o la Asesoría Jurídica.

Tanto las áreas técnicas como las administrativas contaban con un elevado nivel de antigüedad o de envejecimiento de la dotación. Esta situación, que era preocupante en las áreas

71 <http://blogsdelagente.com/trabajadoresciviles-de-la-defensa/2011/03/09/reportaje-a-la-sra-liliana-weisert-directora-del-instituto-geografico-nacional/>

de apoyo administrativo, resultaba determinante en las áreas operativas propias del IGN. Solo ese año 2009 ya se estaban jubilando unas 6 personas, esto unido a las renunciaciones y fallecimientos, es decir se produjo un decrecimiento vegetativo de la población laboral sin posibilidad de ser cubiertas esas vacantes porque éstas quedaban congeladas.

En lo atinente a las áreas técnicas, que son básicamente las dedicadas a la producción cartográfica, la mayor gravedad radicaba en la escasez del personal idóneo en el mercado laboral, el cual debía también ser posteriormente formado para ajustarse a los procesos de producción y a los márgenes de calidad del Instituto, procesos que resultaban relativamente lentos. Con la dotación de ese momento, tanto por la calidad como por su cantidad, se hizo extremadamente difícil, cumplir con los mínimos legales de producción cartográfica, siendo además complejo poder asegurar los niveles de calidad con que el IGN gozaba hace apenas 15 años. De no haberse establecido una política urgente en materia de formación y renovación de las áreas productivas se hubiera entrado en riesgo de la pérdida total de la capacidad de producción cartográfica del IGN.

Para paliar parcialmente esa situación, se requirió que en el presupuesto 2010 se contemplaran cargos del RPIDFA⁷², a fin de poder generar un mecanismo de incorporación relativamente constante que permitiera incrementar la dotación técnica específica y la movilidad de ese personal.

En cuanto a las áreas de administración, aquellos sectores o posiciones clave en la estructura organizativa se encontraban a cargo de personal transitorio o personal militar. En el primero de los casos, se tornaba complejo asignar funciones de gran responsabilidad a personal cuya permanencia no podía asegurarse y que además correspondía a jóvenes con poca experiencia y que en general cobraba sueldos muy bajos, en tanto que en el segundo de los casos (personal militar), a la imposibilidad de asegurarse la permanencia se le agregaba el inconveniente del régimen propio de la estructura militar, tanto en lo que concernía a sistemas de mando-obediencia, como a la imposibilidad de sancionarse disciplinariamente en forma directa eventuales transgresiones.

Esta situación generaba potencialmente un riesgo en áreas como lo son las áreas presupuestarias, el SAF y la Oficina de Compras. Además, hasta la asunción de la nueva conducción, el manejo general administrativo del IGN tenía semejanzas con el manejo de una unidad militar, con personal civil subordinado a normas, circuitos y procedimientos ajenos a los utilizados en el resto de la Administración y poco acostumbrados al cumplimiento de las funciones de responsabilidad propia que les habría correspondido y bajo normas ajenas a las utilizadas para los órganos de la Administración Pública.

El cambio de autoridades puso de manifiesto dicha situación, pese a que el IGM había pasado a depender del Ministerio hace más de 10 años. Es decir que a la poca formación profesional del personal con antigüedad y a la inexperiencia del personal transitorio, le ha sido agregada una dosis de degradación institucional, que no resultaba de fácil reversión en el corto o mediano plazo.

En adición el personal militar que se desempeñaba en el IGN debía, por la propia normativa militar y por su jerarquía, cumplir con guardias mínimas semanales. Estas guardias privaban regularmente a la institución de personal calificado (durante 2 días el día de la guardia y el día siguiente como descanso de la propia guardia) y le impedían establecer cronogramas de actividades y programas constantes de producción.

72 Régimen de Personal de Investigación y Desarrollos de las FF.AA.

Existían otras áreas críticas cubiertas con personal básicamente contratado, como asistente técnico o como planta transitoria, tal el caso de informática. De acuerdo a los nuevos lineamientos de trabajo a nivel nacional e internacional, el área informática adquirió un papel relevante en materia de información geográfica. Normalmente era un tipo de personal que no tenía formación académica profesional, sino que su formación era de tipo general o informal. Eso trajo aparejado que cualquier forma de contratación prevista en los estatutos o carreras estatales no permitía una retribución acorde a los niveles de mercado y, por consiguiente, resultaba de difícil mantenimiento en las dotaciones de personal permanente.

En la búsqueda de información relevante que se realizó sobre el organismo, se pudo contar con un informe de Auditoría sobre la gestión 2008 del Instituto Geográfico Nacional. En este informe se hicieron recomendaciones para mejorar la gestión de ese momento. Algunas de esas recomendaciones son las siguientes:

- Instrumentar las medidas necesarias tendientes a resolver, en el menor tiempo posible, la situación de incertidumbre generada por la ausencia de una estructura organizativa y la correspondiente definición de las misiones y funciones de cada una de las áreas que integran el IGN.
- Desarrollar un manual de procedimientos administrativos integrador, con sus correspondientes flujogramas, que refleje en detalle las pautas operativas a cumplimentarse en la ejecución de cada una de las tareas que se hacen a los objetivos del organismo.
- Elaborar un plan de contrataciones tendiente a satisfacer las necesidades básicas para la ejecución de las acciones normales y ordinarias del organismo.
- Diseñar un conjunto de formularios de uso administrativo que posibiliten diferenciar y otorgar entidad y jerarquía a cada uno de los actos ejecutados en el instituto.
- Analizar la relación que debe existir entre las definiciones, tanto de las metas como de la producción bruta y de los volúmenes de tarea, y su correspondencia con el logro de los objetivos.
- Desarrollar un sistema de información que ayude al seguimiento y control de los niveles de ejecución física respectivos (con indicadores y tableros de comando), para la verificación y análisis de los potenciales desvíos, como también para la evaluación del grado de alcance de las metas establecidas y la toma de decisiones a nivel gerencial.

Con respecto a estas recomendaciones; se informó que el organismo produjo importantes avances. En principio en lo que refiere a la estructura organizativa, con el nuevo decreto 2101/15 se le dio formalidad requerida, estableciéndose los objetivos y responsabilidades para cada área que conforma la organización, a su vez esto generó en la cultura organizacional una disminución de la incertidumbre.

En cuanto a los manuales de procedimientos administrativos, en la mayoría de las áreas de la organización están terminados; con sus respectivos detalles, ejecuciones y objetivos de tareas; habiendo sido elaborados de manera colectiva, con lo cual cuentan con el conocimiento y aval de quienes harán uso de ellos, aunque faltaría completar los circuitos formales, entre los que se encuentra la firma de la Unidad de Auditoría Interna.

En tanto, con el plan de contrataciones se ha mejorado, en cuanto a los tiempos en que se realizan; esto es producto de que la gestión es más ordenada, lo que permite, además, evaluar con más claridad las distintas variables necesarias para armar dicho plan.

En lo referente a la relación con las definiciones de las metas, producción bruta y de los volúmenes de tarea y su correspondencia con el logro de los objetivos han cambiado, debido que se está trabajando más en equipo y con esa dinámica la gente que la compone comprende los objetivos propuestos y valora la necesidad de unificar criterios de gestión.

Por último, se comenta la importancia del desarrollo de un sistema de información que ayude al seguimiento y control de las ejecuciones físicas, por lo que se está avanzando en la unificación de los mismos, para poder tener una mejor evaluación y análisis de lo que sucede en la organización y sirva para la posterior toma de decisiones y armado del plan estratégico.

Un artículo publicado por la Universidad Nacional de Mar del Plata en su portal web⁷³, permite ver cómo un actor ajeno al IGN tiene una mirada formada sobre las transformaciones ocurridas a lo largo de la historia de este organismo; en donde además pone de manifiesto la importancia como constructor y estrategia en el desarrollo del país.

En el artículo titulado **“Las construcciones cartográficas del Instituto Geográfico Nacional. Algo más que representantes de la superficie terrestre”**, en varios párrafos hace referencia a la importancia que el IGN está teniendo.

Particularmente, en nuestro país distintos periodos históricos han permitido demostrar como los mapas y otras representaciones cartográficas han jugado un papel indispensable en la transmisión y creación de valores culturales; y como las instituciones resultaron el elemento fundamental para que ello se llevara a cabo. En este sentido, podemos reconocer tres periodos en la historia de la cartografía argentina que demuestran la importancia que se le otorgó tanto a las construcciones cartográficas como representantes del territorio, como también a la institución a cargo de su construcción, y a su papel como estrategia en el proceso de conquista, consolidación y desarrollo del país.

Se relacionó con los avances políticos y tecnológicos que se pretendían lograr, pero también respondió a los objetivos de integración, cooperación y afianzamiento de la institución con su medio. Abiertamente se consideró a los mapas como una herramienta fundamental para medir y representar el territorio argentino, pero también para poner en función mapas y labores del instituto, analizar, investigar y divulgar. Es decir, enfatizan otros objetivos institucionales: el desarrollo económico del país; los riesgos de desastres; la preservación de los recursos naturales y un sinfín de problemáticas que demandan distintos sectores sociales. Se trata de nuevos objetivos que superan las labores tradicionales ajustadas únicamente a los fines de la milicia más condicionados a otros períodos históricos y otras formas de poder que se ejercían sobre la sociedad argentina.

Las construcciones cartográficas no simplemente como representantes del territorio argentino, sino también como una forma de representar la soberanía, y con ella, la capacidad de desarrollo y crecimiento del país. Considerar que los mapas y sus similares son simplemente una construcción racional geométrica para relevar y representar un territorio, resulta ahora claramente una explicación incompleta, pues se esconden en ellos una forma de crear, transmitir y afianzar parte de los valores ideológicos de una población, de una nación.

73 <http://www.mdp.edu.ar/v1/index.php>

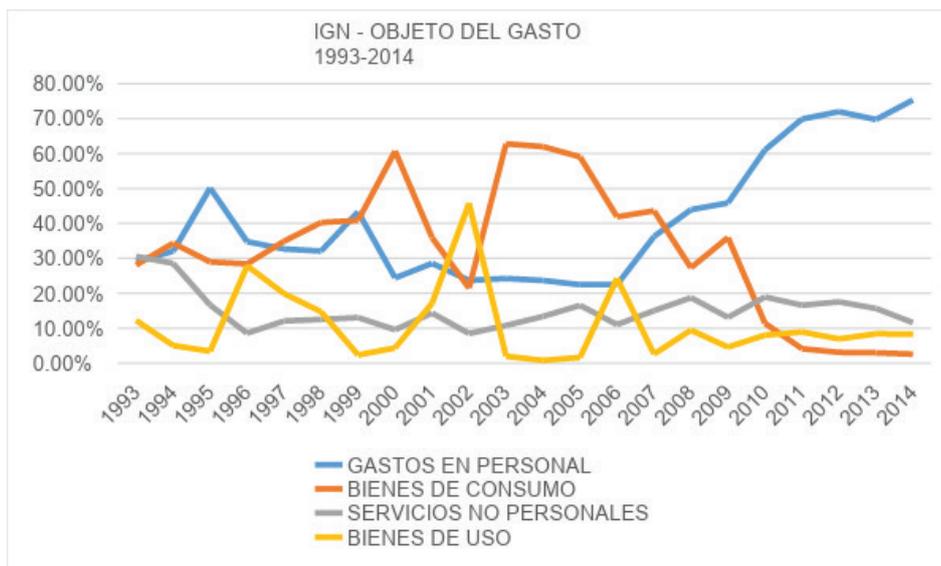
COMPOSICIÓN DE GASTO IGM/IGN					
EJERCICIO	GASTOS EN PERSONAL	BIENES DE CONSUMO	SERVICIOS NO PERSONALES	BIENES DE USO	TRANSFERENCIAS
1993	3015159,14	2905753,67	3163820,09	1267808,31	140,91
1994	4825894,43	5172975,72	4301397,39	765546,85	
1995	4669387,15	2700156,87	1550643,81	319136,69	44401
1996	4748724,48	3881480,95	1172477,38	3806237,47	32470
1997	4452313,21	4756529,62	1647035,68	2711154,61	47000
1998	4327507,55	5428763,67	1690279,56	1986090,79	47000
1999	4408700,94	4157842,73	1328558,16	240569,02	41000
2000	4121263,69	10249453,59	1619323,89	740112,64	37000
2001	3620704,42	4554824,08	1817429,06	2174821,54	37000
2002	3757395,07	3407723,99	1347159,89	7249378,96	56580,4
2003	4207469,81	10896567,46	1877048,17	348753,27	33998
2004	4343502,04	11363390,57	2455076,39	148431,92	32998,35
2005	4952260,16	13015639,44	3650608,82	367595,98	67828,95
2006	6195195,48	11518838,36	3041349,65	6681311,93	67868,3
2007	8988521,18	10804303,98	3724556,26	651224,89	618672,33
2008	12953344,81	8053549,36	5530021,36	2792817,96	158854,41
2009	16319307,62	12809170,55	4670278,81	1643237,98	162384,93
2010	20538766,78	3845924,31	6381041,74	2707050,5	167197,55
2011	25407836,39	1512527,55	6036528,11	3249074,45	174726,47
2012	31946898,72	1381885,6	7792577,01	3090604,49	191438,29
2013	43248251,31	1852581,15	9724947,87	5225276,11	1992460,07
2014	58674722,15	2030757,66	9058378,67	6469901,29	1712296,93

Fuente MECON.

El cuadro anterior, correspondiente a la clasificación según objeto de gasto, permite ver cómo han variado los montos en cada inciso, en los periodos bajo estudio. Desde una mirada global es posible afirmar que uno de los motivos radica en las políticas implementadas en cada periodo; tal como se comentó en la caracterización de los contextos en análisis, en el que hubo un periodo signado de políticas de corte neoliberal, privatizadora y otro periodo con una política caracterizada por un Estado intervencionista.

El gráfico que se presenta a continuación permite ver la variación de los cuatro incisos principales, donde puede observarse el crecimiento sostenido del Inciso 1, particularmente a partir de 2007, lo que indica, por una parte, la aplicación de la política salarial y por otro, como se señaló en una entrevista, el crecimiento en el número de contratados.

Los otros incisos presentan movimientos más erráticos, por lo que se observa, particularmente en el caso de los bienes de uso, determinados picos que indican la adquisición de instrumentos de trabajo. A su vez, el gasto en el inciso de bienes de consumo, de alcanzar picos importantes entre 2003 y 2005, tendió a descender sistemáticamente.



CONCLUSIONES

El Instituto Geográfico Nacional es un organismo que expresa en su propio desarrollo los cambios ocurridos en las organizaciones públicas argentinas en sus más de 130 años de vida.

Sus comienzos como oficina topográfica, fue en respuesta a la necesidad de reconocer el territorio Nacional, producto del avance de las fronteras en ese momento. Esto hace que más tarde, debiera reorganizarse tomando la denominación de Instituto Geográfico Militar; dando comienzo a una etapa de desarrollo técnico, profesional, institucional y administrativo. Lo más importante de ese periodo fue el papel que se le asignó al ámbito militar y quienes estuvieron a cargo del instituto (pieza fundamental para el Ministerio de Guerra).

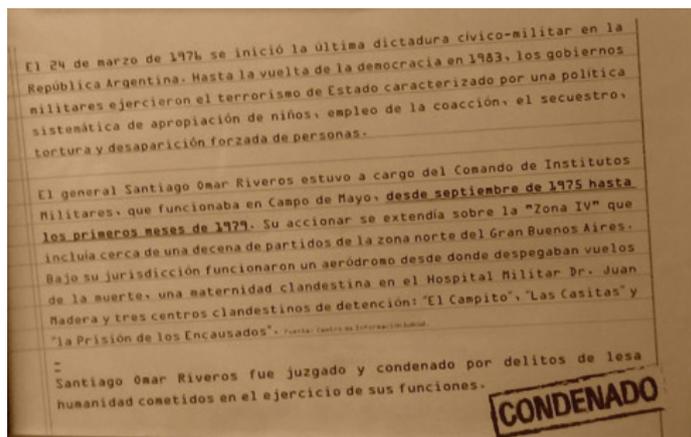
La consolidación del IGM demostró la importancia de ejercer la construcción cartográfica y relevamientos topográficos para mantener el orden civil y militar. Este proceso se concretó a través de la promulgación de la Ley de la Carta 12.696 en el año 1941, en la que estableció la realización de los trabajos geodésicos y relevamientos topográficos en todo el territorio Nacional; luego fue sustituida por la Ley 22.963 en el año 1983 en la que estableció que todas las representaciones del territorio Nacional debían ajustarse estrictamente a la cartografía oficial establecida por el Poder Ejecutivo Nacional a través del Instituto Geográfico Militar. A diferencia de la anterior Ley, esta última puso al organismo como el máximo responsable en materia cartográfica, reafirmando así, la impronta por la cual había sido creado.

Cabe mencionar que, durante la dictadura militar se llevó a cabo uno de los mayores controles estatales y censuras de mapas, cartografías, etc.; perdiendo el organismo la esencia por la que se había creado. Un artículo de Pagina 12⁷⁴ titulado "Defensa encontró documentación sobre la represión ilegal", hace mención del Instituto Geográfico Militar (IGM), como el organismo que confeccionó y encuadernó siete u ocho documentos de carácter reservado, confidencial, con instrucciones de tipo doctrinario y operativas que emitía el Ejército para oficiales superiores destinadas a la lucha antisubversiva. Este artículo pone

⁷⁴https://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiznrSSslHQAhVII5AKHe_tBE4QFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.pagina12.com.ar%2F2000%2F00-03%2F00-03-11%2Fpag03.htm&usq=AFQjCNF2a_etUoMmVUSyem7ZyFMYAnDw&sig2=nQ-suFNA5Hkol-xxAC8L1w

de manifiesto lo que ocurría en el momento de la dictadura militar con el IGM, en la que realizaba tareas que no eran propias de la concepción del organismo.

En una visita al organismo, se obtuvo una foto del General Santiago Omar Riveros, quien fue director del Instituto y que más tarde ha sido condenado por delitos de Lesa Humanidad cometidos en el ejercicio de sus funciones.



Con la vuelta a la democracia y la sustitución de la vieja Ley de la Carta, el IGM vuelve a tomar las riendas en materia cartográfica, pero manteniendo la imprenta como una generadora de ingresos económicos, ya que confeccionaba los DNI para el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) en la que requerían ciertos procesos de seguridad, además de controles necesarios para este tipo de documentación.

En los noventa, ya con Menem al frente del gobierno Nacional, y con la implementación de políticas neoliberales en su mandato y de una reforma del Estado, se produce un achicamiento en el aparato estatal, que se hizo notar en los diferentes organismos que lo componen. El IGM no fue ajeno a esta situación, por lo que ocurrió uno de los cambios más importante y más simbólicos de este periodo, que se produjo a través de la decisión administrativa 520/96, por la cual se convierte en organismo descentralizado del Ministerio de Defensa, pasando de la órbita militar a la civil, pero sin que esto signifique un cambio en el modelo de gestión, ya que seguía estando al frente del organismo un oficial del Ejército, manteniendo así el esquema castrense.

Varios entrevistados coinciden en que el organismo en ese periodo era hermético, cerrado en cuanto al entorno público, en donde toda información y trabajos que realizaba el organismo no era compartido con la sociedad; pero el traspaso del ámbito militar al civil había comenzado a generar algunos cambios en esas cuestiones.

En cuanto a la estructura organizacional, era informal ya que no se encontraba aprobada, los cargos gerenciales estaban en manos de militares; con lo que la incorporación al ámbito civil no generó muchos conflictos. La formalidad de este traspaso no generó cambios, menos aún para el personal civil.

Respecto a la confección de DNI, Menem intentó llevar a cabo la privatización de este servicio que realizaba el IGN a la empresa Siemens, como parte de las políticas de reducción de las capacidades del Estado; pero no pudo ser llevado a cabo por escándalos de corrupción. En cuanto a los recursos humanos existían inconvenientes en la planta permanente al no poseer un perfil profesional, y con bajo nivel de compromiso con las tareas que realizaba el organismo como así también con la búsqueda de mayores beneficios por el solo hecho de tener antigüedad y estar respaldado por el sindicato PECIFA. En cambio, con el personal civil contratado sucedía todo lo contrario eran más comprometidos y con un perfil profesional.

La nueva etapa iniciada en 2003 tuvo un primer paso de transformación para el Instituto con el decreto 788/07 que pone al IGM bajo la órbita de la Secretaría de Planeamiento, creándose además en este mismo decreto la Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica con el fin de asistir a la Secretaría de Planeamiento en formulación de políticas, definición y control de ejecuciones de planes, programas, etc.

Este cambio de paradigma, se efectiviza en el organismo, con el decreto 554/09 firmado por la Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner en que se sustituye la denominación del Instituto Geográfico Militar por la de Instituto Geográfico Nacional, designándose en la conducción de dicho organismo a un civil.

Tal cambio, expresó un perfil más nacional en el que los aportes científico-tecnológicos propios de dicho organismo, podían ser facilitados para la interacción con otros organismos del Estado a la hora de articular políticas públicas, que permitan mejorar la calidad de vida de la sociedad; además de que la propia sociedad pueda acceder a esa información, que antes era negada. Se sumó también a esta transformación la designación de una mujer y primera civil en tomar el cargo máximo del IGN, reafirmando el traspaso de lo militar a lo civil.

Los entrevistados concuerdan que el decreto 554/09 le cambia la impronta al organismo en el punto que tiene mayor vinculación con la sociedad, mayor producción, mejor servicio con un aumento de calidad. Se crea una estructura ad hoc en la que se definen áreas estratégicas, profesionalizándolas a través de capacitaciones al personal y la incorporación de técnicos o profesionales necesarios para las tareas requeridas por el IGN.

Comentan además los entrevistados, que este traspaso de lo militar a lo civil, fue ordenado, sin mayores conflictos, se trató de diseñar y solidificar las nuevas estructuras sobre el personal civil, que en muchos de los casos reemplazó la conducción castrense que tenía el organismo en ese entonces. Este rediseño de la estructura, termina consolidándose con el nuevo decreto 2101/15 en él se aprueba la estructura organizativa de primer nivel del IGN. Cabe remarcar en lo referente a las capacitaciones del personal, que se creó un departamento de capacitación, el cual fue premiado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) por la labor realizada en el 2014. A esto se le suma un premio de la Sociedad Argentina de Estudios Geográficos (GAEA) a la edición 2015 del "Atlas Geográfico de

la República Argentina”, en el que se destacó su renovado diseño y como colorario un premio Internacional otorgado por el Instituto Nacional de Estadística, Geográfica e Informática (INEG) de México en reconocimiento a las mejores aplicaciones geoespaciales del continente, premio que es producto de la gestión que se viene realizando desde años anteriores. En lo que respecta a los recursos humanos, un tercio del total del personal eran militares y se consideró que debía seguir así producto a que la mayoría eran egresados de la Escuela Superior Técnica del Ejército, con muchos años trabajando en la organización. Los problemas comenzaron a la hora de producirse bajas del personal, quedando vacantes y sin posibilidades de ser cubiertas.

Comenta un entrevistado que esto se debió a que era muy costoso desde el punto de vista presupuestario. Se buscó contratar personal civil transitorio, más jóvenes y con conocimientos técnico, a través de la Ley Marco (Ley 25164) de acuerdo al artículo 9°.

Con la incorporación de IGN a la órbita directa del Ministerio de Defensa, se produjeron reclamos por la incorporación del personal al Sistema Nacional Profesional Administrativa (SINAPA), que en primera medida fue rechazado por el gremio PECIFA, pero bien visto y promovido por UPCN.

En la entrevista a responsables de recursos humanos comentan que gran parte de la dotación del personal permanente se dedicaba a la confección de los DNI, en donde se veía un plantel con elevado nivel de antigüedad, esto era preocupante pensándolo desde la perspectiva del desarrollo del IGN, comenzaba a tener un problema más grave, se trataba de conseguir en el mercado laboral, personal idóneo para cubrir puestos vacantes.

Para paliar parcialmente esa situación se requirió en el presupuesto de 2010 contemplar cargos a través del Régimen de Personal de Investigación y Desarrollo de las FF. AA. a fin de generar mecanismos de incorporación de dotación técnica específica y la movilidad del personal.

En conclusión, el IGN es uno de los organismos que mejor pudo aprovechar estos procesos de transformación; si bien ha tenido una etapa en la que fue signada por la dictadura, en la que fue limitada en cuanto a su concepción de organismo, en los años posteriores volvió a recuperar su impronta.

Es interesante entender que los momentos clave y de inflexión estuvieron bien enmarcados en estos dos periodos de análisis de la organización, donde una política neoliberal llega a hacer que pierda sus capacidades de interacción con demás organismos, cerrando sus puertas, con una estructura desprofesionalizada y solo tratando de mantenerse en pie a través de los ingresos que generaba por la confección de los DNI.

Pero el cambio de la órbita militar a la civil, ayudó a que pudiera incorporarse a una política de transformación y apertura que se impulsó en el último periodo; en donde amplió sus vínculos institucionales, haciéndose conocer y brindando su información a toda la sociedad e interactuando con diversos organismos.

La profesionalización de su estructura a través de la capacitación, la generación de políticas de recursos humanos que ayudaron a resolver situaciones que pusieran en peligro los objetivos propuestos en su misión como organismo ayudaron a transformar los objetivos en resultados y eso se debe a la gestión política del Estado llevado a través del IGN.

INSTITUTO DE AYUDA FINANCIERA PARA EL PAGO DE RETIROS Y PENSIONES MILITARES (IAF)

PRESENTACIÓN

El IAF fue creado en el año 1947 por la ley la Ley N° 12913, mientras que el 19 de setiembre de 1983 se sancionó la Ley N° 22919, conocida como Ley del I.A.F.P.R.P.M. que establece las pautas para el funcionamiento del instituto y establece su condición de entidad autárquica con personería jurídica e individualidad financiera.

Su misión principal como organización es el pago de retiros y pensiones a los “beneficiarios”, personal militar y sus familiares legalmente beneficiarios. A esta misión le ha ido agregando un conjunto de objetivos presentes en la ley mencionada. Así, por un lado, el IAF, también paga este tipo de haberes a los llamados “no beneficiarios”. La diferencia entre uno y otro pago, es que, en el primer caso, los recursos surgen tanto del IAF como del Tesoro, mientras que los otros casos son financiados directamente por el Tesoro. También son posibles “clientes” del IAF soldados voluntarios o sus pensionistas y personal militar por periodos determinados (PMAPD) que deban cobrar una pensión o retiro, en casos específicos.

Por otra parte, en virtud de la misma ley, el IAF está en condiciones de brindar a sus beneficiarios (en este caso incluye al personal en actividad, pero no a los soldados voluntarios ni a los PMAPD), el acceso a créditos hipotecarios y préstamos personales.

A través del Decreto 1628/2007 se modificó el artículo 8° de la Ley del Instituto, estableciendo un cambio significativo en la conformación del directorio: un miembro será designado en representación del Ministerio de Defensa, quien ejercerá la presidencia del Directorio; tres miembros serán propuestos por el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas quienes representarán a cada una de las Fuerzas Armadas, un miembro será propuesto por el Ministro de Economía y Finanzas Públicas y un miembro será propuesto por el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Este decreto estableció un cambio en cuanto a la participación civil en el Organismo, enmarcado dentro de las nuevas políticas de control civil de las Fuerzas Armadas.

De acuerdo con el texto original de la Ley 22919 el Directorio estaba conformado de la siguiente manera:

“ARTICULO 8° – El Directorio será nombrado por el Poder Ejecutivo a propuesta de las Fuerzas Armadas y constituido por seis (6) oficiales superiores, en actividad o en retiro, de los cuales dos (2) pertenecerán al Ejército, dos (2) a la Armada y dos (2) a la Fuerza Aérea, y uno (1) de ellos ejercerá la Presidencia.
La Presidencia recaerá en forma sucesiva y durante períodos de cuatro (4) años en un miembro del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea.
Los miembros del Directorio durarán cuatro (4) años en sus funciones, pudiendo ser nombrados nuevamente.”

Como puede observarse, además del carácter exclusivamente militar del directorio, sus miembros eran propuestos directamente por las Fuerzas Armadas, sin ninguna intervención del ministerio de Defensa.

En ese sentido, se está ante un cambio muy radical en su conformación y cabe reflexionar sobre su impacto en la visión de la organización.

