



**UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE MORENO**

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

Código: PICYDT-EyA-01-2013

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

Director: CORMICK, Hugo T.

Integrantes: HAGE, Graciela L.; RAGO, Lucas y  
BELTRÁN, R. Claudio (auxiliar estudiante)

Año: Diciembre 2016



## RESEÑA DE LA INVESTIGACIÓN Y RESULTADOS:

Introducción: En consonancia con el objetivo del proyecto presentado en el Resumen, se identificaron dos periodos significativos: la década de 1990, con transformaciones orientadas al mercado y el periodo entre 2003 y 2015, con mayor protagonismo estatal.

Sin embargo, para acceder a una visión más completa, se consideró necesaria una somera revisión del periodo previo a las reformas de la década del 90, buscando identificar las dimensiones de la gestión organizacional afectadas por los cambios de este periodo. Se trató de reconocer los arreglos institucionales fueron compartidos por los protagonistas de las diferentes etapas, cuáles de ellos fueron exclusivos de un periodo o cuáles, siendo compartidos en sus enunciados fueron considerados por otros actores como no cumplidos, o su cumplimiento generaba discrepancias respecto de su sentido.

A su vez, se indagó acerca de si los periodos seleccionados contaron con la presencia de actores institucionales o sociales que incidieron en 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), la investigación se orientó a ver qué arreglos institucionales dominaron en un periodo y su impacto sobre los diseños organizacionales, las políticas de personal y, de manera secundaria, su vinculación presupuestaria.

Inicialmente se procedió 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) y de las variaciones presupuestarias relacionadas. Con base en este contexto se decidió profundizar en cuatro áreas, cada una con sus especificidades. En primer lugar, la Escuela de Defensa Nacional (EDENA), área de la administración central, dedicada a la formación de personal propio y de la ciudadanía en general. En segundo término, el Instituto Geográfico Nacional (IGN), organismo descentralizado responsable de la cartografía nacional que desarrolla actividades técnicas y de investigación. En tercer lugar, el Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF) institución autárquica, responsable del pago de retiros y pensiones a militares retirados y sus familiares. Finalmente se escogió el sector productivo, en particular la Dirección General de Fabricaciones Militares y secundariamente el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR) y la Fábrica Argentina de Aviones (FADEA).

La búsqueda se orientó hacia áreas no estrictamente castrenses, por lo que el ámbito militar ha sido tomado como referencia contextual, sin ignorar su relevancia. Este recorte busca ubicar al ministerio de Defensa como un espacio de la Administración Pública Nacional, proponiendo reflexiones que puedan ser de utilidad para otras áreas de similar carácter.

Materiales y métodos: Al tratarse de una investigación cualitativa, se buscó identificar tendencias relevantes. A este fin se procedió a organizar una tipología que permitiera establecer las correlaciones en aspectos conceptuales correspondientes a las áreas seleccionadas a lo largo del tiempo. Asimismo, a los efectos de unificar la presentación, se estableció una caracterización de cada dimensión (Tabla 1).

En ese contexto, se privilegió la revisión de experiencias de gestión, por lo que se realizaron entrevistas con agenda abierta a actores relacionados con las políticas del área y de cada sector, a lo que se agregó la revisión bibliográfica, con particular atención a memorias de protagonistas, y periodística. Asimismo, se analizó la información presupuestaria pertinente.

Resultados y discusión:

El marco general:

El inicio del periodo democrático permite reconocer una agenda que daba cuenta de los siguientes arreglos institucionales, que tuvieron como saldo la sanción de la Ley de Defensa Nacional 23.554 (Sergio Eissa, 2013)<sup>1</sup>:

- a) Gobierno civil de la defensa;
- b) Atención a la problemática de derechos humanos;
- c) Cambio de la agenda de la defensa y 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 a la nueva agenda;
- g) Atención al sector productivo de la Defensa.

Durante el gobierno de Carlos Menem algunas de estas orientaciones se mantuvieron con cierto grado de permanencia, más allá de cambios de sentido, mientras otras sufrieron alteraciones muy bruscas, particularmente la política de derechos humanos y la atención al sector productivo de la defensa. En el primer caso, es un ejemplo el dictado de indultos a los responsables del Terrorismo de Estado. Respecto del sector productivo de la defensa, fue casi completamente desarticulado con gran celeridad, al igual que en el resto del Estado nacional. A lo anterior se agrega la incorporación de los principios de la Nueva Gestión Pública en la Administración Pública Nacional, que también impactó sobre la gestión de las organizaciones de Defensa. Uno de los productos normativos de esta etapa es la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, 24.948.

