

CUINAP | Argentina

Año 1 • **2020** | Cuadernos del INAP

Presupuesto y equipamiento en la política de defensa argentina (1983-2019)

Sergio Gabriel Eissa

22

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

Presupuesto y equipamiento en la política de defensa argentina (1983-2019)

Sergio Gabriel Eissa

22



Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Dr. Alejandro Miguel Estévez

Director Institucional del INAP

Índice

| | |
|---|-----------|
| Prólogo | 6 |
| Introducción | 10 |
| 1. Un interludio analítico. Acerca del Presupuesto | 18 |
| 2. El presupuesto de la política de defensa | 34 |
| 3. El armamento de las Fuerzas Armadas argentinas | 61 |
| Conclusiones | 73 |
| Referencias bibliográficas | 81 |

Prólogo

Desde la recuperación de la democracia en 1983, la política de defensa argentina conoció tres constantes. La primera es la falta de consenso para definir la Defensa Nacional y las agresiones externas. La segunda es que la Defensa Nacional no es una cuestión relevante en la agenda pública. La tercera es el hecho de que la política de defensa tampoco tuvo relevancia en la agenda de gobierno.

Entre 1989 y 2019, las capacidades militares de las Fuerzas Armadas se fueron deteriorando en forma gradual; mientras que el presupuesto en defensa nacional alcanzaba el 2,4 % del PBI al principio de ese período, en 2016 solo era del 0,9 %.

Como sostiene el Dr. Sergio Eissa, esto no implica únicamente una disminución del presupuesto, sino que se trata de una decisión que responde a diferentes factores y que no fue acompañada de una reestructuración y una modernización del Instrumento Militar a la nueva realidad internacional, regional y nacional.

Las sucesivas reformas al Instrumento Militar estuvieron influenciadas por modelos externos: se pasó del esquema de la Guerra Franco-Prusiana a los propuestos en la Primera y la Segunda Guerra Mundial, y luego a la Doctrina de Seguridad Nacional. Pero dichos cambios también reflejaron las percepciones de amenazas de la dirigencia política: las hipótesis de conflicto con Brasil o Chile y la hipótesis de conflicto interno.

Las iniciativas mencionadas no se limitaron a la compra de armamento, sino que se sometió el Instrumento Militar a una profunda adecuación en aspectos como su despliegue, organización, doctrina, adiestramiento y sistemas de armas. Pero desde que se alcanzó el control civil de las Fuerzas Armadas en 1990, no se hicieron modificaciones significativas. Se produjeron cambios o se incorporaron sistemas de armas que fueron paliativos para ajustar el Instrumento Militar a la realidad presupuestaria. A diferencia de las décadas precedentes, se adoptan las hipótesis de empleo de los Estados Unidos (narcotráfico, terrorismo, entre otros) lo que deja indefensa a la Argentina, por lo tanto, sin capacidad para brindar apoyo a la política exterior en temas como Malvinas, la Antártida y el Atlántico Sur. Para su estudio de la evolución del estado de los armamentos del Instrumento Militar, Sergio Eissa recurrió a fuentes públicas y reservadas, que confirman dos aspectos ya vislumbrados en análisis anteriores: que el Instrumento Militar argentino fue desarmado de manera unilateral y que la última reforma integral se realizó hace medio siglo.

El presente artículo, enfocado desde la Ciencia Política, especialmente desde las teorías de las políticas públicas y economía de gobierno, complementa y profundiza investigaciones anteriores y es un valioso aporte para el estudio de las políticas de defensa a partir de la investigación sobre la función del Estado Nacional en este tema.

Mg. Martín Bertone
Director General de Cooperación Internacional y Política Editorial
Universidad de la Defensa Nacional

Presupuesto y equipamiento en la política de defensa argentina (1983-2019)¹

Sergio Gabriel Eissa

Doctor en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), magíster en Ciencias Sociales mención en Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Docente-investigador en temáticas de defensa, seguridad (internacional y ciudadana) y política en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, en la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF), en la Facultad Regional de Buenos Aires de la Universidad Tecnológica Nacional, en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES) y en el Instituto Universitario de la Gendarmería Nacional (IUGNA).

Actualmente, es Director Nacional de Formación del Ministerio de Defensa.

Ha publicado libros y artículos en revistas especializadas.

¹ Este trabajo se publicó parcialmente en dos partes en Eissa, Sergio (2019). «¿Adiós a las armas? Una aproximación a la defensa nacional argentina (1963-2019) a partir de su política de armamentos», en *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, Año 4, N.º 7. Rosario: Universidad Nacional de Rosario (ISSN 2525-1112) y Eissa, Sergio y Ferro Ariella, Paula (2018). «La política de defensa argentina. Una mirada presupuestaria», en *Defensa Nacional. Revista Científica*, Año 1, N.º 1. Buenos Aires: Universidad de la Defensa Nacional (ISSN 2618-382X).

Resumen

El presente capítulo analiza conjuntamente la política presupuestaria de la defensa nacional y la de armamentos para aportar más elementos de análisis de la conclusión a la que han arribado muchos analistas, en cuanto al desarme unilateral de la Argentina. Para ello, el texto recurre a conceptos de análisis presupuestario, en tanto política pública, y a algunos conceptos sobre sistemas de armas, armamentos y ciclo de vida de ellos.

Palabras clave

Argentina, defensa nacional, Fuerzas Armadas, presupuesto, armas.

Abstract

This chapter jointly analyzes the budgetary policy of national defense and that of armaments to provide more elements of analysis of the conclusion that many researchers have reached regarding the unilateral disarmament of Argentina. For this, the text uses concepts of budgetary analysis, as public policy, and some concepts about weapons systems, armaments and life cycle of them.

Key words

Argentina, national defense, armed forces, budget, weapons.

Introducción

La política de defensa argentina ha estado atravesada por tres constantes² desde el retorno de la democracia en 1983. La primera es la puja en torno a la definición de «defensa nacional» en general, y sobre qué debe entenderse por «agresión externa» en particular. Por un lado, un sector de la comunidad epistémica³ de la defensa nacional logró que se plasmará el denominado «consenso básico» en tres leyes: la Ley 23554 de Defensa Nacional (1988, presidente Raúl Alfonsín, Unión Cívica Radical [UCR]), la Ley 24059 de Seguridad Interior (1992, presidente Carlos Menem, Frente Justicialista de Unidad Popular⁴) y la Ley 25520 de Inteligencia Nacional (2001, presidente Fernando de la Rúa, ALIANZA⁵) y su modificatoria de 2014 (presidenta Cristina Fernández de Kirchner, Frente Justicialista para la Victoria⁶). El acuerdo programático entre los dos más grandes partidos nacionales (PJ y UCR), junto con parte de la comunidad académica argentina, tiene como principios liminares la supresión de las hipótesis de conflicto con los países de la región, el gobierno civil de la política de la defensa y la separación orgánica y funcional de la defensa nacional y la seguridad interior (Eissa, 2013). Debe quedar claro que esta separación no es tajante en tanto que el Estado, en términos weberianos, no renuncia al máximo uso de la violencia que representa la utilización de las Fuerzas Armadas. Esta situación, prevista en el artículo 99 de la Constitución

2 En cuanto a los cambios y sus factores condicionantes de la política de defensa argentina entre 1983 y 2010, se sugiere ver Eissa (2015).

3 De acuerdo con Haas (1992), esta se evidencia cuando las interpretaciones compartidas conducen a un sentido de identificación y solidaridad dentro del grupo, pero así también, estos conducen a aversiones compartidas. Por su parte, Sabatier (1993) define la *coalición de apoyo* como grupos de instituciones públicas y privadas que comparten sistemas de creencias y trabajan como una coalición para lograr sus objetivos políticos.

4 Partido Justicialista (PJ), Partido Intransigente (PI), Partido Demócrata Cristiano (PDC), entre otros.

5 UCR, Frente Grande (FG), Frente País, Partido Socialista Popular, Partido Socialista Democrático y PDC.

6 PJ, PI, FG, Partido Comunista Congreso Extraordinario, partido Movimiento Nacional Alfonsinista-FORJA, entre otros.

Nacional, se encuentra reglamentada por los artículos 31 y 32 de la Ley 24059 de Seguridad Interior.

Por otro lado, resulta importante señalar que el consenso básico no es unánime entre la clase política y los académicos argentinos, y ha sido cuestionado durante la década de los noventa y, nuevamente, a partir de 2015. Esos cuestionamientos tienen tres argumentos centrales. En primer lugar, se sostiene que la ley de Defensa Nacional es «vieja», en tanto fue elaborada durante la Guerra Fría (1947-1991) y en respuesta a la constante intervención de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) en el sistema político argentino entre 1930 y 1983. En consecuencia, y en segundo lugar, argumentan que la ley debe adecuarse al escenario de la pos Guerra Fría para permitir al Poder Ejecutivo emplear las FF.AA. contra las mal llamadas «nuevas amenazas»⁷, especialmente el narcotráfico y el terrorismo. Por último, también argumentan que el Decreto 727/2006 se excedió en la interpretación de la definición de «agresión externa» del artículo 2º de la ley de Defensa Nacional⁸ (Eissa, 2018).

Una segunda constante es que la defensa nacional es una cuestión irrelevante en la agenda pública. Dicho de otra manera, no figura entre las prioridades de políticas públicas de los habitantes de la República Argentina⁹.

7 Para el análisis de las nuevas amenazas, sigo a Diego Gorgal (2004).

8 El expresidente Mauricio Macri aprobó el Decreto 683 del 23 de julio de 2018 que efectúa una reforma parcial al Decreto 727/2006. Dado que no afecta el objetivo central de este artículo, la norma presidencial y los cambios introducidos no serán analizados en esta oportunidad.

9 En cuanto a las encuestas de opinión, ver Mora y Araujo (2010), IPSOS-FLACSO (2010) y CARI (1998, 2002, 2006, 2010 y 2015). Es interesante señalar que aun en las encuestas realizadas por el CARI entre los líderes de opinión se refleja tanto la irrelevancia como la puja del debate reseñada por diversos autores.

En tercer lugar, la política de defensa también ha sido irrelevante en la agenda de gobierno¹⁰. Para indagar sobre este punto existen, al menos, dos caminos. Por un lado, se pueden estudiar los discursos de los presidentes de la Nación frente a las Asambleas Legislativas correspondientes a la inauguración de los períodos de sesiones ordinarias (Fraga, 2002) en particular, y el discurso político en general (Eissa, 2015). También, un instrumento relevante es la realización de encuestas entre los líderes políticos. Este es un trabajo pendiente, pese al esfuerzo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)¹¹. Por otro lado, se puede analizar la asignación y el gasto efectuado en materia presupuestaria (Eissa, 2015 y Eissa, 2017b), porque la información presupuestaria es «una herramienta central a la hora de definir una acción de gobierno» y muestra la orientación política que ha tenido el gasto del gobierno (Pesce *et al.*, 1999, p. 65), lo cual revela las prioridades gubernamentales, lo que convierte a ambos en un reflejo de la intención política (Follietti, 2004; Adams, 1992).

Desde que el 3 de diciembre de 1990, el presidente Carlos Menem (1989-1999) ordenó reprimir el cuarto levantamiento carapintada encabezado, en esta oportunidad, por el coronel Mohamed Alí Seineldín, se puede sostener, sin lugar a dudas, que se alcanzó el control civil de las Fuerzas Armadas (Eissa, 2015). Sin embargo, y desde entonces y hasta el fin del Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), las capacidades militares de las Fuerzas Armadas se han deteriorado gradualmente¹². Mientras que el presupuesto en defensa

10 En cuanto a que se entiende por agenda pública y agenda de gobierno, ver Eissa (2015).

11 Ver también cita 8.

12 En noviembre de 2019, el diputado y exministro de Defensa Agustín Rossi logró que la Cámara de Diputados le diera media sanción a la creación del Fondo Nacional de Defensa (FONDEF). Este diputado asumió nuevamente la responsabilidad de conducir la citada jurisdicción el 10 de diciembre de 2019.

nacional alcanzaba en 1989 el 2,4 % del PBI (Eissa y Ferro Ariella, 2018) hacia 2016 solo llegaba al 0,9 % (SIPRI, 2016).

No se trata solo de una disminución del presupuesto, sino que esta decisión, adoptada por varios motivos (Eissa y Ferro Ariella, 2018), no ha sido acompañada de una reestructuración y una modernización del Instrumento Militar a la nueva realidad internacional, regional y nacional, como ya resaltaba Ernesto López (1994) muy acertadamente hace casi veinticinco años.

En efecto, el Instrumento Militar de la defensa nacional ha sido sometido a cuatro procesos de reformas desde la consolidación del Estado Nacional en 1880. La inicial, que le dio forma a las Fuerzas Armadas nacionales, modernas y de masa, fue producto de la iniciativa del presidente Julio Roca (1880-1886 y 1898-1904) y sus ministros de Guerra Luis María Campos (1898-1899) y Pablo Riccheri (1900-1904) entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX. La segunda fue impulsada por el presidente Marcelo T. de Alvear (1922-1928) y su ministro de Guerra Agustín P. Justo (1922-1928). La tercera fue impulsada por el presidente Juan Domingo Perón (1946-1955) y se plasmó en la Ley 13234 de 1948 y en la posterior creación del Ministerio de Defensa en 1949 (Ley 13529 de 1949). La última reforma fue emprendida durante el Gobierno del presidente Arturo Humberto Illia (1963-1966) (Lafferriere y Soprano, 2015), primero en el Ejército, cuando era conducido por el teniente general Juan Carlos Onganía (1963-1965) y concluida durante la tercera presidencia de Juan Domingo Perón (1973-1975). A través del Decreto 956 del 28 de marzo de 1974, se aprobó el Plan Nacional de Construcciones Navales Militares que fue ratificado por la presidenta María Estela Martínez de Perón por el Decreto 768 del 5 de septiembre de 1974 (Urgente 24, 2010). En lo que respecta a la Fuerza Aérea Argentina, esta última reforma se plasmó por medio de los Decretos 10430/1965S, que

aprobó la compra de los aviones A4-B; 1710/1970S, que estaba referido al Contrato 70/III de compra de los Mirage III; 2705/1968S, 4026/1968S y 5273/1968S, que estaban relacionados con la compra de los aviones Hércules, entre otros¹³.