Un debate originado en el informe de auditoría de la Auditoría General de la Nación de 2004 tuvo por centro la cuestión de la propiedad de determinados recursos administrados por el organismo. El resultado fue un dictamen de la Procuración del Tesoro por el que se expone que los recursos extrapresupuestarios administrados por el IAF, son públicos, de la misma manera que lo son los presupuestarios. Este señalamiento nace de la oposición del IAF a aceptar la auditoría del uso de estos recursos por parte de la AGN. El origen de estos recursos son los aportes obligatorios que realizan activos, retirados y pensionistas y que conforma un monto significativo.

La estructura organizacional se mantuvo sin cambios desde su creación hasta el año 2000, con el decreto 653/2000 y luego con la Resolución IAFPRPM N° 8583/02, se realizan los primeros cambios significativos. Se inicia la apertura de Gerencias (Gerencia de Recursos Financieros, Gerencia de Retiros y Pensiones y Gerencia de Servicio Técnico Administrativa) y Subgerencias.

La gestión de Lorenzo Donohoe incorpora en el año 2008 la Gerencia de Tecnología de la información, la cual se fue desarrollando de manera considerable en los últimos años. Este cambio estructural fue incorporado formalmente al proyecto de estructura organizacional del año 2011, el cual proponía una nueva estructura que empezó a funcionar en la práctica, pero al momento no llegó a formalizarse.

Las principales transformaciones realizadas durante esa primera gestión civil estuvieron marcadamente orientadas a construir el vínculo con el ministerio, promover una activa política de créditos hipotecarios y sistematizar la acción estatal ante la existencia de una importante cantidad de medidas cautelares planteadas por beneficiarios frente a la política salarial que se venía aplicando, la que, ampliando lo comentado en otro apartado, consistía en el pago de aumentos al personal en actividad a través de suplementos no remunerativos, que no impactaban en el haber de los retirados y pensionistas, mientras que los aumentos a estos últimos se establecían por otros decretos específicos. Más allá de la validez de los reclamos, las nuevas autoridades del IAF identificaron demoras innecesarias en el tratamiento de los expedientes, así como situaciones en ámbitos judiciales que requerían la acción conjunta del IAF con el área jurídica del ministerio.

La siguiente gestión civil privilegió la promoción de los préstamos personales, sin generar excesivas intervenciones en otras áreas.

La gestión que asumió a fines de 2013, encontró que, más allá de la nueva conformación del Directorio, en buena medida el organismo seguía funcionando con prácticas ad hoc. Ejemplo de esta afirmación es la existencia de usos particulares para la tramitación de expedientes (por fuera de las normas sobre mesa de entradas y expedientes), así como el conjunto de normas para la redacción administrativa. Esto se daba en el contexto en que buena parte de las autoridades administrativas eran funcionarios militares. Durante ese periodo se procedió al reemplazo de funcionarios militares por civiles en cargos clave, procediendo, a la vez, a reforzar los vínculos normativos y prácticos con la jurisdicción y con el conjunto de los organismos de la APN con los que corresponde la articulación (Secretaría de Hacienda, Secretaría de Gestión Pública y sus áreas dependientes como la Oficina Nacional de Empleo Público, etc.).

En esta etapa, además, se procedió a acelerar el pago de juicios que, en los últimos años se habían retrasado, para lo que era necesario modernizar los recursos informáticos.

El área de Tecnología de la información es relevante para este análisis debido a su peso, y los cambios que se generaron desde el sector, en el año 2014 se incorpora Hardware de IBM P8, que reemplaza el equipo P5, el cual reduce considerablemente los tiempos, pasando por ejemplo de realizar una impresión de una liquidación de un juicio de 1 día y medio a una hora, cambio que permitió acelerar los tiempos de pago, que derivó en un aumento de los empleados del área para poder acompañar el análisis de ese incremento en el volumen de la información. Este avance a su vez se contrapone con el sistema que sostiene las operaciones del Organismo que es originario de la década del 80 y se fue adaptando en parte a las necesidades operativas.

Por otro lado, se puso en marcha un Centro de Procesamiento Alternativo, que cuenta con una réplica exacta de sus bases de datos, y sirve como base de respaldo ante eventuales contingencias. Asimismo, se mejoró significativamente la calidad de la conexión a internet a través de un convenio con ARSAT para la provisión del servicio.

En relación a la gestión del organismo es posible presentar algunas características relevantes a lo largo de los años en cuestión que, si bien mostraron los objetivos de cada etapa, muchas de ellas no se llegaron a desarrollar de manera total, o no se convirtieron en una práctica habitual del IAF.

En la década del 90 se inició una política de modernización. Ejemplo de esto es la aplicación de políticas de calidad total o la Carta de compromiso con el Ciudadano. Estos cambios no se llegaron a implementar por lo cual el organismo continuó con sus procesos históricos. En el año 1999, el presidente de ese momento, Alte. Frash asume un rol profesionalista. Crea las oficinas regionales, inicia una política de crédito, Atención al Público, fomentando la especialización en la atención al público. Este aspecto es de gran relevancia, ya que, por su carácter, debe atender requerimientos e inquietudes permanentes de activos, retirados y pensionistas, así como de sus gestores. Este cambio hacia una profesionalización queda vacío al poco tiempo de intentarlo, como ya hemos mencionado. La apertura de oficinas regionales, permitió en parte iniciar la integración del IAF al resto del país, ya que, durante muchos años a partir de la relación con las mutuales, ese rol era dejado de lado.

Los cambios tecnológicos logrados principalmente a partir del 2014 fueron significativos en la gestión, si bien no se han realizados cambios significativos en la estructura para apoyar las ventajas y mejoras obtenidas.

Estos cambios de gestión pueden reconocerse en los cambios producidos en los sucesivos planes estratégicos, 2011-2013 y 2014-2016. En el primero, se subraya la singularidad del organismo, mientras que el siguiente pone el acento en el rol de organismo colaborador con políticas del Estado nacional.

Como cuestión a considerar del informe de la Auditoría General de la Nación del año 2015, cabe mencionar las deficiencias que tiene el IAF en relación al servicio de Préstamos que brinda a los beneficiarios. En el mismo se menciona las dificultades para realizar el seguimiento de la cancelación de las cuotas, los escasos controles de solvencia de los solicitantes, la manera ineficiente en que se realiza el seguimiento de los morosos.

Otro aspecto mencionado por el Informe es la falta de un sistema integrado contable que les permita consolidar los balances de las distintas actividades, de esta manera para efectuar el balance consolidado de la gestión del organismo, deben recurrir a herramientas manuales y hojas de cálculo, esto dificulta los procedimientos de control, dando posibilidad al surgimiento de errores en el traspaso de la información. Se utilizan tres sistemas contables distintos AS 400, SAP y a efectos Presupuestarios SLU.

Por último, el informe hace referencia a la precariedad del sistema en el que se registran las inversiones, ya que se hacen manualmente en un archivo Excel que no garantiza la correcta transferencia de la información.

Desde principios de 2010, el Instituto ha llevado adelante una política de Certificación de Calidad que le ha permitido avanzar en varios aspectos. Por un lado, generó una práctica de reflexión de los trabajadores de las distintas áreas sobre la producción específica en sus ámbitos de trabajo. En segundo lugar, esta reflexión ha dado lugar a la elaboración de propuestas de mejora, en dos líneas fundamentales, por un lado, el refuerzo de los aspectos normativos que, ocasionalmente, pueden quedar relegados y, en segundo término, la búsqueda de la aplicación de acciones más eficaces en la gestión. A su vez, esta práctica permitió la interacción de los distintos sectores para compartir sus experiencias de cambio.

Esta política se acentuó a partir del año 2014, en el que se incorporaron nuevos procesos a la certificación bajo las normas ISO 9001, fortaleciendo la decisión del Organismo de revisar y mejorar todos los procesos. A la vez que se conformó un cuerpo propio de auditores en materia de Calidad capacitando al personal.

En relación al personal es posible mencionar como característica significativa del instituto la baja calificación del mismo. A modo de ejemplo podemos mencionar que la Gerencia de tecnología de los 50 empleados que posee, solo 10 tienen título universitario. Esta es una característica que puede verse a lo largo de los años analizados y que recién a partir del año 2014 se empezó a modificar, a partir de la implementación de concursos para las vacantes en la planta permanente del Instituto, en que se llegaron a concursar 28 puestos. Se continuó en el año 2015 con esta política.

Las causas de esta situación las podríamos dividir en dos.

- 1) Durante años los concursos fueron casi nulos dentro del organismo.
- 2) Gran porcentaje de contratados. En el año 2015 los contratados sumaban 334 y los empleados de planta permanente 164.

El personal contratado dentro del organismo está amparado por el Artículo 51 de la ley 22919. El sentido de esta figura es contratar personal para colaborar en las tareas desarrolladas en favor de los beneficiarios. Desde principios de la década del 2000 estas contrataciones son análogas a las que se realizan a través del Artículo 9º de la ley 25164. Esta forma de contratación estaba orientada en principio para incorporar empleados de manera transitoria buscando una fuerte rotación de los mismos. Anteriormente, estas personas eran contratadas bajo modalidades menos formalizadas, con lo que, la incorporación a la condición análoga con los contratados bajo la ley 25164 ha sido una mejora en la situación laboral.

Cabe mencionar que los trabajadores del IAF están contemplados en el Convenio Colectivo General de la Administración Pública Nacional, Decreto 214/06 y el Convenio Sectorial SINEP, Decreto 2098/08, aunque, normativamente, los contratados por el art 51 no están amparados por estos convenios, aumentando los niveles de disparidad dentro del organismo. El gráfico siguiente permite ver la tendencia decreciente del personal permanente del organismo, que pasa de 277 agentes en 1994 a 144 en 2015, lo que significa una caída de casi el 50 por ciento en la planta ocupada. Como se señala reiteradamente, la ausencia de una oferta significativa de concursos a lo largo de los años, en particular desde 1997 en adelante, generó estos efectos de difícil resolución inmediata, más allá de que, como se señala aquí, se estén implementando concursos en el organismo.



En lo que hace a la presencia gremial, si bien existe una representación formal de UPCN, no tiene una presencia de gran relevancia dentro del Instituto.

Con una población laboral marcada fuertemente por la presencia de personal contratado, como se ha señalado, puede verse que, la mayor parte del personal cuenta con estudios primarios y secundarios. Menos de un 10% tiene estudios terciarios y poco más de un 20% ha completado estudios universitarios. Más del 50% de los universitarios se encuentran bajo la figura del artículo 51 mencionado, siendo las profesiones más abundantes abogados y profesionales de Ciencias Económicas. La presencia de profesionales de sistemas alcanza al 12% de los profesionales. Estas características, más la alta rotación del personal generan dificultades en cuanto a la solidez técnica de la planta.

Es útil señalar que el organismo cuenta con una Escuela Infantil y con un comedor para el personal, situación que no presenta buena parte de los organismos públicos. En lo que hace a la Escuela, es supervisada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por lo que debe garantizar una prestación de calidad, como cualquier servicio educativo de la ciudad. A su vez, el comedor brinda servicios a todo el personal en condiciones de razonable calidad, supervisado por personal de la casa. Estos dos componentes se transforman en mecanismos de fortalecimiento del vínculo laboral de los trabajadores con el organismo, dado que son beneficios no habituales en los ámbitos de trabajo.

Respecto del área de Recursos Humanos, cabe decir que fue durante muchos años una oficina con funciones básicas. Según un entrevistado, será a partir de 2014 en que comenzó a modificar esa tendencia.

Un indicador de esta afirmación es que se avanzó en la mejora de la capacitación, ampliando la oferta de programas, que en lo informado para el año 2014 participaron 200 personas. Asimismo, se avanzó en la contratación de agentes bajo las normas propias del Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional. Esto marca el esfuerzo señalado en los objetivos de vincular al organismo a las políticas de la APN.

Una experiencia significativa para un importante conjunto de trabajadores fue la puesta en marcha del Plan FINES (Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios) para los trabajadores del IAF que no hubieran completado la escolaridad obligatoria.

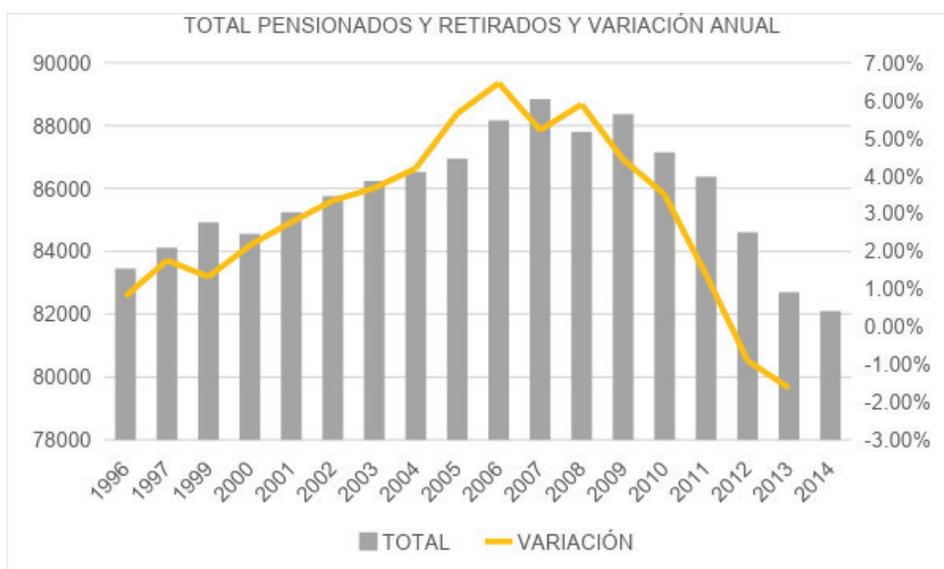
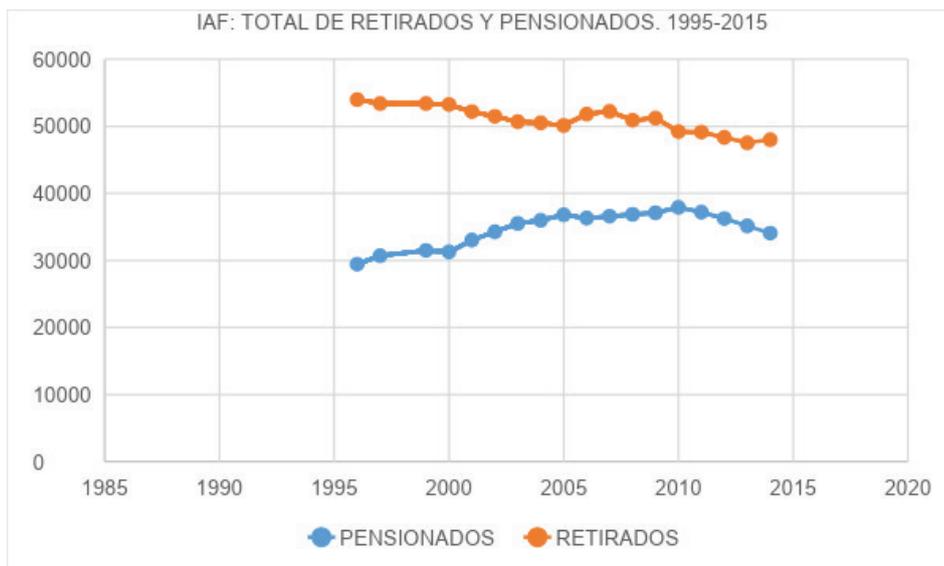
Asimismo, se convocó a las entidades gremiales a la formación de la Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT) y de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT).

En el año 1992 se creó la Fundación de Apoyo al Sistema Administrativo del IAFPRPM. Está conformada por personal militar retirado y obtiene sus recursos de los aportes voluntarios de retirados y pensionistas. Podría decirse que es una creación típica del momento de creación, caracterizado por la exigencia a los organismos de buscar fuentes de financiamiento alternativas al presupuesto público. En un principio, la fundación colaboró con tareas como el comedor de la institución y la Escuela Infantil. En la actualidad, los principales aportes de la Fundación tuvieron lugar en el financiamiento de las actividades de IAF Itinerante y en el financiamiento de la actualización tecnológica y de la recuperación edilicia, ya que el inmueble adolecía de algunos problemas importantes de conservación.

El pago de retiros y pensiones no se realiza únicamente por administración, sino que existe un conjunto de mutuales, conocidas como "entidades apoderadas" que ofician de pagadores alternativos. Ésta es una característica distintiva del IAF, y se trata de un lazo que comenzó ya hace muchos años, como mecanismo que utilizó el organismo para pagar las pensiones y retiros en el interior, debido a su escaso alcance nacional. Casi el 50 % de las pensiones se abonan a través de las mutuales, siendo la que tiene más incidencia la llamada Sociedad Militar Seguros de Vida. Existen otras de relativa importancia, y que van desde varios miles de asociados y algunas con un par de centenares. Las entidades más numerosas tienen su sede en la ciudad de Buenos Aires, mientras que también hay varias en la provincia de Córdoba y otras en San Juan, La Rioja, Tucumán y localidades de la provincia de Buenos Aires. La distribución geográfica de los beneficiarios se encuentra principalmente en la provincia de Buenos Aires, con un porcentaje cercano al 40%, la ciudad de Buenos Aires, con poco menos de un 20%, Córdoba, con alrededor de un 10% y el resto distribuido en las demás provincias. Si bien hay beneficiarios que residen fuera del país, su número es proporcionalmente poco significativo.

A partir del año 2014 la relación con las entidades apoderadas se está reordenando, ya que se han establecido como se observa en los nuevos convenios realizados con las mutuales, en los cuales se limitó la vigencia de los mismos a 5 años (antes no tenían plazo), también se limitó la duración de los poderes que los beneficiarios otorgan a las mutuales, se estipuló en tiempo máximo de 24 hs, para que las mutuales depositen el haber al beneficiario, y se incorporó la posibilidad de la rescisión unilateral sin causa como potestad del IAF con preaviso de 60 días. Anteriormente el IAF debía demostrar incumplimiento de la mutual. Estos cambios dan una muestra significativa de una nueva política de transparencia y control del IAF.

Los gráficos que se muestran a continuación permiten ver una población relativamente estable y homogénea de retirados y pensionados que oscila entre un máximo 88 mil y un mínimo de 82 mil beneficiarios, distribuidos con cierta regularidad entre ambos subconjuntos.



El IAF es uno de los pocos organismos de Defensa que posee un alto porcentaje de su presupuesto originado en recursos propios como se puede ver en los cuadros a continuación, razón que la permite tener cierta independencia. La información obtenida a título de ejemplo de la Cuenta de Inversión 1998 permite observar lo siguiente

**COSTO Y FINANCIAMIENTO
DE LA
OPERATORIA DE RETIROS Y PENSIONES**
Ejercicio 1998

Cuadro 1/7

	CONCEPTO	TIPO DE GASTOS (miles \$)			FUENTE FINANCIAMIENTO (miles \$)	
		c/Aportes	s/Aportes	TOTAL	IAF	ESTADO
1	BENEFICIARIOS - Retiros y Pensiones	800554	239059	1039613	296205	743408
2	SMV - Retiros y Pensiones	38		38	38	
3	BENEFICIARIOS - Comisión Bocones		283	283		283
4	ANSeS - Recupero de Impagos	-6900		-6900		-6900
5	S/Total Beneficiarios (1+2+3+4)	793602	239342	1032944	296243	736701
6	NO BENEFICIARIOS - Retiros y Pensiones		147193	147193		147193
7	CONTRIBUCIÓN AL TESORO NACIONAL LEY 24938		77	77	77	
8	JUICIOS AL ESTADO - BENE Y NO BENE			0		0
9	TOTAL GENERAL (5+6+7+8)	793602	386612	1180214	296320	883894

De acuerdo con la información del cuadro anterior, el IAF interviene únicamente en el financiamiento de "haber de retiros y pensiones de beneficiarios con aportes". Ese ítem (1) alcanza un total de 800554 (miles de \$), con un aporte a cargo del IAF de 296205 (miles de \$). Esto alcanza al 37% del total de ese rubro específico.

El ítem 6 corresponde al pago de Retiros y Pensiones contemplados en la ley 22919 como "no beneficiarios" y cuyo pago está todo a cargo del Tesoro Nacional.

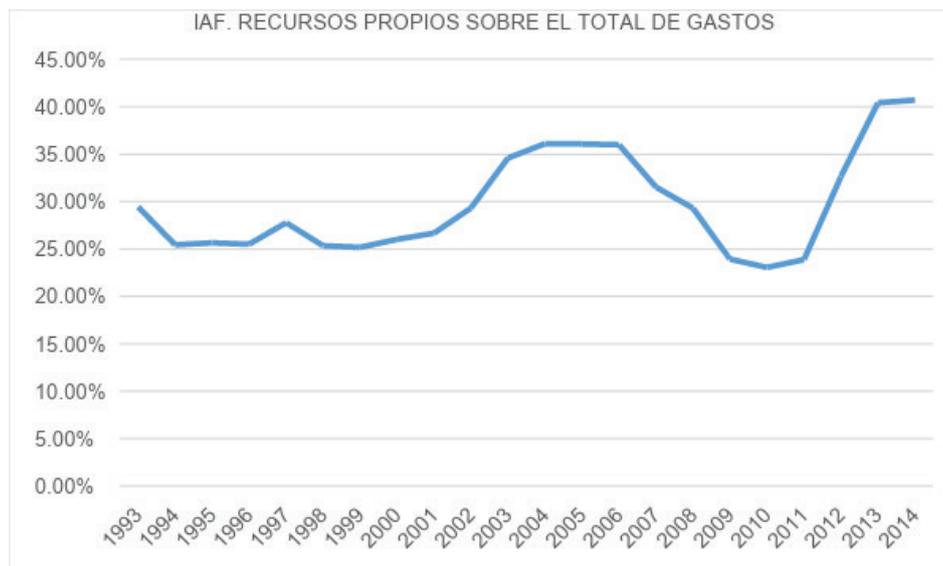
Como se señala, las proporciones mencionadas corresponden a 1998. La distribución más reciente establece una relación de 46% de recursos a cargo del IAF y 54% a cargo del Tesoro.

Así, en 2014, sobre un total de 7.992 millones, el IAF aportó para el pago de retiros y pensiones 1039 millones provenientes del sistema de capitalización y 2168 millones originados en los aportes y contribuciones de los activos, lo que suma el 46 por ciento. A su vez, el Tesoro participó con 4786 millones, llegando al 54 por ciento.

Los recursos que conforman el presupuesto del Instituto se pueden dividir principalmente en tres partes en cuanto a su origen, según lo establecido en la ley 22.919. En primer lugar, los provenientes del aporte jubilatorio del personal militar, y del aporte que se descuenta a retirados y pensionados. La segunda fuente de financiación la componen las transferencias del tesoro nacional para hacerse cargo del pago de jubilaciones y pensiones. Por último, la originada por resultado de la cuenta de inversiones propias, compuesta principalmente de Títulos Públicos.

Si bien esta característica le permite tener cierta independencia no deja de ser fuente de conflicto, ya que como se menciona en el informe de la Auditoría General de la Nación del año 2014, la cuenta de inversión del IAF, según se menciona en el Balance General, no es clara en cuanto a la composición de la misma y en relación la rendición de esos activos.

Esto deja de manifiesto en parte la sensación que posee de independencia el IAF, en la cual al poseer una fuente de recursos propios es renuente a rendir cuentas sobre ellos ante terceros, situación que se reforzó a través de los años, y acompañó la política de invisibilidad del Organismo, si bien este tema quedó saldado por el dictamen ya citado de la Procuración General de la Nación, lo cierto es que durante varios años, hasta 2014 el IAF optó por contratar una auditoría externa en lugar de concertar una auditoría con la AGN.



Al reflexionar sobre el funcionamiento del IAF, una característica que lo distingue es su rasgo de organismo invisible, muy poco conocido por la ciudadanía, ya que el pago a través de las mutuales también le quita visibilidad, y habla de su escasa territorialidad. A su vez, si bien está ubicado en un lugar céntrico de la ciudad, durante muchos años no exhibió ninguna cartelera de identificación hacia la calle. Podría decirse que, en buena medida, la política del IAF fue durante mucho tiempo limitar su visibilidad pública.

La gestión de Lorenzo Donohoe, primer presidente del Directorio de acuerdo con el Decreto 1628/2007, es la primera que hace visible la relación entre el IAF y el Ministerio de Defensa. El IAF se sumó a la Noche de los Museos, ya que cuenta con un pequeño museo en su interior, se modificó radicalmente la página web, haciéndola más comunicativa. Se buscó expandir el área de Tecnología de la información. Por lo que informan, la Ministra Garre fue la primera máxima autoridad del ministerio de Defensa en visitar el organismo, con la inauguración de un cenotafio en homenaje a los caídos en la guerra de Malvinas. En los últimos años, se fortaleció la atención telefónica (0810-222-2423) y presencial, tanto en la sede central como en las 6 Oficinas Regionales (San Miguel, Bahía Blanca, Paraná, Tucumán, Mendoza y Córdoba).

En noviembre del año 2015 se realizó la reparación histórica de dos legajos de empleadas de IAF que sufrieron secuestro y desaparición forzada en el año 1976, las trabajadoras Graciela y María Magdalena Beretta Posse, que se desempeñaban en el Organismo al momento de ser secuestradas por la última dictadura Cívico Militar. Graciela, abogada, fue secuestrada a la salida del organismo, con conocimiento de las autoridades, y luego dejada cesante por acumulación de inasistencias, mientras que Magdalena, estudiante de psicología, fue secuestrada en su domicilio y se presentó una supuesta renuncia con fecha anterior. Aunque no quedan familiares directos con vida, sus legajos expresan la reparación realizada, a la vez que las autoridades colocaron una placa de homenaje.

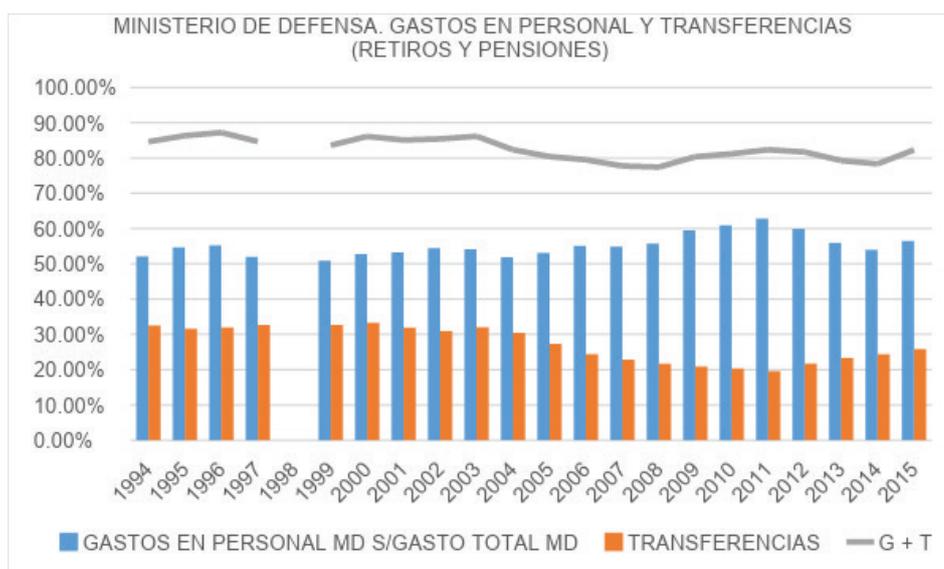
A partir de 2014 se creó el programa "IAF Itinerante" para llegar por primera vez a lugares del país donde en 69 años nunca había estado el IAF para atender a sus beneficiarios. Se instalaron puestos móviles de atención al público para difundir y acercar los servicios del IAF a las zonas que se encuentran más alejadas de la sede central y las Oficinas regionales. En virtud de esta decisión se realizaron visitas, que incluían la participación de la entonces presidenta del Instituto, Dra. Ivana Besmalinovich, a destinos tales como Comodoro Rivadavia, Río Gallegos, Neuquén, Puerto Belgrano, El Palomar, Mar del Plata, Río Cuarto, Tucumán,

Salta y Posadas. En las visitas, el equipo de trabajo del IAF atendía tanto trámites de créditos y préstamos como consultas sobre estado de los juicios previsionales y otras temáticas.

El pago a los retirados, quienes cobran el 100% del haber de un militar activo ha sido desde la vuelta de la democracia fuente de conflicto para la Administración Nacional, y estuvo en la agenda de los distintos ministros de Defensa, y fue expresado tanto en documentos oficiales como en las memorias de algunos de ellos.