Paula Canelo (2012) afirma que con la designación de Nilda Garré como ministra de Defensa, el ministerio pasó a contar con presencia propia. Otro entrevistado<sup>2</sup> señala que hubo un corte entre ambos periodos 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.

Montenegro afirma que en este periodo se enfrentó una organización sin recursos para dar impulso a la reforma, se generó una transformación de la estructura orgánica, incrementó las competencias, muchas de ellas contempladas en la Ley de Defensa, pero sin aplicación. Se desarrollaron nuevas regulaciones para las Fuerzas Armadas y se avanzó en temas de presupuesto y logística. Señala que faltó proporción entre los desafíos planteados y los medios con los que contaba el ministerio, habiéndose abarcado temas como las normas y directivas de

---

<sup>1</sup> También entrevista con Pablo Martínez y Libros Blancos de la Defensa.

<sup>2</sup> Germán Montenegro

las Fuerzas Armadas, la problemática educativa, las cuestiones de género, la logística, el área de salud, etc.

El ministerio sufría una carencia de dotación, tanto burocrática, como técnica y política y de especialistas civiles en temas estrictamente militares. A estas condiciones se suma contar con personal militar sin función específica que da lugar a la colonización militar de áreas cuyos objetivos son, justamente, controlar, desde el poder civil, el accionar de las Fuerzas Armadas.

Subraya que lo más importante es la sobrevivencia de una organización militar no adecuada diseñada en la lógica previa al conflicto de Malvinas, siendo éste el punto de corte. En este sentido, la baja inversión en materiales para las Fuerzas Armadas se vincula al problema de lo significativo de los costos, lo que lleva a que el presupuesto general de funcionamiento solo afronte los gastos básicos.

Respecto de las relaciones laborales, existe amplio consenso sobre el salto de calidad que alcanzaron en esta última etapa. 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. El ministerio asumió un papel de supervisión y control, ya que las fuerzas tendían a no prestar atención al cumplimiento de las normas de personal y de los convenios. Cabe agregar que al final del periodo se logró la firma del convenio colectivo sectorial para el personal civil, que incluye a los docentes civiles y a los trabajadores del actual Instituto Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), aunque este logro no debería ocultar lo planteado por un dirigente sindical: “El Estado debe definir para qué quiere al personal civil de las Fuerzas Armadas” lo que tiene que ver con qué tipo de Estado se quiere.

Escuela de Defensa Nacional:

La Escuela de Defensa Nacional es una unidad formativa nacida en 1950 con el objetivo aun hoy vigente de acercar la problemática de la Defensa a sectores de la ciudadanía que no forman necesariamente parte de esa comunidad. A su vez, ha logrado conformar un ámbito de reflexión plural en el que han tenido espacio voces diferentes<sup>3</sup>. Un aspecto destacado por el General Aníbal Laiño, (director de la Escuela muy valorado por los entrevistados) se vincula con la participación de militares extranjeros en las actividades formativas de la Escuela (Carlos Villanueva Benavides, 2010), aunque hay quienes consideran que esa práctica se había deteriorado en los últimos años.

Como saldo puede señalarse la dificultad para constituir un cuerpo de profesionales civiles comprometidos con la problemática de la defensa. En buena medida, esta dificultad está asentada en varias razones, entre ellas, cierta indiferencia del ministerio respecto del papel de la Escuela en la formación de una 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 y la Especialización en Gestión para la Defensa como espacios prioritarios para el ingreso al ministerio. Esto estuvo reforzado por la política de limitación de ingresos a la APN del Estado en general. Por otra parte, Guillermo Rutz (2015) sostiene que los planes de estudio 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 y los procesos

---

<sup>3</sup> Entrevista a Luis Tibbiletta

de selección de candidatos tendieron a perder rigurosidad por lo que se transformó en una formación un tanto inespecífica.

Finalmente es útil retomar la reflexión de otro entrevistado quien sostiene que la idea de acercar el mundo civil y el mundo militar era dominada por cierta “militarización” de algunos cursos, en los que predominaba población militar nacional y extranjera.<sup>4</sup>

En el aspecto normativo, al ser parte del área central del ministerio, seguía los avatares de aquél. La creación de un programa presupuestario específico no cuajó en su mayor autonomía organizacional<sup>5</sup>. Respecto del personal, la EDENA contaba con trabajadores de distintos encuadramientos laborales, los administrativos en el SINEP, los docentes de la Maestría en el régimen de Personal Civil de las FF.AA. y los docentes de la Especialización como contratados sin relación de dependencia.

