

MODELOS DE DESARROLLO EN ARGENTINA Y SU INCIDENCIA EN LA GESTIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL (1991-1996 Y 2005-2010): HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE CAPACIDADES ESTATALES EN MATERIA DE DEFENSA

Cintia Veronica Ruiz¹¹

RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo analizar y comparar las políticas públicas llevadas adelante en la jurisdicción defensa en 1991-1996 y 2005-2010 para de esta forma revisar y explorar a través del concepto de capacidades estatales, cuáles fueron las transformaciones que sufrieron dichas políticas en el marco de los cambios en los modelos de desarrollo llevados adelante en ambos periodos. Dichos periodos coinciden con un contexto de reforma de intensidad al interior del Estado nacional que contribuyeron a generar modelos alternativos de desarrollo económico acorde a los diferentes paradigmas que predominaron en uno u otro momento. En esta tesis nos interesa rescatar para la discusión teórica el tema de la vinculación entre los modelos de desarrollo y las políticas de defensa nacional. La pregunta que motiva esta investigación es en qué medida los distintos modelos de desarrollo que han marcado los periodos a estudiar modifican las acciones gubernamentales.

PALABRAS CLAVE

Política de defensa, modelos de desarrollo, capacidad estatal, modelo neoliberal, modelo nacional-popular.

ABSTRACT

¹¹ Magister en Defensa Nacional por la Universidad de la Defensa Nacional. Licenciada y Profesora en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires.

The purpose of this investigation is to analyze public policies carried out in the defense jurisdiction in 1991-1996 and 2005-2010, and by reviewing and exploring through the concept of specific capabilities, determine the transformations of these policies in the context of changes in development models carried out in both periods. These periods coincide with an intense reform within the national State that contributed to generate alternative models of economic development according to the different paradigms that prevailed at one time or another. In this investigation we are interested in rescuing for theoretical discussion, the link between development models and national defense policies. The question that motivates this research is to what extent the different development models that have marked the analyzed periods, modify Government actions.

KEYWORDS

Defense policy, development models, state capacity, neoliberal model, national-popular model.

1. Introducción

La presente investigación tiene como objetivo analizar comparativamente las políticas de Defensa Nacional¹² aplicadas en la República Argentina entre los años 1991-1996 y entre 2005-2010, observando cómo las transformaciones que sufrieron dichas políticas dentro de la jurisdicción fueron en paralelo a los cambios en los modelos de desarrollo llevados adelante en ambos periodos. Este objetivo pretende abordar la cuestión de la Defensa Nacional desde una perspectiva más amplia que traspase los límites de la jurisdicción, es decir, comprender la gestión de la defensa dentro del marco de un proyecto de Desarrollo Nacional.

¹² Se entiende por Defensa Nacional a la “integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo” (Ley de Defensa Nacional N° 23.554/88. art.2).

La elección de los periodos históricos para esta investigación fue establecida por la divergencia que tuvieron los modelos de desarrollo implementados por el gobierno de Carlos Menem (1991-1996) y el Gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner¹³ (2005-2010) en la República Argentina. En base a lo que sostienen autores como Aldo Ferrer (2007, 2012, 2016), Bresser-Pereira (2007), Recalde (2009), Laguado Luca (2011) y García Delgado y Ruiz del Ferrier (2013), podemos definir el modelo de desarrollo del Menemismo (1989-1999) como neoliberal, basado centralmente en la retracción del Estado que conllevó la pérdida de las capacidades estatales en pos del fortalecimiento del rol del mercado; y al modelo de desarrollo kirchnerista (2003-2015) como nacional-popular cuyas características se basan en tres cuestiones claves: el énfasis en la inclusión social con educación y capacitación, la afirmación de la soberanía mediante una política que responda a los intereses nacionales, y un fuerte protagonismo del Estado como impulsor de esa transformación, aunque estrechamente asociado al sector privado para el logro del desarrollo productivo.

Actualmente se encuentran infinidad de estudios que versan sobre cómo el modelo neoliberal y, en menor medida, el modelo nacional-popular, inciden en áreas como la economía, la educación y el desarrollo socio-cultural, pero no se ha trabajado aún de qué forma esos modelos inciden en el campo de la defensa. Comenzar a explorar esa cuestión nos permitirá tener un abordaje más integral de la gestión de la defensa nacional en la República Argentina dentro del conjunto de políticas públicas llevadas adelante en el marco de los modelos de desarrollo.

Queda señalar que para el análisis comparado de las políticas de defensa de ambos modelos se tomará un periodo de estudio correspondiente a seis años de cada modelo de desarrollo: 1991-1996 para el modelo neoliberal, y 2005-2010 para el modelo nacional-popular. La selección del mismo obedece a razones metodológicas, consistentes en la necesidad de establecer un recorte temporal que permita la recolección y el posterior

¹³ Es importante señalar que en este período que va desde el año 2005 al 2010 se produce una diferencia con respecto al periodo anterior (1991-1996) ya que en este están comprendidos parte de dos gobiernos: el primero, es el de Néstor Kirchner (2003-2007) y el segundo, el de Cristina Fernández (2007- 2015).

análisis de los datos. Por lo tanto, para la selección del plazo temporal se priorizó la identificación de los años que, en cada modelo de desarrollo, se han producido las mayores gestiones dentro de la jurisdicción Defensa.