La problemática que se plantea tiene como base la propia Ley 19101 de personal militar, la que establece el citado porcentaje. De esa manera, la posibilidad de modificar ese valor queda supeditada a la modificación de una ley, cuyo contenido no tiene este tema por centro, por lo que, de tomarse una iniciativa legislativa en torno a ese aspecto de la ley, nada impide al Congreso a intervenir sobre una variedad de cuestiones comprendidas en la norma. Dicho de otro modo, la cuestión de los retiros militares está “protegida” por un andamiaje jurídico más amplio que no facilita el acceso exclusivo al tema. Por otra parte, como se ha señalado, tanto la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas como el Libro Blanco de la Defensa de 1999 y el documento “Argentina, revisión de la Defensa año 2001” incorporan la posibilidad de incluir al sistema de retiros y pensiones militares en el ámbito de la capitalización que se había instaurado por la ley 24241. Esta iniciativa, nunca puesta en práctica, colaboró al enclaustramiento del IAF, para evitar ser “atacado” por esta política, en lo que se veía el riesgo de “ser transferidos al ANSES”. Lo interesante del fenómeno es que, en todo el recorrido de cuestiones, este tema siempre hace su aparición con la preocupación sobre el financiamiento del sistema, por un lado y sobre la legitimidad de acceder a un retiro tan completo, por otro⁷⁵.

Si se analiza el gráfico siguiente, que ofrece la información sobre los gastos en Personal y las Transferencias que realiza el ministerio de Defensa, en el entendimiento de que éstas últimas corresponden al pago de Retiros y Pensiones, puede observarse el peso de este inciso en los costos totales del área, ya que alcanza al 25% de la ejecución presupuestaria. De esta manera, la preocupación manifestada por los ministros en su momento tiene que ver con que los pedidos de refuerzo presupuestario para el pago de haberes chocan con el peso de esta carga presupuestaria. Lo cierto, entonces, es que el tema del peso de los retiros y pensiones en la gestión del área ha atravesado todas las etapas del estudio sin que se haya avanzado en su resolución.



⁷⁵ Los escritos de Camilión (1999) y de Jaunarena (2011) incluyen estas reflexiones.

EL SECTOR PRODUCTIVO DE LA DEFENSA

El Decreto 15/83 que organiza la APN al comienzo de la gestión del Dr. Alfonsín, formaliza, dentro del ministerio de Defensa, la Subsecretaría de Producción para la Defensa, cuya responsabilidad será "Asistir al Ministro de Defensa en la centralización, coordinación y control de las actividades productivas y de investigación y desarrollo de los organismos del área, cualquiera sea su naturaleza jurídica. Asesorar al Ministro de Defensa en las políticas de promoción y fomento de las actividades productivas de interés para la defensa nacional."

En ese contexto, como se ha señalado, la gestión puso atención en la posibilidad de cooperación con Brasil en la industria aeronáutica, inició el desarrollo del emprendimiento misilístico conocido como Cóndor II en Falda del Carmen, provincia de Córdoba y buscó reordenar la gestión de Fabricaciones Militares. En 1988 comenzó a modificarse el esquema petroquímico vigente desde 1979: la Dirección General de Fabricaciones Militares transfirió su participación en las empresas mixtas a los capitales privados, se acordó la suspensión de los subsidios al sector y se redujeron los permisos de importación de productos petroquímicos (Silvetti, 1973, p. 77, citado por Odisio, 2008). El hecho más destacado en materia petroquímica, del período 1983-89, fue sin lugar a dudas la conclusión del Polo de Bahía Blanca al ponerse en marcha, a fines de 1986, las plantas de cloruro de vinilo de Monómeros Vinílicos y de PVC de Indupa, y a principios de 1987, la planta de PEAD de Petropol.

Como se ha mencionado, también, la gestión encabezada por el Dr. Menem inició con un profundo plan de privatizaciones, del que no escapó la jurisdicción de Defensa. El gobierno de Menem incorporó estratégicamente la política de defensa al diseño de su política exterior y encaró una sustancial reestructuración del Instrumento Militar, incluyendo la muy sensible reducción del complejo militar industrial. En este último caso, lo que primó fue la articulación de las políticas sectoriales al proyecto neoliberal de "desguace" del Estado, cristalizado en la denominada Reforma del Estado.⁷⁶

Otras decisiones que debilitaron aún más el poder de la corporación castrense fueron la eliminación del servicio militar obligatorio, en agosto de 1994, y la privatización del complejo industrial militar. La primera de estas medidas estuvo vinculada con el asesinato del conscripto Omar Carrasco. El segundo aspecto –que originariamente fue presentado como una medida "estratégica"– formó parte de la política de desprendimiento y privatización de las empresas estatales consideradas "deficitarias".⁷⁷

A continuación, se presentan dos ejemplos de procesos de privatización en el marco de reducción del aparato productivo estatal, en este caso específico de las Fuerzas Armadas. Como se verá, la ley que define la privatización de Altos Hornos Zapla es llamativamente escueta. La Ley N° 23.809 cuenta con un solo artículo de fondo que establece "Apruébase la declaración de "sujeta a privatización" formulada por el Poder Ejecutivo Nacional mediante el Decreto N° 1131/90 y su modificatorio N° 1213/90 con respecto al "Establecimiento Altos Hornos Zapla dependiente de la Dirección General de Fabricaciones Militares", la que deberá contemplar el mantenimiento de la Integridad del complejo, su expansión, modernización y la seguridad jurídica de todos sus trabajadores."

76 VII Jornadas de Sociología de la Universidad de La Plata. "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales". La Plata, 5, 6 y 7 de diciembre de 2012 Mesa 20: Política Exterior y de Defensa Coordinadores: Alejandro Simonoff y Germán Soprano El primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011): hacia el efectivo "gobierno político" de la jurisdicción* Por Luciano Anzelini** e Iván Poczynok***

77 Ídem.

A su vez, la Ley 24.045, a la que ya se hizo referencia en la parte relacionada con el ministerio de Defensa, propicia un paquete amplio de privatizaciones de un conjunto de entidades, entre las que figuran algunas que no llegaron a privatizarse, como bien señala el Libro Blanco 1999. Estas entidades corresponden a las enumeradas oportunamente por el Decreto 1389/90. Agrega, además, el Área Material Córdoba. El artículo 4° de la ley establece el destino de los fondos obtenidos de las privatizaciones "Los fondos a que hace referencia el artículo anterior serán destinados por el Ministerio de Defensa a atender las necesidades de la reestructuración de las Fuerzas Armadas y de Seguridad cuando estas últimas actúen en jurisdicción de dicho Ministerio, y del sector de producción para la defensa, no pudiendo ser utilizados para atender gastos corrientes."

Por otra parte, el artículo 5° establece mecanismos de resguardo respecto de la "movilización industrial para la defensa" como para el "control de las transferencias al exterior de tecnologías de alta sensibilidad estratégica."⁷⁸

En 1996, tras el impacto de la explosión de la Fábrica Militar de Río Tercero y con los efectos de la denuncia de contrabando de armas, se dicta un nuevo decreto orientado a la privatización, que, en realidad, consiste en la transferencia de Fabricaciones Militares a la órbita de Economía. Según Mariano Obarrio del diario La Nación "En Balcarce 50 aseguran que con estas medidas se pone en marcha la Reforma del Estado II. Empero no escapa a los observadores que el pase de FM a la órbita de Economía para su inmediata privatización es una consecuencia directa del todavía resonante escándalo por la venta de armas a Ecuador por parte de nuestro país."⁷⁹ A su vez, según Clarín, "La envergadura del escándalo desatado por la venta de armas hizo que Menem tomara la decisión política de desafectar de este proceso a Camilión, quien ayer se encargó una vez más de desmentir su renuncia y de aclarar que el tema no lo hizo perder poder en el Gobierno Sin embargo, la decisión de Menem le quita a Camilión injerencia directa sobre la delicada situación de Fabricaciones Militares"⁸⁰.

78 ANEXO I

Astilleros y Fábricas Navales del Estado Sociedad Anónima.
Hierro Patagónico de Sierra Grande Sociedad Anónima Minera.
Astillero Ministro Manuel Domecq García Sociedad Anónima.
Sidinox Sociedad Anónima Industrial y Comercial.
Satecna Sociedad Anónima para el Desarrollo de la Tecnología Acuática.
Petroquímica General Mosconi Sociedad Anónima Industrial y Comercial.
Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina.
Petroquímica Bahía Blanca Sociedad Anónima Industrial y Comercial.
Tanque Argentino Mediano Sociedad del Estado.
Empresa de Desarrollos Especiales Sociedad Anónima.
Sisteval Sociedad Anónima.
Fábrica Militar General San Martín.
Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos - ECA -.
Fábrica Militar de Acido Sulfúrico.
Fábrica Militar Pilar.
Fábrica Militar de Tolueno Sintético.
Fábrica Militar de Armas Portátiles Domingo Matheu.
Fábrica Militar Fray Luis Beltrán.
Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Villa María.
Fábrica Militar Río Tercero.
Fábrica Militar San Francisco.
Administración Comirsa.
Complejo Industrial Ramallo - San Nicolás.
Centro de Exploración Geológico Minero.
Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Azul.
Tecnología Aeroespacial Sociedad Anónima.
Área Material Córdoba.

⁷⁹ <http://www.lanacion.com.ar/174745-menem-decidio-privatizar-fabricaciones-militares> 26/4/96 (obtenido 22/6/16)

⁸⁰ Privatizan Fabricaciones Militares. Clarín, 30 de abril de 1996. (obtenido 22/6/16)

Con relación al Área Material Córdoba, ya se hizo referencia a que el ministro Camilión consideró que el acuerdo de concesión era una decisión acertada. A este respecto, en sus Memorias Políticas (1999) señala que gracias a la gestión realizada se pudo "...salvar la Fábrica Militar de Aviones que estaba destinada al cierre ante la indiferencia general [...]. El contrato con Lockheed fue una de las operaciones de mayor envergadura económica hechas durante el gobierno de Menem y no ha merecido la menor objeción. La impresionante renovación de la planta de Córdoba ha sido totalmente ignorada. La única atención que mereció de algún sector de la prensa fue el despido inevitable de parte del personal, aunque el replanteo de las operaciones de la empresa implicó un mejoramiento cualitativo del empleo en la provincia." (pp. 356-357).

De acuerdo con la información brindada por el diario La Nación, el 6 de febrero de 2004⁸¹, la empresa Lockheed renovó su contrato por cinco años, con el compromiso de fabricar 12 aviones Pampa. Asimismo, se subraya que este acuerdo lleva tranquilidad a los 900 empleados de la fábrica que estaba paralizada desde hacía algunas semanas.

Desde 2007 en adelante, después de una desarticulación muy fuerte, comenzó una etapa de reconstrucción de un sistema tecnológico, industrial y productivo para la defensa.

Un resumen de este ciclo puede sintetizarse: "En esta etapa se identifican políticas públicas focalizadas en 1. el relanzamiento del "Ciclo de Planeamiento de la Defensa", 2. "La reactivación de la industria militar" y 3. El aumento presupuestario pasando de 2.000 millones en 2003 a 5.000 millones en 2012". (BAK, 2013)

Esta etapa se focaliza en el fortalecimiento de la planificación de la defensa como una decisión de carácter estratégico para el desarrollo nacional. En buena medida estas políticas emergen como una condición para lograr la autonomía nacional y el desarrollo de la industria de la defensa.

Mirta Iriondo y Carlos De la Vega sostienen que "...en la década del 1990, el Ministerio de Defensa, y las FF.AA. se habían quedado sin empresas industriales. [...] En cuanto al tema del manejo de los mecanismos de obtención de medios (compra de equipamiento), en un contexto de fuertes carencias presupuestarias en donde no había lugar para adquisiciones significativas, el asunto quedaba más bien como algo menor, pero permitía a las FF.AA. continuar gestionando el tema con un creciente nivel de desprofesionalización". (Iriondo-Vega, 2015).

Siguiendo con el artículo los autores destacan que recién con la llegada de la Ministra Nilda Garré al Ministerio de Defensa en el año 2005, bajo la presidencia de Néstor Kirchner, se comenzó con un programa de acción de la defensa que trascendió un concepto de restricción presupuestaria. Una de las acciones más significativas fue la creación de una estructura orgánica para la gestión y control de programas y proyectos de ciencia y tecnología. (CyT) dentro de la jurisdicción del Ministerio. En 2007, se creó la Subsecretaría de innovación Científica y Tecnológica en el seno de la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Defensa. Posteriormente se impulsaron otras reformas como el traspaso del Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF), el Servicio Meteorológico Nacional, el Servicio de Hidrografía Naval y el Instituto Geográfico Nacional, al ámbito del Ministerio de Defensa.

81 La Nación, viernes 06 de febrero de 2004. Lockheed renovó su contrato por cinco años [www.Lockheedrenovó su contrato por cinco años 2006.02.2004 LA NACION.html](http://www.Lockheedrenovó-su-contrato-por-cinco-años-2006.02.2004-LA-NACION.html) (obtenido 9/8/16)

Por otra parte, en 2008, se implementan acciones por parte de la Ministra Garré para poner en marcha la modernización del Sistema Logístico de la Defensa. Se trata de un sistema unificado de compras que mediante el "Servicio Logístico de la Defensa", busca estandarizar el sistema logístico de las Fuerzas Armadas. En términos del proceso de planificación de la defensa este sistema permite el fortalecimiento de los procesos de compras unificando las adquisiciones de las Fuerzas Armadas. Consecuentemente genera mejoras en el proceso de planificación estratégica y generando significativas sinergias. Su objetivo era revertir la marcada descentralización desarticulada del planeamiento y ejecución de las funciones logísticas en las propias Fuerzas Armadas". (Defensa, 2008)

En otro orden, en 2010, durante la gestión del Ministro Agustín Rossi, se va a jerarquizar el área de ciencia, tecnología y producción para la defensa. En ese sentido se crea la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa. Desde dicha Secretaría se impulsan políticas públicas atendiendo el desarrollo de un polo tecnológico de largo plazo para dar respuesta a las necesidades de la Fuerzas Armadas y también a las necesidades de la sociedad civil en general. (Libro Blanco de la Defensa, 2015).

Es importante mencionar según se destaca en el libro citado, la idea de la conjuntes como factor fundamental para el desarrollo científico-tecnológico. Ello desde una mirada de la eficacia en la planificación de los recursos. Estas políticas ponen énfasis en la planificación de los recursos de manera que la tecnología pueda ser compatible para el uso de todas las fuerzas y de manera coordinada.

"Cuando hablamos de dar respuesta a la sociedad civil en general hay una cuestión que es la que tiene que ver con las misiones subsidiarias del Ministerio de Defensa. El Ministerio de Defensa entiende en emergencias, es el que da información crítica y el que legalmente da información crítica en términos de meteorología a través del Servicio Meteorológico Nacional, el que da información crítica en términos de fenómenos vinculados con el comportamiento del mar por medio del Servicio de Hidrografía Naval y el que entiende con lo que tiene que ver con la cartografía y con el conocimiento de nuestro territorio a través del Instituto Geográfico Nacional. El ministerio de Defensa posee las fábricas que también se relacionan con el resto de la sociedad civil y se relaciona con la industria privada y con las universidades e institutos técnicos." (Libro Blanco de la Defensa, 2015)

En ese sentido se trabajaba desde el Ministerio de Defensa con otras jurisdicciones como el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el CONICET para encarar el desarrollo científico y tecnológico pensando en tecnologías duales. Las tecnologías duales son aquellas que pueden tener un uso militar o que pueden tener un uso civil. (Libro Blanco de la Defensa, 2015)

Desde la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa se buscó impulsar las actividades que se vinculan con la sociedad civil y tienen que ver con los objetivos estratégicos. Los objetivos estratégicos de la gestión involucran el desarrollo de capacidades de la fábrica de barcos, el astillero TANDANOR, la Fabrica Argentina de Aviones (FADEA), Fabricaciones Militares y los Institutos: Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF), Instituto Geográfico Nacional, Servicio de Hidrografía Naval; Servicio Meteorológico Nacional y el Servicio Logístico de la Defensa.

Es importante señalar que cuando se plantea el incremento de las capacidades del sistema tecnológico y productivo de la defensa, ello genera un impacto hacia el sistema productivo privado y su relación directa sobre PyMES nacionales generando un efecto económico positivo sobre la estructura productiva.

El Polo Industrial Tecnológico de la Defensa es la visión consolidada de las capacidades productivas, tecnológicas y científicas que defienden desde la industria la soberanía y el desarrollo de la Argentina. Integra industrias estratégicas y fabricación pesada con institutos de investigación y un servicio de logística. Se concibe como un espacio para aportar a la cadena de valor internacional y que a la vez pretende dar a las PYME un lugar protagónico en el resguardo de la soberanía. (*Libro Blanco de la Defensa*, 2015)

A continuación, se abordan los principales hitos de las organizaciones que componen el Polo Industrial Tecnológico de la Defensa desde su creación:

AREA MATERIAL CÓRDOBA - FABRICA ARGENTINA DE AVIONES

La Fábrica Militar de Aviones fue fundada bajo ese nombre en 1927 y, junto con el Área Material Córdoba, se convirtió en lo que se denomina "Industria de Industrias".

Ésta se constituyó en el área de Material Córdoba produciendo entre otras cosas motores, motos, automóviles, motores civiles para la agroindustria, el primer avión a reacción de la región y tercero en el mundo llamado Pulqui I y el Pucará. En sus épocas de esplendor el Complejo Material Córdoba se transformó en un polo de desarrollo con importantes capacidades tecnológicas derramadas hacia el sector industrial. Esta ampliación de capacidades hacia el sector industrial la transforma en una industria de industrias, generando las bases para lo que sería luego la industria automotriz local.

Al inicio de la década del ochenta dio origen al proyecto Pampa. Hacia fines de los ochenta, se lleva a cabo el primer proyecto conjunto que hubo con la brasileña EMBRAER para la producción de aviones de uso civil.

A mediados de los noventa, se produjo la privatización. En el marco de las políticas de privatizaciones llevadas adelante por el presidente Menem, en los noventa, fue entregada en concesión a la empresa americana Lockheed Martin comenzado el proceso de desinversión. El proceso de desinversión coincidió con la etapa neoliberal de la década de los noventa. Ello trajo como consecuencia que la empresa quedó diezmada en sus capacidades, en particular con relación al diseño de aeronaves, al testeo de aeronaves y a la fabricación de aeronaves.

En su libro el ministro Camillón consideró que el acuerdo de concesión del Área Material Córdoba era una decisión acertada. A este respecto, en sus Memorias Políticas (1999) señala que gracias a la gestión realizada se pudo "...salvar la Fábrica Militar de Aviones que estaba destinada al cierre ante la indiferencia general [...]. El contrato con Lockheed fue una de las operaciones de mayor envergadura económica hechas durante el gobierno de Menem y no ha merecido la menor objeción. La impresionante renovación de la planta de Córdoba ha sido totalmente ignorada. La única atención que mereció de algún sector de la prensa fue el despido inevitable de parte del personal, aunque el replanteo de las operaciones de la empresa implicó un mejoramiento cualitativo del empleo en la provincia. (pp. 356-357). (Camillón, 1999)

Con el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se produjo la recuperación de la fábrica. Como consecuencia, en los últimos años se han desarrollado estrategias para profundizar la integración de la empresa al mercado civil y fortalecer su imagen.

De acuerdo con la información brindada por el diario La Nación, el 6 de febrero de 2004⁸², la empresa Lockheed renovó su contrato por cinco años, con el compromiso de fabricar 12 aviones Pampa. Asimismo, se subraya que este acuerdo lleva tranquilidad a los 900 empleados de la fábrica que estaba paralizada desde hacía algunas semanas.⁸³

Respecto del contrato sobre el Área Material Córdoba, la propiedad de las instalaciones era del Estado. Había un contrato de concesión por 15 años con la empresa Lockheed Martin Aircraft Argentina SA (LMAASA), extendible por otros tantos para la prestación de servicios aeronáuticos. El resto de actividades era mantenimiento de la flota de la Fuerza Aérea (Hércules), en un contexto de deterioro de los equipos. Se trataba de un contrato garantizado, ya que fijaba una base de facturación, sobre un plan maestro.

De acuerdo a lo manifestado por un entrevistado: “se buscó en la Fuerza Aérea información sobre el contrato y las prestaciones. La situación era complicada, ya que la supervisión del contrato estaba a cargo de esta fuerza, lo que generaba riesgos de colisión de intereses.” “También se buscó la colaboración de especialistas en valuación de empresas, para tener una visión del valor de la empresa, antes de tomar una decisión al respecto. La visión a la que se llegó, a través de diversas consultas fue que se trataba de un contrato armado que generaba facturación sin contraprestaciones reales.”

“Se realizó una entrevista con el Presidente de la empresa en Argentina, Alberto Buthet, y estas conversaciones llevaban a la conclusión de que se debía concluir con el vínculo contractual. No se podía anular el contrato, sino que había que llegar a un acuerdo. A partir de ahí comenzó una larga negociación ya con la consigna de rescindir el contrato. ”

“Se armó un equipo entre especialistas y funcionarios de la secretaría para avanzar en ese objetivo. La única alternativa era la compra del paquete accionario. A lo que se llegó es que el único camino era comprar por el patrimonio neto de la empresa. ”

“Más allá de algunas resistencias iniciales, la empresa colaboró en la negociación, más teniendo en cuenta que la dimensión de esta inversión, para la empresa en su conjunto, era de muy poca relevancia.”

“Se hace una reunión con representantes de la empresa, que dio origen a una larga negociación cuya conclusión fue que se adquiriría la empresa por el valor de libros, a partir de la información que brindara la Auditoría General de la Nación. ”

En ese contexto, la Auditoría General de la Nación, con fecha 11 de junio de 2009, emitió la Resolución 92/09, que aprueba “...el Informe Especial producido por la Gerencia de Control del Sector No Financiero, referido a la evaluación de la razonabilidad de criterios contables empleados y la consistencia de los estados contables de LOCKHEED MARTIN AIR-CRAFT ARGENTINA S.A. al 31 de diciembre de 2008...”

Tras quince años de gestión privada en manos de LOCKHEED MARTIN, el estado adquirió las acciones de la empresa. El 17 de diciembre de 2009, mediante la promulgación de la Ley 26.501, se faculta al Estado Nacional a la compra de las acciones de Lockheed Martin Aircraft Argentina Sociedad Anónima. De esta manera se produce la recuperación de la fábrica creándose la “Fábrica Argentina de Aviones “Brigadier San Martín” S.A. (FAdeA) manteniendo los objetivos de producción de aeronaves civiles y militares.

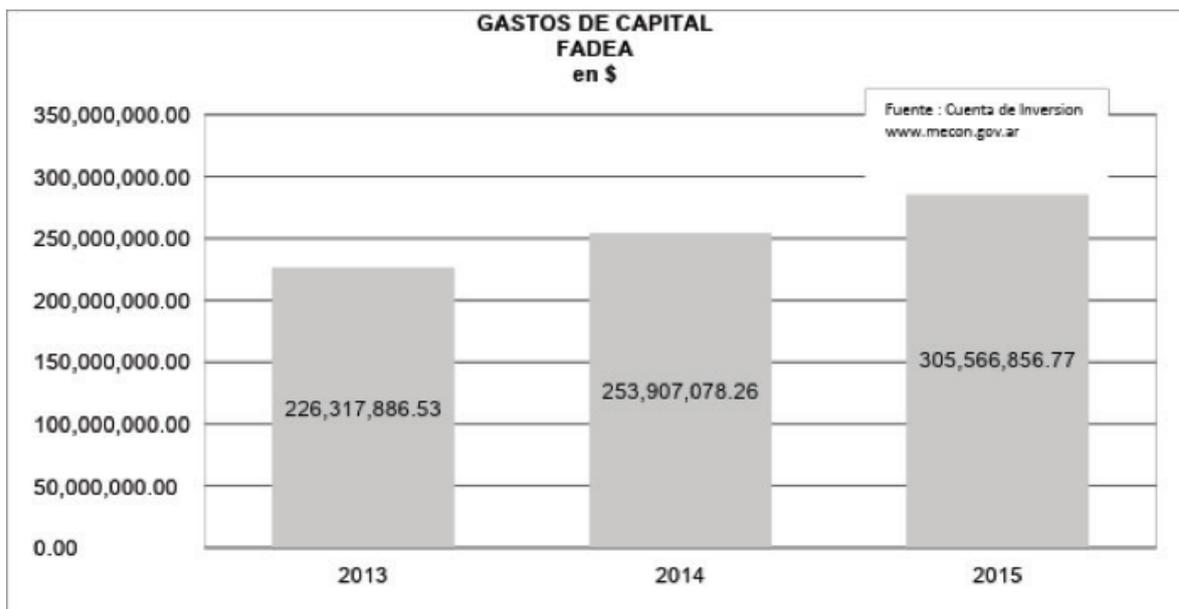
82 La Nación, viernes 06 de febrero de 2004. Lockheed renovó su contrato por cinco años [www.Lockheedrenovó su contrato por cinco años 2006.02.2004 LA NACION.html](http://www.Lockheedrenovó-su-contrato-por-cinco-años-2006.02.2004-LA-NACION.html) (obtenido 9/8/16)

83 Idem

Actualmente los objetivos estratégicos tienen que ver con la sustentabilidad estratégica de la empresa, profundizar la integración de la empresa al mercado civil y fortalecer su imagen corporativa. (Libro Blanco de la Defensa, 2015). Se han reforzado los recursos humanos invirtiendo en su capacitación. Por otra parte se iniciaron los procesos para obtener las certificaciones exigidas internacionalmente en la industria. Asimismo, se efectuó una inversión del orden de u\$s 70 millones en el período 2011-2015. (*Libro Blanco de la Defensa, 2015*)

En junio de 2014 FAdeA contaba con 1600 empleados, y cuatro líneas de negocios principales. La primera tiene que ver con la fabricación, modernización e integración de aeronaves. La segunda línea de negocios es la fabricación de aeroestructuras de diversa complejidad y partes primarias de aviones. Esta línea de acción se vincula con la línea de acuerdos bilaterales con la empresa brasileña EMBRAER. La tercera línea, muy importante para la sustentabilidad de la empresa, es el mantenimiento aeronáutico. La cuarta línea de negocios es la que se intenta potenciar en la empresa a efectos de ser un proveedor de servicios vinculados al sector aeronáutico. La fábrica busca vender servicios que incorporen valor agregado tal como servicios de ingeniería, servicios de diseño o también ensayos para la industria automotriz.

A continuación, se presenta información presupuestaria en la que puede observarse el impulso sobre la inversión en el período 2013/2015.



COMPLEJO INDUSTRIAL NAVAL ARGENTINO (CINAR) (EX TANDANOR):

Tandanor fue durante muchas décadas el astillero de reparaciones más importante del Cono sur. Este lugar lo había perdido en la década del noventa y en la actualidad ha sido recuperado. Para ello se han desarrollado acciones para promover la articulación y complementación con la actividad privada, la integración tecnológica y desarrollo de proyecto y posicionamiento del complejo industrial naval como protagonista destacado de la industria nacional y regional. (Libro Blanco de la Defensa, 2015)

Respecto de este tema, en una entrevista realizada recientemente, se informa que al comenzar la gestión de la ministra Garré, había varias cuestiones complejas a atender, de origen empresario. TANDANOR era una, para lo que se llamó a un equipo de abogados.

El Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR) es el mayor conglomerado de Latinoamérica y el tercero a nivel mundial dedicado a la reconstrucción, reparación y modernización de navíos de mediana y gran envergadura. (Libro Blanco de la Defensa, 2015)

De acuerdo a lo señalado por el Presidente de CINAR “El Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR) agrupa al Astillero Naval Almirante Storni -originalmente Domecq García- y a los Talleres Navales Dársena Norte (TANDANOR), uno de los más grandes de América del Sur con más de cien años de experiencia, empleando en total a más de mil trabajadores (unos seiscientos propios y más de cuatrocientos de pendientes de contratistas y subcontratistas).”⁸⁴

En el caso de Tandanor, su recuperación se produjo a través de la anulación de la privatización realizada a principios de la década de 1990 y actualmente forma parte del Complejo Industrial y Naval Argentino (CINAR). A este respecto es interesante la referencia tomada del diario La Nación: “En la década del 90, Tandanor, que tenía dos plantas, fue privatizada con irregularidades que hoy son analizadas en la Justicia”. En 1999 se declaró en quiebra su accionista privado, Indarsa, y la firma quedó en manos de la Justicia y bajo la dirección y gestión de sus trabajadores, que la mantuvieron operando. “Fueron 150 personas que la sostuvieron, creyeron y defendieron su fuente de trabajo.” En 2002, por la devaluación, hubo una mejora de competitividad. En 2007 el Estado la retomó y se hizo cargo con el 90% de las acciones de la empresa y el 10% quedó para los trabajadores como propiedad participada. “En 1999 la edad promedio de los trabajadores era de 57 años, hoy es de 37 y contamos con 540 trabajadores en forma directa”, dice el presidente. De 2007 a 2010 la facturación se multiplicó por siete; en 2009 fue de \$ 150 millones y en 2010 el presupuesto llegará a 400 millones. Según el contador Mario Fadel, [presidente de CINAR en ese entonces] “la desarticulación naval en los 90 fue importante y hoy los ingenieros navales en actividad son personas mayores”. Y recordó: “Se generó un gran vacío de profesionales porque la actividad llegó a ser nula”⁸⁵

Privatizado en 1991 el astillero TANDANOR quebró en el año 2000 y fue recuperado definitivamente para el Estado nacional en 2008, cuando una presentación ante la Justicia Federal efectuada por el MINDEF probó graves irregularidades en el proceso de privatización. Actualmente 90% del paquete accionario de TANDANOR es propiedad del Estado argentino a través del MINDEF y 10% está en poder de sus trabajadores en función del programa de propiedad participada.”⁸⁶

“Desde 2008 más de ochocientos barcos fueron reparados en las instalaciones del CINAR y la facturación acumulada ascendió a dos mil millones de pesos, monto del cual el 38% corresponde a exportaciones (reparación de buques extranjeros). La facturación a empresas nacionales incluye a los sectores privado y público, por ejemplo, la Armada., Prefectura Naval, entre otros organismos.”⁸⁷

“Tras siete años de gestión estatal, CINAR se encuentra en condiciones de aportar recursos y capacidades a la industria naval, a la de defensa, a la metalmecánica y a otros sectores dinámicos de la economía. Integrado el CINAR a la mesa de Consolidación convocada por la Secretaría de Minería de la Nación, y junto a YPF Tecnología, se comenzaron a desarrollar acciones para la fabricación de equipos de perforación minera y petrolera, propiciando la recuperación de capacidades productivas en sectores sensibles al desarrollo nacional.”⁸⁸ Según se menciona en el Libro Blanco de la Defensa (2015) “A partir de la

84 www.lanacion.com.ar “El astillero Tandanor vuelve al ruedo e incorpora personal tras su reestatización” 20 de junio de 2010. <http://www.lanacion.com.ar/1276556-el-astillero-tandanor-vuelve-al-ruedo-e-incorpora-persona> Tomado de internet 7 de enero de 2015

85 Idem

86 Idem

87 Idem

88 Idem

reestatización de Tandonor, su combinación con las capacidades del Astillero Almirante Segundo Storni y la repotenciación de las capacidades técnicas y de recursos humanos del complejo, CINAR, sumó en sus haberes obras únicas en el Cono Sur como la reconstrucción y modernización del rompehielos Almirante Irizar.” La facturación a empresas nacionales incluye a los sectores privado y público, por ejemplo, la Armada, Prefectura Naval, entre otros organismos. De acuerdo con la misma fuente, al concluir 2015 contaba con 605 trabajadores más 700 contratistas. (pág171)

En nota de fecha 30 de septiembre de 2015, la empresa destaca la exposición realizada entre el 23 y el 26 de septiembre que vinculó a las principales empresas e instituciones dedicadas a la ciencia, la tecnología y la industria de la defensa. En particular hace mención a la conferencia “La industria naval, recuperación de capacidades y nuevos proyectos”. En ese marco, el Presidente de Tandonor, Mario Fadel sostuvo “La reconstrucción y modernización del Rompehielos Almirante Irizar y la reparación de media vida del submarino San Juan en el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR), que comprende a los astilleros Tandonor y Almirante Storni, son dos hitos fundamentales de la reactivación de la industria argentina que supo ser pujante pero fue una de las más golpeadas por el desguace de la industria nacional dado en los años 90. Hoy vuelve a crecer asumiendo nuevos desafíos e impulsando al resto de las industrias, apuntalada en proyectos de inversión estatal.”⁸⁹

“Nuestros activos físicos son realmente importantes en la región y a nivel mundial. Tener un syncrolift, que es una plataforma de elevación para sacar del agua buques de hasta 15.000 toneladas, es un valor diferencial que no hay en la región. De hecho, hay muy pocos en el mundo. La mayoría de las empresas similares trabaja con diques secos o con diques flotantes...Tandonor no es solo el Irizar ni el submarino San Juan, que fueron obras estratégicas importantísimas, sino que Tandonor trabaja con muchos buques, año a año”, de acuerdo a lo informado por un entrevistado.

“Desde que volvió a hacerse cargo el Estado, con el 90% de las acciones a través del MINISTERIO DE DEFENSA, a la fecha, son 793 buques remolcadores, pesqueros, petroleros, dragas, cargueros, buques de la Armada Argentina y de la Prefectura Naval Argentina, barcasas, contenedores, buques quimiqueros, gaseros, todo el abanico que existe en el mundo naval, son trabajos y reparaciones de nuestro astillero” (Libro Blanco de la Defensa, 2015, pág 171).

Además de las tareas de reparación de embarcaciones de distintos portes y que se utilizan para diversos destinos, en el CINAR se efectuaron importantes obras a saber:⁹⁰

1 Tareas de media vida en el submarino A.R.A. “San Juan”:⁹¹

Las principales tareas estuvieron relacionadas con el reemplazo de los cuatro motores diésel MTU de 16 cilindros y 1.200Kw de potencia de cada uno, la renovación de los cuatro generadores eléctricos para carga de baterías, de los motores eléctricos de propulsión y mecanismos auxiliares y la reparación integral de cada una de las 960 baterías, de los motores eléctricos de propulsión y mecanismos auxiliares y la reparación integral de cada una de las 960 baterías necesarias para el funcionamiento del submarino.

⁸⁹ Recuperación de Capacidades y Nuevos Proyectos. 30 de septiembre de 2015. <http://www.tandonor.com.ar/en/noticia.php?n=77> obtenido el 10-03-2016

⁹⁰ www.tandonor.com.ar

⁹¹ Idem

2. Reconstrucción y modernización del rompehielos “Almirante Irizar”⁹²

La decisión de reparar y modernizar el rompehielos ARA “Almirante Irizar” en los talleres del CINAR constituye un hecho histórico y sin antecedentes para la industria naval argentina. Por primera vez se realiza en nuestro país, y en toda Latinoamérica, la reconstrucción total de un rompehielos, lo cual implica incorporación de alta tecnología y desarrollo de nuevas capacidades.

El desafío de modernizar con los más altos estándares internacionales a un símbolo y pieza fundamental de la Campaña Antártica es la obra con mayor complejidad realizada en los más de ciento treinta años de historia que tiene TANDANOR.

3. Reconstrucción, modernización y rediseño del buque oceanográfico Dr. Bernardo Houssay

El 27 de septiembre de 2011 fue botado el buque oceanográfico “Dr. Bernardo Houssay” en las instalaciones del CINAR. Construido originalmente en Dinamarca entre 1929 y 1930, este motovelero prestó servicios para el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) por más de cuarenta años en tareas de investigación oceanográfica, hasta que en 2001 su dominio fue transferido a la Prefectura Naval Argentina y rebautizado en homenaje al Dr. Bernardo Houssay.

4. Construcción de un remolcador para la Armada Argentina⁹³

Mediante un convenio firmado entre TANDANOR y la ARA a fines de 2014, y luego de casi treinta años sin que se construyera un buque nuevo para esa fuerza, se puso en marcha la fabricación de un remolcador de diseño e ingeniería nacional. Se trata de un buque con estructura y casco de acero naval proyectado para operaciones de remolque en puerto costero y en alta mar, así como para tareas de salvamento. El proyecto, bajo la coordinación de TANDANOR, prevé incluir a otros astilleros nacionales de capital privado.

5. Construcción de un buque SWATH para el Servicio de Hidrografía Naval

Mediante convenio administrativo concretado en diciembre de 2014 con el Servicio de Hidrografía Nacional (SHN), se prevé la construcción en TANDANOR de un acuaplano de doble casco y área pequeña. Se trata de una suerte de combinación de barco y catamarán con capacidad de variar la sumersión de sus flotadores para, reduciendo sus oscilaciones, facilitar operar en alta mar con intenso oleaje. La iniciativa conjunta del SHN y TANDANOR implica un punto de inflexión en la recuperación de la industria nacional.

Con relación a la composición de las reparaciones de los antecedentes recabados surge que el 54% de los buques son de bandera argentina y un 46% de bandera extranjera.

La decisión del gobierno nacional fue recuperar las capacidades sobre todo en lo atinente a los recursos humanos. En tal sentido, el Ministerio de Defensa, tomó la decisión de localizar aquellos hombres que habían sido capacitados en su momento y que habían sido abandonados en el proceso de desinversión de los años 90. De esa manera estos hombres pudieron transformarse en capacitadores de otros jóvenes. Hay que mencionar que en los años noventa la Universidad de Buenos Aires llegó a tener cero alumnos en la carrera de ingeniería naval.

Como una línea estratégica de negocios y a efectos de lograr la sustentabilidad de la empresa, el Ministerio de Defensa ha decidido incursionar en la metalmecánica pesada vinculada a la industria del petróleo y el gas. juntamente con YPF, CINAR se encuentra desarrollando la construcción de aparatos individuales de bombeo.

⁹² idem

⁹³ www.tandanor.com.ar

Respecto de la marcha de la empresa, se destaca lo señalado por la Ministra de Defensa Nilda Garré "Estamos recuperando la industria naval argentina" (pág.10)⁹⁴...."Tandanor es una empresa en marcha, con gestión eficiente y resultados positivos (pág. 18)"⁹⁵ De la investigación realizada se observa un fuerte impulso en la inversión sobre la base de la adquisición de tecnologías de última generación y por otra parte el impulso sobre la capacitación de sus recursos humanos.

En ese sentido es dable transmitir lo señalado por un entrevistado con relación a los cambios en la cultura y estructura de la organización.

...."A partir de que se hace nuevamente cargo el estado del 90% de las acciones, se procede a realizar inversiones para recuperar la empresa, replantear la organización principalmente en el orden administrativo, que era muy precario, y buscando consolidar institucionalizar y 'aggiornar' en lo operativo la organización de los talleres, que de manera informal se articuló en la supervivencia. Ya que pretender cambios profundos en esta materia requería de cambios culturales que consideramos que no estábamos en condiciones de enfrentar en ese momento." ...

"Los cambios de las estructuras que se realizaron fueron tratando de respetar las pautas culturales de la empresa, y no tanto el deber ser, en el entendimiento que las reglas de la organización, muchas de ellas no escritas, que habían adquirido en la dura etapa descripta se podrían cambiar cuando se comenzara a renovar la planta de personal, cosa que naturalmente fue ocurriendo con el transcurso de los años.

Así fue que, en las áreas gerenciales sustantivas incorporamos gerentes que venían del sector privado, con experiencia en grandes organizaciones sin que necesariamente fueran del sector naval, además en esta línea y con ese perfil gerencial se creó un área de nuevos negocios, en la búsqueda de la sustentabilidad económica, ya que, solo, lo naval no garantiza los recursos necesarios" ...

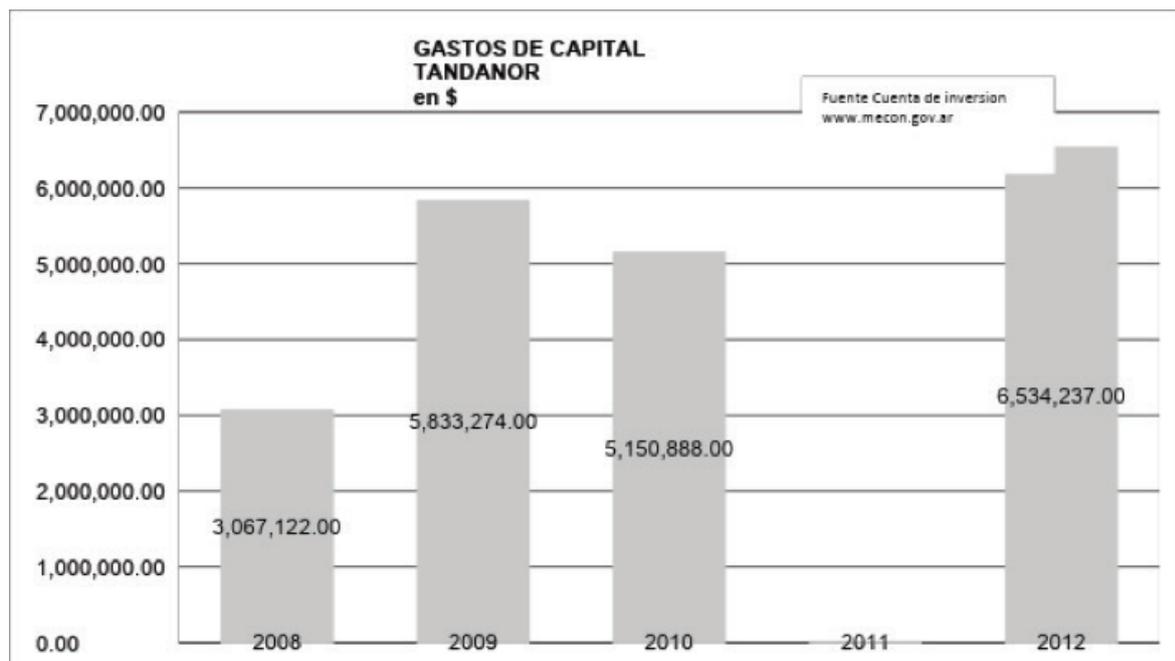
"La empresa tiene un solo sindicato, y es de empresa, y la experiencia de los malos años forjó en ellos un alto nivel de conciencia en la defensa de la empresa como su principal herramienta, si bien fue trabajoso, el resultado es elocuente, luego de ocho años y habiendo reparado más de 800 buques no hubo un solo día de huelga"

De acuerdo con esta investigación a fines de 2013, el total de empleados según convenio ascendía 354 y fuera de convenio de 174 totalizando una planta de 528 trabajadores.

El gráfico siguiente presenta la evolución de la ejecución presupuestaria, de acuerdo a la información disponible, en la que puede observarse el fuerte impulso sobre la inversión en el período 2008/2012.

94 Noticias CINAR Número 1.

95 Idem



DIRECCIÓN GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES

El proceso de creación de la DIRECCIÓN GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES surge frente a la necesidad de satisfacer la demanda de materiales destinados a la defensa nacional. Hacia la segunda década del siglo XX no existía en el país una actividad industrial privada con capacidad para proveer materiales destinados a la defensa nacional.

El 9 de octubre de 1941, se promulga y sanciona la “Ley de Creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares”, que lleva el número 12.709. Fabricaciones Militares fue creada sobre la base de maquinarias, equipos, edificios y personal del Ejército Argentino, siendo sus principales objetivos: Satisfacer el suministro de materiales destinados a la defensa nacional, producción de materias primas para requerimientos militares, Investigación y desarrollo de proyectos regionales, Producción de armamentos y municiones para la Defensa Nacional. Esta Dirección tuvo un papel preponderante en el desarrollo siderúrgico, petroquímico, químico y minero y de producción bélica. El General Manuel Savio, designado presidente de la DGFM, fue su impulsor.

La Dirección General de Fabricaciones Militares es creada como un organismo con autarquía institucional, patrimonial y financiera, sin dependencia del Tesoro Nacional. El Complejo Industrial de FM llegó a tener 14.500 agentes, conformado por la Sede Central, 17 fábricas y establecimientos divididos en cuatro grandes áreas: metalúrgica, mecánica, química y extractiva minera y la participación accionaria en sociedades Mixtas.

En el contexto histórico de 1941, cuando la guerra europea se generalizó, se condicionaron los planes de expansión basados en la adquisición de equipos y maquinarias de importación. Ello motivó el impulso del plan industrial de Fabricaciones Militares para la producción nacional. Por otra parte, en 1948, luego del fallecimiento del General Manuel Savio se reorientó su producción hacia bienes de uso civil en competencia con empresas. Sin embargo, no podemos eludir mencionar el desempeño del ente y su aporte al proceso de industrialización durante la posguerra.

La creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares fue el resultado de un largo proceso de maduración de las ideas favorables al desarrollo industrial en el seno del Ejército. La experiencia de la Primera Guerra Mundial, que provocara una repentina paralización de la economía argentina, puso de manifiesto los problemas derivados del escaso grado de desenvolvimiento industrial. El período de entreguerras alentó las posturas industrialistas. Entonces, se definió el problema de la movilización industrial, que era visto como un proceso clave a la hora de robustecer la defensa militar del país. Como consecuencia de ello, durante la presidencia de Marcelo T de Alvear y bajo el impulso del general ingeniero Agustín P. Justo se planificó la instalación de fábricas militares. La primera de ellas fue la Fábrica Militar de Aviones, creada en 1927 la que se estableció en Córdoba y se orientó a la construcción de aviones para uso militar sobre la base de licencias extranjeras. (Rougier, 2007: 48-49).

En diciembre del 1936, el coronel Manuel Savio fue designado Director de Fábricas Militares, con autoridad sobre: la Fábrica Militar de Aviones, la Fábrica Militar de Armas Portátiles, la de Material de Comunicaciones, la de Aceros, otros dos establecimientos que el Ejército se proponía construir: la Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos y la de Municiones de Artillería. Por entonces Savio comenzó a elaborar el proyecto para la creación de la DGFM, que elevó al Poder Ejecutivo Nacional en 1938 (Rougier, 2007: 49).

En agosto de 1941 la Cámara de Diputados inició su tratamiento. El proyecto se proponía crear un ente autárquico, bajo la dependencia del Ministerio de Guerra, con el fin de actuar pública y privadamente en el estímulo a la producción de materias primas básicas y armamentos destinados a la defensa militar. Los objetivos de la DGFM eran elaboración de planes y estadísticas vinculadas a las posibilidades de la industria privada y su movilización hacia la producción bélica, la exploración y explotación de yacimientos de hierro, cobre, aluminio, volframio entre otros minerales estratégicos; la fabricación de material de guerra; y el estímulo a las industrias afines. Inicialmente, el proyecto de ley dispuso que la DGFM se financie con el aporte del presupuesto nacional, destinando una inversión anual de 10 millones de pesos durante el primer quinquenio. El ente debía incorporar las industrias militares y aquellas plantas que se crearan en el futuro. Además, el proyecto autorizaba la construcción de sociedades mixtas de acuerdo a la Ley 12.161. (Rougier, 2007)

".....en octubre de 1941, comenzó la organización del ente con el nombramiento de su Consejo de Administración que quedó integrado por un presidente, cargo que recayó en el coronel Savio y por cuatro vocales...Fabricaciones Militares quedó organizada en cinco departamentos dependientes del Director General: Administración, Fabricas Militares, Técnico, Construcciones e Instalaciones y Movilización Industrial." (Rougier, cit.: 50).

La Ley 12.709 creadora de Fabricaciones Militares propuso tres objetivos principales: completar los planes castrenses de instalación de fábricas de material bélico, organizar al país para la defensa en el aspecto industrial, y promover la explotación de las materias primas básicas para la defensa nacional. Es importante señalar que el objetivo no se reducía a la esfera de acción sobre el material bélico, sino alentar una mayor diversificación de la estructura económica del país mediante la explotación de los recursos naturales y afianzamiento de las industrias metalúrgicas y química básica. En palabras de Savio, la DGFM debía concurrir "a la solución integral del problema industrial argentino" (Rougier, cit.: 51).

Con relación al acero, Savio pensaba que éste se hallaba en otra situación ya que se debía estimular la elaboración local en forma gradual. Siendo un insumo básico para la industria metalúrgica no debía alentarse una política de autarquía que perjudicara sus costos de producción. Savio proponía un papel subsidiario del Estado, consistente en la intervención directa del Estado para alentar la actividad, como un medio eficaz para lograr el desarrollo industrial en sus primeros momentos para dejarlo librado luego a la iniciativa privada.

Hasta 1946, la formación de sociedades mixtas por parte de la DGFM se vio encuadrada por la ley 12.161, que incorporó al Código de Minería la figura de la sociedad mixta para favorecer su formación en la explotación petrolífera. (Rougier, cit.) Una primera etapa vinculada a la producción de insumos básicos y armamento, bajo la dirección del general Savio, su impulsor, se extiende desde 1941 hasta su fallecimiento en 1948.

A fines de la década de 1940 se inicia una nueva fase orientada hacia la producción de bienes de uso civil hacia el fortalecimiento de la industria química. En tal sentido, en el período 1948-1958, se marcó el inicio de un cambio en la orientación tomada a principio de la década. Fabricaciones Militares modificó su política al orientarse hacia la fabricación de bienes para uso civil. A comienzos de la década de 1950 Fabricaciones Militares manufacturaba y comercializaba laminados de acero, motores eléctricos, repuestos de automotores, discos de arados, y otros productos que ya se comercializaban en el país. El Segundo Plan Quinquenal le otorgó al organismo un lugar central en la promoción de la industria química básica acentuando la tendencia para la producción de bienes de uso civil. En 1953 la producción destinada al mercado interno alcanzaba el 80% del total manteniendo este guarismo hacia fines de la década de 1950. (Rougier, 2007)

En 1952 fue inaugurada la nueva planta de tolueno. El tolueno es un hidrocarburo aromático a partir del cual se obtienen derivados del benceno para la elaboración de medicamentos, colorantes, perfumes, etc. La planta producía distintas clases de hidrocarburos aromáticos destinados a la industria química y farmacéutica.

Por otra parte, en 1948 Fabricaciones Militares inició en su planta de Río Tercero, la fabricación de ácido sulfúrico. En 1944 la DGFM incursionó en la elaboración de cobre tras adquirir la Sociedad Electro Metalúrgica Argentina, ubicada en Avellaneda, y en 1950 se transformó en la Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos.

El Segundo Plan Quinquenal tuvo como eje la producción de arrabio impulsando la producción siderúrgica. En tal sentido la DGFM trató de impulsar la producción de arrabio mediante la ampliación de Altos Hornos Zapla. En 1952 inaugura la construcción del segundo alto horno duplicando la capacidad de producción.

Hay que agregar que la DGFM, a partir de su creación hasta fines de la década del cincuenta, fue fundamental para impulsar la creación de diversas empresas químicas y siderúrgicas de capital mixto. Tal es el caso de SOMICRON, dedicada a la industrialización del cromo; ATANOR, que elaboraba productos químicos; SOMISA que impulsó la producción metalúrgica en el país. Ésta última continuaría en manos de la DGFM hasta la década de 1990. (Rougier s/f)

Fabricaciones Militares participa en diferentes Sociedades Mixtas como:

- Siderúrgicas: Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina SOMISA, Aceros Oler.
- Químicas: ATANOR, Carboquímica Argentina Sociedad Mixta
- Mineras: Hierro Patagónico de Sierra Grande S.A. Minera HIPASAN
- Petroquímicas: Petroquímica General Mosconi S.A.I.C.; Petroquímica Bahía Blanca S.A.I.C; Petroquímica Río Tercero
- Madereras: Salta Forestal SAFSA.

Un balance del papel de Fabricaciones Militares durante sus primeras dos décadas nos permite afirmar que en buena medida alentó el desarrollo industrial. Podemos inferir que el Estado Industrial tiene su origen en la DGFM.

Un hito constituyó la promoción de la producción de acero impulsando los proyectos de altos Hornos Zapla y SOMISA. Sin embargo, es importante señalar que a la luz de esta investigación surge que no logró consolidar un importante poder en la estructura del Estado. (Rougier, s/f).

Desde las reparticiones oficiales de la Nación, el gobierno militar en el poder en 1967, decide impulsar la creación de polos petroquímicos, intentando replicar la experiencia de los países desarrollados en la producción de productos petroquímicos de base.

En el cuadro 1 (ver Anexo) se detallan las plantas de la Dirección General de Fabricaciones Militares por año de creación y rubro.

Década del 90

Como fuera mencionado anteriormente, mediante la Ley 23.696, promulgada el 18 de agosto de 1989, se declara la Emergencia Administrativa y se sientan las bases para el poner en marcha proceso de privatización de las empresas públicas, entidades autárquicas, empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con participación Estatal Mayoritaria, Sociedades de Economía Mixta, etc.

En tal sentido se declaran "sujetas a privatización" diversas participaciones accionarias de las cuales era titular la Dirección General de Fabricaciones Militares.⁹⁶

EMPRESA	Participación Estatal
PETROQUÍMICA RÍO TERCERO S.A. MIXTA	8,60% DGFM
MANOMEROS VINILOS S.A. MIXTA	30% DGFM
POLISUR S.A. MIXTA	30% DGFM
PETROPOL S.A. MIXTA	30% DGFM
INCUCLOR S.A. MIXTA	30% DGFM

Posteriormente, mediante Decreto PEN N°1.398 de fecha 23 de julio de 1990 se declara "Sujetos a Privatización" a las empresas, sociedades y establecimientos del área del Ministerio de Defensa entre las que encontramos a las empresas correspondientes a la Dirección General de Fabricaciones Militares.

En 1991, con la aprobación de la Ley 24.045 Fabricaciones Militares queda incluida juntamente con otras empresas, en la nómina sujeta a privatización. La nómina incluye las siguientes empresas pertenecientes a la Dirección General de Fabricaciones Militares:

- Fábrica Militar General San Martín.
- Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos - ECA -.
- Fábrica Militar de Ácido Sulfúrico.
- Fábrica Militar Pilar.
- Fábrica Militar de Tolueno Sintético.
- Fábrica Militar de Armas Portátiles Domingo Matheu.
- Fábrica Militar Fray Luis Beltrán.
- Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Villa María.

⁹⁶ Ley 23.696 Anexo I

Fábrica Militar Río Tercero.
Fábrica Militar San Francisco.
Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Azul.

En ese marco se llevó a cabo el proceso de privatización de la mayoría de las unidades productivas, quedando sin privatizar por diferentes motivos (entre ellos medidas cautelares interpuestas a raíz de los hechos acaecidos en la Fábrica Militar Río Tercero); la Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Azul; la Fábrica Militar Fray Luis Beltrán; la Fábrica Militar Río Tercero y la Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Villa María.

Debido a los acontecimientos ocurridos en la Fábrica Militar Río Tercero, en noviembre de 1995, el Poder Ejecutivo mediante Decreto N°464 de fecha 29 de abril de 1996, dispuso la transferencia de la DGFM a la jurisdicción del ex Ministerio de Economía y Obras Públicas y Servicios Públicos. En ese contexto las fábricas aún sin privatizar de la DGFM tuvieron el tratamiento equivalente a unidades de carácter residual.

De acuerdo con (Bak, 2013), las consecuencias del proceso de privatización [y desgüace] de Fabricaciones Militares fue la pérdida de capacidades productivas, tanto en lo que se refiere a productos como a máquinas y herramientas y en capital humano. Asimismo, señala la autora, este programa de privatización generó problemas en el abastecimiento para la defensa, afectando la capacidad de entrenamiento de las Fuerzas Armadas.

En el año 2006, mediante el Decreto 1.079 de fecha 17 de agosto, la Dirección de Fabricaciones Militares, pasa a la órbita de la Unidad Ministro del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

UNA GESTIÓN TENDIENTE A LA RECUPERACIÓN DE LAS CAPACIDADES DE LA DGFM

En 2013, mediante, el Decreto N°636, Fabricaciones Militares es transferida al Ministerio de Defensa. La medida es propiciada con el fin de perfeccionar el uso de los recursos públicos incrementando la calidad de la acción estatal. Esta acción se fundamenta en la necesidad de efectuar un reordenamiento estratégico para impulsar el protagonismo de Fabricaciones Militares, así como racionalizar y tornar más eficiente la gestión pública y potenciar el desarrollo de las industrias militares, la ciencia, la tecnología y la producción para la defensa. Desde el Ministerio de Defensa se busca impulsar la ciencia, la tecnología y la producción para el progreso, avance, mejora y perfección de la industria como resguardo de la soberanía nacional. En virtud de lo anterior, Fabricaciones Militares pone en marcha el proceso de reactivación mediante soluciones productivas y tecnológicas de alta complejidad entre las que se destacan los proyectos de construcción de vagones, fabricación de chalecos multiamenaza y radarización primaria 3D. (MINDEF, Defensa de la Industria , 2015)

El modelo de Vagón Cisterna se suma a la línea de Vagones Argentinos: Vagón Tolva Granero, Vagón Plataforma Portacontenedor y Vagón Espina Portacontenedor, todos diseñados específicamente por Fabricaciones Militares según los requerimientos del sistema logístico argentino.