Instituto Geográfico Nacional:

El origen del Instituto Geográfico se identifica con la creación de la Oficina Topográfica Militar en 1879, por Julio Argentino Roca. En 1901 adopta la denominación de Instituto Geográfico Militar. 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.

El Instituto Geográfico no fue ajeno a los cambios políticos de la década del 90 y entró en una profunda crisis como consecuencia del recorte funcional y presupuestario de las Fuerzas Armadas. Por ello se restringieron los trabajos de relevamiento en el terreno y el mantenimiento y operación de los aviones dedicados a estas actividades. La capacidad que tenía el organismo para realizar relevamientos en forma autónoma se vio limitada y se priorizó el trabajo de compilación, que había sido dejado de lado anteriormente.

El dictado de la Decisión Administrativa 520/96 pasó el IGM a las estructuras de la administración civil, aunque manteniendo la conducción a cargo de Oficiales Ingenieros Militares del Ejército, como ejemplo de desempeño delegativo posteriormente cuestionado.

Con la gestión de Nilda Garré, el Ministerio comenzó a implementar un conjunto de iniciativas tendientes a revertir la situación de delegación de la conducción de los asuntos militares, procurando instalar el gobierno político sobre los mismos. (Montenegro, 2013). En estos cambios, la ciencia y la tecnología tuvieron un lugar estratégico convirtiéndose en un activo multiplicador del desarrollo y la innovación productiva.

Como parte de esta política, el Decreto 788/07 puso al Instituto en la órbita de la Secretaría de Planeamiento, a la vez que crea la Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica. En consecuencia, en mayo de 2009, el Instituto Geográfico luego de casi 130 años bajo la órbita militar, fue pasado al área civil, denominándose Instituto Geográfico Nacional (IGN) con la dirección de una funcionaria civil, Liliana Weisert. Tal transformación reconoce su perfil nacional y sus aportes científicos-tecnológicos, facilitando la interacción con otros organismos del Estado y de la sociedad con una visión más integral y abarcadora respecto de la información geográfica y geoespacial. Más adelante, el Decreto 2.101/15 generó una estructura acorde a sus objetivos y estableció la figura del presidente, como autoridad con rango equivalente a Subsecretario,

---

<sup>4</sup> Sebastián Juncal.

<sup>5</sup> Programa 45-20-21 Formación y Capacitación. Escuela de Defensa Nacional.

“...quien deberá poseer formación técnica profesional, capacitación y experiencia en la materia vinculada a los objetivos del Instituto”.

En lo referente a los aspectos organizativos, la Decisión Administrativa 520 de 1996 no dotó al Instituto de apertura organizacional, por lo que, la ocupación de las funciones directivas quedó a discreción de las autoridades militares del organismo, con una estructura de gerencias que no respondían a los principios de la administración pública, ocupadas exclusivamente por militares. Se carecía de sistemas integrados para satisfacer el conjunto de las áreas de gestión, a lo que se le suma la debilidad del área de informática ya 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 libretas de enrolamiento y cívicas, eran históricamente impresas en sus talleres.<sup>6</sup>

En el aspecto institucional, era un organismo “hermético”, cerrado a otras instituciones públicas, lo que generaba competencias estériles; carente de política institucional que orientara sus esfuerzos en un mismo sentido y generando compartimentos estancos, facilitando emprendimientos privatistas del personal. A lo anterior se sumaba la falta de planeamiento, programación y de cultura laboral, para la normalización de los procesos tanto administrativos como productivos.

En cuanto a la gestión de los recursos humanos, el organismo contaba con escaso personal técnico y profesional con relación al administrativo o de servicios generales, con una pirámide salarial invertida, en virtud de la antigüedad, independientemente de las responsabilidades y formación profesional, propia del escalafón de Personal Civil de las Fuerzas Armadas (PECIFA). A esto se le agregaba personal contratado con bajos sueldos y mayor responsabilidad que otros trabajadores de planta permanente. En el 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 la falta de mantenimiento preventivo, con serios problemas en las redes informáticas, telefónicas y eléctricas. La debilidad histórica del organismo se verifica con la evolución de su personal, que sufre una caída continua desde 1993, como se observa en la Tabla 2.

A la luz de una entrevista<sup>7</sup>, se aprecia que, si bien el traspaso brindaba nuevas posibilidades institucionales, buena parte de la antigua planta 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.

Como consecuencia del mencionado traspaso, se produce el reencasillamiento del personal al Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Este proceso no estuvo exento de rispideces por la salida de gerentes militares y el reclamo de trabajadores de planta permanente de acceder a cargos de conducción en virtud de su antigüedad, más allá de la formación técnico profesional requerida.