Todas estas reformas fueron exactamente eso: *reformas*, y estuvieron influenciadas por tendencias externas en cuanto a la configuración de las Fuerzas Armadas. Es decir, se partió de Fuerzas Armadas nacionales de masas, herederas de la Guerra Franco-Prusiana (1870-1871), pasando por el impacto de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), hasta llegar a la Doctrina de Seguridad Nacional (Ley 16970/1966)¹⁴, hija de la Guerra Fría (1947-1991). Pero también, el diseño estuvo influido por las percepciones de amenazas de la dirigencia política durante esos años. Por un lado, las hipótesis de conflicto con Chile y con Brasil, y, por el otro, la hipótesis de conflicto interno que fue mutando con el tiempo: la frontera con los pueblos originarios; los enemigos del Estado (radicales, socialistas, anarquistas, peronistas) y la Doctrina de Seguridad Nacional: el enemigo ideológico interno.

Todas estas iniciativas —nos gusten o no— no se limitaron a la compra de armamentos, sino que sometieron al Instrumento Militar a una

13 Decreto 2103 del 31 de octubre de 2012. Boletín Oficial de la República Argentina del 5 de noviembre de 2012. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?sessionid=170232F5540D0051B74AC9ED43FEA0AD?id=204243> [Fecha de consulta: 30/1/2019].

14 El primer antecedente fue el Plan CONINTES, elaborado por Juan Domingo Perón (1952-1955) e implementado por Arturo Frondizi (1958-1962) a través de los Decretos 2628/1960 y 2639/1960. El segundo antecedente fue el Decreto 6447/1963S sobre «Plan Militar General para la Defensa del Continente Americano Contra una Agresión del Bloque Comunista (P.M.G.D.C.A.)». Esto fue ampliado con el Decreto 1827/1968S «Plan Militar para la Defensa del Continente Americano contra la Subversión Interna Dirigida y Apoyada por el Comunismo Internacional como Forma de Agresión que no constituye Ataque Armado; Hipótesis 'A', Plan de Inteligencia, de la Junta Interamericana de Defensa». Ver Decreto 2103/2012 y también Rearte (2007).

profunda adecuación de la realidad internacional, regional y nacional¹⁵, y esos cambios involucraron su despliegue, organización, doctrina, adiestramiento y, por supuesto, los sistemas de armas.

Cabe destacar que estas reformas fueron posibles porque las Fuerzas Armadas fueron un actor principal del sistema político argentino entre 1880 y 1983 y porque la situación económica del país era totalmente diferente a la que heredó la democracia en 1983.

Pero desde que se alcanzó el control civil de las Fuerzas Armadas en 1990, ninguna iniciativa, ya sea la Ley 24948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas o los documentos elaborados en el marco de los planeamientos de la defensa nacional (1996-1999, y 2009-2011 y el iniciado en 2014¹⁶), fue implementada. Se produjeron cambios, se incorporaron sistema de armas que fueron parches, paliativos para ajustar el Instrumento Militar a una sola variable: la realidad presupuestaria¹⁷. Ni siquiera las enseñanzas de la Guerra de Malvinas (1982) lograron cristalizar —salvo en lo que refiere al accionar conjunto y muy incipientemente— en un diseño del

15 La última reforma iniciada en 1966 y culminada en 1976 se hizo sobre la base de la inserción de la Argentina en el bloque occidental durante la Guerra Fría (1947-1991) —ver cita anterior—, la Doctrina de Seguridad Nacional y su correlato en el Plan Cóndor, y las hipótesis de conflicto con Brasil y con Chile. El aparato represivo que llevó a cabo el Terrorismo de Estado a partir de 1976 se basó en el despliegue dispuesto por esa última reforma. Ver Montenegro (2007, p. 17); Eissa (2018) y Lafferriere y Soprano (2015).

16 El planeamiento iniciado en 2014 quedó trunco por decisión el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) y su ministro de Defensa Julio Martínez (2015-2017).

17 Hubo planes específicos de las Fuerzas. Por ejemplo, en los años ochenta, lograron rearmarse la Armada Argentina (fragatas MEKO y los submarinos alemanes) y el Ejército Argentino (TAM, fusiles, entre otros); la Fuerza Aérea Argentina invirtió mucho dinero en el Proyecto Cóndor y no se financió adecuadamente el Pampa. Entrevista reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018. En los años noventa, hubo planes específicos del Ejército que no lograron detener la degradación del Instrumento Militar. Ya en los años 2000, se destacan el Plan 2025 del Ejército y el Plan Jano del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, que fueron descartados por Nilda Garré cuando se empezó el segundo ciclo de planeamiento en 2007. Ver Eissa (2015); Soprano (2017); Entrevista reservada Fuente C (militar), Buenos Aires, 29 de noviembre de 2018 y 31 de enero de 2019, y elaboración propia a partir de datos provistos en entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

Instrumento Militar y en la incorporación de medios que se adecuaron al entorno estratégico de la Argentina. A diferencia de estas décadas precedentes, hacia fines de 2019, nos asomábamos a un abismo en donde se intentó adoptar las hipótesis de empleo de los Estados Unidos (narcotráfico, terrorismo, etc.), dejando a la Argentina indefensa y, en consecuencia, sin capacidad para brindar apoyo a la política exterior en temas tales como Malvinas, la Antártida y el Atlántico Sur.

Este texto se inscribe en los trabajos de análisis presupuestarios realizados con anterioridad por Ernesto López (1994); Miguel Pesce, Eduardo Estévez, Sergio Eissa y Analía Minteguiaga (1999); y, fundamentalmente, por Thomas Scheetz, Ariel Pfurr y Miguel Ansorena Gratacos (2015)¹⁸, entre otros. Respecto de estos últimos autores, este trabajo se diferencia en que nuestra propuesta se posiciona en el campo de la ciencia política, en especial, en las teorías de las políticas públicas y economía de gobierno y complementa el trabajo realizado por Miguel Pesce *et al.* (1999).

Además, abordaremos la problemática de los armamentos de las Fuerzas Armadas argentinas. Es decir, se propone estudiar la evolución del estado de los armamentos del Instrumento Militar. Si el presupuesto, leído a partir de las Cuentas de Inversión (lo realmente gastado, a diferencia del presupuesto) en el caso argentino, nos permite analizar cuál ha sido la intención del gobierno respecto a la defensa nacional, una lectura más profunda nos muestra que el escaso presupuesto se destina en casi un 90 % para el año 2019 para sueldos y pensiones y el resto para funcionamiento, operaciones/adiestramiento y equipamiento (Eissa y Ferro Ariella, 2018). Sin embargo, lo que no

¹⁸ Thomas Scheetz publicó numerosos artículos sobre el tema del presupuesto de la defensa nacional. Citamos el libro en el que plasma el trabajo de muchos años.

nos dice esa información es qué tipo de equipamiento se ha adquirido, de qué origen es y cuál es su estado.

A los efectos de encarar este trabajo, recurrimos a fuentes públicas y reservadas, que reflejan lo que otros analistas ya han advertido: 1) el desarme argentino y 2) que la última reforma integral se realizó entre fines de los años sesenta y principios de los años setenta. Tercero, se observa un cambio y una continuidad a partir del Gobierno de Mauricio Macri: se sigue incorporando armamento a modo de parches y no como resultado de una planificación y una reforma profunda, y un intento —frustrado— de diseñar unas Fuerzas Armadas hacia un modelo más enfocado en las amenazas transnacionales, una especie de Guardia Nacional. Este modelo es consistente con la visión de las políticas neoliberales implementadas en la Argentina entre 1991 y 2001 y entre 2015 y 2019.

En la primera parte del artículo, se revisan algunos conceptos presupuestarios y los Sistemas de Armas para entender la situación de los armamentos en las Fuerzas Armadas de la Argentina. En la segunda, reflejamos algunos datos presupuestarios globales, el gasto por función y objeto (equipamiento y sueldos), así como la evolución del personal. En la tercera, analizamos de lleno la situación de los armamentos de las Fuerzas Armadas argentinas. Para ello, se toma una serie larga de tiempo para poder tener un mejor parámetro sobre su evolución. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

Considero también como politólogo dedicado a investigar los temas de defensa que tenemos un déficit muy importante en la lectura del presupuesto y en, más que los tipos de sistemas de armas, cómo los armamentos contribuyen a las capacidades de una política de defensa. Por ello, se espera que este CUINAP sea también un aporte para solucionar este déficit.

1

Un interludio analítico. Acerca del Presupuesto¹⁹

1.1. Ciclo presupuestario y de políticas públicas

El proceso de presupuestación estatal está indisolublemente vinculado al ciclo de política pública (Eissa, 2015). Una vez elegido un curso de acción, la política pública es elaborada, se le asigna un presupuesto y se implementa, lo cual supone el desarrollo de las acciones pertinentes hasta la evaluación relacionada con su resultado.

En términos presupuestarios, ello implica identificar la política (¿cómo se resolverá un problema público/necesidad?), dimensionar la acción (¿cuánto se hará?), asignarle recursos (¿cuál es el costo de la acción?), realizar el seguimiento de su ejecución en términos reales y financieros (¿cómo se está llevando a cabo la implementación: relación entre lo que se hace y lo que cuesta?) y efectuar la evaluación (rendición de cuenta físico-financiera: ¿cuánto se hizo, cómo se hizo y cuántos recursos se aplicaron de acuerdo a lo planificado?).

En síntesis, puede decirse que la política presupuestaria y la gestión pública tienen una amplia zona de identificación o intersección, en

¹⁹ Salvo donde se indica, seguimos el trabajo inédito de Ferro Ariella y Eissa (2008).

tanto el ciclo presupuestario constituye una planificación de la acción, necesaria e ineludible, para generar una gestión que logre los resultados que se han propuesto. En general, suele mencionarse la necesidad de la planificación en función de mejorar no solo la eficacia de la política pública, sino también la eficiencia y economía.

Puede comprenderse el presupuesto como la expresión de las políticas públicas que un gobierno desarrolla, el cual permite aprehender, además, el sentido político de la acción gubernamental.

Por lo tanto, se asume el carácter político y no estrictamente financiero del presupuesto. Este es el articulador de las políticas y coincide con el primer año de una planificación plurianual. Esta proyección plurianual no implica una rigidez respecto de las políticas a seguir, sino la visión de mediano plazo y la posibilidad de introducir las modificaciones necesarias para un período próximo, como consecuencia de los avances logrados u obstáculos vislumbrados en el primer ejercicio.

Mientras que el presupuesto tuvo su origen en la necesidad del control contable por parte del legislativo, el planeamiento surgió como la necesidad de pensar racional y organizadamente la acción de gobierno para determinar los objetivos, los instrumentos para alcanzarlos y los insumos necesarios para activarlos. En general, el planeamiento se considera como un curso de acción proyectado, como un medio para alcanzar un fin, como un proceso para alcanzar una decisión racional, como una manera de utilizar económica, eficaz y eficientemente los recursos disponibles.

De esta manera, plan y presupuesto son facetas del mismo proceso. Por ello, presupuestar sin planear se acerca a la improvisación y deja de ser

un plan de acción. A su vez, planear sin tener en cuenta las restricciones económico-financieras ni asignarle recursos a la política pública tiene poco valor funcional y se convierte en un mero ejercicio «teórico». Cada parte debe disciplinar a la otra y el producto final debería llevar, idealmente, la impronta de ambas. Esta desconexión entre cada una de sus facetas ha sido uno de los problemas de la política de defensa en la Argentina: la improvisación y los planes sin presupuesto.

Por su parte, el presupuesto debe cumplir condiciones y criterios a fin de evitar arbitrariedades, facilitar la toma de decisiones en función de información confiable respecto de la manera en que las políticas responden a los problemas públicos y permiten evaluar sus resultados.

Esta forma de pensar el proceso presupuestario admite convertirlo en un sistema de información, y su uso facilita vincular los diferentes momentos del ciclo de políticas públicas y la asignación de recursos. Asimismo, la vinculación de los diferentes ciclos presupuestarios a través del sistema de información sirve para analizar las tendencias de corto plazo, si se circunscribe a un solo ciclo presupuestario —coincide con el año fiscal— o de mediano y largo plazo —si se toman N ciclos—. El carácter de ese análisis dependerá del tipo de información que se utilice en la realización del presupuesto. En la medida en que ciertas variables no se explicitan en la estructura presupuestaria, no puede haber problematización de la acción pública y de su evaluación. Para ello, el presupuesto debe registrar no solo variables financieras, sino también físicas. Si esa información se encuentra registrada detalladamente, posibilita el diagnóstico, el seguimiento-evaluación y el control de la política pública. Para que ello suceda, es necesario crear la rutina, la institucionalización y la instrumentación de un registro del *ex ante* (programado) y del *ex post* (ejecutado o realizado) de dichas variables.

La introducción de estos datos da lugar a la generación de una nueva cultura de las organizaciones públicas, que posibilita la evaluación integral de las políticas y en la que la evaluación es tomada como necesaria y parte del proceso, y sin la cual la eficacia del ciclo siguiente se verá reducida. Además, la consideración de esas variables habilita la realización de un control diferente por parte de los organismos de control interno y externo.

Esta situación es fundamental, ya que lo habitual en el ámbito de la administración pública argentina ha sido diluir las responsabilidades, lo que impide el mejoramiento y eficacia de la acción pública y crea el espacio de encubrimiento que potencia la corrupción. Asimismo, al considerarse lo programado (*ex ante*) y determinarse lo ejecutado, de acuerdo a las variables físicas y financieras, las agencias públicas ven restringida la posibilidad de mantener o expandir sus recursos de forma incremental, situación característica y tradicional en el marco de la supervivencia de la burocracia.

En tanto todas las decisiones sobre las políticas tienen incidencia presupuestaria, ellas concluyen en efectos expansivos que pueden ser superiores, en la medida en que no se transite por la vía de la reasignación de recursos, determinada según el diagnóstico, la evaluación de desvíos, la explicación de la causa de estos y la asignación de responsabilidades. Promover la asignación a través de este proceso de naturaleza microeconómica implica que puede realizarse mejor el control de las variables macroeconómicas.

Finalmente, entender la idea de ciclo presupuestario—y del presupuesto en sí como un sistema de información con las características mencionadas—refuerza el proceso democrático. La información presentada de tal forma

ayuda a una mejor evaluación de la gestión de gobierno por parte de los ciudadanos, así como a ser partícipe del control a través de los canales institucionales de participación que se habiliten.

1.2. Etapas del gasto

Los conceptos que aquí se exponen son aplicables principalmente al funcionamiento de la administración financiera de la Administración Pública Nacional y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es posible que, en muchas provincias y municipios, no exista familiaridad con ella por estar sujetas fundamentalmente a otros principios relacionados más con los aspectos contables tradicionales que con los principios de administración financiera o presupuestaria extendidos en el ámbito de la administración nacional.