En el marco de la gestión del Ministerio de Defensa, la DGFM tiene un rol fundamental que jugar como autoridad de diseño y desde el liderazgo de una cadena de valor industrial en la recuperación de la logística de cargas nacional, integrando en ese proceso productivo a la PyME. (MINDEF, Defensa de la Industria , 2015)

El proyecto del Vagón Cisterna surge a fines de 2013 a partir de un requerimiento de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) con el objetivo de trasladar fuel oil desde su planta de Ensenada, Provincia de Buenos Aires, a su refinería de Luján de Cuyo, Mendoza. El proyecto de Vagones Argentinos proyecta el desarrollo industrial en un área estratégica para hacer más competitivas las economías locales. El objetivo de Fabricaciones Militares se focaliza en la búsqueda de la mejor solución a la logística de cargas en Argentina. (MINDEF, Defensa de la Industria , 2015)

Fabricaciones Militares, se impulsa como un motor para el avance de la industria ferroviaria mediante su Planta de Vagones de Río Tercero, Provincia de Córdoba.

Las Unidades de Negocio que componen la DGFM son las siguientes:⁹⁷

- Defensa y Seguridad
- Metalmecánica
- Minería y Petróleo
- Químicos y Fertilizantes
- Transporte

Las Fábricas que operan son las siguientes:

Fábrica de Explosivos San José de Jáchal

- La Fábrica de Explosivos San José de Jáchal está al pie de la precordillera, en un predio de 280 hectáreas a 5 km de la cabecera del Departamento Jáchal, en la provincia de San Juan. Llamada a convertirse en el principal centro operacional logístico minero del país, FM Jáchal ofrece productos de formulación propia y soluciones integrales para el sector, como estudios técnicos y voladuras.⁹⁸

Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Villa María

- La Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Villa María es referente en el país en la producción de pólvoras bibásicas y monobásicas de diversa composición, forma, dimensiones y estructura, tanto para el abastecimiento de las Fuerzas Armadas y Policiales, como para el ámbito civil (tiro práctico, deportivo y de caza, sector minero). Esta unidad productiva situada en la provincia de Córdoba también lleva adelante la elaboración de químicos y explosivos como nitroglicerina, nitrocelulosa y éter etílico.⁹⁹

Fábrica Militar Fray Luis Beltrán

- Ubicada en la localidad santafesina de Fray Luis Beltrán, esta unidad productiva se especializa en la fabricación de insumos para el área de Defensa y Seguridad. FMFLB se destaca en la producción de municiones de bajo calibre y chalecos multiamenaza (antibala y antipunzante) para abastecer a las Fuerzas nacionales y provinciales de Seguridad.¹⁰⁰

Fábrica Militar Río Tercero

- La Fábrica Militar Río Tercero, Córdoba, es un emblema de la recuperación de la industria metalmecánica nacional. En sus talleres se construyen arcos, tubos, turbinas, radares y vagones de carga 100% argentinos. Además, FMRT está en camino de convertirse en un nuevo polo químico que liderará la producción de insumos claves como el amoníaco, el ácido nítrico, el nitrato y sulfato de amonio.¹⁰¹

97 www.fab-militares.gov.ar

98 idem

99 idem

100 Idem

101 www.fab-militares.gov.ar

Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Azul

- Ubicada en el corazón de la provincia de Buenos Aires, la Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Azul está abocada a la fabricación de insumos estratégicos que fortalecen la industria para la defensa. Esta unidad productiva se encarga de la producción de trinitrotolueno, dinitrotolueno y otros explosivos de uso civil; además de prestar servicios para la minería, la desmilitarización y refabricación de proyectiles.¹⁰²

Aspectos relacionados con la gestión de la organización

Respecto de la estructura se han observado importantes debilidades en el aspecto organizacional. De acuerdo a la investigación realizada se observa que en el período actual no se encuentra formalmente establecida la estructura de la DGFM ni de las fábricas que la componen.

De acuerdo a lo señalado por un entrevistado que se desempeñó en funciones de dirección, se observa la creación de estructuras ad-hoc formuladas en el marco de determinadas acciones fuertemente centralizadas. Dichas estructuras eran creadas a los efectos del logro de objetivos.

Por otra parte, hay que agregar que la estructura jerárquica existente data del año 1996 encontrándose fuera del contexto operacional de la actualidad. La misma contemplaba una Dirección General, la Dirección de Administración, la Dirección de Producción y la Dirección de Coordinación. Dicha estructura fue creada en el marco del proceso de privatización de la DGFM y ésta no tenía en sus propósitos la puesta en marcha de la organización, sino coordinar su administración como una unidad residual.

Asimismo, como resultado de la entrevista se observan algunos inconvenientes en la cultura de la organización debido a la falta de recursos humanos adecuadamente capacitados. Por otra parte se observa la existencia de escasos niveles jerárquicos.

Por otra parte se destaca que debido a las políticas de desinversión de los años 90 existe una brecha generacional en el personal que impide la transferencia del conocimiento. Según lo señalado por el entrevistado se pusieron en marcha planes de capacitación no obstante se advierten dificultades para el desarrollo de los recursos humanos.

En otro orden, la normativa de compras aplicable no resulta adecuada. La norma aplicable es la correspondiente a los organismos de la administración central. Ello torna muy dificultosa la operativización de los requerimientos de bienes y servicios de una unidad productiva como la que analizamos.

A su vez, se identifica un conjunto de elementos positivos, como, por ejemplo, que se dotó de recursos tecnológicos a la organización para la ampliación de las capacidades operativas, que se ha formulado un Plan Estratégico para el período 2012-2016 a fin de impulsar la industria ferroviaria en la Planta de Vagones de la Fábrica de Rio Tercero.

Asimismo, se ha mantenido una política a efectos de establecer vínculos entre las fábricas de manera de lograr una mayor integración y aprovechamiento de las capacidades. Se destaca la democratización del modelo de organización en comparación con los modelos basados en la autoridad militar existentes hasta la década del período neoliberal.

Es manifiesta la intención de la gestión a fin de llevar adelante políticas públicas para lograr el fortalecimiento de las capacidades operativas de la DGFM.

¹⁰² Ídem

A fines de 2013, el total de agentes de planta permanente de la DGFM en todas sus dependencias ascendía a 890.

A continuación, se destaca el incremento de la ejecución de recursos presupuestarios para el período 2003/2012. En dicho período el incremento de los recursos fue superior al 800%. (Bak, 2013)

Si consideramos el crecimiento de la ejecución por fuente de financiamiento surge que la asignación de los recursos de Fuente 11 en el período 2004 a 2012 se incrementó en el orden del 10.000% pasando de 3,4 Millones en 2004 a 363,8 Millones en 2012. En el caso de la Fuente de Financiamiento 12- Recursos Propios- la relación es de 262% comparando el año 2012 respecto de 2004. (Bak, 2013). A su vez, y marcando el compromiso del Estado nacional con el fortalecimiento de la entidad, estos aportes del Tesoro Nacional (Fuente 11) en 2004 representaron el 5% del presupuesto de la entidad, mientras que en 2012 llegaron al 65 por ciento.

Ejecución presupuestaria de la DGF por Fuente de Financiamiento			
AÑO	FUENTE 11	FUENTE 12	TOTAL
2003		\$59.749.811,70	\$ 59.749.811,70
2004	\$ 3.400.000,00	\$ 58.038.406,60	\$ 61.438.406,60
2005		\$ 79.707.767,89	\$ 79.707.767,89
2006	\$ 9.950.464,06	\$ 101.965.992,77	\$ 111.916.456,83
2007	\$ 74.153.856,65	\$ 99.864.341,41	\$ 174.018.198,06
2008	\$ 150.135.193,67	\$ 98.855.066,53	\$ 248.990.260,20
2009	\$ 148.236.296,00	\$ 136.586.010,26	\$ 284.822.306,26
2010	\$ 195.777.205,13	\$ 150.568.031,68	\$ 346.345.236,81
2011	\$ 267.212.899,88	\$ 171.719.521,23	\$ 438.932.421,11
2012	\$ 363.785.625,10	\$ 216.642.820,67	\$ 580.428.445,77

(BAK, 2013)



El gráfico que se presenta permite ver la importante reducción de empleo que se produce en la Dirección General de Fabricaciones en su personal permanente, situación que adquiere su mayor gravedad a partir del traspaso del área a la jurisdicción del Ministerio de Economía, con una grave destrucción de empleo. Esta caída se agudizó con el retiro voluntario aplicado en el año 2000 que dio lugar al alejamiento de 43 trabajadores. Como recurso para la resolución parcial de esta merma, la política de reactivación del sector dio lugar a la contratación de 1795 trabajadores en condiciones de carencia de estabilidad laboral.

Consideraciones sobre el Sector Productivo de la Defensa

Es importante destacar algunas conclusiones sobre los aspectos que iluminan las etapas del sector productivo de la defensa en las organizaciones analizadas. En ese sentido es posible afirmar respecto de la DGFM que en el período de mayor expansión a partir de su creación en 1941 hasta fines de los años sesenta, la DGFM impulsó el desarrollo de la industria nacional, siendo pionera en la expansión de los sectores siderúrgicos, la industria petroquímica y la industria química pesada. Realizó las primeras explotaciones en los yacimientos de hierro para la producción siderúrgica o los yacimientos de azufre para la industria química. Asimismo operó como un polo de desarrollo industrial, impulsando la industria metalmecánica. Llegó a contar con catorce fábricas propias y participación de diez sociedades anónimas.

En el contexto de las políticas neoliberales, en la década del noventa, muchas de esas sociedades fueron vendidas para luego ser cerradas. A partir de la implementación de las privatizaciones se inició una fase de desinversión en la cual se produjo el desmantelamiento y desguace de la DGFM. Dicho desmantelamiento significó la pérdida de capacidades, activos físicos e intangibles como es el caso del capital humano.

A fines de la década de los noventa, luego de la explosión de la Fábrica de Río Tercero, debido a su impacto político, el proceso de desinversión se detiene transfiriéndose las empresas residuales a la órbita del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.

A partir de 2011, desde el Ministerio de Defensa se comienza a trazar un Plan Estratégico para la reconstrucción de la DGFM e impulsar nuevamente sus capacidades. Como menciona el Lic. Leandro Navarro, (MINDEF, Defensa de la Industria, 2015: 154-160) "... el desafío era volver a posicionar a Fabricaciones Militares como un actor industrial relevante, tanto en defensa como en la industria general, pero bajo las condiciones de competitividad que imponen las nuevas formas en las cuales se organiza y funciona la industria" "...buena parte del trabajo que se encaró estuvo vinculado al problema [de generar políticas de formación de recursos humanos] Se mejoró la competitividad, se ingresó en nuevos mercados. Se recuperaron las exportaciones. Hubo un incremento de producto, lo cual redundó en un fuerte incremento del empleo y un sostenido plan de inversiones que en los últimos tres años implicó inversiones por más de setecientos millones de pesos". Se destaca que en el período 2003-2012 hay un proceso de inversión sostenido.

En otro orden surgen tópicos centrales que hacen a la gestión de la organización de la Dirección General de Fabricaciones Militares. En ésta se observa una significativa falencia que sin perjuicio de las políticas públicas impulsadas no ha sido resuelta. La misma pone de manifiesto la falta de una estructura organizacional que refleje adecuadamente las necesidades, responsabilidades y cadena de mando, para la implementación de las acciones que se impulsaron. La estructura vigente data del año 1996 momento en el cual el tratamiento de la empresa era la de una unidad residual en vías de privatización dependiente de la Secretaría de Coordinación del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Por consiguiente, de acuerdo a la opinión de un entrevistado, a fin de impulsar la implementación de planes

y políticas públicas se crearon estructuras ad-hoc sin contemplar el desarrollo organizacional.

Dado el marco normativo propio de un organismo descentralizado de la APN, y reafirmado por lo expresado en una entrevista, obliga a la DGFM a adoptar el régimen de compras de la APN, lo que genera la ausencia de un régimen de compras adecuado para impulsar el plan estratégico operativo de la DGFM. Es decir, surge la necesidad de contar con un procedimiento de compras más flexible y ágil para la mejora de la competitividad.

Por último, es importante señalar como un hecho virtuoso, uno de los ejes que atraviesa a las organizaciones del Ministerio de Defensa a partir del año 2007. El mismo se encuentra vinculado a la democratización del control civil de las organizaciones. En tal sentido un entrevistado mencionó una mayor participación del personal civil en las áreas de control de la DGFM.

Un proceso similar atraviesa la Fábrica Argentina de Aviones. Fundada en 1927 se constituye en un polo de desarrollo en el Área Material Córdoba. Es privatizada a mediados de la década de los noventa y recuperada en 2009 bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. De la misma manera hacemos referencia al Astillero Tandano fundado en como Talleres Navales de la Marina en 1879, siendo privatizado en 1991 se inicia el proceso de desinversión y luego en 2000 se declara la quiebra por parte de sus accionistas. En el año 2008 a partir de su reestatización comienza el proceso de recuperación de sus capacidades operativas con una fuerte inversión de capital por parte del Estado Nacional.

Finalmente, como una cuestión central es importante destacar que las políticas públicas implementadas en el período 2003/2015 marcaron una tendencia sostenida para lograr el recupero de las capacidades del sector productivo de la defensa y reinsertarlo nuevamente en el sector productivo nacional.

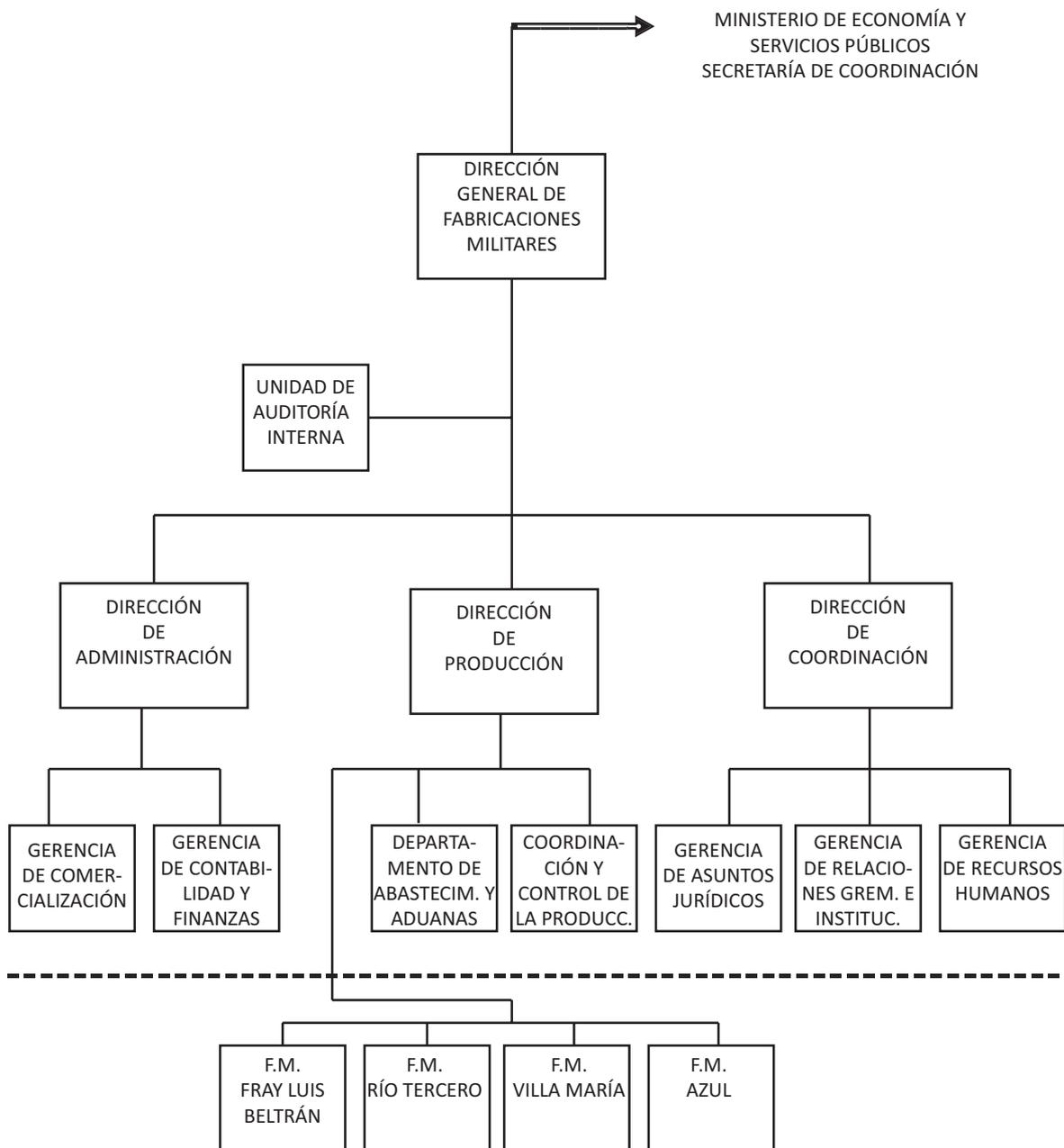
ANEXO

Cuadro 1: Año de creación y rubro de producción de las plantas de la dirección General de Fabricaciones Militares, 1927-1958

Año	Denominación	Rubro de Producción
1927	FM de Aviones Córdoba	Armado de aviones y motores
1933	FM de Munición de Infantería Puerto Borghi	Munición de infantería
1935	FM de Aceros de Valentín Alsina	Aceros y laminados
1936	FM de Armas Portátiles D. Matheu	Armas portátiles
1936	FM Río Tercero	Fundición, forja, tornería
1937	FM de Pólvoras y Explosivos Villa María	Pólvoras y explosivos
1942	FM de Cartuchos San Francisco	Cartuchos y discos de arados
1942	FM de Tolueno Sintético Campana	Toluenos, benceno y productos aromáticos
1943	Altos Hornos Zapla	Arrabio
1943	Establecimiento Minero Capillitas	Mineral de cobre
1943	FM de Munición de Artillería	Munición de artillería
1944	FM de Vainas y Conductores Eléctricos (ex SEMA)	Productos no ferrosos y conductores eléctricos
1945	FM de Derivados de Plomo	Polvo verde, litargirio
1945	FM de Materiales Pirotécnicos	Accesorios de explosivos
1947	FM de Material de Comunicaciones y Equipos Villa Maipú	Equipos de comunicaciones y eléctricos
1947	FM de Amoníaco y ácidos Río Tercero	Amoníacos y ácidos
1949	FM de Pólvora y Explosivos José de la Quintana	Pólvora y explosivos
1950	Establecimiento Azufrero Salta (Ex Ind. Quím. Nacionales)	Explotación y refinación de azufre
1950	FM de Cartuchos de San Lorenzo	Municiones
1952	FM de Acido Sulfúricos Berisso	Acido sulfúrico
1952	FM Fray Luis Beltrán	Municiones

Fuente: (Rougier, Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina 1950-1980, 2007)

Cuadro 2: Estructura vigente DGFM¹⁰³



¹⁰³ Decreto PEN N°1.427 del 9 de diciembre de 1996

CONCLUSIONES

Como se ha señalado, el objetivo del proyecto radicó en identificar la relación existente entre los cambios de políticas producidos en la jurisdicción Defensa (en sectores “civiles”) en los últimos años y las modalidades de gestión interna, tanto en los aspectos organizacionales como de gestión de recursos humanos.

Se busca ver en qué medida hubo cambios en las organizaciones de la mano de dichos cambios o si éstos se produjeron sin alterar las modalidades organizacionales previas. En este último caso, lo que se busca establecer es si esta posible ausencia de cambios internos afectó al desarrollo de los objetivos organizacionales.

Para esto se identificaron dos periodos significativos:

- a) Década de 1990 (transformaciones orientadas al mercado)
- b) Periodo desde 2003 hasta 2015 (mayor protagonismo estatal)

Para acceder a una visión más completa, se consideró necesario proponer una somera visión del periodo previo a las reformas de la década del 90, con la idea de identificar qué dimensiones de la gestión organizacional habían sido afectados por los cambios de este periodo. Es posible afirmar que buena parte de la problemática en cuestión puede ser comprendida con mayor riqueza a partir de la visión de las cuestiones en agenda a partir de 1983, con la recuperación de la democracia.

En este sentido, la búsqueda persiguió identificar cuáles arreglos institucionales fueron los centrales en estas etapas, cuáles de ellos fueron compartidos por los protagonistas de las diferentes etapas, cuáles de ellos fueron exclusivos de un periodo o, como se ha observado, cuáles, siendo compartidos en sus enunciados son considerados por otros actores como no cumplidos, o su cumplimiento genera discrepancias entre quienes llevaban adelante las políticas.

A su vez, se buscó identificar si los ámbitos abordados, contaron con la presencia de actores institucionales o sociales que marcaron el quehacer de las organizaciones, en el sentido de lo señalado por Acuña (2013) de que las reglas institucionales están atravesadas por un conjunto de intervenciones, entre ellas, las de los actores, cuyas capacidades y recursos diferenciales pesan sobre la distribución del poder y el resultado de los procesos sociales.

Precisamente, a partir de la afirmación de la existencia de un cambio en la orientación de las políticas entre un periodo y otro, con base en señalamientos de este orden (Cao y otros, 2015; Rey, 2013), las preguntas tienen que ver con qué arreglos institucionales dominaron en un periodo, en términos de diseños organizacionales, política de personal y, en la medida de lo posible, vinculación presupuestaria con estos arreglos.

Para lograr una visión más específica, se procedió, como marco general, al estudio global del ministerio de Defensa, en sus grandes líneas de políticas (principios ordenadores de cada etapa) y de gestión (normas organizacionales y de recursos humanos) así como de las variaciones presupuestarias relacionadas con estas temáticas. A partir de esta visión global se decidió profundizar en cuatro áreas, cada una con sus particularidades. En primer lugar, la Escuela de Defensa Nacional (EDENA), que reúne la particularidad de ser un ámbito organizacional de la administración central, direccionado hacia la formación de personal propio como de la ciudadanía en general. En segundo término, el Instituto Geográfico Nacional

(IGN), organismo descentralizado responsable de la cartografía nacional que desarrolla actividades tanto técnicas como de investigación. En tercer término, se seleccionó el Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF) institución autárquica, de la seguridad social, cuya responsabilidad radica en el pago de retiros y pensiones a militares retirados y sus familiares, de acuerdo a los derechos que correspondan. Finalmente se escogió el sector productivo, desplegando la visión sobre algunos de estos sectores, tales como Fabricaciones Militares, el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR) y la Fábrica Argentina de Aviones (FADEA), con especial atención al primero de ellos.

De este modo, se identificaron sectores diferenciados (central y educativo, descentralizado y técnico investigativo, autárquico y financiero, y, por último, productivo, bajo modalidad de entidad descentralizada y de empresa).

Cabe aclarar que la búsqueda, como se ha señalado en la presentación, se orientó a las políticas relacionadas con los sectores civiles del ministerio, es decir que el ámbito militar ha sido tomado como base o referencia contextual, sin profundizar en su problemática específica, sin duda, la relevante del área. El sentido de esta selección radica en identificar al ministerio de Defensa como un ámbito de la APN, tratando de proponer reflexiones relacionadas con sus organizaciones civiles que puedan ser de utilidad para otros espacios de similar carácter.

En el apartado referido al ministerio de Defensa, se hace mención a una agenda inicial que reunía los siguientes acuerdos institucionales:

- a) Gobierno civil de la defensa
- b) Atención a la cuestión de los derechos humanos
- c) Cambio de agenda de la defensa, con el abandono de la Doctrina de la Seguridad Nacional
- d) Subordinación de la política de defensa a la política exterior
- e) Reestructuración de las Fuerzas Armadas acorde con las nuevas doctrinas
- f) Adecuación de los sistemas educativos de las fuerzas en relación a lo citado previamente
- g) Atención a las áreas productivas de las fuerzas

En dicho apartado se hizo referencia a los resultados de estos arreglos, en cada etapa específica, señalando los avances en el gobierno civil, las enormes dificultades en la política de derechos humanos, expresadas en la condena a los principales responsables de los crímenes de la dictadura, por un lado y, por otro, la resistencia de la corporación militar a esta política y las normas dictadas para acallar esa resistencia (leyes de Obediencia Debida y de Punto Final). El abandono de la política de Seguridad Nacional formó parte permanente de esa etapa, al igual que la subordinación de la política de defensa a la política exterior. En lo relacionado con la adecuación de las Fuerzas Armadas a la nueva agenda y la de los sistemas educativos, no se produjeron cambios significativos. Por su parte, en cuanto al desarrollo productivo, el gobierno del Dr. Alfonsín trató de impulsar estas políticas, incluso con el desarrollo del programa Cóndor II, aunque atravesado por las dificultades financieras que dominaron el escenario político, particularmente a partir de 1987.

Como se ha señalado, fue categórica la vocación del presidente Alfonsín por garantizar el control político del área de Defensa, ya que colocó en ese puesto a una serie de políticos funcionarios de su mayor confianza y, particularmente en alguno de los casos, con fuerte compromiso con las políticas propuestas.

Si bien la crisis presupuestaria no afectó al sector hasta finales de ese gobierno, no se llevaron adelante grandes transformaciones de gestión. En buena medida esto fue consistente con lo ocurrido en el conjunto de la APN, ya que, el gobierno del Dr. Alfonsín no se propuso grandes cambios estructurales y su producto más genuino en términos de gestión estatal fue la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

Tanto entrevistados como autores coinciden en que el saldo más relevante de esta etapa respecto de la defensa fue la sanción de la Ley de Defensa Nacional, N° 23554, en 1988 que, en virtud del proceso de producción legislativa (tal como se menciona en el apartado correspondiente al Ministerio de Defensa), generó un conjunto de acuerdos que se prolongaron hasta la sanción de la Ley de Inteligencia, trece años después, pasando por la Ley de Seguridad Interior en 1992.

Esa agenda originaria fue alterada en buena parte de sus componentes a partir del gobierno del Dr. Menem. El punto relacionado con la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil tuvo su no metafórica prueba de fuego con la sublevación del Coronel Mohamed Seineldin en diciembre de 1990. La enérgica represión ejercida por el propio Ejército, marcó el fin de las sublevaciones militares post dictadura. Sin embargo, la modalidad de subordinación tuvo un carácter especial, ya que, en la medida en que las Fuerzas Armadas aceptaran las reglas generales de gobierno y gestión establecidas por el Poder Ejecutivo, podían contar con relativa autonomía para el desarrollo de sus actividades sin interferencias civiles. A esta modalidad de ejercicio del gobierno civil, las autoridades posteriores la calificaron como "gestión delegativa" en el entendimiento de que se había abandonado la supervisión sobre las fuerzas.

Uno de los principales cambios de agenda estuvo expresado en la política de derechos humanos cuya inicial muestra de inversión del rumbo se expresó en los indultos dictados a fin de 1989 y 1990 (siendo estos últimos los más graves, por tratarse de los jefes condenados años atrás), esta decisión no fue solo un "gesto de pacificación" sino que mantuvo su continuidad, a tal punto que el ministro Oscar Camilion designó como Secretario de Defensa a Vicente Massot, un vocero del Terrorismo de Estado, o desde el ministerio de Defensa, se respondió a un reclamo de los organismos de Derechos Humanos que no les constaba que la Escuela de Mecánica de la Armada hubiera sido un centro clandestino de detención, lo que obligó a complejas explicaciones al entonces ministro Jorge Domínguez.

Otro cambio de rumbo de radical sentido estuvo relacionado con el sector productivo de la defensa. Sin embargo, aquí cabe señalar lo que han mencionado algunos entrevistados en el sentido de que esta decisión no estaba pensada "para Defensa" sino que Defensa fue parte de un conjunto más amplio que, como se sabe, alcanzó a todo el sector de empresas del Estado. Más allá de esta razonable observación, lo cierto es que el amplio complejo productivo de Defensa fue casi completamente desarticulado, con gran celeridad, al igual que en el resto del Estado nacional y, también de manera similar, sin reparar necesariamente en determinados aspectos legales y menos aún, en las condiciones sociales de las regiones en las que se ejecutaba esta política ni de los trabajadores afectados por estas decisiones.