En base a lo señalado en el párrafo precedente, podemos mencionar que para el primer periodo (1991-1996) encontramos como hechos relevantes las políticas de reforma del Estado (Ley N° 24.045/1991) que, entre otras cuestiones, aprueban la privatización de las entidades que operaban en el ámbito del Ministerio de Defensa; la participación de Argentina en la Guerra del Golfo (1990-1991); la sanción de la Ley N° 24.059/1992 de Seguridad Interior, que ratifica la distinción taxativa entre la Seguridad Interior y la Defensa Nacional; el aumento exponencial de la participación de militares argentinos en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas y la sanción de la Ley N° Ley 24.429/1994 del Servicio Militar Voluntario.

Por otra parte, para el segundo período (2005-2010) podemos mencionar como políticas destacadas: la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional sancionada en 1988 a través del Decreto N° 727/2006; la aprobación de la Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Decreto N° 1691/2009); la instauración del Ciclo de Planeamiento de la Defensa (Decreto N° 1729/2007); y la formulación de la Directiva Política de la Defensa Nacional (Decreto N° 1714/2009). En ambos periodos, las políticas de defensa relevadas dan cuenta, a priori, de modelos de gestión pública divergentes, asociados con un diferente perfil del rol del Estado.

2. Políticas de defensa y capacidades estatales en la Argentina

Como hemos mencionado en el apartado anterior, cada periodo a estudiar coincide con un contexto de reformas de intensidad al interior del Estado nacional que contribuyen a generar modelos alternativos de desarrollo como son el modelo neoliberal (1991-1996) y el modelo nacional-popular (2005-2010). A partir de esta diferenciación, retomaremos el concepto de capacidad estatal como herramienta de análisis de las políticas públicas del

campo de la defensa¹⁴. En este sentido, retomaremos la caracterización del concepto que realizan Lattuada y Nogueira (2011) y la analizaremos con la perspectiva propia de las políticas de defensa.

Es importante en este punto definir qué entendemos por capacidades estatales. Estas refieren a la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de bienestar social, teniendo en cuenta los problemas públicos fundamentales y el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas. Por lo tanto, las capacidades estatales tienen que ver con los modos de hacer del Estado, es decir, las posibilidades de acción del aparato estatal a través de las políticas públicas, sus planes y programas, etc. Partimos entonces de entender la función del Estado, como de elaboración de políticas públicas cuyo cumplimiento garantice el bien común. Sin perder de vista que estos modos de hacer del Estado, para que podamos hablar de capacidades estatales, tienen que estar vinculados con la búsqueda de flexibilidad, coordinación, innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia, accountability y legitimidad (Repetto, 2004). Bernazza y Longo (2014) agregan que estas responsabilidades que asume el Estado exigen la formulación de una visión y un proyecto de gobierno, la capacidad de liderar ese proyecto y transformar las instituciones para el logro de los objetivos; por lo cual estas no solo pueden estar sostenidas por los sistemas tecno-burocráticos del aparato institucional, sino que debe contar con una capacidad política para conformar y conducir equipos decididos a gestionar sobre la base de una visión transformadora que sólo otorga la política.

Como hace referencia Repetto (2004), los estudios sobre capacidad estatal pueden dividirse en dos grandes grupos, uno que denomina las capacidades políticas y otro las capacidades administrativas; en este sentido Lattuada y Nogueira (2011) retoman ese análisis para brindarle mayor profundidad a partir de la construcción de indicadores a

¹⁴ Es importante mencionar que en esta investigación entendemos a la política de defensa como política pública. Para ello recurrimos a los aportes teóricos brindados por Oszlak y O'Donnell (1981 y 1982), Lindblom (1992) y Aguilar Villanueva (1993).

cada uno de estos grupos con el objetivo de analizar, en su trabajo titulado “Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)”, las capacidades que posee el Estado para la gestión de las políticas públicas en el sector agropecuario y en qué medida los distintos paradigmas políticos modifican el sentido de las acciones gubernamentales. Lo que proponen los autores es la siguiente conceptualización¹⁵:

Cuadro 1. Conceptualización de las capacidades estatales

Capacidades Estatales	
Dimensión I	Dimensión II
Capacidades Administrativas ¹⁶	Capacidades Políticas ¹⁷
Indicador 1.1. (macro) Rol del Estado, refiere a la posición del Estado en determinados contextos que marca el carácter de sus intervenciones	Indicador 2.1. (macro) Plan estratégico/ leyes marco, que suponen la toma de posición y participación de distintos actores del plano estatal.
Indicador 1.2. (micro) Agencias estatales, asignación presupuestaria, recursos materiales	Indicador 2.2. (micro) Mecanismos de coordinación político-institucional ¹⁸ entre los

¹⁵ Para más información sobre la caracterización de capacidades estatales propuesta por los autores Lattuada y Nogueira consultar: <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/estudios-rurales/article/view/637>

¹⁶ Lattuada y Nogueira (2011) entienden como capacidades administrativas a los cuadros técnico-burocrático con los que cuenta el Estado para llevar adelante su gestión, entiende al Estado como un aparato y se lo observa puertas adentro. Pero este grupo de capacidades se plantea insuficiente para dar respuesta a la complejidad del Estado ya que carece de otra capacidad vinculada con la sociedad, es decir, la forma en la que da respuesta a las demandas. Es aquí donde aparecen las capacidades políticas.

¹⁷ Las capacidades políticas son las capacidades de los gobernantes de problematizar las demandas de la sociedad, es decir, es la capacidad de los gobernantes de recibir las demandas de los grupos mayoritarios de la población y tomar decisiones que representen y expresen esos intereses (Lattuada y Nogueira, 2011 y Repetto, 2004).