La consideración de estos conceptos es importante desde el punto de vista de la gestión, ya que la implementación de una política no solo depende de la capacidad de llevar adelante los objetivos sustantivos y finales propuestos en ella, sino también están sujetos a la capacidad del funcionariado de realizar en tiempo y forma los requisitos impuestos por las instituciones para dar cuenta del proceso presupuestario. Este conocimiento, lejos de ser una traba al funcionamiento de las distintas agencias y las prestaciones que ellas brindan, es una herramienta con gran potencialidad desde el punto de vista de la planificación presupuestaria.

Por consiguiente, el conocimiento de los distintos momentos que atraviesa el gasto en la administración pública es una condición más para la correcta y eficiente ejecución de una política pública.

Los momentos del gasto están referidos a las distintas etapas que siguen las transacciones realizadas en el ámbito del Estado para poder producir los bienes y servicios públicos que este presta. Ellos dan cuenta del diferente «nivel de realización efectiva» que ellas tendrán. A su vez, en términos generales, tener en cuenta estos diferentes momentos ayuda a planificar y programar con distintos horizontes temporales la acción gubernamental, particularmente en lo que hace a la administración financiera, y hace, asimismo, más ágil la reprogramación presupuestaria, cuando ello resulta necesario.

Los momentos del gasto se conocen como compromiso, devengado y pagado. Cada gasto a realizar debe pasar por cada una de estas etapas. Por su parte, cada rubro del gasto tiene su manera particular de comprometerse, devengarse y pagarse; es decir, cada transacción atraviesa de manera distinta, de acuerdo a su especificidad, cada uno de esos momentos.

El *compromiso* es el acto que da origen a una obligación de pagar una suma determinada de dinero, en virtud del cual los créditos presupuestarios se destinan definitivamente a la realización de aportes, subsidios, transferencias o gastos para la ejecución de obras, adquisición de bienes, remuneraciones o contratación de servicios (Mecon, s.f.).

El gasto *devengado* implica el surgimiento de una obligación de pago por la recepción de conformidad de bienes o servicios públicos oportunamente contratados o por haberse cumplido los requisitos administrativos para los casos de gastos sin contraprestación (Mecon, s.f.). La etapa del devengado es la única adecuada para medir el avance financiero en la ejecución del presupuesto y, por lo tanto, es el momento del gasto que

posibilita la vinculación con los avances físicos, tanto en términos de producción como de adquisición de recursos reales (Mecon, s.f.).

El gasto *pagado* se refiere al registro del pago que debe efectuarse en la fecha en que se ponga a disposición el cheque, se formalice la transferencia o se materialice el pago por entrega de efectivo u otros valores (Mecon, s.f.).

El último momento es el de la *evaluación* y el *seguimiento*, que sirven para:

- identificar los problemas de la gestión y buscar las herramientas que permitan resolverlos o mitigarlos;
- convertir en un producto necesario de la programación del siguiente ciclo presupuestario;
- rever las prioridades presupuestarias;
- evaluar la implementación de cada uno de los servicios públicos;
- evaluar el desempeño de la gestión global del gobierno.

1.3. Clasificadores del gasto²⁰

Es común escuchar diferentes análisis sobre el gasto en distintas áreas del gobierno. Salvo algunas excepciones, esos estudios reflejan un desconocimiento de los distintos clasificadores del gasto que podemos encontrar en el presupuesto. Ese desconocimiento lleva a confundir, por ejemplo, el gasto del «Ministerio de Defensa» con el «Gasto de Defensa». Cada clasificador permite un acercamiento distinto a la estructura del gasto. El abordaje del presupuesto a través de cada uno

²⁰ Solo se señalan los utilizados en este trabajo.

de ellos no excluye a los otros, dado que se complementan y enriquecen la información que se quiere analizar.

Los clasificadores más utilizados son:

a) Por Objeto del Gasto

Es conocida como clasificación por inciso y estos son:

Inciso 1: Gastos en personal

Inciso 2: Bienes de consumo

Inciso 3: Servicios no personales

Inciso 4: Bienes de uso

Inciso 5: Transferencias

Cabe destacar que este clasificador solamente muestra lo que compra el Estado, pero, por sí solo, no dice nada acerca de qué se hace y cómo se impacta con la acción gubernamental en las necesidades insatisfechas o problemas públicos a tratar.

Esta aclaración no resta importancia a la necesidad del clasificador, sino que lo coloca en el marco conceptual que se ha venido desarrollando. Por consiguiente, desde el punto de vista de este análisis presupuestario, un ejercicio válido sería ver la congruencia entre la prestación de determinado servicio público y lo que el Estado “compra» para garantizar su producción. Por ejemplo, si se sostiene que se van a fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas, pero la mayor proporción del gasto está concentrado en el Inciso 1, existe una incongruencia entre la formulación de la política de defensa, en este caso, y su ejecución.

b) Finalidad y Función

La clasificación funcional permite discriminar el accionar del gobierno de acuerdo al destino que tiene cada uno de los servicios públicos. Con los gastos así identificados, es posible determinar las asignaciones de recursos a cada uno de los objetivos generales e instrumentos que se emplean para alcanzarlos.

En esta clasificación se puede:

- identificar el gasto destinado a cada una de las políticas públicas;
- realizar la agregación del accionar del Estado según el destino del gasto público;
- obtener la consolidación de los servicios públicos de acuerdo a la función que cumplen;
- construir un instrumento útil para la toma de decisiones;
- analizar el destino de los gastos en funciones determinadas;
- agregar el presupuesto por programas.

Se trata de un instrumento que favorece el análisis del gasto para estudios económicos y sociales. Por ejemplo, el gasto en la función de educación agrega el gasto en educación que realiza todo el Estado, lo cual no coincide con el gasto del Ministerio de Educación (clasificación institucional).

c) Categoría Programática

Esta clasificación implica la asignación de recursos a cada una de las categorías programáticas del presupuesto (programa, proyecto, actividad y obra). Por ejemplo, el gasto en la «actividad central» suele involucrar los gastos de tipo administrativo de una jurisdicción. Si estos fueran mayores a los programas de «alistamiento operacional», en el

caso de la jurisdicción Ministerio de Defensa, estarían diciendo que se prioriza el gasto administrativo por sobre el operacional.

d) Clasificación Institucional

Este clasificador ordena las transacciones públicas de acuerdo a la estructura organizativa del sector público y refleja las instituciones y áreas responsables a las que se asignan los créditos y recursos presupuestarios y, consecuentemente, las que llevarán adelante su ejecución. Asimismo, permite distinguir los diferentes niveles institucionales encargados de la toma de decisiones, con respecto a la obtención de ingresos y a la realización de gastos.

1.4. Acerca de los sistemas de armas

Un sistema de armas no refleja por sí solo la capacidad operativa del Instrumento Militar. Una capacidad militar se integra por Medios Materiales (Sistemas de Armas), Inteligencia, Recursos Humanos, Infraestructura, Logística, Adiestramiento, Doctrina y Organización, los cuales forman el acrónimo MIRILADO. Si bien esta nomenclatura fue creada en la Argentina, en el marco del Segundo Ciclo de Planeamiento (2009-2011)²¹ que, por primera vez en la historia, utilizó la metodología de planeamiento por capacidades militares, no se limita a esta última, sino que puede ser adaptada a otros tipos de planificación utilizados en el país: por hipótesis de conflicto y, la que estuvo vigente entre 2015 y 2019²², por escenarios.

21 El primer ciclo de planeamiento, utilizando la metodología por escenarios, se efectuó entre 1996 y 1999, y se plasmó en la DEMIL 1999.

22 Cabe resaltar que, pese a que el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) aprobó la Directiva de Política de Defensa 2018, el Ciclo de Planeamiento quedó estancado en el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, por falta de iniciativa política, que solo logró aprobar la AREMIL 2018 y la DEMIL 2018.

Para poder producir un efecto militar (OBE-Operaciones Basadas en Efecto) frente a un agresor genérico definido por el planeamiento, un Instrumento Militar debe contar con capacidades militares. En el caso argentino, las capacidades que se habían definido eran: a) Comando y Control, b) Vigilancia y Reconocimiento, c) Transporte, d) Logística, e) Operaciones de combate propiamente dichas, y f) Otras. Cada una de estas capacidades solo está disponible al ciento por ciento si cada uno de los componentes del acrónimo del MIRILADO está en las mismas condiciones. En otras palabras, seis variables intervienen para que podamos saber si el Instrumento Militar se encuentra en un estado operativo, limitado o crítico.

Por lo tanto, el estudio del estado de los armamentos nos brinda solo un indicio, *ceteris paribus*, de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas, porque un Sistema de Armas se concibe de la siguiente manera (veamos el ejemplo de un avión de combate)²³:

- La plataforma (el avión);
- Los armamentos que esa plataforma pueda lanzar;
- La aviónica, los sistemas de abordaje que reducen la carga de trabajo de los tripulantes y sirven para controlar la navegación, los lanzamientos de armas, la adquisición de blancos, etc.;
- El sistema de guerra electrónica, que trabaja en forma automática y que puede ser pasivo, activo o ambos.
- El operador, llamado comúnmente el piloto, que pueden ser uno, dos o más, e incluye las capacidades para operar el sistema (aptitud de combate en diferentes niveles de *expertise*, alcanzados a partir de la experiencia y horas de adiestramiento de calidad)

23 Entrevista reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018, y entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

que conlleva el conocimiento integral de la doctrina de empleo y operación del sistema, y la doctrina de operación con otros sistemas con los que comparta adiestramiento e interoperabilidad (de allí la importancia de los ejercicios conjuntos).

Entonces, si un país incorpora en 2020 aviones de Quinta Generación, estos no brindarán la capacidad de defensa aérea directa o interdicción o bombardeo en tanto la tripulación (R en el MIRILADO) esté adiestrada (A en el MIRILADO), por ejemplo. Este ciclo suele demorar cinco años si el nuevo sistema de armas se solapa con el viejo y mucho más tiempo si no se contaba previamente con esa capacidad y/o si cambia la nacionalidad del proveedor. Es decir que dicho sistema de armas estaría operativo en el 2025. No obstante, podemos afirmar que si no se posee el medio, no existe la capacidad. En consecuencia, consideraremos que la situación del medio nos brinda una aproximación bastante acertada sobre si el Instrumento Militar tiene determinadas capacidades para realizar o no operaciones militares²⁴.

A los efectos de este trabajo se han analizado los siguientes medios mayores adquiridos, modernizados o fabricados por la Argentina entre 1963 y 2019. Entendemos por sistemas mayores (CEED, 2014, p. 43):

«1. Sistemas de armas: comprende la adquisición y modernización de equipamiento militar destinado a la Defensa, tales como carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aviones y helicópteros de combate, naves de guerra, misiles y lanzamisiles».

24 El medio material es el punto de partida (...), sin medios materiales en estado óptimo de operación, no es posible tener capacidades. Al medio le sumamos todo lo demás: recursos humanos que conforman una organización eficiente, adiestrados según el empleo doctrinario previsto, adecuado sostén logístico, etc. Muchas veces se discute que es primero: ¿los medios o la doctrina de empleo?, ¿compro medios y después veo cómo los empleo o defino empleo y después adquiero medios? Debe existir un *feedback*». Entrevista reservada Fuente C (militar), Buenos Aires, 29 de noviembre de 2018 y 31 de enero de 2019.

Cuadro 1. Armamentos analizados

| Año | Denominación | País de Origen | Año | Denominación | País de Origen |
|------|-------------------|----------------|------|-------------------|----------------|
| 1967 | Aermacchi MB-326 | Italia | 2008 | LR-35E ELINT | EE.UU./Fra |
| 1978 | Agusta A109A | Italia | 1968 | M113A1 | EE.UU. |
| 1998 | A-4AR | EE.UU. | 1982 | MEKO M140 | Alemania |
| 1964 | A-4B (A-4P) | EE.UU. | 1979 | MEKO M360H2 | Alemania |
| 1975 | A-4C | EE.UU. | 1953 | Martin PBM-5 | EE.UU. |
| 1971 | A-4Q | EE.UU. | 2009 | Mi-171E | Rusia |
| 1978 | Fragata A69 | Francia | 1982 | M-IIICJ | Francia |
| 1969 | AMX-13 | Francia | 1972 | M-IIIIEA/DA | Francia |
| 1983 | AS332B Super Puma | Francia | 1970 | Canberra MK62 | RUGB |
| 1996 | AS555 Fennec | Francia | 1958 | MS-760 Paris | Francia |
| 1974 | Boeing 707 | EE.UU. | 1982 | M-5 A | Francia |
| 1986 | Boeing 707 SIGINT | EE.UU. | 2014 | Neftegaz | Rusia |
| 2001 | B-1 Patagonia | Francia | 1993 | Mohawk OV1D | EE.UU. |
| 1982 | B-1 Bahía Paraíso | Argentina | 1978 | AML H90 Panhard | Francia |
| 1952 | B-18 Pta. Médanos | RUGB | 1958 | P-2 V5 Neptune | EE.UU. |
| 1975 | B200 | EE.UU. | 1998 | P-3B Orión | EE.UU. |
| 1993 | B200M Cormorán | Argentina | 2010 | Perforadora | EE.UU. |
| 2010 | Bell-206 | EE.UU. | 1978 | Q-20 Pto. Deseado | Argentina |
| 1978 | Bell 212 | EE.UU. | 1953 | Q-4 San Martín | Alemania |
| 2012 | Bell 412 | EE.UU. | 1969 | Q-42 | Argentina |
| 1958 | B-45 Mentor | EE.UU. | 1969 | Q-43 C. de Lasala | EE.UU. |
| 1972 | Bendix BPS-1000 | EE.UU. | 1978 | Q-5 Irizar | Finlandia |
| 1993 | C-130B | EE.UU. | 1981 | Roland AA | Francia |
| 1968 | C-130H | EE.UU. | 1983 | Roland II AA | Francia |
| 1994 | Casa C212 | España | 1993 | S-2ET | Israel |

| | | | | | |
|------|--------------------|-----------|------|-------------------|------------|
| 2014 | Cessna 208 | EE.UU. | 2008 | Saab 340 | Suecia |
| 1979 | CH-47C Chinook | EE.UU. | 1987 | AS-61D Sea King | Italia |
| 2014 | Cessna Citation | EE.UU. | 1978 | SA330L Puma | Francia |
| 1978 | Lancha Dabur | Israel | 1952 | SCR-588B | RUGB |
| 1978 | M-5F Dagger/Finger | Israel | 2019 | SEM 5 | Francia |
| 1969 | DHC-6 | Canadá | 1972 | SH-3D Sea King | EE.UU. |
| 1989 | EMB-312 | Brasil | 1946 | Sherman M4 | EE.UU. |
| 1956 | F-4U Corsair | EE.UU. | 1976 | Sherman Repot. | Argentina |
| 1966 | Fokker F.27 | Holanda | 1981 | Skyward AA | Suiza |
| 1975 | Fokker F.28 | Holanda | 1947 | Sotoyomo | EE.UU. |
| 1959 | F-86F30 Sabre | EE.UU. | 1978 | SuE | Francia |
| 1957 | F-9F Panther | EE.UU. | 1971 | Summer | EE.UU. |
| 1961 | Fletcher | EE.UU. | 1982 | TAM | Argentina |
| 2013 | G-120TP | Alemania | 2018 | T-6C Texan II | EE.UU. |
| 1978 | G-222 | Italia | 2016 | Tecnam P2002JR | Italia |
| 1946 | Gloster Meteor | RUGB | 1967 | Tigercat | RUGB |
| 2019 | Clase Gowind | Francia | 1977 | Tipo 42 D1 | RUGB |
| 1969 | Hughes 500 | EE.UU. | 1999 | Tipo 42 B52 | Chile/Arg. |
| 2008 | HUEY II | Argentina | 1984 | TR1700 | Alemania |
| 1973 | IA-50 Guaraní | Argentina | 1978 | T-34C1 | EE.UU. |
| 1974 | IA-58 Pucará | Argentina | 1974 | U209 | Alemania |
| 1989 | IA-63 Pampa | Argentina | 1980 | UH-12T | EE.UU. |
| 2020 | KC-390 | Brasil | 1970 | UH1H | EEUU |
| 1983 | L-100-30 | EE.UU. | 1958 | V-1 Independencia | RUGB |
| 1977 | LR-35A Learjet | EE.UU. | 1970 | V-2 25 de Mayo | RUGB |