Puede señalarse que este proceso tuvo dos etapas diferenciadas. Una primera al inicio del ciclo marcado por la privatización de una importante cantidad de empresas y organismos (la Ley N° 24.045 de 1991 aprobó la declaración de "sujetas a privatizaciones" contenida en el Decreto 1.398 de un amplio conjunto de empresas y entidades propias del área de Defensa). La segunda etapa tuvo como telón de fondo la explosión de la Fábrica Militar de Río Tercero y consistió en la transferencia de las unidades productivas de Fabricaciones Militares aun no privatizadas al ministerio de Economía, ubicándolas como "sujetas a priva-

tización". En la práctica, estas fábricas subsistieron malamente hasta que en 2006 comenzó un proceso de reactivación. A su vez, el Área Material Córdoba fue concesionada a la empresa Lockheed Martin, decisión considerada muy atinada por sus ejecutores y fuertemente cuestionada tiempo después.

La subordinación de la política de defensa a la política exterior se manifiesta en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que, durante el gobierno del Dr. Menem fue la política exterior la que cambió radicalmente, al pasar de un relativo acercamiento a los países de la región, y una cierta autonomía respecto de Estados Unidos, a un completo alineamiento con la política exterior norteamericana (aunque se mantuvo el acercamiento con los países de la región). Este alineamiento incluyó, en lo que hace específicamente a Defensa, la cancelación del Proyecto Cóndor II, a través de procesos relativamente traumáticos ya que la Fuerza Aérea había puesto mucho interés y energía en llevarlo adelante y, una decisión tomada en 1990 concluyó definitivamente en 1993.

Algunos entrevistados señalan que, más allá de lo traumático de las privatizaciones o del desmantelamiento del Proyecto Cóndor II, las Fuerzas Armadas se sumaron al nuevo alineamiento internacional en lo que significaba una nueva inserción en el mundo global, mayor vinculación con las Fuerzas Armadas de los países centrales, y la posibilidad de participar en la guerra del Golfo. Si bien hubo intentos de reformular el esquema de división tajante entre Defensa y Seguridad, con la inclusión de la agenda de las nuevas amenazas, impulsada por el pensamiento norteamericano, que se expresó en conceptos vertidos tanto en el Libro Blanco 1999 como en la Revisión de la Defensa 2001, esta separación se mantuvo inalterable.

En otro orden, la política de reducción del aparato estatal afectó al ministerio de Defensa, en la medida que, después de haber tenido un relativo crecimiento a fines del gobierno del Dr. Alfonsín, las sucesivas normas sobre racionalización y reforma del Estado, dieron por resultado un ministerio muy reducido. En términos de recursos humanos, la principal reducción afectó al Personal Civil de las Fuerzas Armadas que, como resultado de las privatizaciones y cierre de plantas productivas, pasó de aproximadamente 40 mil agentes a alrededor de 20 mil. El personal de la administración central, si bien no gozó de grandes beneficios, fue alcanzado por la aplicación del SINAPA, que significó, por lo que se afirma, un aumento en las remuneraciones (en un periodo de congelamiento de salarios).

En el terreno educativo se producen algunos cambios interesantes, de la mano de las nuevas orientaciones educativas de la época y de la sanción de la Ley de Educación Superior, 24521. En primer lugar, se crea la Maestría en Defensa Nacional, dictada en la Escuela de Defensa Nacional. Sin embargo, al no ser la Escuela de Defensa una institución de Educación Superior reconocida, para alcanzar la categorización requerida para su reconocimiento académico, la maestría hubo de ser ubicada en jurisdicción del Instituto de Enseñanza Superior del Ejército que se había acogido a los alcances del artículo 77 de la Ley de Educación Superior.

En el terreno normativo, esta etapa culmina con el dictado de la Ley 24948, de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, en 1998. Esta ley presenta una singular cualidad en lo que hace a continuidades y rupturas entre las diferentes etapas, ya que, siguió siendo referenciada como una norma legítima por la gestión iniciada en 2003. Se señala esto, porque en varios artículos expresa con bastante claridad las orientaciones propias del modelo de gestión pública propuesto en la década del 90: gestión por resultados, y formalización de contratos por tiempo determinado (en este caso, más llamativo aún, en las Fuerzas Armadas. Lo notable es que la literatura posterior cuestiona el no cumplimiento de los preceptos de la ley y no toma distancia respecto de tales preceptos.

De todos modos, esta ley transmite algo señalado por Camilión (1999) con bastante claridad en cuanto afirmaba que, para las fuerzas, el ahogo presupuestario ejercido por el gobierno de Menem, expresaba de una manera más sutil la animadversión hacia las Fuerzas Armadas que había manifestado el gobierno radical. En ese sentido, la ley asume la caída del presupuesto de Defensa y establece un proceso de recuperación presupuestaria que, amén de las severas críticas de parte de la oposición del Frepaso, no se cumplió.

En el apartado referido al ministerio de Defensa y, compartiendo expresiones de un entrevistado, se sostiene que el momento crítico que puso a prueba la no injerencia de las Fuerzas Armadas en los asuntos interiores, fue la crisis que culminó con la renuncia del presidente De la Rúa. Como se sabe, los sectores políticos lograron plasmar acuerdos legislativos que garantizaron la continuidad institucional y las Fuerzas Armadas no fueron convocadas ni asumieron la posibilidad de intervenir.

Una revisión global acerca del rol de los actores, permite señalar algunas cuestiones. En primer lugar, quienes ocuparon el ministerio de Defensa durante el periodo del Dr. Alfonsín y del Dr. Menem expresaban, con sus matices, las distintas orientaciones políticas predominantes en cada etapa. Por otro lado, si bien la corporación militar se expresó con violencia en contra del gobierno de Alfonsín, una vez reprimida la sublevación de diciembre de 1990, no tuvo un significativo protagonismo, y sus acciones de lobby presupuestario, con limitado éxito, no se expresaron en acciones de alta visibilidad.

En lo que hace a los actores sindicales, varios entrevistados señalan a esta primera etapa como muy complicada para el desempeño sindical. Se hace referencia a que el personal militar, puertas adentro, mantenía criterios y actitudes propios de periodos previos, con bajo nivel de respeto a los derechos de los trabajadores. Anecdóticamente, la mudanza del ministerio al Edificio Libertador dio lugar, en los primeros años a continuos malos tratos, persecución sindical, etc., de acuerdo a lo comentado por dirigentes de los distintos sindicatos.

Prácticamente no hay referencia al periodo siguiente que no ponga como momento inaugural la designación de la Dra. Nilda Garré como ministra de Defensa. Como ya se ha señalado, siguiendo lo mencionado por Canelo (2012), pasó de ser un ministerio de tercera a un ministerio con presencia propia.

En buena medida, esto se debe a que, si bien la asunción del Dr. Néstor Kirchner a la presidencia, significó la afirmación del gobierno civil y la reivindicación de los derechos humanos, tema olvidado en la etapa anterior, la designación como ministro de José Pampuro al inicio de este ciclo no significó ningún cambio en las políticas del ministerio.

Siguiendo lo señalado por un entrevistado, el control civil de las Fuerzas Armadas requiere de estos cuatro puntos:

1. Existencia del ministerio con control civil
2. Estructura interna que replique las áreas de las FF.AA. y que permita supervisar sus distintas áreas (Presupuesto, formación, etc.)
3. Al no contar con un área propia de Formación, ésta quedaba en manos de los militares.
4. Que estas estructuras estén a cargo de civiles que conozcan la problemática.
5. Normas que permitan llevar adelante la política.

Este entrevistado señala que el primer punto estaba logrado, en el sentido de la existencia de un ministerio cuyo ocupante era expresión del poder político de cada etapa. Desde esta perspectiva, Garré se ocupó de los siguientes puntos.

Otro entrevistado señala que, en primer lugar, efectivamente hubo un corte entre ambos periodos y reafirma lo señalado más arriba en cuanto a que esa ruptura se inició en 2005 y, lo más novedoso como señalamiento respecto del rol de los actores, es la afirmación de que no se trató necesariamente de una política impulsada desde el Poder Ejecutivo.

En otro orden, subraya que, desde el punto de vista teórico, se suele poner el acento en la existencia de una diáda en la década del 90, expresada en términos de Autonomía militar / Déficit civil. Sin embargo, solo se atiende a un aspecto de la diáda, la autonomía militar y se omite la problemática del déficit civil.

En línea con lo anterior afirma que Nilda Garré enfrentó una organización sin recursos para dar impulso a la reforma. Generó una transformación de la estructura orgánica, aumentó el tamaño del ministerio, incrementó las competencias, teniendo en cuenta que muchas de ellas estaban contempladas en la ley, pero no se aplicaban. Se desarrollaron nuevas regulaciones (directiva estratégica, ciclo de planeamiento, reglamentación de ley de Defensa) y se avanzó en temas de presupuesto y logística. Sin embargo, el ministerio sufría una carencia grave de dotación, tanto burocrática, como técnica y política. Por un lado, no había un conocimiento sistemático de temas estrictamente militares, así como no había personas formadas para el desarrollo de esta gestión. A su vez, señala el entrevistado, había un bajo conocimiento del Estado como administración (seguimiento de expedientes, negociación con actores). En esas condiciones no se pudo resolver el ingreso de personal (que reuniera estas competencias) a la planta permanente. Esto establece una importante distancia entre los objetivos de gestión y los recursos.

Este entrevistado no identifica a la Escuela de Defensa como el lugar de formación de esos cuadros necesarios, ya que era "solo una dirección del Ministerio". Esto no obstó para que en 2011 el FOPECAP impulsara un plan de capacitación para el personal civil del ministerio de Defensa que alcanzó a 300 agentes, puesto de manifiesto a través de un Curso Básico y un Curso General.

No se logró una adecuada evaluación de las capacidades propias, más allá de la pertinencia de los ejes de gestión. Sin embargo, debe entenderse que su instrumentación es compleja. Dicho en otro sentido, las intervenciones del Ministerio de Defensa en las cuestiones de las FF.AA. son pertinentes, sin embargo, es necesario seleccionar ejes prioritarios en cada ámbito. Señala que faltó proporción entre los desafíos planteados y los medios con los que contaba el ministerio. Esto tiene que ver con la diversidad y amplitud de temas en los que se avanzó: las normas y directivas de las Fuerzas Armadas, la problemática educativa, las cuestiones de género, la logística, el área de salud, etc.

Sin embargo, subraya, lo más importante, el problema principal, es que no hay Fuerzas Armadas. Por esta afirmación entiende que se está ante la sobrevivencia no adecuada de una organización diseñada en la lógica de inicios de la década de 1980, donde la guerra de Malvinas fue el punto de corte. Como ejemplo de lo que afirma, señala que se cuenta con la misma cantidad de brigadas que en ese momento, situación que, en su terreno, se reproduce en la Armada y la Fuerza Aérea. A su vez, la baja inversión en materiales para las Fuerzas Armadas se vincula al problema de lo significativo de los costos. El presupuesto general de funcionamiento solo afronta los gastos básicos.

El entrevistado incorpora algunos comentarios sobre la Ley de Reestructuración, tomando en cuenta la inquietud manifestada en la investigación respecto de la posible incongruencia de ser sostenida desde posiciones que son opuestas en otros terrenos. A este respecto señala que la ley buscaba mecanismos para la reorganización y el financiamiento. Sin embargo,

como ya señaló, mantiene la estructura organizacional de 40 años atrás y el Ejército sin Servicio Militar Obligatorio pierde buena parte de su base estructural (aunque, de todos modos, ya estaba muy deteriorado).

Observa que no se materializó la reestructuración de las FF.AA. No hubo capacidad para implementar los cambios y el régimen de Personal Militar en Actividad por Periodos Determinados (PMPAPD) responde a la lógica de reclutamiento de Fuerzas Armadas de gran dimensión como es el caso de Estados Unidos. En estas condiciones de ausencia de personal civil especializado y personal militar sin función específica se produce la colonización militar de áreas, como la Agencia Logística o la Dirección de Inteligencia Militar, cuyos objetivos son, justamente, controlar, desde el poder civil, el accionar de las Fuerzas Armadas. Una cuestión relacionada con la dificultad para reestructurar a las Fuerzas Armadas, en particular el Ejército, radica en que hay una dimensión política de las FF.AA. en el territorio. Esto las vincula a las autoridades territoriales las que defienden intereses particulares y buscan evitar la reducción de su presencia.

Si bien hay quienes ofrecen una visión más matizada respecto de esta problemática, es compartido por los entrevistados, y surge de la revisión realizada, que el ministerio de Defensa no pudo construir una masa crítica de nuevos funcionarios con competencias técnicas necesarias para afrontar estos desafíos. Cabría ver los resultados de los concursos realizados en 2014 y 2015 y evaluar si permitieron el ingreso a planta permanente de nuevos profesionales y técnicos con experiencia (adquirida en carácter de contratados) y formación obtenida en instituciones de educación superior, relacionada con la temática.

Respecto de las relaciones laborales, hay un amplio consenso sobre el salto de calidad que alcanzaron en esta última etapa. En ocasión de un discurso de aniversario del ministerio, a cargo de la ministra Garré, algunos funcionarios mencionaban que era la primera vez que se hablaba de “cosas reales” y que se hacía referencia con seriedad al personal. Los referentes gremiales afirman haber dado con una interlocución genuina que, además, puso límites a prácticas autoritarias de las fuerzas. Uno de los dirigentes entrevistados señaló la importancia del nuevo rol asumido por el ministerio en un triángulo de relaciones: autoridades, Fuerzas Armadas, sindicatos. En este sentido, el ministerio asumió un papel de supervisión y control de las relaciones, ya que las fuerzas tendían a no prestar atención a los reclamos y al cumplimiento de las normas y de los convenios.

A lo anterior cabe agregar que, como resultado del esfuerzo puesto principalmente por los representantes gremiales (en particular, los del gremio PECIFA) y también por funcionarios del ministerio, se logró la firma del convenio colectivo sectorial para el personal civil, que incluye también a los docentes civiles y a los trabajadores del actual Instituto Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA). Este logro tardío, con todo el beneficio que conlleva (aunque limitado a que al concluir el periodo no se había formalizado el aspecto remunerativo) no debería ocultar dos aspectos relevantes: por un lado, se ha naturalizado en la APN, a través del Convenio Colectivo de Trabajo la incorporación de conceptos y valores surgidos de la lógica de la Nueva Gestión Pública, sin que las entidades gremiales hayan elaborado (hasta donde se conoce) estrategias alternativas. La otra cuestión, en algún orden, de mayor importancia, radica en lo planteado con toda claridad por un dirigente sindical: “el Estado debe definir para qué quiere al personal civil de las Fuerzas Armadas” y, dicho por el mismo dirigente, eso tiene que ver con qué tipo de Estado se quiere. Esta última reflexión, en buena medida da cuenta del porqué de la demora en la firma de este convenio sectorial, ya que, si el Estado no resuelve para qué necesita a este personal, cualquier decisión que lo favorezca (por más justa que sea) será vista como un “gasto corriente” y no como una inversión en capital humano.

Si bien se ha avanzado en una serie de reflexiones acerca del rol de la EDENA, a modo de síntesis es posible identificar varios ejes centrales. Por una parte, debe subrayarse la continuidad institucional, ya que, como se ha señalado, se trata de una unidad formativa nacida en 1950 con un objetivo que, en términos generales, sigue hoy vigente: acercar la problemática de la Defensa a sectores de la ciudadanía que no forman necesariamente parte de esa comunidad. En segundo término, ha logrado conformar un ámbito de reflexión plural en el que han tenido espacio voces diferentes, no uniformes, incluso, como señalan algunos entrevistados, en la época de la dictadura en la que la Escuela era un eco del Terrorismo de Estado (pero en la que dictan clases oficiales del CEMIDA). Otro aspecto destacado por el General Laiño, se refiere a la participación de militares extranjeros en las actividades formativas de la Escuela. Algunos entrevistados consideran que esa práctica se había deteriorado en los últimos años.

Sin embargo, como saldo no completado por la Escuela puede señalarse, en primer lugar, la dificultad para constituir un cuerpo de profesionales civiles que establezcan una relación con la problemática de la defensa. En buena medida, esta dificultad está asentada en varias razones, entre ellas, la indiferencia del ministerio respecto del papel de la Escuela para la formación de esta comunidad de saberes específicos. Esto lleva a tomar la frase atribuida a Laiño de que Defensa no conocía la Escuela. Esta limitación se manifestó en no poder articular la Maestría en Defensa Nacional como un espacio de formación específica o prioritario para el ingreso al ministerio. Esta debilidad estuvo reforzada por el tipo de política de reclutamiento del Estado, en general. Además de establecer mecanismos con cierto grado de formalización, que significaban el insumo de muchas horas de trabajo para avanzar en la selección, en la práctica, durante muchos años se mantuvo una política de limitación de ingresos, fundada, como se ha mencionado, en el artículo 7° de la ley de presupuesto de cada año. Esta visión restrictiva conspiraba contra la capacidad de las jurisdicciones, y ésta en particular, de promover estrategias formativas articuladas con políticas de ingreso. En otras palabras, en términos de Longo (2004) la Escuela de Defensa no podía funcionar como ámbito de reclutamiento, ya que no se cumplía la etapa de selección. Queda, por otra parte, la mirada sobre los planes de estudio, los que, de acuerdo con Rutz (2015) estaban alejados de la problemática real de la jurisdicción.

Como señala un entrevistado, la Especialización en Gestión para la Defensa sufrió el efecto de una idea probablemente bien concebida pero que no superó la prueba del tiempo. Asimismo, como se señaló en el desarrollo específico, los procesos de selección de candidatos para la especialización tendieron a perder rigurosidad (en cuanto a la verificación del perfil y el interés del candidato) por lo que el ámbito se transformó en una formación un tanto inespecífica. Además, adolecía de la misma carencia que la Maestría, en cuanto no fue un espacio de reclutamiento de personal capacitado para desempeñarse en el ministerio.

Finalmente es útil retomar la reflexión de otro entrevistado quien sostiene que la idea de acercar el mundo civil y el mundo militar, era dominado por cierta "militarización" de algunos cursos, en los que predominaba población militar nacional y extranjera.

Como se ha señalado, la búsqueda de información presupuestaria tuvo como finalidad identificar el posible vínculo entre las decisiones del campo presupuestario y los resultados sobre la gestión organizacional. En este terreno, dos observaciones pueden ser pertinentes.

En primer lugar, la comparación de los programas presupuestarios de 1993, 2003 y 2013 permite ver el cambio de sesgo, la reducción y posterior ampliación, en las intervenciones del ministerio de Defensa.

Así, por ejemplo, el abandono del programa de Desarrollo del Plan Antártico dentro del área central del ministerio, y la incorporación del programa Sostén Logístico Antártico (371-20) en cabeza del Estado Mayor Conjunto, dan cuenta de la política de encuadrar la política antártica en el área de las Relaciones Exteriores y ya no como un tema de Defensa Nacional, donde el EMCo cumplirá el rol de auxiliar logístico.

La creación del programa Formación y Capacitación (EDN 370-21) responde al interés de dar especificidad al área formativa en el nivel central del ministerio. Como se ha señalado, la ausencia de una organización específica de la Escuela conspiró contra el cumplimiento de este objetivo.

A su vez, el programa 370-22, Servicio de Hidrografía Naval muestra la transferencia de esta actividad desde la Armada al área central del ministerio.

El programa 371-18 Producción de Medicamentos en Laboratorios Militares busca la centralización, en este caso, en el EMCo, de una producción que se hallaba dispersa y opacada dentro de las áreas de Sanidad de las fuerzas.

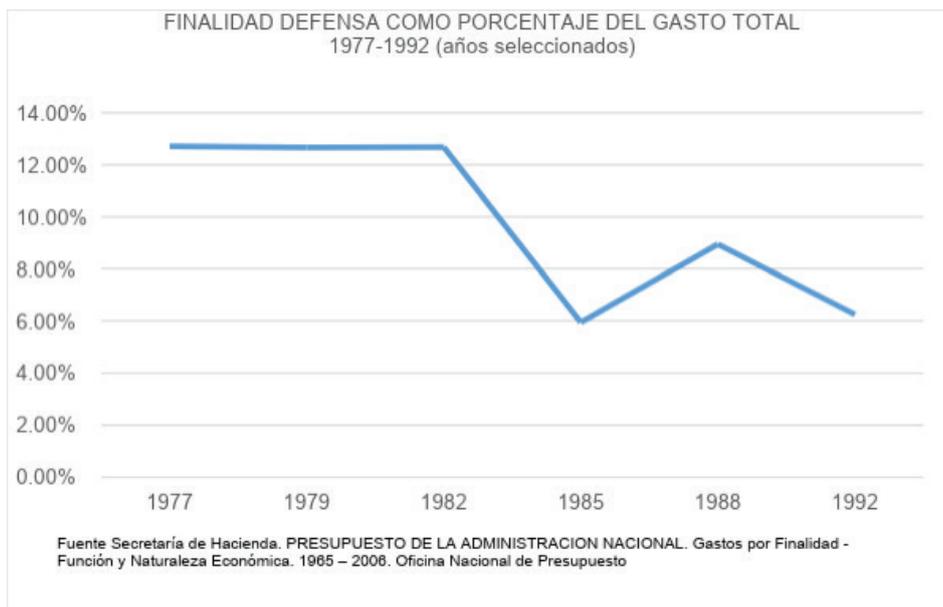
La cancelación del programa 375-40 Capacidad Operacional Gendarmería Nacional y del programa 380-28 Capacidad Operacional Prefectura Naval Argentina ilustran sobre los efectos del cumplimiento de lo establecido por las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad en cuanto a la separación de las funciones de Defensa y de Seguridad.

El programa 378-18 Superintendencia Nacional de Fronteras expresaba la presencia militar en la protección de las fronteras. Como señaló un dirigente sindical entrevistado, la disolución de esta área puso en peligro la estabilidad de un conjunto de trabajadores (durante la década de 1990) y, en términos organizacionales supone también el abandono de los preceptos de la Doctrina de Seguridad Nacional.

Finalmente, la presencia del programa correspondiente a Fabricaciones Militares, 451, Producción y Comercialización de Bienes (1993) y Producción y comercialización de Bienes y Servicios (2013) y su ausencia en 2003 marca el recorrido sufrido por este sector organizacional, y su final reincorporación al área de Defensa. Asimismo, el programa 452 en la Cuenta de Inversión de 2013, presenta la presencia del Servicio Meteorológico Nacional como una nueva entidad descentralizada en el ministerio.

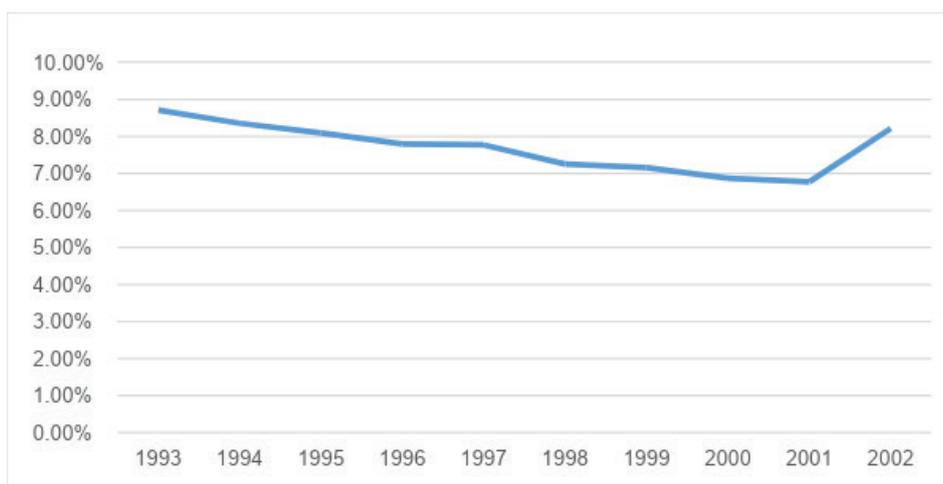
En cuanto a la amplitud programática, la Cuenta de Inversión 1993 contempla 23 programas en Defensa, la de 2003 informa sobre 20 programas y en 2013 se verifica un salto a 40 programas, lo que señala la importancia brindada por la jurisdicción a la más clara exposición programática de sus objetivos.

La revisión global de la presencia de la Finalidad Defensa a lo largo de ambos periodos permite identificar algunas tendencias.

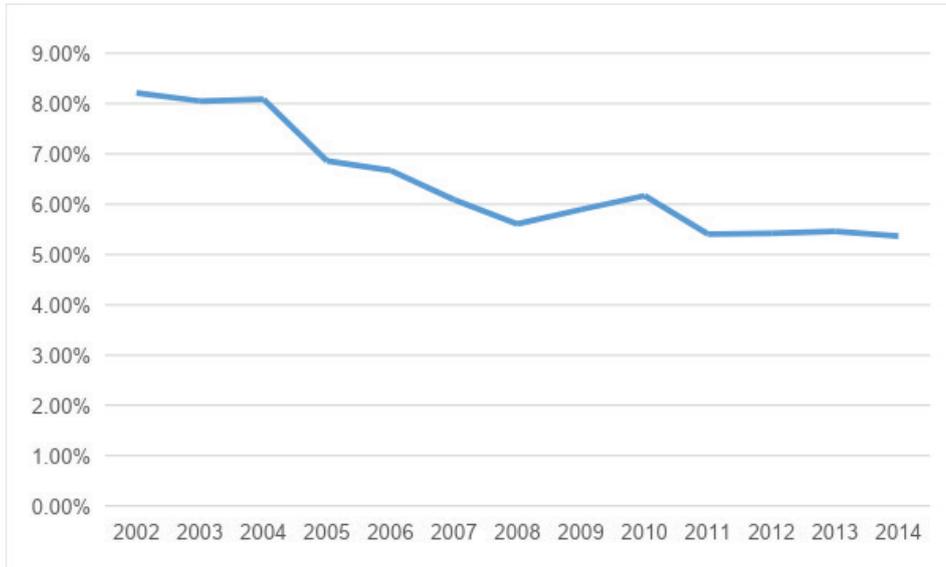


Este gráfico da cuenta de la caída de la participación de la Función Defensa en el presupuesto nacional entre la etapa de la dictadura y los inicios de la década de 1990.

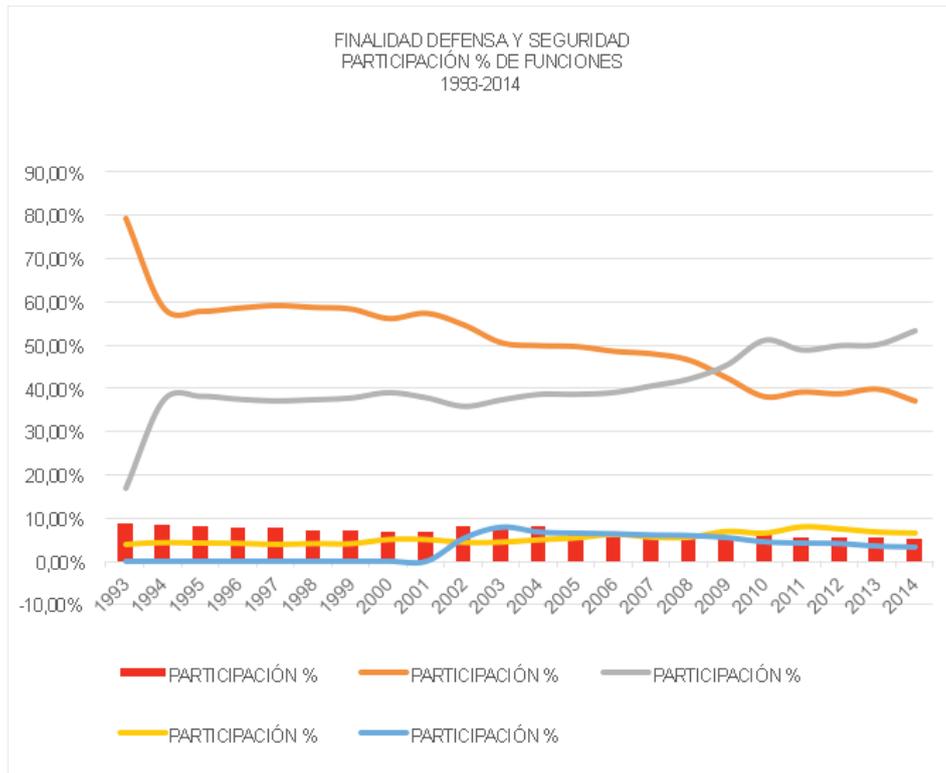
Esta caída se agudiza durante esta década, logrando una leve recuperación en 2002.