¹⁸ Para este indicador propuesto por los autores Lattuada y Nogueira (2011) hemos tenido que modificarlo ya que nuestro tema de interés que son las políticas de defensa, la articulación político-institucional se ve restringida a un debate inter o intra entre los tres poderes del Estado Nacional (ejecutivo, legislativo y judicial) ya que no existe por la temática en cuestión debate entre los diferentes niveles del Estado (provincial, municipal) porque la defensa es solo competencia del gobierno nacional.

y humanos.	diferentes niveles del Estado.
Indicador 1.3. (micro) Normas y leyes del específicas en términos del sector que fueron sancionadas en el periodo.	Indicador 2.3. (micro) Mecanismos de coordinación pública con los diversos actores de la sociedad civil.

Fuente: Lattuada y Nogueira, 2011

3. Análisis comparativo de las capacidades estatales en ambos periodos.

En este apartado proponemos un análisis exploratorio y comparativo de las capacidades estatales en juego en los dos periodos de estudio: 1991-1996 y 2005-2010, utilizando las categorías que propone Lattuada y Nogueira (2011). Para finalmente establecer continuidades y rupturas en las capacidades estatales entre ambos períodos, destacando las condiciones existentes para la consolidación de capacidades que favorezcan la definición y ejecución de las políticas de defensa.

Cuadro 2. Cuadro comparativo de las capacidades estatales en materia de defensa de acuerdo al modelo de desarrollo

Dimensiones/ Indicadores		Modelo de Desarrollo Neoliberal 1991-1995	Modelo de Desarrollo Nacional-Popular 2005-2010
		Indicador 1.1	-Estado subordinado al mercado. Estado mínimo.
Dimensión I	Indicador 1.2	-Reducción de la estructura orgánico estructural del Ministerio. -Privatización del complejo industrial-militar - Recorte en el presupuesto.	-Ampliación de la estructura orgánico estructural del Ministerio. -Reestatización del complejo industrial-militar -Ligero aumento del

			presupuesto.
	Indicador 1.3	-Preponderancia de legislación en post de la agenda económica y de política exterior.	-Preponderancia de legislación en post del control civil.
Dimensión II	Indicador 2.1	-Falta de planificación estratégica sobre la jurisdicción.	-Armada de un corpus normativo que defina los lineamientos principales de la jurisdicción.
	Indicador 2.2	-Subordinación del Ministerio de Defensa a la política económica y a la política exterior y menor nivel de cooperación interministerial.	-Rol principal del Ministerio de Defensa y mayor nivel de cooperación interministerial.
	Indicador 2.3	-Poca intervención de los organismos de Derechos Humanos en el dictado de las políticas.	-Poca intervención de los organismos de Derechos Humanos en el dictado de las políticas.

Fuente: Elaboración propia.

Del **Indicador 1.1** podemos afirmar que la implementación de un modelo de desarrollo conlleva un cambio en el rol que toma el Estado. En el primer periodo (1991-1996) podemos observar que con el modelo neoliberal el rol que toma el Estado es un rol mínimo, subordinado al mercado (Bresser-Pereira, 2006; Ferrer, 2012; García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013 y Recalde, 2009). Con respecto al segundo periodo (2005-2010) la secuencia se repite, observamos un nuevo modelo de desarrollo esta vez nacional-popular que marca un cambio en el rol que adquiere el Estado, posicionándose en un actor

predominante en el manejo de la cosa pública. El Estado asume un rol estratégico con relación a la intervención, regulación e iniciativa, basada en medidas de carácter proteccionista, con una mayor distribución de las ganancias, preponderancia del mercado interno, de la economía doméstica e industrialización del país. En síntesis, el Estado es considerado el instrumento de acción colectiva por excelencia para promover estrategias de desarrollo (Bresser-Pereira, 2006; Schutte, 2013 y García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013).

El **Indicador 1.2** deviene de lo analizado en el Indicador 1.1 en tanto que el rol que adquiere el Estado conlleva a una nueva dinámica en la jurisdicción defensa. En el primer periodo (1991-1996) el Ministerio de Defensa pierde su capacidad de conducción de sus asuntos en pos de otros sectores del Estado como son el Ministerio de Economía y la Cancillería (Battaglino, 2013b). Estas carteras logran ser prioritarias en el marco de las políticas que llevaba adelante el gobierno de Carlos Menem para adecuar el Estado al modelo neoliberal. En cuanto a la subordinación a la política económica, el periodo se caracteriza por el congelamiento presupuestario (que llevó a un achicamiento de la estructura orgánica del Ministerio y a un proceso de desinversión de su capacidad material) acompañado de la privatización de todas las empresas del complejo militar-industrial (Frenkel, 2017 y Battaglino, 2013b)¹⁹. En cuanto a la agenda exterior, como hemos analizado, la política de alineamiento con los Estados Unidos, en el marco del Consenso de Washington, llevaron a que la Cancillería cobre un rol predominante en el manejo de la agenda de defensa. La participación en la Guerra del Golfo, la activa participación en las misiones de paz y la desactivación del Proyecto Misilístico Cóndor II fueron producto de la necesidad de insertarse internacionalmente y no producto de un

¹⁹ Aquí encontramos la sanción de una serie de Leyes y Decretos que posibilitaron por un lado, la privatización del complejo militar-industrial: Ley N° 24.045/91 declarando "sujetas a privatización" a una cantidad de empresas, sociedades y establecimientos del área del Ministerio de Defensa. Y por otro lado, la reorganización de la estructura orgánica del Ministerio de Defensa: Decreto N°1426/91, Decreto N° 652/92, Decreto N°1041/95, Decreto N° 558/96 y el Decreto N° 1277/96 dejando reducida la estructura orgánica del Ministerio de Defensa y provocando como señala Battaglino (2013a) el retroceso del control civil sobre las Fuerzas Armadas.

proceso de decisión estratégica propio de la jurisdicción defensa (Sain, 1997, Frenkel, 2017 y Diamint, 2014).