Fuente: Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

Correspondencia de los colores del cuadro con cada una de las Fuerzas Armadas

- Armada Argentina
- Ejército Argentino
- Fuerza Aérea Argentina

A los efectos de este trabajo, y a fin de unificar la clasificación de la situación operativa de diversos armamentos provenientes de orígenes diferentes, se decidió tomar como referencia el concepto de la «curva de la bañera», según una nomenclatura propia que se muestra a continuación²⁵:

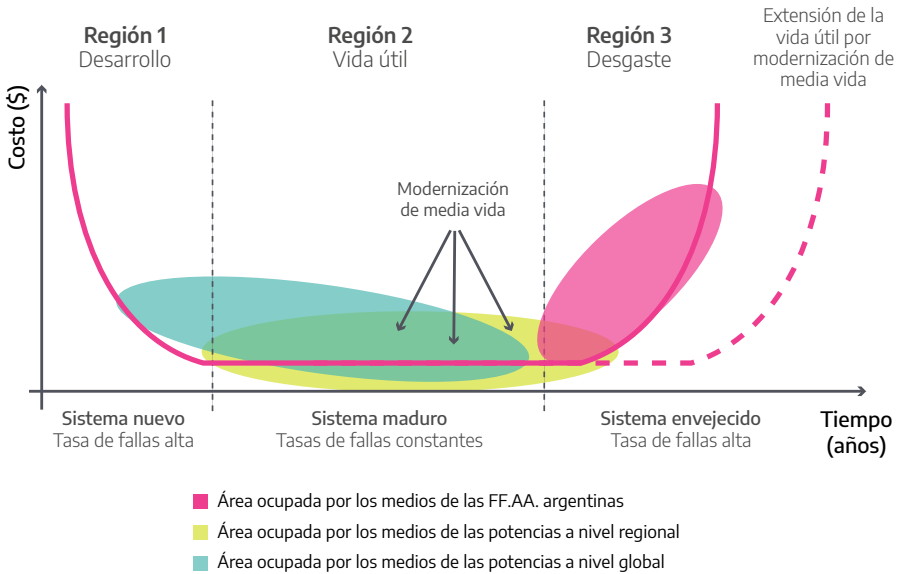
OPERATIVO: El medio analizado no alcanzó la mitad del ciclo de vida de diseño, y se considera que se le habrían aplicado los criterios de mantenimiento recomendados por el fabricante. Se supone que contribuye a las áreas de capacidad previstas originalmente en el diseño de fuerzas. Se supone que el medio está ubicado entre el final de la primera región y el final de la segunda región de la curva. Asimismo, se debe contar con la cantidad de medios que conformen una unidad mínima sistémica, de manera que pueda efectuar las operaciones militares.

LIMITADO: El medio se ubica al final de la segunda región y estaría ingresando a la tercera región. Habría superado la mitad de la vida útil sin que se le aplicara la modernización de media vida (también establecida en el diseño). La puesta en servicio se complejiza por cuestiones logísticas debidas fundamentalmente a la antigüedad de sus sistemas y subsistemas de abordo.

CRÍTICO: El medio está en la tercera región, habiendo superado la vida útil y, en casos extremos, la falta de una modernización de media vida, y la pérdida de proveedores de repuestos originales lo deja al borde de la obsolescencia. Requiere de un reemplazo o un profundo y costoso plan de modernización sistémico.

25 Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

Gráfico 1. Curva de la bañera



Fuente: Elaborado por Fuente reservada B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018, y modificado por Fuente reservada A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

2

El presupuesto de la política de defensa

2.1. Preludio sudamericano

Como se ha visto hasta aquí, la estructura presupuestaria permite diferentes abordajes y, en definitiva, variadas lecturas políticas. Una primera aproximación que se puede realizar es pensar cuánto invierte la Argentina en defensa con relación al resto de los países de la región. América Latina y, puntualmente, Suramérica es una de las regiones que menos gasta en materia de defensa (Cuadro 1). Alcanza el 1,6 % de su PBI, igual que la Unión Europea, aunque, sin duda, difieren mucho en valores absolutos.

Cuadro 2. Gasto en defensa con relación al PBI por regiones (2004-2014)

| 2004-2014 | | | | | |
|-----------|---------------|-------------|--------------|--------------|--|
| Ranking | Regiones | Valor Medio | Valor Mínimo | Valor Máximo | Porcentaje de Cambio de Promedio Anual |
| 1 | América | 3,2% | 2,8% | 3,8% | 0,1% |
| 2 | Asia | 2,4% | 2,3% | 2,5% | 0,1% |
| 3 | África | 2,0% | 1,9% | 2,2% | -0,1% |
| 4 | Europa | 1,9% | 1,8% | 2,0% | -0,3% |
| 5 | Oceanía | 1,8% | 1,6% | 2,0% | -1,9% |
| 1 | Medio Oriente | 4,9% | 4,1% | 5,9% | 2,3% |

| | | | | | |
|----|--------------------------|------|------|------|-------|
| 2 | Norteamérica | 4,1% | 3,5% | 4,9% | 0,6% |
| 3 | Europa, no-UE (2014) | 3,1% | 2,8% | 3,6% | 2,1% |
| 4 | Norte de África | 2,8% | 2,5% | 3,3% | 1,5% |
| 5 | Sur de Asia | 2,6% | 2,4% | 2,9% | -1,2% |
| 6 | África del Este | 2,2% | 1,9% | 2,7% | -2,8% |
| 7 | Asia Central | 2,0% | 1,7% | 2,2% | 3,0% |
| 8 | Oceanía | 1,8% | 1,6% | 2,0% | -1,9% |
| 9 | Asia del Este | 1,8% | 1,7% | 1,9% | -0,2% |
| 10 | África Central | 1,8% | 1,5% | 2,4% | -0,2% |
| 11 | Sudeste de África | 1,7% | 1,6% | 1,8% | 0,0% |
| 12 | Suramérica | 1,6% | 1,5% | 1,7% | -0,6% |
| 13 | Unión Europea (2014) | 1,6% | 1,4% | 1,7% | -2,1% |
| 14 | América Central y Caribe | 0,8% | 0,7% | 0,9% | 3,3% |
| 15 | África Occidental | 0,8% | 0,7% | 1,0% | -2,6% |

Fuente: Department of State (2016).

En el caso puntual de América Latina, el gasto aumentó entre 2000 y 2009²⁶ como consecuencia del aumento en los precios internacionales de las materias primas, principales productos de exportación de la región, que permitió realizar «una ola de compras» (Isacson, 2011, p. 1). Al respecto, Jorge Battaglini (2008, p. 34) sostiene que «en un contexto de zona de paz, en el que la posibilidad de conflicto es remota sin que la paz se haya consolidado por completo. En estas situaciones, las compras de armas no son consideradas como un simple reemplazo de material o como el resultado de una modernización, pero tampoco como un rearme o como el inicio de una carrera armamentista, como ocurre en contextos

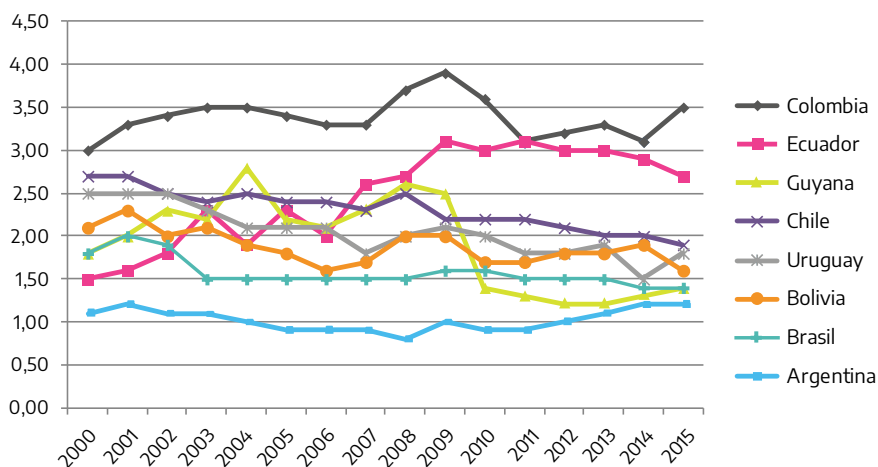
²⁶ El gasto volvió a incrementarse en el año 2018 por impulso de Brasil, Colombia, Chile y Venezuela. SIPRI (2019).

de paz inestable o frágil. Son, de hecho, el resultado de un cálculo racional en el que intervienen dos factores: la voluntad de modernización del arsenal militar y la necesidad de disuadir».

Más adelante, Battaglino (2008, p. 34) agrega que el hecho de comprar armamentos «no debería ser visto como un indicador de aceptación de inferioridad militar, sino más bien como una lectura racional de un contexto en el que la paz parece no estar puesta en duda». La perspectiva del largo plazo le ha dado la razón a este autor porque, efectivamente, una vez que los ingresos extraordinarios producidos por los precios de las materias primas disminuyeron, los gastos en defensa se estabilizaron. En este mismo sentido, se pronuncian Rafael Villa y Juliana Viggiano (2012, p. 47) cuando concluyen que la recapitalización efectuada por las Fuerzas Armadas de Suramérica «estuvo solamente dirigida a actualizar y reemplazar equipamiento militar obsoleto».

Se puede observar en el gráfico 2 que cinco países de Suramérica se encuentran por encima del promedio y presentan, durante los primeros años del siglo XXI, una distribución idéntica al total de América Latina; esto es, un aumento en correspondencia con el incremento de los precios de los productos exportables de estos países. La excepción a este comportamiento han sido la Argentina y Brasil, cuyos gastos se han mantenido prácticamente constantes. Asimismo, la Argentina se destaca por ser la tercera economía de América Latina y el segundo territorio más extenso de la región, pero su inversión en defensa se encuentra por debajo del promedio de América Latina y Suramérica: 0,9 % del PBI.

Gráfico 2. Gasto en defensa como porcentaje del PBI en los cinco países que más gastan en la región y la Argentina, ordenados según el año 2009

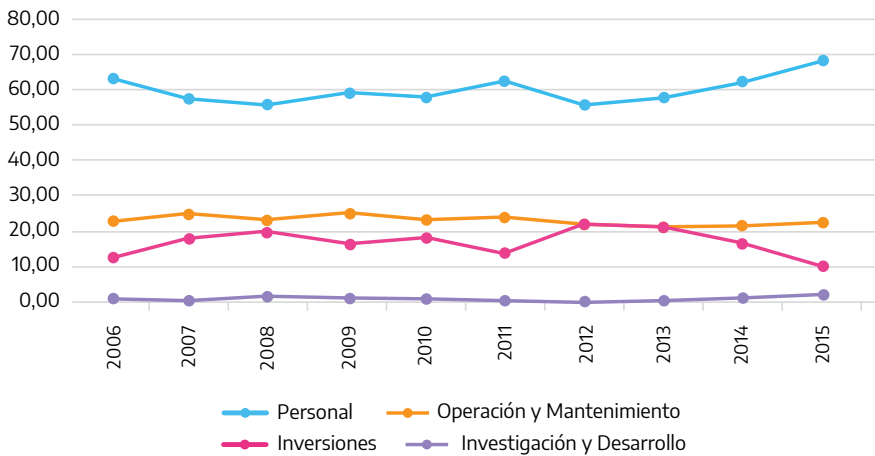


Fuente: Elaboración propia con base en datos de Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2016).

Ahora bien, la pregunta podría ser formulada de otra manera: ¿cómo fue direccionado ese presupuesto en los países que más invirtieron en defensa? La investigación realizada por el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) muestra que el 60 % de la inversión en defensa se destina a sueldos y pensiones (Gráficos 3 y 4). Esta investigación cuenta con la ventaja fundamental de que los países de Suramérica se pusieron de acuerdo en definir qué englobaba la defensa, para evitar las distorsiones que devienen de las diferentes misiones establecidas en las legislaciones nacionales y que, en algunos casos, pueden incluir a policías y fuerzas intermedias, como, por ejemplo, en Venezuela.