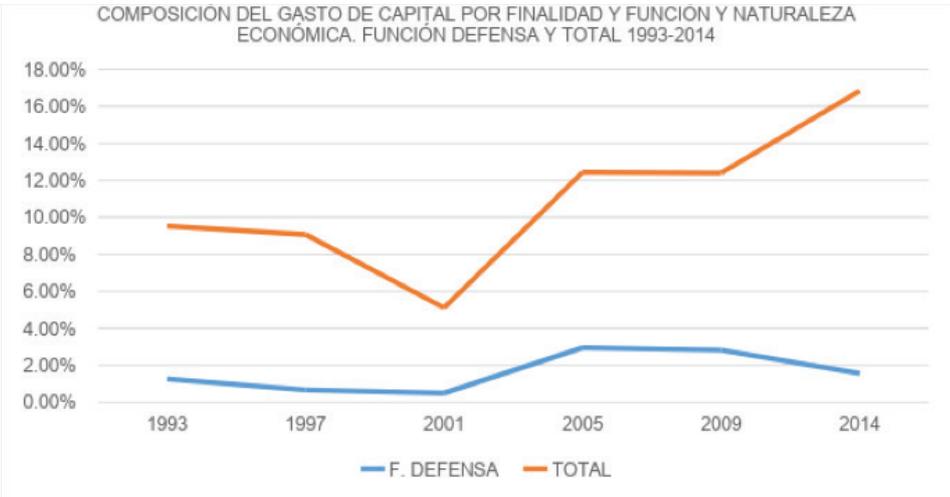
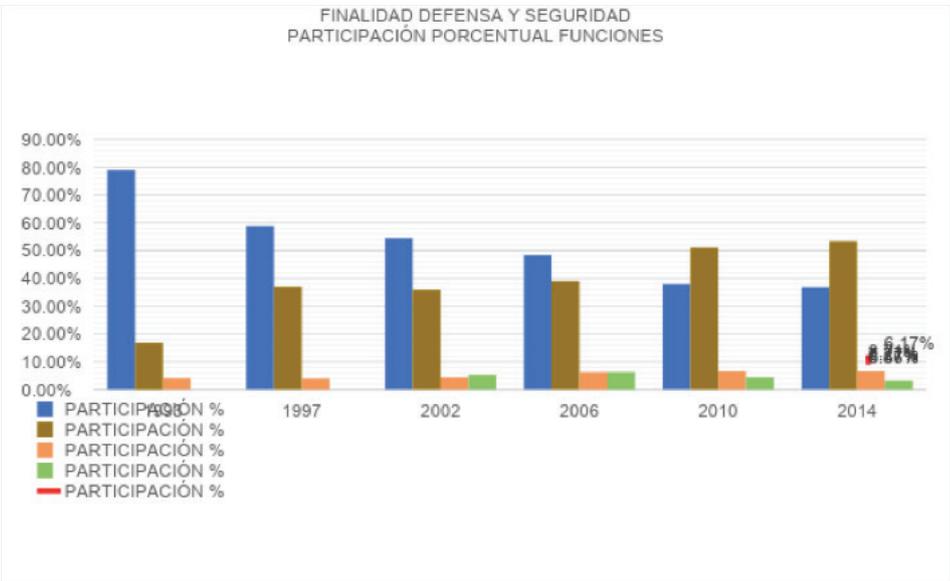
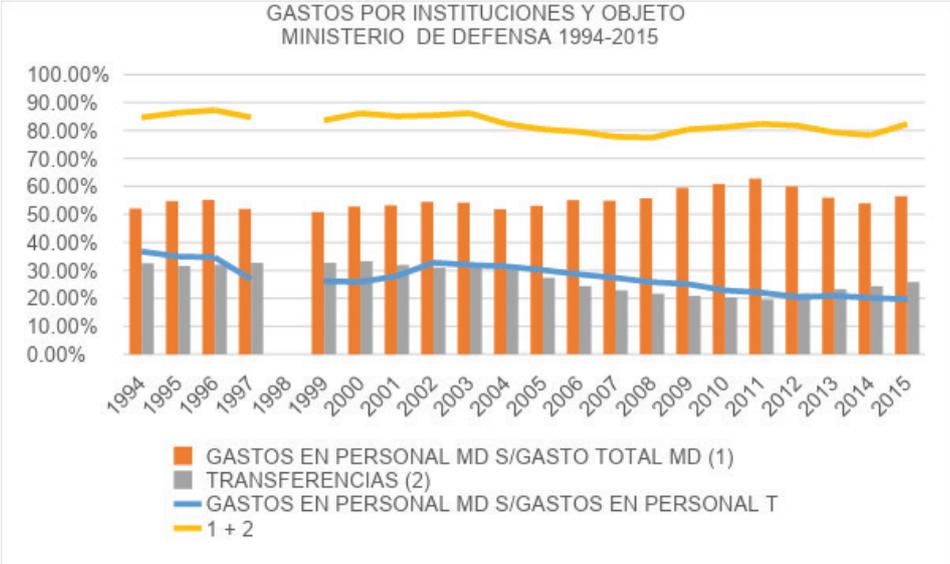
La etapa siguiente da cuenta de una caída más pronunciada de la participación de la Función Defensa, en un contexto de expansión presupuestaria.

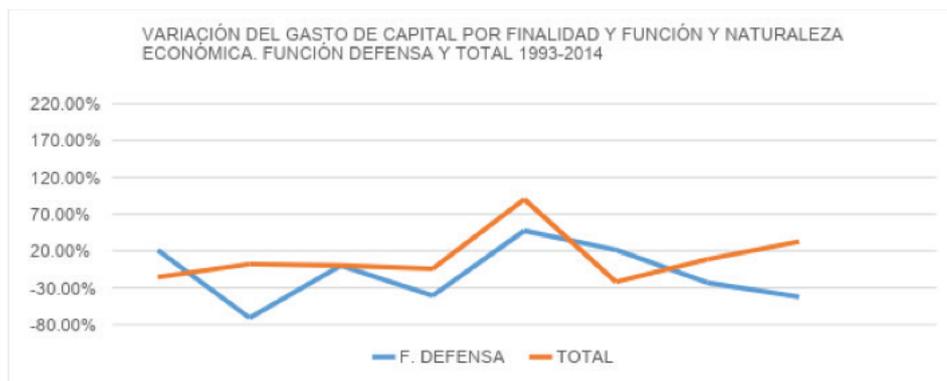


El siguiente gráfico da cuenta de la retracción relativa de la Función Defensa dentro del conjunto de la Finalidad Defensa y Seguridad, con un crecimiento relativo de la Función Seguridad.



El gráfico siguiente muestra la participación porcentual de los gastos en Personal y Transferencias (básicamente, pago de Retiros y Pensiones a cargo del IAF) y su evolución entre 1994 y 2015.



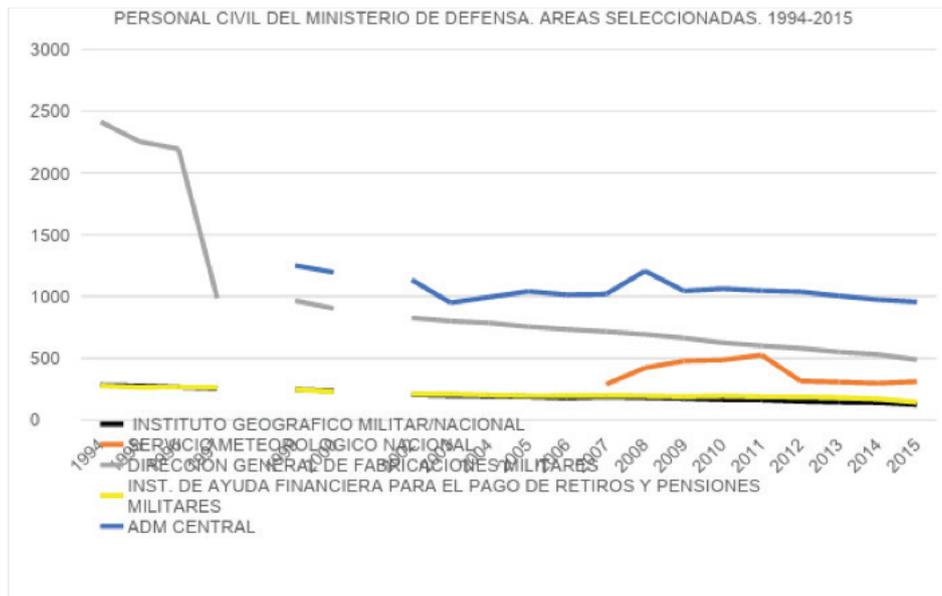


Para concluir con la revisión de los grandes arreglos institucionales, se presenta la variación que presentaron a lo largo del periodo.

EJE	PERIODO	SESGO
Gobierno civil de la defensa	Década 80 (post dictadura)	Control Costos por resistencias
	Década 90	Control con delegacionismo
	Década 2000	Control e intervención generalizada Crítica al delegacionismo
Atención a la cuestión de los derechos humanos	Década 80 (post dictadura)	Atención al tema Juicios Rebelión Leyes
	Década 90	Indulto indiferencia ante el tema
	Década 2000	Acento Anulación amnistías e indultos Revisión de legajos
Cambio de agenda de la defensa, con el abandono de la Doctrina de la Seguridad Nacional	Década 80 (post dictadura)	Avance Ley de Defensa Nacional
	Década 90	Avance: Ley de Seguridad Intento de restablecer unión Defensa Seguridad (fallido)
	Década 2000	Separación categórica
Subordinación de la política de defensa a la política exterior	Década 80 (post dictadura)	Completa (independientemente del sesgo de la política exterior)
	Década 90	
	Década 2000	

EJE	PERIODO	SESGO
Reestructuración de las Fuerzas Armadas acorde con las nuevas doctrinas	Década 80 (post dictadura)	No hay norma específica
	Década 90	Ley 24998
	Década 2000	Reclamo por incumplimiento de normas
Adecuación de los sistemas educativos de las fuerzas	Década 80 (post dictadura)	Búsqueda de articulación con universidades públicas Autoridad civil en EDENA
	Década 90	Maestría de Defensa Rol inespecífico de la EDENA
	Década 2000	Subsecretaría de Formación Especialización en Gestión de la Defensa Universidad de la Defensa Nacional Reformulación (potencial) del rol de la EDENA (Facultad de la Defensa)
Atención a las áreas productivas de las fuerzas	Década 80 (post dictadura)	Intento de conservar las estrategias productivas Dificultades económicas Plan Cóndor II
	Década 90	Privatizaciones Desmantelamiento plan Cóndor II Fabricaciones Militares (restos) a Economía para su privatización Concesión Área Material Córdoba
	Década 2000	Recuperación actividades productivas TANDANOR (CINAR) FADEA Fabricaciones Militares

Finalmente, se presentan algunas consideraciones sobre las áreas seleccionadas. En primer lugar, se presenta un gráfico que da cuenta de la presencia de personal civil en estas áreas. Lo más destacado de este gráfico es la marcada reducción en el número de personas que se desempeñaban en Fabricaciones Militares (entre 1994 y 2015). La caída más significativa se produce en el contexto de la Segunda Reforma del Estado y de la transferencia de FM al área de Economía. Más allá de la reactivación del sector a partir de 2006, la cantidad de personal sigue en leve descenso durante el periodo.



Por otra parte, teniendo en cuenta que el gráfico corresponde a personal permanente, cabe hacer referencia a la cantidad de personal contratado de cada sector, lo que permite reconocer dos cuestiones:

Por un lado, la necesidad de contar con personal para cumplir los objetivos propuestos para cada área en la etapa. Por otra parte, la carencia de políticas eficaces de incorporación de personal permanente que garantice la razonable estabilidad a quienes se desempeñan en las organizaciones. El cuadro siguiente permite ver la importante presencia de personal contratado, de acuerdo con la información brindada por la Dirección de Ocupación y Salarios y por la Oficina Nacional de Empleo Público.

AREA	CONTRATOS	
MINISTERIO DE DEFENSA (CENTRAL)	342	
IGN	151	
IAF	12	350*
FM	1795	
		*fuente propia

Ta continuación se presenta una tabla, poniendo el acento en los aspectos normativos, organizacionales y de gestión de personal, tomando como base tres momentos diferenciados: periodo anterior a la década de 1990, década de 1990 y periodo iniciado en 2003.

Para la mejor identificación de las dimensiones seleccionadas, cabe una caracterización de cada una de ellas.

Con base en esos criterios, se ha aplicado esta revisión a la Escuela de Defensa Nacional, el Instituto Geográfico Nacional, el Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares y la Dirección General de Fabricaciones Militares.

DIMENSIÓN	CARACTERIZACIÓN
NORMATIVA	Se refiere a la normativa que regula el funcionamiento del organismo, trátase de Ley de creación, decreto de organización, etc.
CONDUCCIÓN	Corresponde al tipo de conducción que se asigna al organismo, poniendo atención si se trata de conducción militar o civil
ESTRUCTURA	Se refiere a la existencia de una norma específica que organiza estructuralmente el organismo
NORMAS PERSONAL	Corresponde a las normas generales de personal, encuadramiento básico de los trabajadores del organismo
RELACIONES LABORALES	Está vinculado a la existencia de Convenio Colectivo de Trabajo General y Sectorial que involucre a los trabajadores del organismo.
POLITICAS DE PERSONAL	Tiene que ver con la presencia de personal contratado, bajo qué figura, o desarrollo de concursos de ingreso y de cambio de categoría o nivel.
RELACIONES INSTITUCIONALES	Refiere fundamentalmente a la articulación de relaciones con otros organismos, en términos de relaciones que fortalecen la práctica organizacional o relaciones que significan una transferencia de responsabilidades a ámbitos no específicos.
OTROS	Incluye temas que pueden ampliar la comprensión de los cambios organizacionales

ORGANISMO			OBSERVACIONES
ESCUELA DE DEFENSA NACIONAL	AREA CENTRAL		
SITUACIÓN HISTÓRICA	NORMATIVA	Ley 13234	Escuela Nacional de Guerra
		Decreto N° 866 del 24 de diciembre de 1973:	cambia su nombre por Escuela de Defensa Nacional
		Normas de actualización estructura MD	
	CONDUCCIÓN	Director Nacional	Desde 1983 civiles (Blanco)
	ESTRUCTURA		No tiene estructura formal
	NORMAS PERSONAL	Decreto 1428/73	Personal administrativo
		Estatuto del Personal Docente Civil de las Fuerzas Armadas Ley N° 17409	Docentes contratados x año. Obligación de secreto
	RELACIONES LABORALES		Relaciones unilaterales
RELACIONES INSTITUCIONALES	Curso Superior de Defensa Nacional	con participación de civiles y de militares extranjeros (de la región)	
DÉCADA NOVENTA	NORMATIVA	Se actualiza x cada cambio de gestión	El Decreto 2125/92 crea la figura del Subdirector (militar, rotativo x cada fuerza) Decreto derogado, pero sigue presencia militar
	CONDUCCIÓN	Director Nacional	Civiles Gasió Laiño (desde 2000 h 2011)
	ESTRUCTURA		Estructura informal
	NORMAS PERSONAL	SINAPA	Personal administrativo
		Estatuto del Personal Docente Civil de las Fuerzas Armadas Ley N° 17409	Docentes contratados x año. Curso Superior de Defensa Nacional Maestría en Defensa Nacional
	RELACIONES LABORALES	Al final del ciclo, Decreto 66/99	Relaciones unilaterales (hasta dto. 66/99)
	RELACIONES INSTITUCIONALES	Curso Superior de Defensa Nacional Maestría en Defensa Nacional (1992) (re acreditada por Res. 615/10 CONEAU)	Amplia participación civiles y militares extranjeros Poca vinculación con gestión Desde Laiño más relación con mundo académico
DÉCADA 2000	NORMATIVA	Dto. 788/07	Crea Subsecretaría de Formación Mayor vinculación formal
	CONDUCCIÓN	Director Nacional	Civiles Laiño (desde 2000 h 2011) Gran reconocimiento a su gestión x docentes
	ESTRUCTURA		Estructura informal: Secretaría Académica, Secretaría de Investigaciones, Secretaría de Gestión Operativa
	NORMAS PERSONAL	SINAPA / SINEP	Personal administrativo
		Estatuto del Personal Docente Civil de las Fuerzas Armadas Ley N° 17409	Docentes contratados x año. Curso Superior de Defensa Nacional Maestría en Defensa Nacional
		Contratos Locación de Servicios	Especialización en Gestión para la Defensa
	RELACIONES LABORALES	CCT Dto. N° 214/06	Incluye SINAPA y PDCFA
		CS Dto. N° 2098/08	Convenio sectorial SINEP
		CS Dto. N° 2539/15	Convenio sectorial PECIFA (incluye docentes)
	RELACIONES INSTITUCIONALES	Curso Superior de Defensa Nacional	Amplia participación civiles y militares extranjeros Poca vinculación con gestión
		Maestría en Defensa Nacional (1992) (re acreditada por Res. 615/10 CONEAU)	
		Res. Mindef 1139/08 Especialización en Gestión para la Defensa	Universidad Nacional de Tres de Febrero Dirección de Posgrados Acta N° 325
		Ley 27015	Universidad de la Defensa Nacional
OTROS	Recuperación edilicia	Gran esfuerzo por recuperación edilicia	
INSTITUTO GEÓGRAFICO	ENTIDAD DESCENTRALIZADA		

ORGANISMO			OBSERVACIONES
SITUACIÓN HISTÓRICA	NORMATIVA	Ley de la Carta N° 12.696	Asigna al IGM la tarea de realizar los trabajos geodésicos fundamentales y el levantamiento topográfico de todo el territorio
		Ley N° 22.963	Da un sesgo más dictatorial a las tareas del IGM, reserva y secreto
	CONDUCCIÓN	Conducido por Oficial del Ejército	
	ESTRUCTURA	Cuadro de Organización 026 del IGM aprobado por Jefe de Estado Mayor del Ejército. Boletín Reservado Ejército N° 5322 30 de agosto de 1994	Última intervención directa del Ejército en la administración del IGM
	NORMAS PERSONAL	Régimen PECIFA	
	RELACIONES LABORALES		Normas unilaterales
	POLÍTICAS DE PERSONAL		
RELACIONES INSTITUCIONALES		A nivel interno del Estado	
DÉCADA NOVENTA	NORMATIVA	Decisión Administrativa 520 1996	Norma que transfiere el organismo a la Secretaría de Asuntos Militares del MD. transferencia "cosmética"
	CONDUCCIÓN	La D.A. 520 mantiene la dirección en manos del Ejército	Ejemplo de la transferencia "cosmética" que hace que la dependencia del MD sea solo formal
	ESTRUCTURA	Dto. 357/02 (XV)	Es la ubicación global No hay estructura propia Situación típica de las FF.AA. que establecen estructuras orgánicas sin aprobación formal
	NORMAS PERSONAL	PECIFA	
	RELACIONES LABORALES		Si bien al final del periodo se firma el primer CCT, (Dto. 66/99) no incluye al personal PECIFA
	POLÍTICAS DE PERSONAL		Muy restrictivas Ausencia de concursos Pérdida de agentes Importante diferencia entre vacantes y planta ocupada
	RELACIONES INSTITUCIONALES		Orientación al gerenciamiento
DÉCADA 2000	NORMATIVA	Decreto 554/2009	Cambio de nombre: IGN Dependencia del MD, Secretaría de Planeamiento Primera autoridad civil del organismo
	CONDUCCIÓN	Primera directora civil Desde 2015 un presidente nivel SS	Cambio de calidad en la conducción del organismo
	ESTRUCTURA	Decreto 2101/15	Estructura acorde a nuevos objetivos
	NORMAS PERSONAL	SINEP	Decreto 1410/07: incorporación a SINEP Concursos a partir de 2013
	RELACIONES LABORALES	Incluido en CCT	Inicialmente incluidos como personal PECIFA A partir de Dto. 1410/07 se integra a convenio SINEP
	POLÍTICAS DE PERSONAL		Amplia contratación de estudiantes y profesionales especializados
	RELACIONES INSTITUCIONALES		Amplias relaciones con instituciones académicas nacionales e internacionales Vinculación con organismos nacionales Integración en IDERA (Infraestructura de Datos de la República Argentina)
INSTITUTO DE AYUDA FINANCIERA PARA EL PAGO DE RETIROS Y PENSIONES MILITARES	ORGANISMO AUTÁRQUICO		
SITUACIÓN HISTÓRICA	NORMATIVA	Ley N° 12913, iniciación de actividades 1° de enero de 1947	La ley 22919 sigue vigente con los cambios que se indicarán
	CONDUCCIÓN	Autogobierno de las FF.AA.	Directorio de 6 miembros (2 por fuerza) con presidencia rotativa
	ESTRUCTURA	Decisión Administrativa 518 1996 - Estructura IAF	
	NORMAS PERSONAL	Decreto 1428/73	Obra social: IOSE
	RELACIONES LABORALES		Unidireccionales
	RELACIONES INSTITUCIONALES	Entidades apoderadas	Reemplazan función pagadora del IAF enclaustramiento
	NORMATIVA	Ley 22919	
	CONDUCCIÓN	Mantiene situación previa	

ORGANISMO			OBSERVACIONES
DÉCADA NOVENTA	ESTRUCTURA	Dto. 653/2000 Dto. 357/02 (xv)	
	NORMAS PERSONAL	SINAPA	
	RELACIONES LABORALES	unidireccionales	
	POLITICAS DE PERSONAL		Mecanismos de contratación por art. 51 ley 22919 Tendencia a contratos de baja calidad (que no permanezcan)
	RELACIONES INSTITUCIONALES	Mantiene situación previa	
DÉCADA 2000	NORMATIVA	Ley 22919	
	CONDUCCIÓN	Dto. 1628/07 (Directorio)	Presidente representante del MD Equiparación civiles militares
	ESTRUCTURA	Mantiene estructura anterior	Uso de estructura "experimental" Aplicación de recursos "propios" para asignación de cargos de conducción
	NORMAS PERSONAL	SINAPA / SINEP	
	RELACIONES LABORALES	CCT Dto. 214/06 CS Dto. 2098/08	Baja aplicación de institutos Ausencia de comisiones del CCT
	POLITICA DE PERSONAL		Mejora en perfiles laborales Reparación de legajos Concursos 2014 2015
	RELACIONES INSTITUCIONALES		Mayor vinculación con MD Mayor vinculación con APN Cenotafío Control de entidades apoderadas
DIRECCIÓN GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES	ENTIDAD DESCENTRALIZADA		
SITUACIÓN HISTÓRICA	NORMATIVA	creado por la Ley Nº 12.709 del 9 de octubre de 1941 EN MD	
	CONDUCCIÓN		
	ESTRUCTURA		
	NORMAS PERSONAL	Estatuto para el Personal Civil de Fabricaciones Militares. Aprobado por el Honorable Directorio en reunión del 20 de noviembre de 1975 según Resolución inserta en Acta Nº 1641.	
	RELACIONES LABORALES		
	POLITICAS DE PERSONAL		
	RELACIONES INSTITUCIONALES		
DÉCADA 90	NORMATIVA	"sujetas a privatización" Anexo I decreto 1.398 23 de julio de 1990, artículo 1° de la ley 24.045, de la Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Azul, la Fábrica Militar Fray Luis Beltrán, la Fábrica Militar Río Tercero y la Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Villa María.	Privatización
		A la órbita del M Ec	Transferencia a Economía
	CONDUCCIÓN		
	ESTRUCTURA	Dto. 1427/96	
	NORMAS PERSONAL	Estatuto para el Personal Civil de Fabricaciones Militares. Aprobado por el Honorable Directorio en reunión del 20 de noviembre de 1975 según Resolución inserta en Acta Nº 1641.	
	RELACIONES LABORALES		
	POLITICAS DE PERSONAL		Retiros voluntarios
RELACIONES INSTITUCIONALES			

ORGANISMO			OBSERVACIONES
DÉCADA 2000	NORMATIVA	Decreto 636/2013, pasa a MD Ley 27141 prohíbe privatización	Transferencia a ministerio de Planificación Federal Transferencia a MD
	CONDUCCIÓN		En MD Secretaría de Producción
	ESTRUCTURA	Fábrica Militar Fray Luis Beltrán, producción de armamento y municiones; Fábrica Militar Río Tercero, industria metalmecánica y a la industria química; Fábrica Militar Villa María, Córdoba, pólvoras y explosivos Fábrica Militar Azul. Centro de Servicios Mineros Jáchal, provincia de San Juan	
	NORMAS PERSONAL	Estatuto para el Personal Civil de Fabricaciones Militares. Aprobado por el Honorable Directorio en reunión del 20 de noviembre de 1975 según Resolución inserta en Acta Nº 1641.	
	RELACIONES LABORALES	CCT Dto. 214/06	
	POLITICAS DE PERSONAL		Incorporación de técnicos y profesionales
	RELACIONES INSTITUCIONALES		Relaciones con empresas, organismos públicos, organizaciones de la economía social Proveedor del Estado nacional y de provincias

Con base en la tipología elaborada, se puede proponer una conclusión inicial sobre el grado de avance en las transformaciones organizacionales y de gestión de recursos humanos.

DIMENSIÓN	EDENA	IGN	IAF	FM
NORMATIVA	No relevante (salvo UNDEF)	Cambio x mayor civilidad	Estabilidad norma	Consecuencia de normas excesivamente contradictorias
CONDUCCIÓN	Poco formalizada	Fortalecida	Nueva conducción con predominio civil	Recuperación de conducción de MD
ESTRUCTURA	Informal	Formalizada	No logra cristalizar nueva estructura	Mantiene estructura 1996. Afecta su objetivo productivo
NORMAS PERSONAL	Administrativos: SINEP DOCENTES • Maestría: Personal Docente Civil FF.AA. • Especialización: externos	SINEP	SINEP	Rigen normas antiguas
RELACIONES LABORALES	Convenio Colectivo Sectorial	Convenio Colectivo Sectorial	Convenio Colectivo Sectorial	
POLITICAS DE PERSONAL	Débiles. No hay política específica para administrativos ni para docentes en tanto EDENA	Fuerte política de capacitación Nuevos contratados con perfil técnico Nuevos concursos	Política débil Muchos contratados sin perfil específico Concursos	Importante ingreso de técnicos y profesionales jóvenes en relación de no estabilidad
RELACIONES INSTITUCIONALES	Articulaciones con otros países para Maestría y Especialización Vínculo débil hacia interior del MD Vinculación con ámbitos académicos CONEAU	Fuerte articulación académica y de investigación nacional e internacional Articulación con ámbitos nacionales	Dificultad para inserción en ámbito ministerial y del conjunto APN Nueva relación (no colonizada) con entidades apoderadas	Importante vinculación con proveedores y clientes Recuperación de actividades. Proveedor de E. nacional y provincias Nueva fábrica (Jáchal)

La información ordenada como resultado del desarrollo de la investigación da lugar a algunas reflexiones. En primer lugar, no hubo una homogeneidad de políticas entre las diversas áreas en las diferentes etapas. Así, en algunas áreas, en particular, el propio ministerio, se dio un rápido ejercicio del gobierno civil, otras, como el IGN y, en particular, el IAF, quedaron bajo control de funcionarios militares, por vigencia de normativas no modificadas o por prácticas institucionales. Esta situación, finalmente fue saldada, ya que todas las áreas bajo estudio pasaron a ser conducidas por personal civil, con la correspondiente modificación normativa que lo habilitara

En cuanto a la organización estructural, el ministerio generó cambios importantes en su estructura orgánica, alcanzando en el último periodo una dimensión significativa, con una gran amplitud de funciones. El IGN generó una estructura acorde a sus nuevos objetivos mientras

que, tanto el IAF como FM, no lograron generar estructuras acordes a los cambios previstos. Cabe aquí un señalamiento, en el caso de FM es llamativo el estancamiento en este aspecto, ya que está organizado por una norma de 1996, y a su vez, el carácter de entidad descentralizada no le permite actuar en términos de mercado, como correspondería a una organización de este tipo. En el caso del IAF, la dificultad para generar una nueva estructura, en buena medida se origina en la falta de continuidad del objetivo de gestión civil entre la primera etapa civil y la siguiente. Esta carencia llevó a mantener autoridades y modelos de gestión propios de los modelos internos de las fuerzas. Como se ha señalado, la EDENA cuenta con un programa presupuestario propio, pero sin una estructura formal que permita aprovechar los beneficios de esa decisión.