Por otra parte, el segundo período (2005-2010) sufre un proceso inverso con el fortalecimiento del rol de Estado; la jurisdicción defensa logra recobrar el rol principal en la elaboración de las políticas públicas para su sector (Battaglino, 2013a y 2013b). La estatización de las empresas del complejo militar-industrial entendiendo que estas son necesarias a los fines de lograr el desarrollo nacional, la reestructuración del Ministerio de Defensa con la ampliación de secretarías y direcciones para el mejor manejo de los asuntos de la jurisdicción, el aumento del presupuesto marca un fortalecimiento de sus capacidades estatales (Ministerio de Defensa, 2010)²⁰.

Con respecto al **Indicador 1.3** se puede observar que para el primer periodo (1991-1996) la mayor parte de las normas sancionadas tienen que ver con la necesidad de reestructuración del Estado en el marco del modelo de desarrollo neoliberal y de reducir al mínimo las capacidades del Ministerio de Defensa, entre ellas encontramos:

Política	Descripción
Decreto N° 995/91	Dispone que todos los elementos, partes y componentes del misil Cóndor II, en todas sus versiones y etapas de desarrollo, que existan a la fecha, serán desactivados, desmantelados, reconvertidos y/o inutilizados.
Decreto N° 899/91	Declárase "sujeta a privatización" el Área de Material Córdoba (ex Fábrica Militar de Aviones)

²⁰ Para este periodo encontramos la sanción de una serie de Leyes y Decretos que posibilitaron: a. el fortalecimiento de la estructura orgánica del Ministerio de Defensa: Decreto N° 788/07; b. la reestatización del complejo militar-industrial: Decreto N° 315/07 y la Ley N° 26.501/0. 9

Ley N° 24.045/91	Aprueba la privatización de 27 entidades que operaban en el ámbito del Ministerio de Defensa.
Decreto N° 2.281/91	Se autoriza al titular del Ministerio de Defensa a suscribir contrato de venta de acciones de los Talleres Navales Dársena Norte S.A.
Ley N° 23.985/91	Venta de inmuebles bajo administración de las Fuerzas Armadas.
Decreto N° 1871/90 ²¹	Participación Argentina en la Primera Guerra del Golfo Pérsico. Dispone la salida de naves de guerra argentinas hacia la región del Golfo, de acuerdo a la Resolución 661/90 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
Decreto N° 1426/91	Reorganización de la estructura orgánica del Ministerio de Defensa, se produce la primera reforma con el objeto de avanzar en la resolución del “estado de grave desorganización administrativa” imperante en la Administración Pública Nacional.
Ley N° 24.059/92	Ley de Seguridad Interior. Ratifica la distinción taxativa entre la Seguridad Interior y la Defensa Nacional que había establecido la ley N° 23.554/88.
Decreto N° 1144/92	Llámesse a Concurso-Subasta Público Nacional e Internacional, con base, para la transferencia del paquete accionario mayoritario de la Sociedad Nueva Siderurgia S.A.
Decreto N°	Deroga el Decreto N° 1426/91. Se aprueba nueva estructura organizativa del

²¹ Es importante señalar que la participación argentina en la denominada Guerra del Golfo tuvo lugar entre 1990 y 1991. Aunque la sanción del Decreto N° 1871 sea de 1990, año que excede el recorte temporal de esta investigación, nos parece pertinente su inclusión ya que los hechos se sucedieron hasta el año '91 cuando a través del Decreto N° 886 se dispone el regreso de las unidades navales destacadas en la región del Golfo Pérsico.

652/92	Ministerio de Defensa.
Ley N° 24.429/95	Se establece las condiciones generales del servicio de reclutamiento voluntario.
Decreto N° 460/95	Se autorizó el traspaso del patrimonio del astillero Domecq García a la Armada, e instruyó a la Fuerza a retirar de ese predio dos submarinos a medio construir y a vender las partes sobrantes. Esta norma había dado por concluido el plan de construcción de submarinos por razones presupuestarias vigente desde la década de 1970. (La Nación, 16/01/1996) ²² .
Decreto N° 1041/95	Deroga el Decreto N° 652/92. Y aprueba una nueva estructura organizativa para el Ministerio de Defensa.
Decreto N° 1116/96	Directiva para la Realización del Planeamiento Militar Conjunto ²³ La directiva tuvo como objetivo definir la “concepción estratégica” argentina y sentar las bases para la planificación jurisdiccional.
Decreto N° 464/96	Transferencia de la Dirección General de Fabricaciones Militares a la Jurisdicción del Ministerio de Economía.
Decreto N° 517/96	Fabricaciones Militares, establece las medidas para ajustar el funcionamiento del organismo a efectos de proceder a su privatización en cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto N° 464/96.

²² La Argentina abandonó la construcción de submarinos (16 de enero de 1996). *La Nación*. Recuperado el 02/03/2019 de: <https://www.lanacion.com.ar/171226-la-argentina-abandona-la-construccion-de-submarinos>

²³ El gobierno de Menem en pos de mostrar su interés por organizar la política de defensa presentó la Directiva para la Realización del Planeamiento Militar Conjunto a través del Decreto N° 1.116 de 1996. Esta se constituyó como la primera definición política en el área que realizaba el gobierno de Carlos Menem (Diamint, 2014).