Este reencasillamiento se realizó con vistas a una estructura ya pensada para el nuevo organismo, por lo que ésta reflejaba el nuevo modelo de gestión, expresado, entre otros ítems en la “Federalización del Instituto” con la apertura de oficinas provinciales; además de la

---

<sup>6</sup> Esta elaboración de los DNI, en la década del 90 pasó a generar importantes ingresos al organismo, ya que cobraba por este trabajo.

<sup>7</sup> Entrevista con funcionarios del IGN.

Infraestructura Nacional de Datos Espaciales, un sistema de información geográfica, que supone la cooperación con un conjunto de organismos de la APN.

Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares:

El IAF fue creado en 1947 por la Ley 12.913, mientras que en 1983 se sancionó la Ley 22.919 que establece las pautas para el funcionamiento del instituto y su condición de entidad autárquica con personería jurídica e individualidad financiera. Su misión es el pago de retiros y pensiones a los beneficiarios, personal militar retirado y sus familiares. A esta misión se le ha agregado un conjunto de objetivos presentes en la ley, como pagar haberes a los llamados “no beneficiarios”. En el primer caso, los recursos surgen tanto del IAF como del Tesoro, mientras que los otros son financiados directamente por el Tesoro. Entre los “no beneficiarios” se cuentan soldados voluntarios o sus pensionistas y personal militar por periodos determinados (PMAPD<sup>8</sup>) que deban cobrar una pensión o retiro, en casos específicos. Por otra parte, el IAF está en condiciones de brindar a sus beneficiarios (incluyendo al personal militar en actividad, pero no a los soldados voluntarios ni a los PMAPD), el acceso a créditos hipotecarios y préstamos personales.

La estructura original de gobierno del Instituto estaba conformada por funcionarios militares representando a cada una de las fuerzas. A través del Decreto 1.628/07 se modificó el artículo 8° de la ley, estableciendo la incorporación de directores civiles, uno de ellos a cargo de la presidencia, lo que se enmarca en las nuevas políticas de control civil de las Fuerzas Armadas.

La estructura organizacional se mantuvo sin cambios desde su creación hasta el año 2000. Con el Decreto 653/2000 y con la Resolución IAFPRPM 8.583/02, se realizan los primeros cambios significativos e inicia la apertura de Gerencias y Subgerencias. El organismo se mantuvo durante toda la primera etapa bajo estudio como un área aislada del resto de la APN, sin innovaciones significativas y bajo dominio de las FF.AA. En la década del 90 se inició una política de modernización, aunque no se llegó a implementar, por lo que continuaron las prácticas históricas. En 1999 se crean las oficinas regionales e inicia una política de crédito y atención al público, fomentando la especialización en este ramo. Este cambio hacia una profesionalización se discontinúa al poco tiempo.

La gestión de Lorenzo Donohoe como primer presidente civil incorpora en el año 2008 la Gerencia de Tecnología de la información, la que creció de manera considerable en los últimos años. Este cambio fue incorporado formalmente al proyecto de estructura organizacional del año 2011, que empezó a funcionar en la práctica, pero al momento de concluir la investigación no llegó a formalizarse.

Las principales transformaciones realizadas durante la primera gestión civil se orientaron a construir el vínculo con el ministerio, promover una activa política de créditos hipotecarios y sistematizar la respuesta estatal ante las medidas cautelares planteadas por beneficiarios frente a la política salarial del personal militar que se venía aplicando<sup>11</sup>. 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, a cargo de Ivana Besmalinovich, encontró que, más allá de la nueva conformación del Directorio, el organismo mantenía las prácticas históricas y las funciones jerárquicas estaban a cargo de funcionarios militares. Durante ese periodo se

---

<sup>8</sup> Creación de la Ley de Reestructuración de las FF.AA. 24.998

procedió al reemplazo por civiles en cargos clave, reforzando a la vez, los vínculos con la jurisdicción y con el conjunto de los organismos de la APN con los que corresponde la articulación organizacional.

Se procedió además a acelerar el pago de juicios, lo que requería la modernización de los recursos informáticos, que se produjo en 2014. Pese a estos cambios, seguía vigente la tecnología de gestión presupuestaria que fue observada por la AGN (2015).

Los cambios en las orientaciones organizacionales pueden reconocerse en las diferencias entre los 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 colaboración con políticas del Estado nacional.

Desde 2010 el Instituto ha iniciado una política de Certificación de Calidad que se acentuó a partir de 2014, cuando se certificaron nuevos procesos bajo las normas ISO 9001. A la vez, se conformó un cuerpo propio de auditores en materia de Calidad.