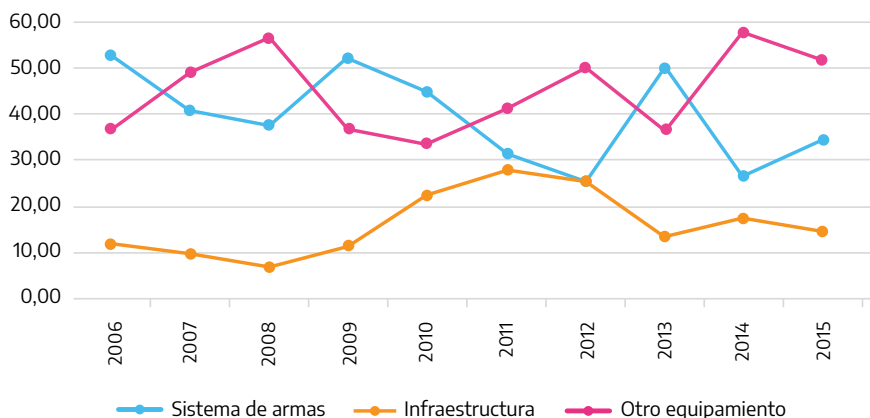
Es cierto que la inversión en operaciones y mantenimiento resultan insignificantes para un servicio como la defensa, que en el presente siglo requiere de un uso intensivo de tecnología y no de recursos humanos. Tal es el caso de América Latina donde, además, la inversión en ciencia y tecnología para la defensa es prácticamente nula.

Gráfico 3. Gasto según el objeto del gasto



Fuente: CEED (2015).

Gráfico 4. Gasto en defensa desagregado por tipo de equipamiento



Fuente: CEED (2015).

Asimismo, el gráfico 4 valida los argumentos de Jorge Battaglini (2008) expresados *ut supra*: no hubo ni hay una carrera armamentista en América Latina, en tanto que la mayor parte del equipamiento corresponde a la categoría «otros», es decir, básicamente a sistemas de apoyo. También se confirma que la compra de sistemas de armas se realizó durante el *boom* de los precios de las materias primas. Por lo tanto, fue esa inversión la que explicó el aumento de la inversión en defensa durante ese período.

2.2. Antecedentes del presupuesto en defensa (1983-2003)

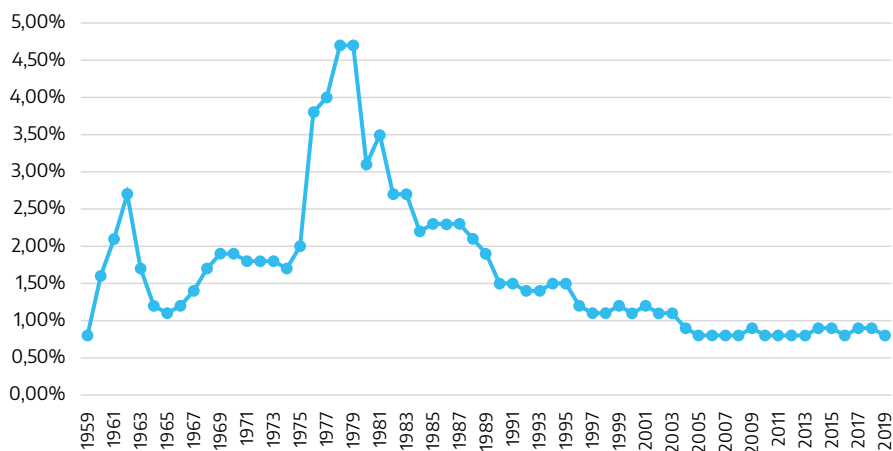
Ahora bien, ¿cómo ha sido la inversión en defensa en la Argentina en este contexto regional? Como hemos podido observar en el gráfico 2, el gasto en defensa con relación al PBI se ha mantenido en torno al 1% durante los primeros años del siglo XXI, de acuerdo a los datos obtenidos

del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2016 y 2019). Si extendemos la serie hasta mediados del siglo xx, como muestra el gráfico 5, se pueden distinguir tres períodos: predictadura, dictadura civil-militar (1976-1983) y democracia (1983-2019). Claramente, la inversión en defensa durante el autodenominado «Proceso de Reorganización Nacional» excede el promedio del gasto que venía efectuando la Argentina, llegando a alcanzar el 4,70 % del PBI en 1979.

Desde el retorno a la democracia se produjo un «acomodamiento», un descenso y un amesetamiento de la inversión en defensa, que puede ser estudiado en dos etapas. La primera corresponde al Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) que redujo el gasto tanto por los apremios económicos como para debilitar el poder político de las Fuerzas Armadas (David Pion-Berlin en Eissa, 2015). La segunda, a partir de 1990, muestra una caída constante que se produce tanto en contextos de crecimiento económico (1991-1994, 1996-1997, 2003-2008 y 2010-2011), caída y depresión económica (1994, 1998-2002 y 2009) y estancamiento con inflación (2011-2019).

¿A qué se debe esta particularidad argentina que no se produjo en el resto de la región? Intentaremos responder a esta pregunta a partir de la información disponible en las cuentas de inversión y en los presupuestos nacionales, recurriendo a los diferentes clasificadores del gasto presupuestario.

Gráfico 5. Gasto en defensa de la República Argentina entre 1959 y 2019 (en porcentaje del PBI)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2018). Año 2019 estimación propia a partir de datos presupuestarios.

Como hemos señalado en la introducción, debemos tener en cuenta una cuestión metodológica: solo a partir de 1993 contamos, «de manera sistemática y organizada, con toda la información presupuestaria para toda la Administración Nacional, de acuerdo con los lineamientos de la Ley 24156 de Administración Financiera» (Pesce *et al.*, 1999, p. 9). Una de las dificultades es que los datos consignados en el presupuesto durante la primera etapa incluyen el gasto en seguridad, básicamente el correspondiente a la Gendarmería y a la Prefectura Nacional.

Si bien la inversión en defensa muestra una tendencia a la baja en toda la década, salvo en 1988²⁷, dicho descenso se debió a una decisión política —disminuir el poder político de las FF.AA.— y al contexto de restricción presupuestaria durante la década de los ochenta. Esto se corrobora por

²⁷ Según Ernesto López (1994), esto se debió a los alzamientos carapintadas.

la disminución del gasto en toda la Administración Pública Nacional (Gráfico 8). No obstante, al finalizar el Gobierno radical, el presupuesto en defensa nacional quedó pautado en el promedio histórico, es decir, en torno al 2 % del PBI. El problema es que esa reducción desde el 4,5 % no fue acompañada por un plan de reestructuración y modernización de las Fuerzas Armadas. El presidente Raúl Alfonsín intentó una reforma durante la gestión del ministro de Defensa Raúl Borrás (1983-1985), incluso se llegó a aprobar la Directiva de Estratégica Militar (DEMIL) en 1985, elaborada principalmente por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, a medida que la situación política se complicó por los juicios contra los responsables del terrorismo de Estado, la propuesta de la reforma plasmada en la DEMIL fue cayendo en el olvido (Eissa, 2015).

La pregunta insoslayable durante este período es: ¿por qué no creció el gasto en defensa con relación al PBI cuando la economía argentina se expandió durante la década de los noventa?

Como mostramos en otro trabajo, el gasto de la Administración Pública Nacional (APN) aumentó aproximadamente en un 31% durante el Gobierno de Carlos Menem (1983-1999)²⁸, mientras que el presupuesto de la función seguridad interior se incrementó en un 19 % y el de la función defensa en un 2 %. Pese a ese leve aumento, la caída en términos del PBI se explica por la depresión económica que afectó al país entre 1998 y 2002. En ese mismo trabajo, señalábamos que, si se analizaba el presupuesto a partir de las aperturas programáticas, los créditos destinados a los programas de «capacidad operacional» habían disminuido el 4,73 % (Pesce *et al.*, 1999, pp. 52 y 66). Asimismo, podemos sostener que hubo un claro

28 Recordemos que, debido a un problema metodológico, nos estamos refiriendo al período 1993-1999.

desinterés en la política de defensa, porque mientras que públicamente se alentaba el alineamiento con los Estados Unidos, en cuanto a la adopción de las «nuevas amenazas» como hipótesis de empleo, esto no tuvo un reflejo presupuestario. El achique neoliberal también alcanzó a las FF.AA., más allá de algunos parches asistémicos.

Durante el breve Gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001), la situación no sufrió cambios. Es más, se agravó debido al contexto macroeconómico, en consonancia con la continuidad del modelo económico neoliberal (Plan de Convertibilidad) y con el alineamiento de la política exterior con los Estados Unidos, aunque esta última de manera más matizada (Eissa, 2015). La inversión en defensa nacional se desplomó aún más y el Ministerio de Defensa impulsó con mayor énfasis el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las mal llamadas «nuevas amenazas», especialmente, el narcotráfico y el terrorismo. Si durante los Gobiernos de Carlos Menem estos intentos tuvieron que ver con el hecho de congraciarse con los Estados Unidos, durante las gestiones de los ministros Ricardo López Murphy y Horacio Jaunarena hubo, además, un convencimiento de que las Fuerzas Armadas debían prepararse para enfrentar esas amenazas transnacionales (Eissa, 2015).

Nuevamente, como en los casos de las leyes de Defensa Nacional (1988), Seguridad Interior (1992) e Inteligencia Nacional (2001), el Congreso de la Nación jugó un rol activo y reconoció el creciente deterioro de las capacidades militares de la Argentina. En 1995, por iniciativa del senador Eduardo Vaca (PJ), se realizaron unas jornadas con expertos nacionales e internacionales para debatir la situación de la defensa nacional. Estos debates concluyeron en dos iniciativas. La primera fue que el Senado le requirió a la Presidencia de la Nación que dictara una directiva estratégica. Ello ocurrió a través del Decreto 1116/1996 que aprobó la Directiva para el

Planeamiento Militar Conjunto. Esta norma fue el puntapié inicial para que se iniciara el primer ciclo de planeamiento que culminó con la DEMIL 1999. La segunda cristalizó como resultado de la convergencia de tres proyectos (Horacio Jaunarena, Juan Pablo Cafiero y el Ministerio de Defensa junto con el Estado Mayor Conjunto), en la Ley 24948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998), que estableció una pauta de incremento del presupuesto de las Fuerzas Armadas en su artículo 27. Sin embargo, este fue derogado por la Ley 25401 en el marco del ajuste económico neoliberal implementado por el Gobierno de Fernando de la Rúa y su ministro de Economía Domingo Cavallo. Esta ley, que contiene pautas esenciales para una reestructuración profunda y sistemática, no ha sido reglamentada «totalmente» (hasta abril de 2020)²⁹.

Hasta aquí, hemos brindado una primera aproximación a la evolución de la inversión en defensa. En síntesis, podemos distinguir hasta 2001 dos subetapas, que podríamos denominar:

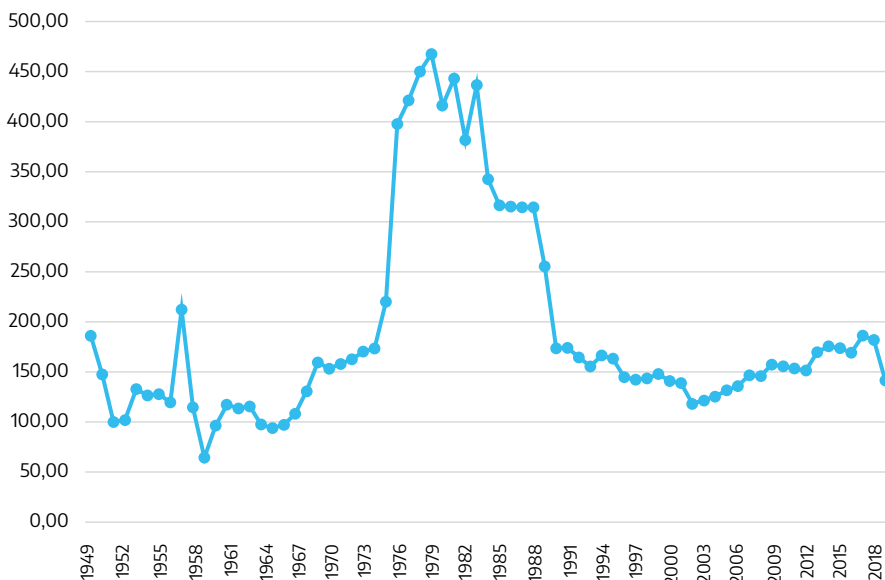
- a) Acomodamiento sin reforma (consolidación de la democracia desde 1983 hasta 1990): la inversión en defensa fue adecuada al nuevo contexto democrático, al control civil de las Fuerzas Armadas y a la nueva realidad regional y económica.
- b) Desinterés³⁰ (gobiernos de derecha neoliberales entre 1991-2001): la inversión en defensa disminuyó con relación al gasto total de

29 Se puede sostener que los Decretos 1691/2006 y 1729/2007 recogen muchas de esas previsiones, pero no implican una reglamentación formal.

30 No concordamos con la caracterización de Marcelo Saín (2010) de enfoque delegativo, es decir que se delegó en los militares las definiciones de la política de defensa. En primer lugar, porque el Ministerio de Economía controló las Fuerzas Armadas por medio del ajuste presupuestario. En segundo lugar, la Cancillería fue la que estuvo a cargo de las definiciones estratégicas. Fue la «política del tero»: mientras se palmeaba la espalda de los militares con indultos, desfiles, elogios y promesas de involucrarlos en la lucha contra las nuevas amenazas, en los hechos el ajuste presupuestario y las definiciones de Cancillería hicieron que los planes militares, como la DEMIL 1999, quedaran solo en papeles. Los supuestos halcones fueron en realidad palomas (Eissa, 2015).

la Administración Pública Nacional y al PBI. No hubo intento de reforma del Instrumento Militar, pese a la aprobación de la Ley 24948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas por parte del Congreso de la Nación, que fue rápidamente desestimada por el Poder Ejecutivo. En primer lugar, derogando el aumento previsto en el artículo 27. En segundo lugar, no reglamentando la ley. Un reflejo más de la irrelevancia de la defensa nacional en la agenda política es que dicha ley permanece a la fecha sin ser reglamentada.