Decreto N° 660/96	Estableció el traspaso orgánico de la Dirección Nacional de Defensa Civil y de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval de la órbita del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior (art 9).
Decreto N°558/96	Creación de la Unidad de Reforma y Modernización del Estado. El Decreto instó al Ministerio de Defensa a presentar, en un plazo de 30 días, un plan de adecuación de la estructura jurisdiccional
Decreto N° 1277/96	Se aprobó la estructura organizativa del Ministerio de Defensa solicitada en el Decreto N°558/96.

Fuente: Elaboración propia

Para el segundo período (2005-2010), aquí encontramos políticas orientadas fundamentalmente a fortalecer el control civil de la defensa y a organizar el sistema de defensa.

Política	Descripción
Decreto N° 727/06	Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional 18 años después de su sanción.
Decreto N°	Diagnóstico Comprensivo de la Situación Estratégica Nacional ²⁴ .

²⁴ El presidente de la Nación convocó, a través de este Decreto al Consejo de Defensa Nacional (CODENA), por primera vez desde que fuera sancionada la Ley de Defensa. El Diagnóstico Comprensivo de la Situación Estratégica Nacional, elaborada por el CODENA, sirvió de base para la elaboración de la Directiva sobre Organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Decreto 1691/2006).

1.168/06	
Decreto N° 1.169/06	Creación Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas ²⁵ .
Decreto N° 1.691/06	Directiva para la Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas ²⁶ .
Decreto N° 1079/06	Transfiere la Dirección General de Fabricaciones Militares del Ministerio de Economía y Producción al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Decreto N° 1648/06	Se crea la Dirección Nacional de Derechos Humanos dentro del Ministerio de Defensa.
Decreto N° 315/07	Permite al Estado estatizar el Astillero Tandonor
Decreto N°	Creación del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional ²⁷ .

²⁵ La creación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas tuvo como misión superar la división de las escuelas superiores por fuerza e implementar una reforma de la educación para imbuir la formación de oficiales de una cultura democrática al servicio de los intereses de la nación (Diamint, 2014).

²⁶ Estableció las pautas para estructurar la misión, concepción y modos de empleo del Instrumento Militar, así como una orientación para el diseño del mismo y para la selección de equipamiento.

²⁷ El Ciclo organiza y encuadra el proceso de definición estratégica de la Política de Defensa y la política militar derivada de ésta. Esta política permite la concatenación secuencial y actualización periódica de los documentos de planeamiento estratégico nacional, sectorial de Defensa, militar conjunto y militar específico, garantizando la coherencia estratégica a lo largo de las sucesivas intervenciones de los distintos actores del sistema.

1.729/07	
Decreto N° 788/07	Aprobación de la estructura organizativa de la Jurisdicción Defensa.
Decreto N°763/08	Creación del Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa "Manuel Belgrano"
Decreto N° 1.451/08	El Ministerio promovió una reforma de su orgánica a los fines de contar con una instancia política específicamente competente en temas de investigación y desarrollo.
Ley N° 26.394/08	Reforma Integral del Sistema de Justicia Militar. Se deroga el Código de Justicia Militar (Ley N° 14.029) y se crea el Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas y el Servicio de Justicia Conjunto.
Decreto N° 1.714/09	Directiva Política de la Defensa Nacional. Ordenó las apreciaciones estratégicas de nuestro país y la adecuación a las mismas de la estructura, funcionamiento y previsiones de las Fuerzas Armadas.
Ley N° 26.501/09	Compra de las acciones de la empresa Lockheed Martin Aircraft Argentina S. A. (Fábrica Argentina de Aviones).

Fuente: Elaboración propia

De todo analizado en esta **Dimensión I** se observa para el primer periodo (1991-1996) una disminución de las capacidades estatales (dentro de la jurisdicción defensa), en el marco de la receta neoliberal clásica que propuso: achicar el aparato estatal (vía privatizaciones y desregulaciones) y ampliar correlativamente la inserción del país en el mundo, a través de una economía abierta e integrada plenamente al mercado internacional (Thwaites Rey, 2008). En cuanto al segundo periodo (2005-2010) notamos un fortalecimiento de las

capacidades estatales en el marco de lo administrativo, ya que el Ministerio de Defensa logra un fortalecimiento de su estructura mediante la ampliación de sus secretarías y direcciones, la recuperación de las empresas militares y un ligero crecimiento presupuestario.

Indicador 2.1 Repetto (2004) señala que la falta de planificación del sector da cuenta del debilitamiento de las capacidades estatales. La falta de coordinación, eficacia y eficiencia produce un retroceso de las capacidades. Esto pudo observarse en el primer periodo (1991-1995), donde no encontramos una planificación integral para el sector, autores como Battaglino, (2013b), Canelo (2013), Anzellini (2017), Derghougassian (2012), Sain (1997), Diamint (2008, 2014) Poczynok (2014) entre otros, señalan que la política de defensa en sí misma no era una prioridad para la gestión de Carlos Menem y que la Defensa se convirtió en una jurisdicción carente de definiciones estratégicas²⁸. Pero lo que no podemos dejar de señalar es que tanto la sanción de la Ley de Seguridad Interior (Ley N° 24.059) y la Ley del Servicio Militar Voluntario (Ley N° 24.429) fueron leyes estructurales para la jurisdicción.