En relación con el personal, una característica significativa la baja calificación en cuanto a niveles de formación profesional, situación que buscó modificarse con la implementación de concursos a partir de 2014. El organismo contaba con una importante cantidad de personal contratado bajo el Artículo 51 de la Ley 22.919, que habilita a contratar personal para tareas 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 25.164.

Los trabajadores del IAF están contemplados en el Convenio Colectivo General de la Administración Pública Nacional, y el Convenio Sectorial SINEP, aunque los contratados por el art. 51 no están amparados por estos convenios, generando una gran disparidad laboral dentro del organismo. La Tabla 2 permite ver la disminución del personal permanente entre 1993 y 2014, con una caída de casi el 50 por ciento en la planta ocupada.

El IAF cuenta con una Escuela Infantil y con un comedor para el personal, poco habitual en la mayor parte de los organismos públicos, que se transforman en instrumentos de fortalecimiento del vínculo laboral de los trabajadores con el organismo.

La presencia gremial en el organismo se da a través de la representación formal de UPCN. Respecto del área de Recursos Humanos, cabe decir que fue durante muchos años una oficina con funciones básicas. Según un entrevistado<sup>9</sup>, a partir de 2014 comenzó a asumir responsabilidades de gestión más amplias.

En cuanto a las relaciones institucionales, en el año 1992 se creó la Fundación de Apoyo al Sistema Administrativo del IAFPRPM, conformada por personal militar retirado, que obtiene sus recursos de los aportes voluntarios de retirados y pensionistas y brinda colaboración a desarrollos específicos del IAF.

Por otra parte, el pago de retiros y pensiones no se realiza únicamente por administración, sino que existe un conjunto de mutuales, "entidades apoderadas" que ofician de pagadores alternativos. Se trata de un lazo que comenzó hace muchos años, como mecanismo para pagar las pensiones y retiros en el interior. Casi el 50 por ciento de las pensiones se abonan a través de las mutuales, siendo la que tiene más incidencia la Sociedad Militar Seguro de Vida. Existen otras de relativa importancia, que van desde varios miles de asociados a algunas con un par de

---

<sup>9</sup> Guillermo Delgado, Subgerente de Recursos Humanos.

centenares. A partir de 2014 se buscó el reordenamiento de la relación con las entidades, con base en la recuperación del rol de supervisión del organismo. Una característica que distingue al IAF es su rasgo de organismo invisible, muy poco conocido por la ciudadanía, situación que fue parcialmente revertida por las gestiones de Donohoe y Besmalinovich<sup>10</sup>.

El pago a los retirados, quienes cobran el 100 por ciento 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, tanto en documentos oficiales como en las memorias de algunos de ellos.<sup>11</sup>, sin que se haya avanzado en su resolución que requeriría reformar la Ley de Personal Militar 19.101.

El sector productivo de la defensa:

EL Decreto 15/83 que organiza la APN al comienzo de la gestión de Raúl Alfonsín, formaliza, dentro del ministerio de Defensa, la Subsecretaría de Producción para la Defensa, que expresaba el interés de mantener el área de producción de la Defensa. Entre sus objetivos, además, se dio impulso al proyecto Cóndor II.

Posteriormente, la gestión encabezada por Carlos Menem "...inició un profundo plan de privatizaciones, del que no escapó la jurisdicción de Defensa. Este gobierno 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..." (Luciano Anzelini e Iván Poczynok, 2012 ).

Desde 2007, después de una fuerte desarticulación, comenzó una etapa de reconstrucción de un sistema tecnológico, industrial y productivo para la defensa. Mirta Iriondo y Carlos De la Vega (2015) 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". Los autores destacan que con la llegada de Nilda Garré al Ministerio de Defensa en el año 2005 inició 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 dentro de la jurisdicción del Ministerio.

Es importante mencionar, según se destaca en el Libro Blanco de la Defensa 2015, la idea de la conjuntes como factor fundamental para el desarrollo científico-tecnológico. 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. Esta mirada también supone la articulación con otros sectores del Estado y de la sociedad civil, lo que impulsó la vinculación con otras jurisdicciones como el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el CONICET para encarar el desarrollo científico y tecnológico pensando en tecnologías duales.

Tanto el Área de Material Córdoba como Tandandor, que habían sido complejos industriales señeros en décadas anteriores, fueron transferidas al sector privado durante la década del 90.

---

<sup>10</sup> Como ejemplo de ese cambio es la reparación histórica en noviembre de 2015 de los legajos de Graciela y María Magdalena Beretta Posse, que sufrieron secuestro y desaparición forzada en 1976 y que figuraban como cesante una y renunciante la otra.