Gráfico 6. Evolución del gasto en defensa (1949-2019). Base 100=1951

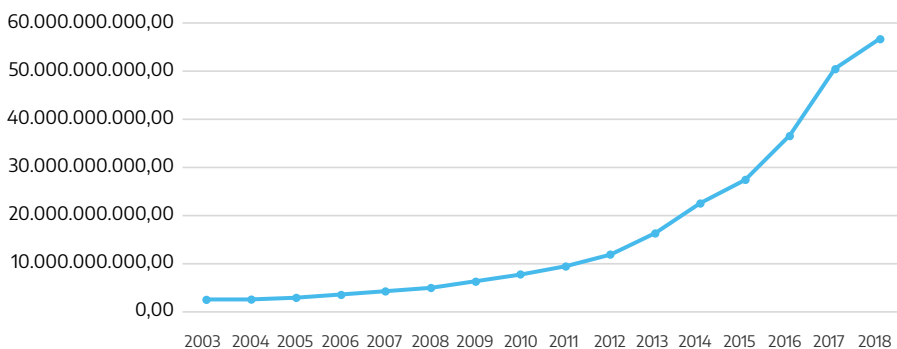


Fuente: Elaboración propia con base en datos de Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

2.3. El presupuesto en defensa en el siglo XXI: planes sin presupuesto y nuevo ajuste neoliberal

Durante los Gobiernos de Eduardo Duhalde (2002-2003), de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), se detuvo la tendencia descendente del presupuesto en defensa nacional, hasta dejarlo amesetado, como pudimos observar en el gráfico 5. La afirmación de que la decisión política fue detener la tendencia descendente y lograr que, al menos, la inversión en defensa acompañara el gasto total de la Administración Pública Nacional es corroborado por los datos del gráfico 6. Se seleccionó el año 1951 como base 100 porque ese año se corresponde al mayor presupuesto del área durante los escasos gobiernos democráticos que se sucedieron entre 1916 y 1983.

Gráfico 7. Evolución del gasto en la función defensa (2003-2018). En pesos (sin corregir por inflación)



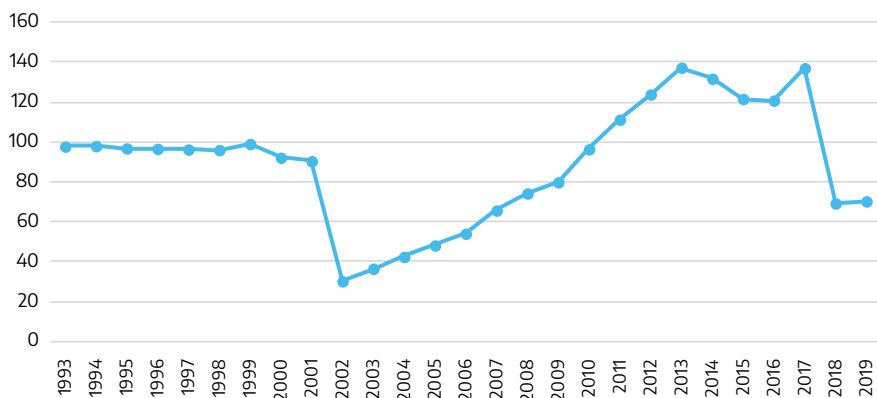
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía. Gasto devengado según Cuentas de Inversión (2003-2015) y Presupuestos (2016-2018).

El gasto devengado en la función defensa nacional ha aumentado de manera constante en términos nominales entre 2003 y 2018. La función defensa incluye el gasto en los programas relacionados con la

capacidad operativa, pero no los correspondientes al gasto en educación para la defensa, por ejemplo, las erogaciones de las Escuelas, Institutos Universitarios y a la Universidad de la Defensa Nacional (Gráfico 7).

A los efectos de corregir el efecto inflacionario, tradujimos los datos precedentes a dólares, de acuerdo a la cotización real³¹.

Gráfico 8. Evolución del gasto en la función defensa (2003-2018). Base 100= 1989. En dólares



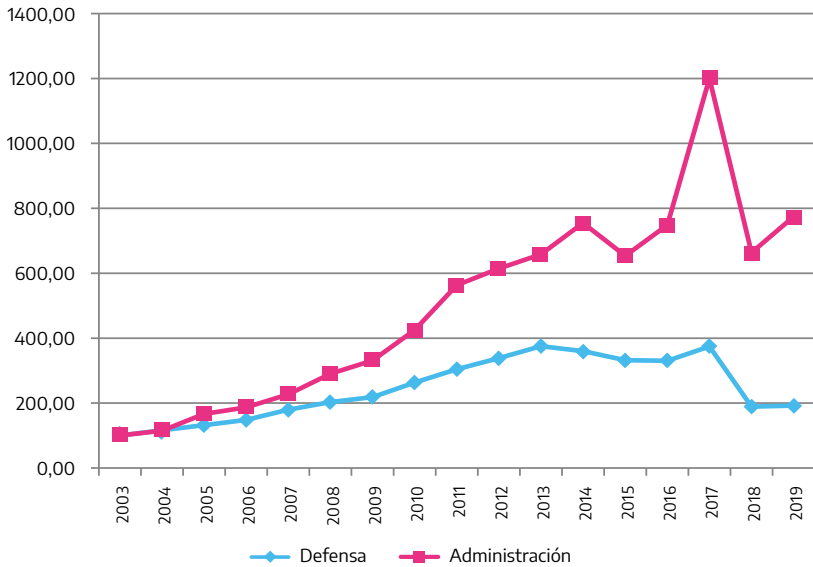
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía. Gasto devengado según Cuentas de Inversión (2003-2015) y Presupuestos (2016-2018) y Proyecto de Presupuesto 2019.

Como se puede observar en el gráfico 8, la tendencia alcista se mantuvo, pero comenzó a atrasarse debido a la fuerte devaluación del peso respecto al dólar a partir de 2014. La caída se detuvo con el cambio de gobierno, se recuperó en 2017, pero la devaluación de 2018 y la decisión del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) hicieron caer el gasto en defensa.

³¹ Datos provenientes del dólar blue y del Banco Nación según correspondiese. El dólar blue es el que se cotiza ilegalmente en el mercado cambiario. Para 2019 se tomó una cotización de un dólar a \$40 (llegó a \$63 a fin de ese año).

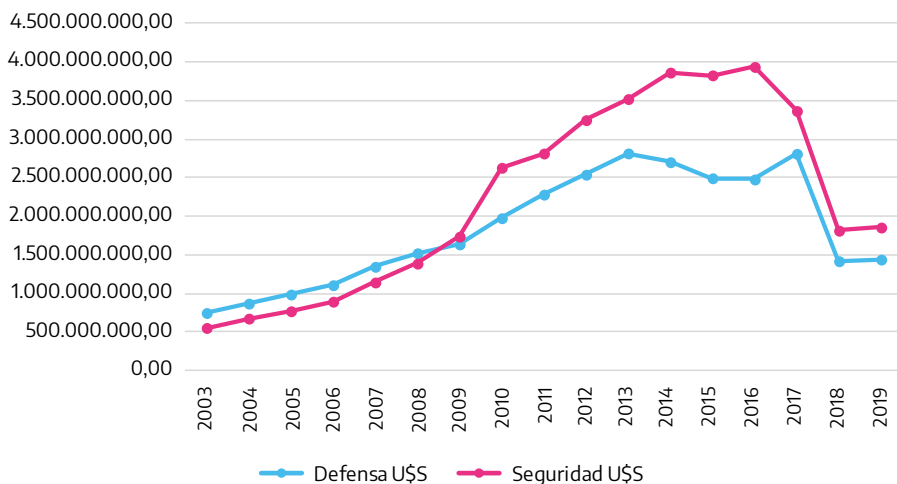
A fin de visualizar la intención política, debemos comparar la evolución del presupuesto en defensa con relación al total del gasto de la Administración Pública Nacional en dólares (Gráficos 9 y 10).

Gráfico 9. Función Defensa y Administración Pública Nacional. Base 100=2003



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía. Gasto devengado según Cuentas de Inversión (2003-2015) y Presupuestos (2016-2018) y Proyecto de Presupuesto 2019.

Gráfico 10. Evolución de la Función Defensa y Seguridad en dólares



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía. Gasto devengado según Cuentas de Inversión (2003-2015) y Presupuestos (2016-2018) y Proyecto de Presupuesto 2019.

Claramente, el gasto en la función defensa fue uno de los más afectados con respecto al total de la Administración Pública Nacional. Si realizamos la comparación tomando como base 100 el año 2003, se observa que el gasto en la función defensa no acompañó el presupuesto de todo el Estado, medido en dólares. Por su parte, el gasto en la función seguridad creció en mayor proporción que el destinado a la defensa nacional, en especial a partir de 2008, cuando se produce la quiebra de Lehman Brothers, que repercutió en la Argentina una año más tarde.

Hasta aquí, podemos concluir que la defensa nacional y sus Fuerzas Armadas continúan siendo irrelevantes en la agenda política. Aunque debemos reconocer que la inversión medida a través de la función defensa detuvo su descenso a partir de la presidencia de Néstor Kirchner y se sostuvo, en pesos nominales hasta 2018. Sin embargo, la inversión

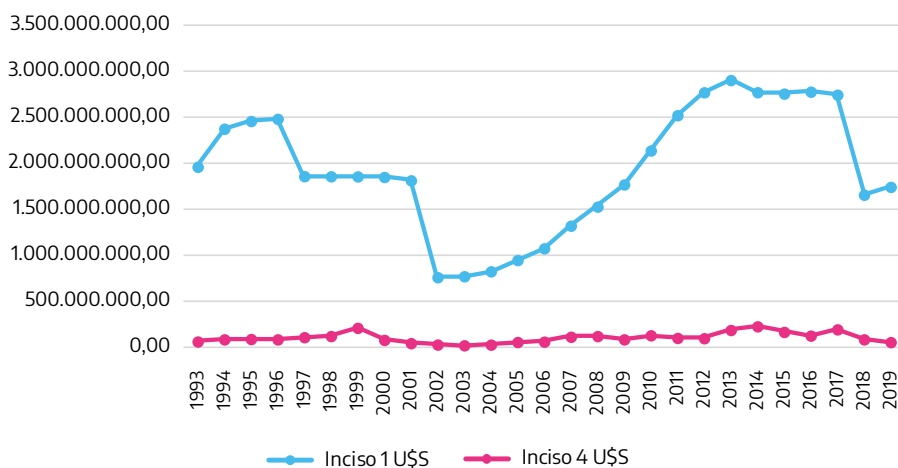
disminuyó a partir de 2013 —medida en dólares—, se recuperó con la asunción del nuevo gobierno, pero se vio nuevamente afectada por las políticas neoliberales y las devaluaciones del dólar. Comparada con otras funciones de la Administración Pública Nacional, la defensa sigue siendo insignificante. Además, pese a que entre 2003 y 2015 se implementó y completó el entramado institucional de la defensa nacional, incluso se completó el segundo ciclo de planeamiento (2009-2011) desde el retorno a la democracia, a través de la metodología del planeamiento por capacidades (Eissa, 2015); la falta de un aumento presupuestario y una reestructuración sistemática del Sistema de Defensa Nacional en lo relativo a la estructura orgánica y el despliegue hizo que las inversiones en armamentos tuvieran un impacto poco significativo en la situación de las Fuerzas Armadas. Dichas inversiones, realizadas entre 2005 y 2015, se materializaron recién en el período 2015-2019: Irizar, Pampa III, remotorización del Pucará, entre otros, como habíamos adelantado en el apartado teórico. Por último, el refuerzo presupuestario de 2016 solo tuvo impacto en los salarios militares; en consecuencia, la suspensión del tercer ciclo de planeamiento de la defensa nacional (2014-2018) y la derogación *de facto* del Plan de Capacidades Militares 2011 (Eissa, 2019) condujeron a un mayor deterioro de las capacidades de las Fuerzas Armadas y a la compra de sistemas de armas que no servían para el propósito esgrimido (Texan) o llegaron al país sin estar en condiciones de operar (Super Etendard).

2.4. Estructura de la inversión en defensa

Cuando hablamos de estructura del gasto, nos referimos a la forma en la que se distribuye la inversión en defensa nacional. Si habíamos adelantado que la región destina entre el 60 y el 80 % a salarios y pensiones, es decir, al Inciso 1, ¿qué sucede en el caso argentino? y ¿qué pasa con el Inciso 4 (compra de bienes de consumo/sistemas de armas)?

Si bien el gasto en el Inciso 1 se incrementó en pesos, a diferencia del Inciso 4, y explica el aumento del gasto en defensa en valores absolutos a partir de 2003, al desagregar las cifras en dólares, las diferencias entre ambos incisos y las variaciones en ellos son mayores en el mismo período (Gráfico 11).

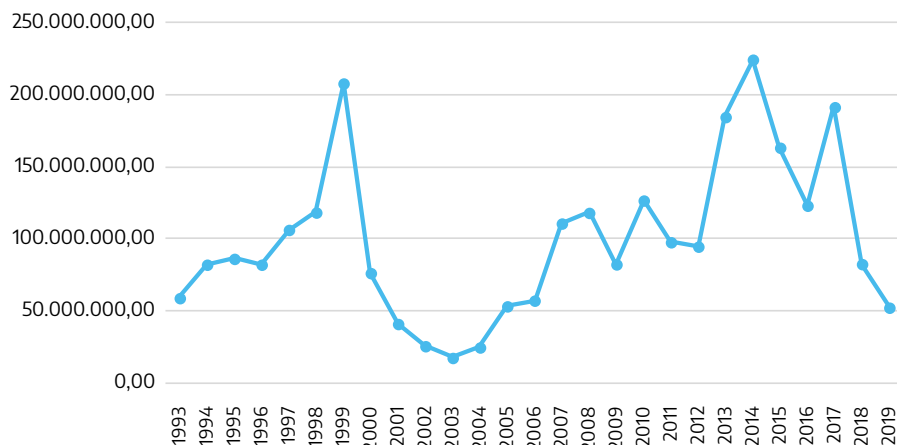
Gráfico 11. Evolución del gasto en Incisos 1 y 4 en dólares



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015), Presupuestos (2016-2018) y Proyecto de Presupuesto 2019.

Al reflejar solo los datos del Inciso 4 en dólares, se puede observar más claramente esa inversión asistemática que ha intentado recuperar las capacidades militares. Tenemos los picos de los Skyhawk A4-AR a fines de la década de los noventa, el arreglo del rompehielos ARA Almirante Irizar y las compras en sistemas de apoyo menores realizadas entre 2013 y 2015 que se efectuaron mayormente para el Ejército argentino, entre otras (Gráfico 12).

Gráfico 12. Evolución del gasto en Inciso 4 en dólares



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015), Presupuestos (2016-2018) y Proyecto de Presupuesto 2019.