En el segundo período (2005-2010) se producen una serie de medidas con el objetivo de fortalecer el sistema de la defensa como son: la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional (Decreto N° 727/06), así como la aprobación de la Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Decreto N°1.691/06), la puesta en marcha del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (Decreto N°1.729/07) y el dictado de la primera Directiva de Política de Defensa Nacional (Decreto N° 1.714/09). Como señalan Canelo (2013), Derghougassian (2012) y Diamint (2014) a partir del 2005 se produce el fortalecimiento y la modernización de la política de defensa, que incluyó numerosos cambios organizativos, educativos, de género, doctrinarios y presupuestarios. Para

²⁸ Es importante mencionar que recién en el inicio de su segunda presidencia de Carlos Menem pos de mostrar su interés por organizar la política de defensa se presentó la Directiva para la Realización del Planeamiento Militar Conjunto a través del Decreto N° 1116 de 1996. Esta establecía un esbozo de política de defensa. Aunque no alcanzó para institucionalizar las políticas y redefinir el papel de las Fuerzas Armadas, al menos demostró que el Ministerio era algo más que un mediador entre el gobierno y los reclamos de los militares (Diamint, 2008:103).

Battaglino (2013b), como hemos señalado anteriormente, con la instauración del modelo nacional-popular se produjo la vuelta del Ministerio de Defensa a un rol de planificación estratégica sobre la jurisdicción.

Indicador 2.2 La coordinación político institucional en el primer periodo (1991-1996) fue muy poca. Como señala, entre otros, Rut Diamint (2014) “la política de defensa y la política militar del presidente Menem era una política de tinte personalista”. La autora menciona algunas características que apoyan esta afirmación. Por un lado, marca que, a diferencia de la administración alfonsinista, Menem no apeló a la juridicidad para limitar la autonomía militar sino a un juego político que buscaba generar dependencia personal; todo ello en el marco de la serie de indultos que tenían como finalidad lo que Menem consideraba la pacificación. Por otro lado, señala la falta de institucionalización del procedimiento de toma de decisiones en las cuestiones de defensa. El ministerio nunca logró superar el personalismo con el cual el mandatario resolvía los temas militares ni suplió esta falencia con una administración eficiente²⁹ (2014:169-170). Por lo tanto, la cooperación inter o intra ministerial no era una característica. Además, hay que tener en cuenta que las cuestiones de la jurisdicción estaban condicionadas por la agenda económica y la agenda de política exterior, por lo cual, las decisiones no eran de cooperación sino de imposición de decisiones. Autores como Garreta (2008) sostienen que en las cuestiones de envío de tropas al exterior la participación del Ministerio de Defensa fue nula. En la misma línea Diamint sostiene que Menem utilizó la política internacional para modelar los nuevos roles militares y decidió la participación argentina en la Guerra del Golfo, a donde envió dos naves. El ministerio de Relaciones Exteriores reemplazó al de Defensa en la definición de las políticas de seguridad internacional (2014:238). Por lo tanto, la cooperación inter ministerial no era una característica.

²⁹ Rut Diamint (2014) profundiza esta idea señalando que durante los diez años del gobierno menemista, los ministros de defensa no realizaron esfuerzos en pos de crear una carrera profesional que jerarquiza las funciones de defensa como parte del interés nacional, ni una burocracia entrenada para la conducción del instrumento militar.

La cuestión cambia en el segundo período (2005-2010). El Ministerio de Defensa logra entrelazar importantes mecanismos institucionales de cooperación y no solo subordinación como en el periodo anterior. Acá encontramos como uno de los ejes de coordinación más importante la vinculación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores. A tal efecto, se conformó una Secretaría de política internacional responsable de la coordinación interministerial con el Cancillería, entre las cuestiones a tratar se encuentran los asuntos vinculados a la Política Antártica y en la elaboración de la Directiva Política de la Defensa Nacional, ya que una vez elaborada por el Ministerio de Defensa, antes de ser suscripta por el presidente de la Nación, es revisada por la Cancillería (Ministerio de Defensa, 2010). Por otra parte, en el Libro Blanco de la Defensa (2010) se hace mención de una lista de convenios de cooperación que tiene en Ministerio de Defensa con universidades, centros de investigación, entre otros.

Indicador 2.3 En cuanto a la cooperación entre el Estado y los organismos de la sociedad civil hemos centrado el análisis fundamentalmente en la vinculación del Estado con los Organismos de Derechos Humanos. Para el primer periodo (1991-1996) esta relación se dió en el marco de tensiones, ya que la prioridad del gobierno de Carlos Menem era resolver la cuestión militar rápidamente y en el marco de sus propias reglas, que como mencionamos anteriormente eran de tinte personalista (Diamint, 2014). Dentro de los reclamos realizados, por los organismos de Derechos Humanos, algunos fueron cedidos como su participación en los ascensos de los oficiales y otros no tuvieron respuesta por parte del gobierno como los indultos a los genocidas que realizó Carlos Menem³⁰.