<sup>11</sup> Los escritos de Oscar Camilión (1999) y de Horacio Jaunarena (2011) incluyen estas reflexiones.

Mientras la primera fue concesionada a Lockheed Martin Aircraft Argentina SA (LMAASA), el astillero fue privatizado en forma fraudulenta. Por diversos caminos ambos emprendimientos fueron recuperados por el Estado nacional durante la gestión de Nilda Garré, conformando la Fábrica Argentina de Aviones (FADEA) y el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR).

Dirección General de Fabricaciones Militares:

De acuerdo con Débora Bak (2013) el proceso de privatización de Fabricaciones Militares produjo la pérdida de capacidades productivas, tanto en productos como en máquinas y herramientas y capital humano, a lo que agrega que generó problemas en el abastecimiento para la defensa, afectando la capacidad de entrenamiento de las Fuerzas Armadas. Dicho proceso tuvo dos etapas diferentes: la primera, entre 1990 y 1991 en el marco de la privatización del conjunto de las empresas del Estado nacional. La segunda, en 1996, como consecuencia de la explosión de la Fábrica Militar de Río Tercero, aunque el sector quedó en el ministerio de Economía.

En 2006, mediante el Decreto 1.079, la Dirección General de Fabricaciones Militares, pasa al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y en 2013, por el Decreto 636, es transferida al Ministerio de Defensa. Esta acción se fundamenta en la necesidad de impulsar el protagonismo de Fabricaciones Militares y potenciar el desarrollo de las industrias militares, la ciencia, la tecnología y la producción para la defensa. 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 y 3D. Fabricaciones Militares pasa a contar con cinco unidades de negocio: Defensa y Seguridad, Metalmecánica, Minería y Petróleo, Químicos y Fertilizantes y Transporte. Asimismo, cuenta con cinco unidades productivas, la Fábrica de Explosivos San José de Jáchal, San Juan, de reciente creación y dedicada a la fabricación de productos de formulación propia y soluciones integrales para el sector, como estudios técnicos y voladuras; la Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos de Villa María, y la Fábrica Militar de Río Tercero, ambas en la provincia de Córdoba. La primera de éstas se especializa en la producción de pólvoras bibásicas y monobásicas para el abastecimiento de las Fuerzas Armadas y Policiales y para el ámbito civil y también elabora químicos y explosivos. La fábrica de Río Tercero construye arcos, tubos, turbinas, radares y vagones de carga y está en camino de convertirse en un nuevo polo químico para la producción de insumos clave como el amoníaco, el ácido nítrico, el nitrato y sulfato de amonio. La Fábrica Militar Fray Luis Beltrán en Santa Fe, se especializa en la producción de municiones de bajo calibre y chalecos multiamenaza (antibala y antipunzante) para abastecer a las fuerzas nacionales y provinciales de seguridad. Finalmente, la Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Azul, en la provincia de Buenos Aires se encarga de la producción de trinitrotolueno, dinitrotolueno y otros explosivos de uso civil.<sup>12</sup>

La estructura organizacional existente data de 1996 (Decreto 1.427), encontrándose fuera del contexto operacional de la actualidad, lo que da cuenta de importantes debilidades en el aspecto organizacional. Fue creada en el marco del proceso de privatización de la DGFM y tenía como objetivo coordinar su administración como una unidad residual. Para subsanar estas dificultades, se crearon estructuras ad-hoc orientadas al cumplimiento de objetivos en el marco de acciones fuertemente centralizadas<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> [www.fab-militares.gov.ar](http://www.fab-militares.gov.ar)

<sup>13</sup> Entrevista con Lucas Kadener

La entrevista permitió identificar algunos inconvenientes en la cultura de la organización debido a la falta de recursos humanos adecuadamente capacitados y la existencia de escasos niveles jerárquicos. Producto de 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.

Dado que el marco normativo propio de Fabricaciones Militares corresponde a una entidad descentralizada de la APN, está obligada a adoptar el régimen de compras de la APN. Ello torna muy dificultosa la atención de los requerimientos de bienes y servicios de una unidad productiva como ésta. Se destaca como elemento positivo que se dotó de recursos tecnológicos a la organización para la ampliación de las capacidades operativas y 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 Río Tercero. Asimismo, se ha generado una política dirigida a establecer vínculos entre las fábricas para lograr una mayor integración y aprovechamiento de las capacidades. La democratización del sesgo de gestión en comparación con los modelos basados en la autoridad militar existentes hasta la década anterior es otro dato sobresaliente de la etapa.