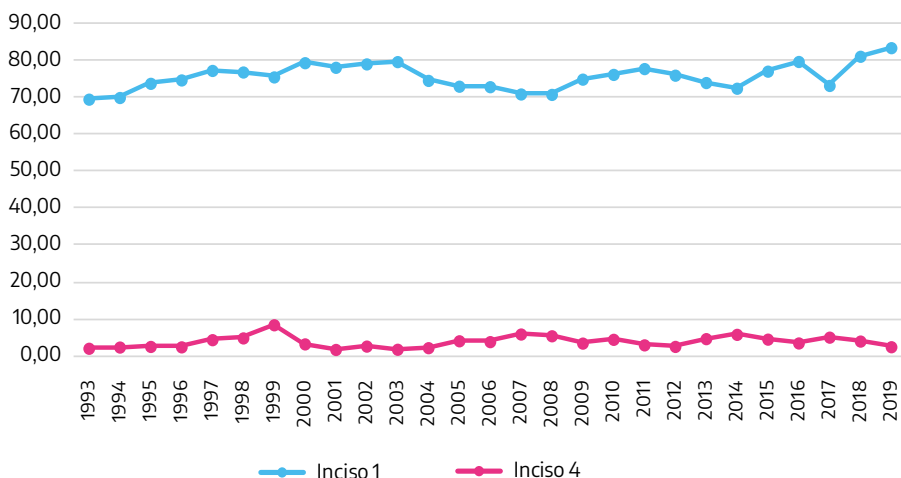
Por último, el Gráfico 13 refleja el gran problema estructural en la distribución de la inversión en defensa, que no se ha solucionado desde que se alcanzó el control civil en 1990. El Inciso 1 (personal y pensiones) ha oscilado entre un 70 % y 80 % de la inversión total en la defensa nacional, y esta situación se ha agravado a partir de 2014.

Esta cifra empeoró entre 2015 y 2019 debido a que los aumentos del gasto en defensa en 2016 y 2017 estuvieron dirigidos a mejorar los salarios, como hemos adelantado *ut supra*. Por tal motivo, de acuerdo al presupuesto 2019, esa cifra ronda el 80 % del total.

Si bien la comparación con los estándares de la OTAN no son válidos metodológicamente —se establece una relación óptima de 60 % para salarios y 40 % inversiones—, el trabajo de Donadio (2016) refleja

que otros países de América Latina tienen una mejor relación que la Argentina, como, por ejemplo, Colombia, Guatemala y Perú.

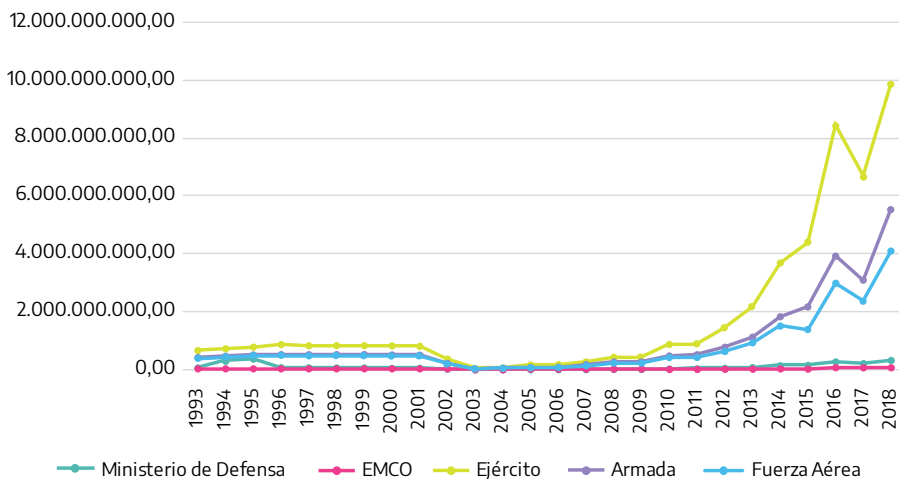
Gráfico 13. Evolución del gasto en Incisos 1 y 4 con relación al total



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015) y Presupuestos (2016-2018) y Proyecto de Presupuesto 2019.

Los gráficos 14 y 15 muestran que la inversión en defensa, que se diluye principalmente en el Inciso 1 (sueldos y pensiones), corresponde en mayor proporción a las subjurisdicciones Ejército, Armada y Fuerza Aérea Argentina, y no como la mitología adjudica al Ministerio de Defensa y/o al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

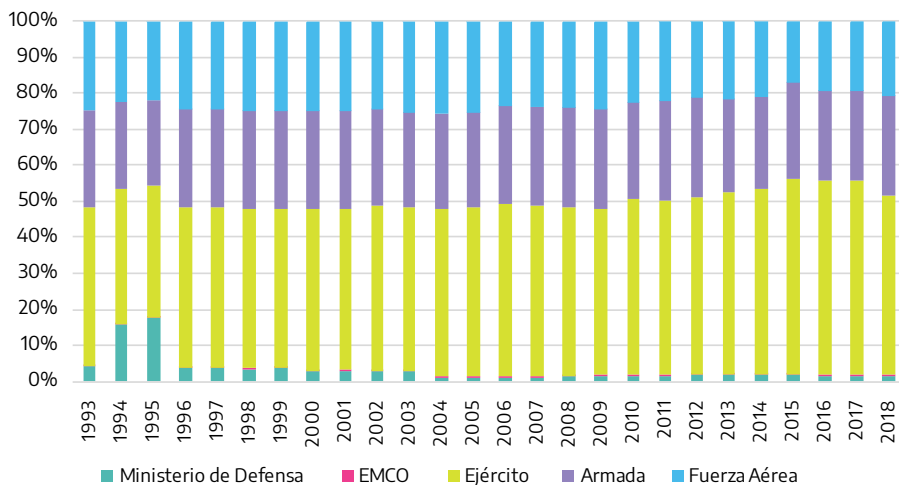
Gráfico 14. Gasto por Inciso 1, corregido por inflación y por subjurisdicción



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015) y Presupuestos (2016-2018).

Obviamente, cada una de las Fuerzas concentra la mayor cantidad de personal y la concepción de diseño no ha variado desde principios del siglo xx: seguimos teniendo un Instrumento Militar fordista, de masa, que responde, asimismo, a la idea de ocupación territorial.

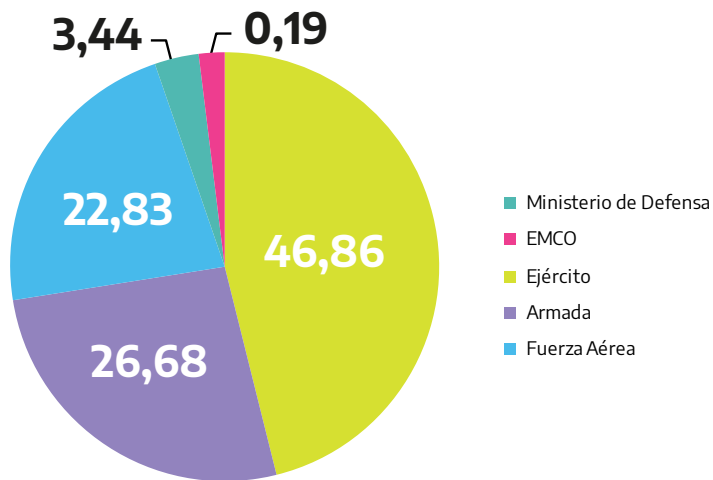
Gráfico 15. Distribución del gasto por Inciso 1 por subjurisdicción



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015) y Presupuestos (2016-2018).

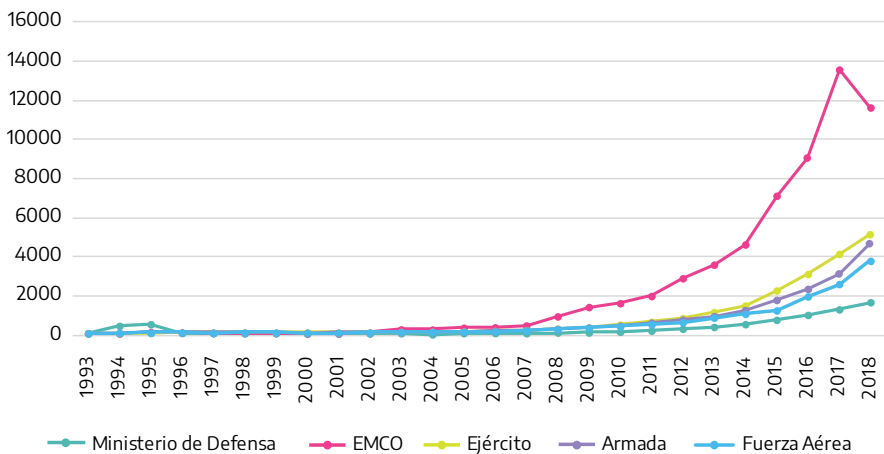
En efecto, los datos del Ministerio de Economía también muestran que el Ministerio de Defensa tampoco se ha apropiado de la mayor proporción del gasto. Al tomar como base el año 1993, se observa que el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas ha sido el que más ha crecido proporcionalmente en cantidad de personal; el Ministerio de Defensa se encuentra en la otra punta de la escala. Esto es un problema, porque la conducción civil de la defensa nacional no se puede realizar sin un ministerio empoderado en funciones y con personal profesional (Montenegro, 2013 y Bruneau y Goetze, 2006) (Gráficos 17 y 18). Para colmo, el Sistema de Defensa Nacional forma gratuitamente dicho personal en la Facultad de la Defensa Nacional dependiente de la Universidad de la Defensa Nacional, pero no se lo incorpora a la estructura ministerial.

Gráfico 16. Distribución del gasto por Inciso 1 por subjurisdicción. Promedio 1993-2018



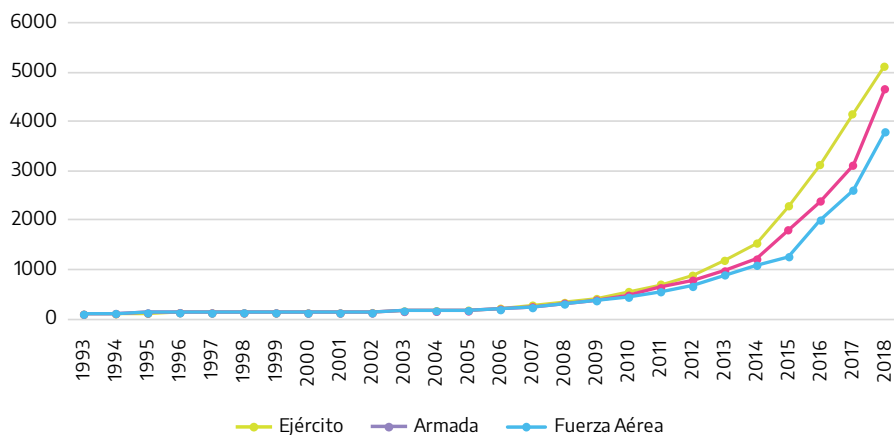
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015) y Presupuestos (2016-2018).

Gráfico 17. Evolución del gasto por Inciso 1 por subjurisdicción. Base 100=1993



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015), Presupuestos (2016-2018).

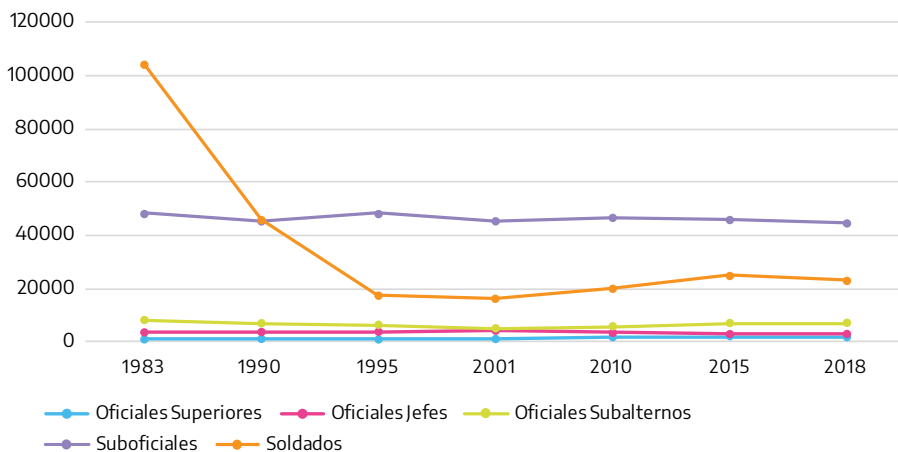
Gráfico 18. Evolución del gasto por Inciso 1 por subjurisdicción Ejército, Armada y Fuerza Aérea Argentina. Base 100=1993



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Cuentas de Inversión 1993-2015, Presupuestos 2016-2018.

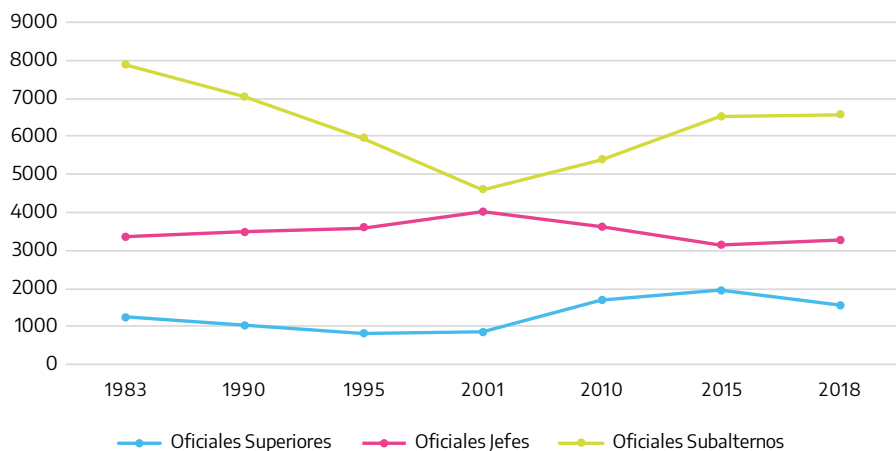
Esos incrementos en el Inciso 1 no se han debido únicamente al blanqueo y a la mejora salarial, sino también al incremento en la cantidad de oficiales, lo que ha distorsionado aún más la pirámide de personal de las Fuerzas Armadas (Gráficos 19-23). Dicha situación se acentuó a partir de 2014, lo cual ya fue señalado por Thomas Scheetz (2015) en sus numerosos trabajos.