En cuanto a esta vinculación en el segundo período (2005-2010) podemos señalar que la participación de los Organismos de Derechos Humanos no es mayor al periodo anterior (1991-1996), solo que se da en un contexto de menos enfrentamiento con el gobierno, debido a la posición que tenían los presidentes Néstor y Cristina Kirchner con la cuestión de los Derechos Humanos. Este posicionamiento se pudo observar en varios momentos,

³⁰ La presidencia de Carlos Menem (1989-1999) comienza con la firma en octubre de 1989 de los indultos (Decretos N° 1002, 1003, 1004 y 1005) a todos los condenados y/o procesados militares, guerrilleros y participantes de los alzamientos militares de la década del '70 y los '80.

como ejemplo de ello, podemos mencionar que, cumpliéndose 28 años del último golpe de Estado, el jefe del Ejército Roberto Bendini, por pedido del presidente Kirchner descolgó de las paredes del Colegio Militar los retratos de Jorge Rafael Videla y Reynaldo Bignone, ex-presidentes de facto la última dictadura (1976-1983). Además, Kirchner ordenó la entrega de la sede de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), donde había funcionado el mayor centro clandestino de tortura de la dictadura, a los Organismos de Derechos Humanos, para convertir el predio en el Museo de la Memoria. Este primer acercamiento del presidente Kirchner se convirtió en un vínculo que se puede observar, ya más específicamente en el seno de la defensa, con la sanción de la Ley N° 26.394 de Reforma Integral del Sistema de Justicia Militar. Esta reforma era, como sostiene Diamint (2014), una deuda pendiente de la democracia y tuvo como objetivo la eliminación del fuero privado militar, la simplificación del derecho penal militar y la regulación del derecho disciplinario militar; modificación que ha sido impulsada desde la vuelta a la democracia en 1983 por los organismos de Derechos Humanos.

De todo analizado en esta **Dimensión II** se observa para el primer periodo (1991-1996) una disminución de las capacidades estatales, en el marco de su falta de planificación y control político sobre la conducción del sistema de defensa. A diferencia del segundo período (2005-2010) donde se ve una preponderancia del ministerio de defensa en el armado del sistema y en el fortalecimiento de la conducción civil. Con respecto específicamente a la cooperación institucional, para el segundo período (2005-2010) se observa un fortalecimiento de los acuerdos de cooperación; pero en cuanto a la cooperación societal podemos observar que no existen una diferencia entre ambos periodos.

4. Conclusión

Como conclusión final sostenemos que durante el primer periodo (1991-1996) existe una disminución de las capacidades estatales en cuanto que como define Repetto (2004), las capacidades estatales tienen que ver con los modos de hacer del Estado, es decir, las

posibilidades de acción del aparato estatal a través de las políticas públicas, sus planes y programas, y como pudimos observar, el Ministerio de Defensa pierde esa facultad al quedar relegado a la política económica y la política exterior. No así es lo que ocurre en el segundo período (2005-2010), donde el Ministerio de Defensa recobra la capacidad de producción de políticas, mediante la introducción de los temas de defensa en la agenda de gobierno, con especial énfasis en el fortalecimiento y el control civil, la recuperación de la industria para la defensa, el aumento del presupuesto y la planificación estratégica de la jurisdicción, lo que marcan un fortalecimiento de la capacidad estatal.

5. Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, L. (Comp.). Problemas Políticos y Agenda de Gobierno. México: Ed. Miguel A. Porrúa.
- BATTAGLINO, Jorge (2010), "La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable", en Murillo, María Victoria (comp.), *Discutir a Alfonsín*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- BATTAGLINO, Jorge (2012) Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo, en Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (coord.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba
- BATTAGLINO, Jorge (2013a) "La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político", en Revista SAAP, Vol. 7, N° 2, Buenos Aires.
- BATTAGLINO, Jorge (2013b) "Auge, caída y retorno de la defensa en la Argentina", en Revista Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 13, N° 1, enero-marzo Recuperado el 11/2015 en: www.fal.itam.mx
- BATTAGLINO, Jorge (2013c). "The Politics of Defense Revival in Argentina", en Defense & Security Analysis, Vol. 29, N° 1, marzo.
- BERNAZZA, C. Y LONGO, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del arte. En Revista Estado y Políticas Públicas N° 3, 107-130.

- BRESSER-PEREIRA, L (2006) El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional. En Revista EconomíaUNAM, Vol 4 N° 10, pp 7-29.
- BRESSER-PEREIRA, L (2007) Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. Revista Nueva Sociedad, N° 210, 110-125.
- CANELO, Paula (2013) ¿Qué hacer con las Fuerzas Armadas? Treinta años de "cuestión militar" en Argentina, en Observatorio Latinoamericano N° 12, Buenos Aires: UBA.
- DERGHOUGASSIAN, Khatchik (2012) "Evolución de la política de defensa", en Derghougassian, Khatchik; Larocca, Valeria; Merke, Federico; Tokatlian, Juan Gabriel; y Montenegro, Germán (2012) La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad global. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- DIAMINT, R. (2008) "La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina", en Nueva Sociedad, 13, 95-111
- DIAMINT, R. (2014) Sin Gloria. La política de defensa en la Argentina democrática. Ciudad de Buenos Aires: Eudeba.
- EISSA, Sergio (2010) Lo que el neoliberalismo se llevó. Reconstruyendo la política de defensa Argentina, Working Paper N° 40, Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- EISSA, Sergio (2013a) Redefiniendo la defensa: posicionamiento estratégico defensivo regional. Revista SAAP, Vol. 7, N° 1, 41-64.
- EISSA, Sergio (2013b). "Política exterior y política de defensa en argentina: dos caras de la misma moneda", en Perspectivas de Políticas Públicas, Año 3 N° 5, Lanús: Universidad Nacional de Lanús.
- EISSA, Sergio (2014), "La política de defensa como política pública. El caso argentino (2005-2010)", en Revista Brasileira de Estudos de Defesa, Volumen 1 Número 1. Brasilia: Asociación Brasileña de Estudios de Defensa (ABED).
- EISSA, Sergio (2015) ¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina 1983-2010. 1ª ed. Buenos Aires, Arte & Parte.