La Tabla 2 permite ver la importante reducción de su planta permanente entre 1993 y 2014, situación que se agravó con el traspaso del área al Ministerio de Economía y que se agudizó con el retiro voluntario aplicado en el año 2000 que resultó en el 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 sin estabilidad laboral.

Resultados del Proyecto: Retomando lo señalado al comienzo en torno a los grandes arreglos institucionales, se presenta la Tabla 3 que ofrece las variaciones de estos arreglos a lo largo del periodo, pudiendo observar tanto las continuidades como los cambios en las orientaciones de políticas.

El saldo de estos cambios respecto de la gestión organizacional y de recursos humanos respecto de las áreas estudiadas al final del periodo bajo estudio, permite ver la ausencia de resultados homogéneos. En el propio ministerio, se dio un rápido ejercicio del gobierno civil, otras áreas, como el IGN y, en particular, el IAF, quedaron largo tiempo 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. A su vez, la DGFM fue derivada por varios sectores hasta ser reinsertada en el ministerio de Defensa.

En cuanto a la organización estructural, el ministerio generó cambios importantes en la estructura orgánica, alcanzando una gran amplitud de funciones. En lo que hace a la EDENA, la creación del programa presupuestario específico no dio lugar a una estructura propia del sector. El IGN elaboró una estructura acorde a sus nuevos objetivos mientras que, tanto el IAF como FM, no lograron generar estructuras adaptadas a los cambios previstos. En el caso del IAF, esta carencia llevó a mantener autoridades y orientaciones de gestión propios de los modelos internos de las fuerzas, mientras que a FM le genera dificultades de inserción en el mercado.

En lo referido a las políticas de personal, la incorporación al Convenio Colectivo de Trabajo no es resultado de acciones propias del ministerio sino producto de decisiones externas. En particular, el convenio sectorial del personal civil de las Fuerzas Armadas no fue homologado hasta 2015. A su vez, el ministerio no logró desarrollar 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 con 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 definió una política de personal con perfiles técnicos de acuerdo con sus competencias. En el caso de FM se produjo una importante incorporación en forma de contratos de técnicos y profesionales relacionados con las nuevas tareas emprendidas a partir de 2006, pero este personal no alcanzó las condiciones necesarias de seguridad laboral. La citada política de contratación se vincula con dos temas. Por un lado, atiende a la necesidad de contar con personal para cumplir los nuevos objetivos propuestos. Por otra parte, no garantiza la necesaria estabilidad laboral a estos trabajadores, que pueden sufrir los efectos de cambios drásticos de políticas.

En lo que hace a las relaciones institucionales, el ministerio de Defensa redefinió en la última etapa su arco de relaciones dando lugar a la participación de amplios sectores de la sociedad civil y académicos en el debate sobre sus políticas y cancelando otras influencias.<sup>14</sup> 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, al ser sus articulaciones históricas, más de colonización que de fortalecimiento, el recorrido más significativo fue la reformulación de sus vínculos con las entidades apoderadas, en cuanto a afirmar la supremacía del Instituto. Tomando como base la tipología presentada originalmente se ha elaborado la Tabla 4, que permite identificar las principales transformaciones organizacionales al final del periodo.

---

<sup>14</sup> <http://www.infodefensa.com/latam/2009/06/13/noticia-el-pentagono-cierra-su-mision-militar-en-el-ministerio-de-defensa-de-argentina.html> (obtenido el 22/2/2016).

## Bibliografía:

- Acuña, Carlos (Comp.) (2013). ¿Cuánto Importan las instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores
- Anzelini, Luciano y Poczynok, Iván (2012). "El primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011): hacia el efectivo 'gobierno político' de la jurisdicción" [en] 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.
- Auditoría General de la Nación (2015). Informe del auditor. Estados contables al 31/12/14. Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAFPRPM)
- 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
- 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
- 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.
- Dirección General de Fabricaciones Militares (2015). <http://www.fab-militares.gov.ar/> (obtenido el 29 de mayo de 2015)
- 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
- Iriondo, Mirta y de la Vega, Carlos (2015). "Defensa, conducción política y desarrollo" [en] Voces en el Fénix, N° 48, septiembre.
- Jaunarena, Horacio (2011). La casa está en orden. Memoria de la transición. Buenos Aires, TAEDA.
- Ministerio de Defensa (1999). Libro Blanco de la defensa nacional. <http://www.resdal.org/Archivo/d0000022.htm> (obtenido el 4/2/16)
- ----- (2010). Libro Blanco de la Defensa.
- ----- (2015). Libro Blanco de la Defensa.
- Montenegro, Germán (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. Buenos Aires, Jorge Baudino Ediciones
- 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
- 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
- Villanueva Benavides, Carlos (2010) "Entrevista al Director de la Escuela de Defensa Nacional General del Ejército Argentino (R) Anibal Laiño." [en] Historia y Defensa Nacional. Buenos Aires (publicado miércoles, 4 de abril de 2012)