En lo referido a las políticas de personal, en principio, la incorporación al Convenio Colectivo de Trabajo no es resultado de acciones positivas del ministerio sino producto de decisiones externas. Puede observarse que el ministerio (área central) no logró estructurar una estrategia de incorporación a planta permanente de agentes con formación específica y no logró transformar a la EDENA en un área de reclutamiento de acuerdo a las nuevas agendas propuestas. En cuanto al IGN avanzó en la contratación de personal más calificado en virtud de su incorporación al SINEP, mientras que el IAF no logró definir una política de personal con perfiles técnicos de acuerdo a sus competencias. En el caso de FM se produjo una importante incorporación en forma de contratos de técnicos y profesionales de acuerdo con las nuevas tareas emprendidas a partir de 2006, pero este personal no alcanzó las condiciones necesarias de seguridad laboral.

Finalmente, en lo que hace a las relaciones institucionales, el ministerio de Defensa redefinió en la última etapa su arco de relaciones institucionales (se cerró, por ejemplo, una dependencia del gobierno de EE.UU. que funcionaba en el ministerio) dando lugar a la participación de amplios sectores académicos y de la sociedad civil en el debate sobre sus políticas. Esta orientación permitió un nuevo vínculo con el mundo académico que se expresó en muchos ámbitos, por ejemplo, con la creación de la Especialización en Gestión para la Defensa, con la Universidad de Tres de Febrero. Esto, como se ha señalado tuvo un impacto relativo sobre la gestión de la EDENA. El IGN también aprovechó las nuevas condiciones para articular nuevas relaciones institucionales, algo que, desde el punto de vista de las articulaciones de mercado, también generó FM. En el caso del IAF, sus articulaciones históricas, al ser más bien de colonización que de fortalecimiento, podría señalarse que el recorrido más significativo fue justamente, reformular sus vínculos con las entidades apoderadas, en cuanto a afirmar a supremacía del Instituto en el vínculo.

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- ABAL MEDINA, JUAN MANUEL (2012). "El Estado" [en] ABAL MEDINA, JUAN MANUEL y CAO, HORACIO. Manual de la nueva administración pública argentina. Buenos Aires, Ariel. Pp. 29-65
- ACUÑA, CARLOS (Comp.) (2013). ¿Cuánto Importan las instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- (2014). Dilemas del Estado argentino. Fortalezas y debilidades de la política exterior, las políticas económicas y de infraestructura. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores
- (2014). El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en Argentina. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- ANZELINI, L. y POCZYNOK, i (2012). El primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011). Hacia un efectivo "gobierno político" de la jurisdicción. VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 a 7 de diciembre. La Plata. Obtenido en http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1677/ev.1677.pdf (19/6/16)
- ARDUINO, ILEANA (2007). "Elementos para la discusión. Políticas públicas, derechos humanos y Fuerzas Armadas." Ministerio de Defensa. Revista de la Defensa Nacional N° 1, pp. 154-167
- ARDUINO, ILEANA (2008). "Lo público y lo privado en el ámbito militar: el caso de las regulaciones sobre la familia y la religión" en Revista de la Defensa Nacional N° 2 pp. 61-71
- ARROYO ARZUBI, CARLOS ALBERTO (2004). La producción para la defensa en la República Argentina. Trabajo presentado en VII. Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos Buenos Aires, Noviembre. Instituto de Estudios Estratégicos de Relaciones Internacionales (I.E.E.R.I.), Congreso de la Nación Argentina, Círculo de Legisladores.
- BAK, DÉBORA IANINA (2013). La privatización de industrias para la Defensa: el caso de la Dirección General de Fabricaciones Militares. Buenos Aires, Cuadernos de Polipub. org. N° 12
- BASUALDO, EDUARDO (Coordinador) (2009). Equipo de investigación: Nicolás Arceo, Mariana González y Nuria Mendizábal. Documento de Trabajo N° 2: La evolución del sistema previsional argentino. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina – CIFRA. Noviembre
- BASUALDO, VICTORIA, ESPONDA, ALEJANDRA, GIANIBELLI, GUILLERMO y MORALES, DIEGO (2015). Tercerización y derechos laborales en la Argentina actual. Buenos Aires, Página12 – FLACSO -CELS – Universidad Nacional de Quilmes.
- BELINI, CLAUDIO y ROUGIER, MARCELO (2008). (fragmento) El estado empresario en la industria argentina: conformación y crisis. Buenos Aires. Manantial.
- BELINI, CLAUDIO y ROUGIER, MARCELO (2008). (fragmento) El estado empresario en la industria argentina: conformación y crisis. Buenos Aires. Manantial. Obtenido en <http://edicionesmanantial.com/archivos/fragmentos/Belini-Rougierfragmento.pdf> (19/6/16)
- BERNAZZA, CLAUDIA y LONGO, GUSTAVO (2014) "Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte". Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. pp. 107-130
- BINDER, ALBERTO Y ZAFFARONI, EUGENIO R. (2009). "El largo Camino de la ciudadanía militar" en Revista de la Defensa Nacional N° 3. pp. 10-16
- (2009b). "Prólogo. El largo camino de la ciudadanía militar" [en] MINISTERIO DE DEFENSA DE LA NACIÓN La reforma integral del Sistema de Justicia Militar. Un paso más en el proceso de modernización democrática de las Fuerzas Armadas. 2006-2008. Colección de Debates Parlamentarios de la Defensa

- BLINDER, DANIEL (s/f) el control de tecnologías duales como poder político-militar. El caso "espacial" argentino. Buenos Aires Universidad de Buenos Aires (Argentina)
- BOHOSLAVSKY, ERNESTO y SOPRANO, GERMÁN (eds.) (2010). Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad). Buenos Aires – Los Polvorines, Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento. 465 pp.
- BOZZO, MARÍA CRISTINA y LÓPEZ, BEATRIZ HEBE (1999). "Crónica de un Fracaso Anunciado. La Segunda Reforma del Estado en Argentina" [en] *Convergencia en Ciencias Sociales*, mayo - agosto, Núm. 19, 31 -53
- CÁCERES, GONZALO (Coord.) (2015). Documento de trabajo extraordinario N°II. Propuestas de investigación a la intención de los estudiantes de la Edena. Hacia la construcción de una agenda de investigación en Defensa. Buenos Aires, Ministerio de Defensa
- CAMILIÓN, OSCAR (1999). Memorias políticas. De Frondizi a Menem (1956-1996). Conversaciones con Guillermo Gasió. Buenos Aires, Planeta / Todo es Historia.
- CANELO, PAULA (2012) "'Un ministerio de tercera línea'. Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los Ministros de Defensa argentinos" [en] *PolHis*. Año 5. Número 9. Primer Semestre
- CANTO, MARÍA BELÉN; EISSA SERGIO G. Y GASTALDI, SOL (2015). Postura estratégica y planeamiento para la defensa en la República Argentina. Un aporte para el debate. Buenos Aires, Ministerio de Defensa, Escuela de Defensa Nacional. Serie Documentos de Trabajo N° 31. Obtenido en <http://www.edena.mindef.gob.ar/docs/DOCN31.pdf> (19/6/16)
- CAO, HORACIO, REY, MAXIMILIANO y LAGUADO DUCA, ARTURO (2015). El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina. 1958-2015. Buenos Aires, Prometeo.
- CORMICK, HUGO (2014). "Restricciones en la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas" [en] *Perspectivas de Políticas Públicas* N°5. Lanús, UNLa, Ediciones de la UNLa. pp. 45-75
- (2014b). Relaciones laborales en el Ministerio de Defensa (mimeo).
- DA PONTE, AURELIANO (2012). Bases para la formulación de un Estrategia Suramericana en Ciencia, Tecnología e Industria de Defensa. La Plata. VI Congreso de Relaciones Internacionales, 21, 22 y 23 de noviembre. Obtenido en http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/40200/Documento_completo.pdf?sequence=1. (19/6/16)
- DE LA FUENTE, HORACIO H. "Estabilidad del empleado público. Situación del personal contratado" *Revista Jurídica La Ley* 2001-D, 911
- "La privatización del empleo público (Primera parte)" *La Ley* 2001-B, 984
- DERDOY, MALENA Y SIFÓN URRESTARAZU, MARÍA JOSÉ (2010). "Detección, Atención y Registro de los Casos de Violencia Intrafamiliar en las Fuerzas Armadas" [en] *Revista de la Defensa Nacional* N° 4. pp. 74-76.
- DIAMINT, RUT (2008). "Defensa, seguridad y Estado de Derecho" [en] *VV.AA. Reforma de las Fuerzas Armadas en América latina y el impacto de las amenazas irregulares*. Washington, DC. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- DYSZEL, GUILLERMO (2011). Hacia la conducción o gobierno civil de la defensa. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Obtenido en http://webiigg.sociales.uba.ar/revistacuadernosdemarte/nro3/3_dyszsel.pdf (19/6/16)
- ECHEVERRÍA, KOLDO Y CORTÁZAR, JUAN CARLOS (2007). "Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina" en LORA, EDUARDO (ed.) *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Ediciones Mayol
- EISSA, SERGIO GABRIEL (2013). "Redefiniendo la defensa: posicionamiento estratégico defensivo regional." *Revista SAAP versión On-line* ISSN 1853-1970. Revista

- SAAP vol.7 no.1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires ene./jun. Tomado de internet 22/2/16
- (2014). "Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda" [en] *Perspectivas de Políticas Públicas* N°5. Lanús, UNLa, Ediciones de la UNLa. pp. 171-191
- (s/f) *La Política de Defensa Argentina: Entre Halcones y Palomas*. CAEI Centro Argentino de Estudios Internacionales. Obtenido en http://www.caei.com.ar/sites/default/files/wp_44.pdf (11/4/16)
- FREDERIC, SABINA (2013). *Las Trampas del Pasado: Las Fuerzas Armadas y su integración al Estado Democrático en Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- GARCÍA DELGADO, DANIEL y RUIZ DEL FERRIER, CRISTINA (2013). "El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal" *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 1. Año ISSN 2310-550X pp 64-81
- GASTALDI, SOL (s/f) *Repensando modelos de control civil para las democracias latinoamericanas. Un aporte desde la teoría de la agencia*. Ministerio de Defensa, Escuela de Defensa Nacional. Serie Documentos de Trabajo N° 11. Obtenido en <http://www.edena.mindef.gob.ar/docs/DOCN11.pdf> (19/6/16)
- IACOVELLO, MERCEDES (2006). "Parte III –Capítulo 20. Análisis Comparativo" en LONGO, FRANCISCO, ed. *Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina*. BID, Washington
- IVANCICH, NORBERTO (2004). *El empleo público en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional: un diagnóstico para orientar la política y la gestión*. Buenos Aires
- JAUNARENA, HORACIO (2011). *La casa está en orden. Memoria de la transición*. Buenos Aires, TAEDA.
- LIAUDAT, MAGDALENA (2008). "Industria y política pública. Los alcances de la intervención estatal en el desempeño del sector siderúrgico en Argentina. 1947-1976" [en] *H-industri@*. *Revista de historia de la industria argentina y latinoamericana*. Año 2-Nro. 3, segundo semestre. obtenido en <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind/article/view/464/859>. (19/6/16)
- LONGO, FRANCISCO (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona, Paidós.
- (2005) "La gestión del empleo público en América Latina: ejes de un diagnóstico institucional comparado" Documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct
- LÓPEZ, ANDREA (2002). *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual* Documento N° 68, Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Dirección de Estudios de Información, INAP, Buenos Aires.
- LÓPEZ, ERNESTO (1988) "La industria militar argentina" [en] *Nueva Sociedad* N° 97. Septiembre-octubre
- LOZANO, MANUEL OMAR (2008). "El esfuerzo legislativo en la administración de Justicia Militar en Argentina" en *Revista de la Defensa Nacional* N° 2 pp. 45-59
- MARTÍNEZ, PABLO CARLOS (2002). *La reestructuración de las Fuerzas Armadas y el rol del Congreso. La experiencia argentina*. Unidad de Análisis de Políticas de Defensa-Bolivia (UDAPDE) (ed.), La Paz - Bolivia
- MATUS, CARLOS (2008). *El líder sin estado mayor. La oficina del gobernante*. San Justo, Universidad Nacional de La Matanza
- MINISTERIO DE DEFENSA (1999). *Libro Blanco de la defensa argentina*
- (2001) *Argentina. Revisión de la Defensa 2001*
- (2003). *La Defensa Nacional en la Agenda Democrática. Informe de la Primera Ronda de Discusiones*. Obtenido de internet.<http://www.edena.mindef.gob.ar/docs/21/4/16>

- (2007). Anuario 2005-2006.
- (2008). Anuario 2007.
- (2009). Anuario 2008.
- (ed.) (2009). La reforma integral del Sistema de Justicia Militar. Un paso más en el proceso de modernización democrática de las Fuerzas Armadas. Colección de Debates Parlamentarios de la Defensa Nacional 2006-2008.
- (2010). Informe sobre la integración de la mujer en las Fuerzas Armadas. Buenos Aires, Ministerio de Defensa.
- (2010). Por un ambiente libre de discriminación y violencia laboral. Buenos Aires, Ministerio de Defensa.
- (2010b). Libro Blanco de la defensa argentina Bicentenario /2010
- (2014). Derecho Militar Contemporáneo. El sistema de administración de Justicia Militar a partir de la Ley Nacional N° 26394. Buenos Aires, Ministerio de Defensa.
- (2014). Defensa Nacional y Pensamiento Estratégico, Universidad de la Defensa Nacional N° 1, Diciembre. Obtenido de http://www.edena.mindef.gob.ar/docs/Defensa_nacional_pensamiento_estrategico.pdf. 20/6/16
- (2015). Defensa Nacional y Pensamiento Estratégico, Universidad de la Defensa Nacional. N°2, Julio. Obtenido de http://www.edena.mindef.gob.ar/docs/Defensa_nacional_pensamiento_estrategico2.pdf. 20/6/16
- (2015). Libro Blanco de la defensa argentina
- MONTENEGRO, GERMÁN (2006). "Desafíos y oportunidades para la defensa nacional" [en] NICOLÁS TROTTA (comp.) Argentina 2020. Propuestas para profundizar la transformación. Buenos Aires, Lumiere.
- (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] PION-BERLIN, DAVID y otros. Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina. Cit.
- MONTENEGRO, GERMÁN y FERNÁNDEZ, SANTIAGO (2012). "Democracia y Defensa Nacional. Elementos constitutivos, condiciones y desafíos del gobierno político de la defensa en Argentina". Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, "La Ciencia Política desde el Sur", Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre.
- MUSICH, NORBERTO (2009). "Fuerzas Armadas y Derechos Constitucionales. ¿Puede el militar ejercitar sus derechos fundamentales de la misma manera que cualquier ciudadano?" en Revista de la Defensa Nacional N° 3. pp. 18-30
- NACIF, FEDERICO (2014) "El litio en Argentina: de insumo estratégico a commodity" [en] Revista Herramienta debate y crítica marxista. N° 54. Otoño
- ORLANSKY, DORA. (2006), Política y burocracia, la reforma del Estado en Argentina, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas
- ODISIO, JUAN CARLOS (2008) "El Complejo Petroquímico de Bahía Blanca: una historia sinuosa." <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/iberoamericana/article/download/4507/3420>.
- OSZLAK, OSCAR (1984) "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" en Teoría de la Burocracia estatal. Buenos Aires, Paidós
- (2001). "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros". Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 5-9 Noviembre.
- (2003) "El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en argentina" [en] Desarrollo Económico, vol. 42, N° 168. Enero-Marzo. Buenos Aires, Argentina.
- (2009). "La profesionalización del Servicio Civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización". Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-

- PNUD, La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. Noviembre: p. 96; ISBN 978-0-8270-5387-8.
- OSZLAK, OSCAR y O'DONNELL, GUILLERMO (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/Nº4.
- PACHECO, REGINA SILVIA (2008). "Brasil: politización, corporativismo y profesionalización de la función pública" [en] LONGO, Francisco y RAMIÓ, Carles (eds.). La profesionalización del empleo público en América Latina. Barcelona, Fundació CIDOB. pp. 171-198
- PION-BERLIN, DAVID (2005). "El manejo político de las Fuerzas Armadas en América Latina" [en] Military Review, marzo-abril
- PION-BERLIN, DAVID (2008). "Militares y democracia en el nuevo siglo Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente" [en] Nueva Sociedad No 213, enero-febrero
- PION-BERLIN, DAVID y otros (2013). Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina. Buenos Aires, Jorge Baudino Ediciones.
- POMARES, JULIA y GASPARÍN, JOSÉ (2013) Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación. Documento de Trabajo N°117. Octubre. Buenos Aires, CIPPEC.
- PROGRAMA NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD (ed.) (2007). Defensa nacional, dimensiones internacionales y regionales: contribuciones al Debate. Buenos Aires, PNUD.
- RAMIO MATAS, CARLES (2000). (Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España), Experiencias de implantación de servicio civil en América Latina, aprendizaje desde algunos modelos consolidados de Europa y Estados Unidos, CLAD.
- RAMIO MATAS, CARLES (2001). "Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional." Revista del CLAD Reforma y Democracia N°21, Caracas, Venezuela
- RAMIO MATAS, CARLES y SALVADOR, MIQUEL (2005). Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas. Doc. Aportes adm. pública gest. estatal [online]. 2005, n.6
- RAMIÓ, CARLES Y SALVADOR, MIQUEL (2005b). Instituciones y nueva gestión pública en América latina. Barcelona, Fundación CIDOB.
- RAMOS, HUGO (2015) "Los estudios sobre defensa en Argentina (1983-2014)" [en] Revista Defensa Nacional y Pensamiento Estratégico, Universidad de la Defensa Nacional. N°2, Julio. Obtenido. 20/6/16
http://www.edena.mindef.gob.ar/docs/Defensa_nacional_pensamiento_estrategico2.pdf
- REY, MAXIMILIANO (2013) "Hacia una administración pública para el Estado democrático y popular. Notas políticas para la transformación administrativa." En Revista Aportes N° 30 - AAG - Buenos Aires
- RINESI, EDUARDO (2012). "Notas sobre la cuestión universitaria" [en] EZCURRA, DANIEL, GRECA, LEANDRO Y SAEGH, ARIEL Educación Superior. Tensiones y debates en torno a una transformación necesaria. II. Villa María, Eduvim.
- RODRIGUEZ DE SLEPZUKL, INES, SIBILLA, GUSTAVO y VARA, JULIO (2007) "Transparencia del presupuesto de defensa en Argentina" [en] PNUD (ed.) Defensa nacional, dimensiones internacionales y regionales: contribuciones al Debate. (cit.)
- ROUGIER, MARCELO (dir.) (2007). Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina. 1950-1980. Buenos Aires, Ediciones Cooperativas
- ROUGIER, MARCELO (2010). "El fracaso del "estado empresario. La Dirección General de Fabricaciones Militares y el desarrollo de la metalurgia del cobre, 1941-1955" [en] Anuario IEHS 25. pp. 431-447

- ROUGIER, MARCELO (s/f) El estado y sus empresas en el desempeño económico argentino de la segunda mitad del siglo XX. Una revisión necesaria. Obtenido en <http://www.um.es/ixcongresoaehe/pdfB1/El%20estado%20y%20sus%20empresas.pdf>. (19/6/16)
- RUTZ, GUILLERMO (2015) El profesional civil de la defensa, en el área de las ciencias sociales: ideas para su abordaje desde la sociología de las profesiones. Buenos Aires, Escuela de Defensa Nacional. SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO N°27. Enero
- SALAS, EDUARDO (2006). Empleo público y gobernanza democrática: reflexiones desde la experiencia argentina. En Seminario Internacional sobre Modernización del Estado. Panel IV. El Gerenciamiento del Personal, un proceso ineludible para el Mejor Gobierno. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 26 y 27 de octubre
- SARAVIA, ENRIQUE (1997) "La Situación Laboral del Personal de la Administración Pública". Documento presentado en el Seminario sobre la Situación Laboral del Personal de la Administración Pública en los Países de América Latina." Santo Domingo, Abr. 24-25: CLAD; PNUD; República Dominicana. Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado Serie Documentos Reuniones Internacionales No. 1
- SCHEETZ, THOMAS (s/f) La ley de reestructuración militar Argentina: la triste continuación de una política militar gatopardista. Tomado de <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=23041> (17/10/16)
- SCHWEINHEIM, GUILLERMO (2011). "¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicancias en las políticas públicas, el Estado y la Administración" Reforma y Democracia. No. 49. Caracas,
- SIBILLA, GUSTAVO (2008). Reforma logística de la defensa en argentina. Conceptualización teórica y apuntes prácticos de implementación. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) y Universidad de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales. Ciclo 2004-2005 Director: Dr. Thomas Scheetz Buenos Aires, diciembre
- SOPRANO, GERMÁN (2015). "La creación de una Universidad de la Defensa Nacional en el siglo XXI. Tensiones entre la afirmación del liderazgo político sobre las Fuerzas Armadas y la adecuación a las tradiciones universitarias de la Argentina" [en] RAES. Revista Argentina de Educación Superior/ Año 7/ Número 10 / junio
- THWAITES REY, MABEL (1993). "La política de privatizaciones en la Argentina. Consideraciones a partir del caso Aerolíneas." Publicado en Realidad Económica N° 116, 16/5-30/6/93, Buenos Aires. (Obtenido en <http://www.mabelthwaitesrey.com.ar/wp-content/uploads/art-period/02.pdf>, 19/9/16)
- TUÑER, VANESA ELIZABETH (2011) "Justicia militar argentina y derechos humanos" [en] IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria. AMPLIACIÓN DEL CAMPO DE LOS DERECHOS HUMANOS. MEMORIA Y PERSPECTIVAS. Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti. Septiembre – octubre. Buenos Aires.
- VACCAREZZA, FEDERICO (s/f). Políticas de Desarrollo Industrial en la Argentina (1940 – 2001). Desde la Sustitución a la Apertura. Buenos Aires, CAEI. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Obtenido 19/6/16. <http://www.caei.com.ar/sites/default/files/ebook54.pdf>
- VILAS, CARLOS MARÍA (2013). El poder y la política: contrapunto entre la razón y las pasiones. Buenos Aires, Biblos.
- VILLANUEVA BENAVIDES, CARLOS (2010) "Entrevista al Director de la Escuela de Defensa Nacional General del Ejército Argentino (R) Anibal Laiño. Buenos Aires – Diciembre [en] Historia y Defensa Nacional (publicado miércoles, 4 de abril de 2012

NORMATIVA

- Ley 12696. Ley de la Carta. 1941
Ley 12913. Creación del Instituto de Ayuda Financiera para pago de Retiros y Pensiones Militares. Iniciación de actividades 1° de enero de 1947
Ley 12709. Creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares. 1941
Ley 13234. De Organización de la Nación para Tiempo de Guerra. 1948 (creación Escuela de Nacional de Guerra)
Ley 14439. Ley Orgánica de los Ministerios. 1958.
Ley 17409. Estatuto del Personal Docente Civil de las Fuerzas Armadas. 1967
Ley 19101. Personal Militar 1971
Ley 20239. Estatuto del Personal Civil de las Fuerzas Armadas. 1973
Ley 22140. Régimen Jurídico Básico de la Función Pública. 1980
Ley 22919. Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares. 1983
Ley 22.963. Ley de la Carta. Sustitúyese el texto de la Ley N° 12.696, prorrogada por la Ley N° 19.278. 1983
Ley 23554. De Defensa Nacional. 1988
Ley 23985. Inmuebles FF.AA. 1991
Ley 24045. Artículo 1° "sujetas a privatización" Anexo I Decreto 1.398/1990,
Ley 24059. Seguridad Interior. 1991
Ley 24185. Convenios colectivos para trabajadores del Estado. 1992.
Ley 24429. Servicio Militar Voluntario. 1995
Ley 24521. De Educación Superior. 1995
Ley 24943. Adóptanse medidas para la publicación de cualquier documento cartográfico, modificándose el artículo 19 de la Ley N° 22.963. 1998
Ley 24948. Reestructuración de las FFAA. 1998
Ley 25164. Regulación de Empleo Público Nacional. 1999.
Ley 26394. Nuevo Sistema de Justicia Militar. 2008
Ley 27015. Creación Universidad de la Defensa Nacional. 2015
Ley 27141. Prohíbe privatización DGFM. 2015

Decisión Administrativa 518 1996-Estructura IAF

Decisión Administrativa 520 1996-Estructura IGM

Decisión Administrativa 21/2002. Estructuras Administración Pública Nacional

Decreto N° 866/1973. La Escuela Nacional de Guerra cambia su nombre por Escuela de
Defensa Nacional

Decreto 1428/1973. Escalafón APN

Decreto 15/1983. Estructura APN

Decreto 479/1990. Estructuras Administración Pública Nacional

Decreto 993/1991. Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)

Decreto 997/1992. Estructura IAF

Decreto 978/1995. Servicio Militar Voluntario

Decreto 1277/1996. Min. de Defensa. (incluye EDENA)

Decreto 1427/1996. Estructura DGFM

Decreto 20/1999. XIII- Ministerio de Defensa

Decreto 134/2000. Estructura Ministerio de Defensa

Decreto 653/2000. Estructura IAF

Decreto 357/2002 – XV – Ministerio de Defensa

Decreto 2365/2002. Reasignación de las áreas de Informática y Recursos Humanos (MD)

Decreto 1336/2003. Subsecretarías Ministerio de Defensa

Decreto 207/2003. Transferencia Instituto Antártico a Ministerio de RR.EE.

- Decreto 214/2006. Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional.
- Decreto 727/2006. Reglamentación de la Ley de Defensa
- Decreto 1023/2006. Transfiere RENAR a Ministerio del Interior
- Decreto 1648/2006. Reforma parcial estructura Ministerio de Defensa
- Decreto 1689/2006. Transferencia del Servicio Meteorológico Nacional a la órbita directa del Ministerio de Defensa
- Decreto 788/2007. Reforma estructura Ministerio de Defensa
- Decreto 1410/2007. Incorporación personal IGN, SMN y SHN al SINAPA
- Decreto 1432/2007. Servicio Meteorológico Nacional Organismo Descentralizado
- Decreto 1628/2007. Modificación de la Ley N° 22.919
- Decreto 1729/2007. Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional
- Decreto 206/2008. Servicio Meteorológico Nacional. Estructura organizativa
- Decreto 1451/2008. Estructura Ministerio de Defensa
- Decreto 2098/2008. Convenio Colectivo Sectorial. Sistema Nacional de Empleo Público.
- Decreto 554/2009. Reestructuración Instituto Geográfico. IGN
- Decreto 1382/2012. Créase la Agencia de Administración de Bienes del Estado. Disuélvese el Organismo Nacional de Administración de Bienes. Deroga Ley 23985.
- Decreto 636/2013 - XIV. MINISTERIO DE DEFENSA
- Decreto 637/2013. Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA).
- Decreto 1956/2014. Estructura Ministerio de Defensa.
- Decreto 2101/2015. Estructura IGN
- Decreto 2539/2015. Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial Personal Civil de las Fuerzas Armadas.
- Resolución 1139/08- Mindef. Aprueba Especialización en Gestión para la Defensa c/ Universidad Nacional de Tres de Febrero Dirección de Posgrados Acta N° 325
- Resolución 713/2009- Secretaría de Trabajo. Comando de Transportes Navales.
- Resolución 615/2010- CONEAU. Acredita Maestría en Defensa Nacional (1992)
- Jefe de Estado Mayor del Ejército. Aprobación Cuadro de Organización 026 del IGM. Boletín Reservado Ejército N° 5322 30 de agosto de 1994

Esta publicación, es el resultado de la labor realizada en el marco del Proyecto: PICYDT-EyA-01-2013 de la Universidad Nacional de Moreno y dirigido por el Mg. Hugo Tomás Cormick, cuyo objetivo general se centró en analizar si las diferencias de orientación de las políticas estatales en la jurisdicción Defensa (en particular, en las áreas propias de la gestión civil), en el período 2003-2015, por un lado y en la década del '90, por otro lado, se expresaron e impactaron en la dimensión organizacional y en la gestión de los recursos humanos ó, si por el contrario, los cambios producidos no alteraron las modalidades organizacionales previas.

Esta publicación de la UNM forma parte de la Serie: "Informes de Investigación", integrada por ediciones digitales de los documentos finales de Proyectos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (PICYDT) y los resultados de otras investigaciones y líneas de trabajo evaluados favorablemente con mérito de publicación, con el propósito de darlos a conocer a la comunidad científica y académica.

**COLECCIÓN:
INVESTIGACIÓN UNM**



**UNM 2010
UNIVERSIDAD
DEL BICENTENARIO
ARGENTINO**

ISBN 978-987-782-016-4