- EISSA, Sergio y FERRO ARIELLA, Paula (2015) La política de defensa argentina desde el retorno de la democracia. Una mirada presupuestaria. En Revista Científica de la Defensa Nacional. Disponible en: https://www.academia.edu/38023006/La_pol%C3%ADtica_de_defensa_argentina_desde_el_retorno_de_la_democracia._Una_mirada_presupuestaria
- FERRER, Aldo (2004) *La densidad nacional. El caso argentino*. En Colección Claves para Todos, Ed. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- FERRER, Aldo (2007) “Globalización, desarrollo y densidad nacional” en Vidal, Gregorio y Guillén Arturo (comp.) Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado (Buenos Aires: CLACSO)
- FERRER, Aldo (2012) La construcción del Estado neoliberal en la Argentina. En Revista de Trabajo N°8. Recuperado el 11/15 en http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2012n10_revistaDeTrabajo/2012n10_a04_aFerrer.pdf
- FERRER, Aldo (2016) El regreso del Neoliberalismo. En Revista Le Monde Diplomatic, N° 201.
- FRENKEL, Alejandro (2017) Argentina, entre el barrio y el patio trasero: política exterior y seguridad regional en la era neoliberal (1989-2001) (Tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (2015) El modelo de desarrollo con inclusión y su inserción en la multipolaridad. Agendas y geopolítica en conflicto. En Revista de Ciencias Sociales Segunda Época N° 28, pp. 159-177.
- GARCÍA DELGADO, Daniel y RUIZ DEL FERRIER, Cristina (2013) El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal. En Revista Estado y Políticas Públicas, N° 1, 64-81.
- GARCÍA DELGADO, Daniel y PEIRANO, M. (comps.) (2011), El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo, Buenos Aires, ciccus / Flacso.

- GARRETA, Jaime (2008) Nuevos desafíos para el diseño, ejecución y control de la política de defensa en Argentina, en Sepúlveda, Isidro y Alda, Sonia (eds.) (2008), La administración de la defensa en América Latina. Estudios comparados, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, et al (2006) Metodología de la investigación. México: Mc Graw-Hill Interamericana.
- LAGUADO DUCA, A (2012) Desarrollismo y neodesarrollismo. Un análisis político. Aportes para el debate, N° 30, 68-85.
- LATTUADA, M. y NOGUEIRA, M. E. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). Estudios Rurales Vol. 1, N° 1. Universidad Nacional de Quilmes.
- LINDBLOM, Charles. (1992) “La ciencia de salir del paso”, en Aguilar Villanueva (comp.), La hechura de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (1999) Libro Blanco de la Defensa. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- MINISTERIO DE DEFENSA, (2009) Modelo argentino de modernización del sistema de defensa. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2010) Libro Blanco de la Defensa. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- OSZLAK, O. y O’ DONNELL, G. (1981) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO.
- OSZLAK, O. y O’ DONNELL, G. (1982): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. En Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, Nro. 1, Caracas.

- OSZLAK, O. y O' DONNELL, G. (1984) "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en Oszlak, O. (comp.), Teoría de la burocracia estatal, Buenos Aires, Paidós.
- POCZYNOK, Iván (2013) "Reforma sin conducción. La dimensión estratégica de la política de defensa durante el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999)", X Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, julio de 2013.
- POCZYNOK, Iván (2014) La modernización militar en la encrucijada. Seguridad interior, política exterior y agenda económica: su impacto en la dimensión estratégica de la política de defensa y en el diseño de las Fuerzas Armadas argentinas (1989-1999) (Tesis de doctorado no publicada). Escuela de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Buenos Aires.
- RECALDE, Aritz (2009) Modelos de Desarrollo en la República Argentina. En Cuadernos de trabajo del Centro de Estudios Juan José Hernández Arregui.
- REPETTO, Fabián (2004) Capacidad estatal: requisitos para el mejoramiento de la política social en América Latina. INDES- Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo I-52.
- SAÍN, Marcelo (1997) "Vaivenes y eficacia de la política militar del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)", en Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Santiago de Chile: FLACSO.
- SAIN, Marcelo y BARBUTO, Valeria (2002) Las Fuerzas Armadas y su espacio en la vida democrática. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- SAÍN, Marcelo (2011) Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina, Buenos Aires: Prometeo.
- SCHUTTE, Giorgio (2013) Brasil: nuevo desarrollismo y petróleo de aguas profundas. En revista Nueva Sociedad N° 244.
- SCHEETZ, Thomas (1995) La necesaria reforma militar argentina. En Revista Nueva Sociedad N°138. Buenos Aires, pp. 132-141.
- SCHEETZ, Thomas (2011) Teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas. En

Documento de Trabajo N° 7, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires. pp 88.

- THWAITES REY, Mabel (2008) ¿Qué Estado tras el experimento neoliberal? En Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 41. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, pp. 33-56.
- THWAITES REY, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina? En OSAL, Año XI, N° 27, Buenos Aires: CLACSO.
- THWAITES REY, Mabel y OROVITZ SANMARTINO, Jorge (2018) Compromiso neo-desarrollista y autonomía estatal. La doble naturaleza del Estado kirchnerista. En: Gabriel Vommaro (editor) Estado, democracia y derechos en Argentina: controversias en torno a los años kirchneristas, UNGS-CLACSO, Buenos Aires.