Tablas:

**TABLA 1**  
**TIPOLOGÍA: DIMENSIONES DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL**

Organismo	Área	Periodo	Dimensión						
			normativa	Conduc.	Estructura.	Normas Personal	Relaciones Laborales	Políticas de personal	Relaciones Institucional.
			Ley de creación, decreto de organización, etc.	Tipo de conducción del organismo, militar o civil.	Existencia de una norma específica que organiza estructuralmente el organismo	Normas generales de personal. Encuadram. básico de los trabajadores del organismo	Existencia (o no) de Convenio Colectivo de Trabajo para los trabajadores del organismo.	Presencia de personal contratado, prácticas de ingreso y de carrera administrativa.	Articulación con otros organismos o actores de la sociedad civil
Escuela de Defensa Nacional	Central	Situación Histórica							
		Década Noventa							
		Década 2000							
Instituto Geográfico	Entidad Descent.	Situación Histórica							
		Década Noventa							
		Década 2000							
Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares	Organism o Autárq.	Situación Histórica							
		Década Noventa							
		Década 2000							
Dirección General de Fab.Militares	"Empresa" Entidad Descent.	Situación Histórica							
		Década Noventa							
		Década 2000							

**TABLA 2**  
**MINISTERIO DE DEFENSA - ÁREAS SELECCIONADAS - PERSONAL**

ÁREA	PERSONAL PERMANENTE		PERSONAL CONTRATADO
	1993	2014	2015
Ministerio de Defensa (Central)	1.274 (1997)	973	342
Escuela de Defensa		39	
IGN	308	140	151
IAF	208	171	12 + 350*
FM	2.594	297	1.795

\*fuente propia

Fuentes: elaboración propia con base en datos de CI, DOSSP, ONEP.

**TABLA 3 ARREGLOS INSTITUCIONALES SEGÚN 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
Derechos humanos	Década 80 (post dictadura)	Atención al tema Juicios Rebelión Leyes de "amnistía"
	Década 90	Indultos indiferencia ante el tema
	Década 2000	Acento Anulación "amnistía" e indultos Revisión de legajos
Cambio de agenda de la defensa, abandono de la Doctrina de la Seguridad Nacional	Década 80 (post dictadura)	Avance Ley de Defensa Nacional 23.554
	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	
Reestructuración de las Fuerzas Armadas acorde con las nuevas doctrinas	Década 80 (post dictadura)	No hay norma específica
	Década 90	Ley de Reestructuración de las FF.AA. 24.998
	Década 2000	Crítica por incumplimiento previo de la Ley 24.998 Nuevas normas operativas
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 (TANDANOR). Concesión Área Material Córdoba Desmantelamiento plan Cóndor II Fabricaciones Militares (restos) a Economía para su privatización
	Década 2000	Recuperación actividades productivas TANDANOR (CINAR) FADEA Fabricaciones Militares (a MD en 2013).

**TABLA 4**  
**CAMBIOS ORGANIZACIONALES EN ÁREAS SELECCIONADAS**

DIMENSION	EDENA	IGN	IAF	FM
Normativa	No relevante (salvo UNDEF) Programa presupuestario sin impacto organizacional	Cambio x mayor civilidad	Estabilidad normativa	Presencia de normas inadecuadas a la función
Conducción	Poco formalizada	conducción civil	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 A) Maestría: Personal Docente Civil FF.AA. B)Especialización :externos	SINEP	SINEP	Rigen normas antiguas
Relaciones Laborales	Convenio Colectivo Sectorial	Convenio Colectivo Sectorial	Convenio Colectivo Sectorial	Mayor democratización Convenio Colectivo General APN
Políticas de Personal	No hay política específica para administrativos ni para docentes en tanto EDENA	Fuerte política de capacitación Nuevos contratados con perfil técnico. Concursos	Política débil Muchos contratados sin perfil específico Concursos	Ingreso de técnicos y profesionales jóvenes contratados
Relaciones Institucionales	Articulaciones con otros países para Maestría y Especialización Vinculo débil hacia interior del MD Vinculación con ámbitos académicos - CONEAU	Articulación académica y de investigación nacional e internacional	Difícil inserción en ámbito ministerial y APN Relación menos colonizada con entidades apoderadas	Vinculación con proveedores y clientes Recuperación de actividades. Proveedor de E. nacional y provincias Nueva fábrica (Jáchal)