Gráfico 19. Evolución de la cantidad de efectivos por jerarquía (oficiales, suboficiales y soldados) (1983-2018)



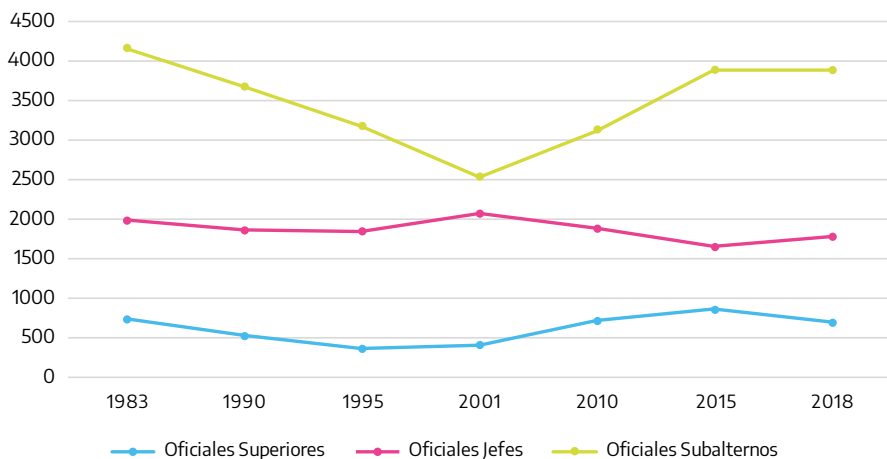
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Libro Blanco 2010 y 2015 y datos del Ministerio de Defensa.

Gráfico 20. Evolución de la cantidad de efectivos por jerarquía entre los oficiales (1983-2018)



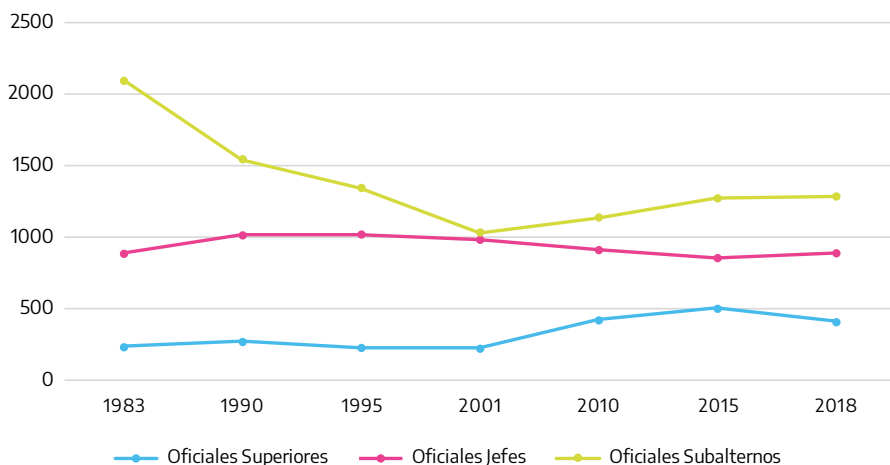
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Libro Blanco 2010 y 2015 y datos del Ministerio de Defensa.

Gráfico 21. Evolución de la cantidad de efectivos por subjurisdicción Ejército y por jerarquía entre los oficiales (1983-2018)



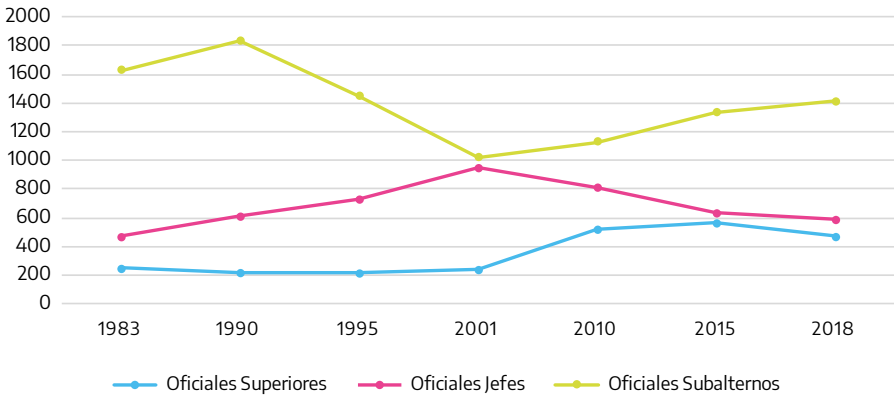
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Libro Blanco 2010 y 2015 y datos del Ministerio de Defensa.

Gráfico 22. Evolución de la cantidad de efectivos por subjurisdicción Armada y por jerarquía entre los oficiales (1983-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Libro Blanco 2010 y 2015 y datos del Ministerio de Defensa.

Gráfico 23. Evolución de la cantidad de efectivos por subjurisdicción Fuerza Aérea y por jerarquía entre los oficiales (1983-2018)



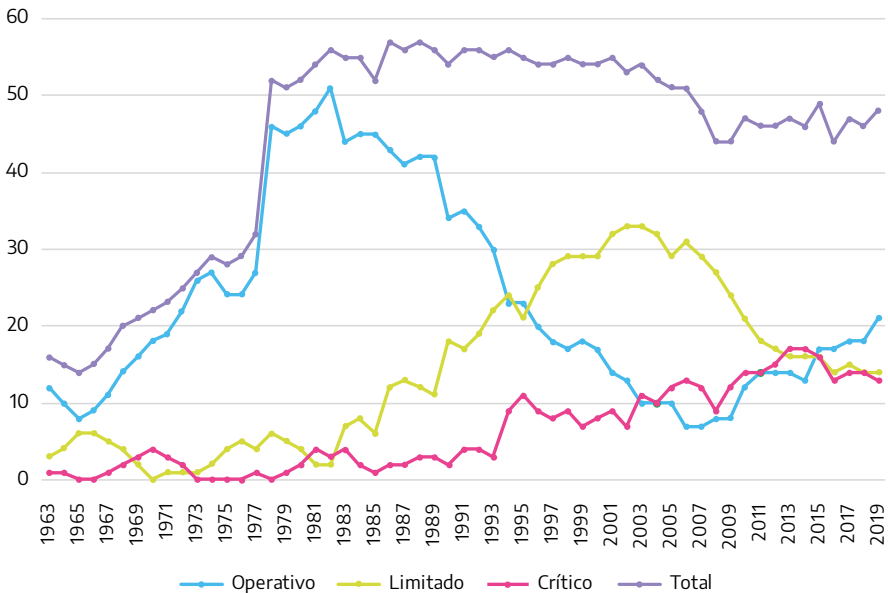
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Libro Blanco 2010 y 2015 y datos del Ministerio de Defensa.

El armamento de las Fuerzas Armadas argentinas

La evolución total de los armamentos entre 1963 y 2019 refleja claramente una degradación a partir de los años noventa, que coincide con la disminución del gasto en defensa (gráfico 24) y con la ausencia de reformas porque, pese a la disminución del gasto, la cantidad y diversidad de los armamentos se mantuvo sin cambio desde la última reforma de 1965-1975.

Recordemos que en esta el Instrumento Militar fue diseñado para un enfrentamiento con Chile, con Brasil, con «el enemigo ideológico interno» y para la contribución de la Argentina a la lucha contra el «Movimiento Comunista Internacional» en el marco de la Guerra Fría (1947-1991). Asimismo, fue acompañada por la asignación presupuestaria que se incrementó a partir de 1965 y aún más allá de la planificación de reequipamiento debido al Conflicto del Beagle (1978), la Guerra de Malvinas (1982) y el sostenimiento operativo de dichos armamentos.

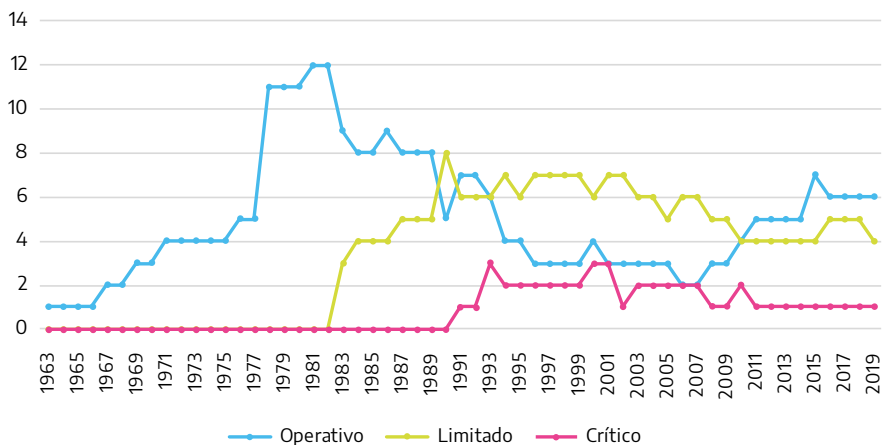
Gráfico 24. Estado de situación de los sistemas de armas (1963-2019)



Fuente: Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

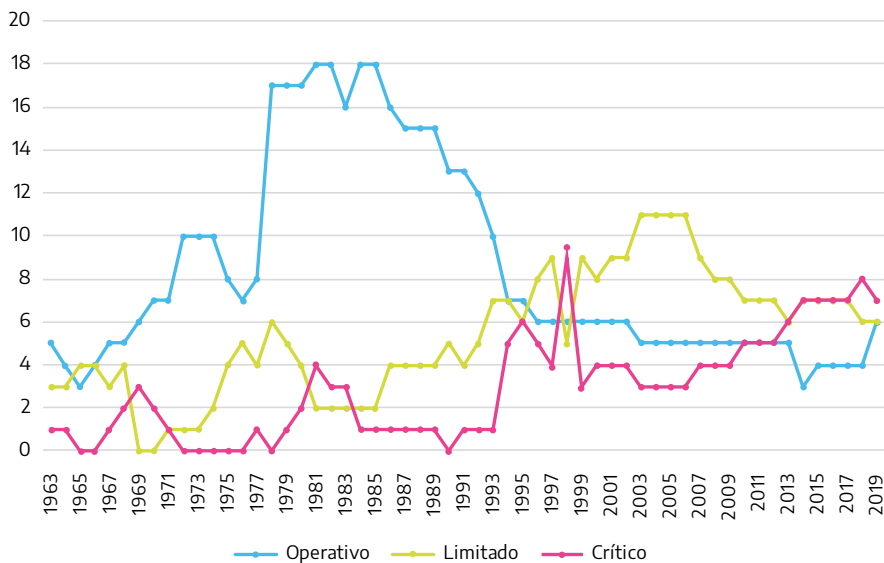
Esta pauta de evolución se repite en cada una de las Fuerzas (gráficos 25, 26 y 27), aunque en una de ellas la progresividad fue menor, como el caso de la Fuerza Aérea Argentina, debido a la incorporación de los A-4AR Fightinghawk a mediados de los años noventa.

Gráfico 25. Evolución de los sistemas de armas del Ejército (1963-2019)



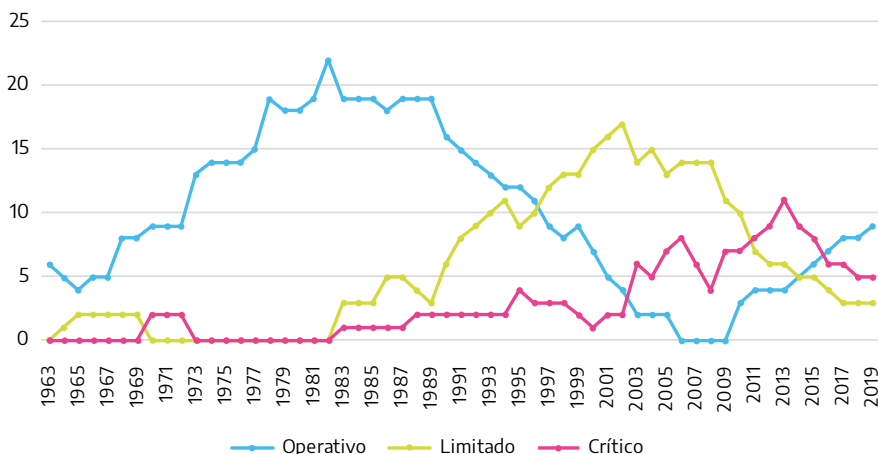
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

Gráfico 26. Evolución de los sistemas de armas de la Armada (1963-2019)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

Gráfico 27. Evolución de los sistemas de armas de la Fuerza Aérea (1963-2019)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

La metodología que hemos utilizado tiene limitaciones. Repasemos: en primer lugar, solo hemos estudiado los medios, pero no el adiestramiento y los recursos humanos, y las otras letras del MIRILADO. Hemos asumido —*ceteris paribus*— que la inexistencia del medio y/o que su situación sea crítica o limitada afecta fuertemente la capacidad del Instrumento Militar de efectuar operaciones para dar cumplimiento a las misiones asignadas por el poder político. En segundo lugar, hemos analizado la globalidad de los medios disponibles y podemos afirmar que se pierden capacidades o que se recuperan, que se pueden realizar operaciones militares o no, pero no qué tipo de operaciones. Esto requeriría vincular los armamentos analizados con las operaciones militares y con las capacidades, no obstante seguiríamos dejando de lado el impacto de las otras «letras» del MIRILADO (adiestramiento, recursos humanos, logística, etc.).

Por lo expuesto, debe tenerse presente, en primer lugar, que la pérdida de recursos humanos adiestrados y/o la disminución de la cantidad de horas

de vuelo, días de entrenamiento en el terreno (infantería de marina y Ejército) y días de navegación afecta profundamente las capacidades de dicho Instrumento Militar: un medio se adquiere de un día para el otro³²; el adiestramiento y los recursos humanos no; por el contrario, requiere mucho tiempo. Por ejemplo, para 2019 el presupuesto previó un 70 % menos de horas de vuelo, un 60 % menos de días de campaña y 0 días de navegación³³.

En segundo lugar, los gráficos muestran cierta recuperación «global» de capacidades, principalmente en el Ejército y en la Fuerza Aérea. Sin embargo, no nos dice nada sobre qué capacidades se recuperaron. Analicemos por Fuerza:

- a) «Durante 2014 y 2015, el Ejército adquirió materiales por FMS (*Foreign Military Sales*), un programa de ventas a FF.AA. extranjeras que administra el Gobierno de los Estados Unidos. Adquirió lo que estaba disponible, camiones REO, Hummer, Avión Cessna Citation, carpas de campaña para puestos comandos y material de puente. Las cantidades resultaron insuficientes habida cuenta que durante 2016 y 2017 ingreso el remanente de esas compras gestionadas en 2015. De modo tal, que podemos afirmar que tales adquisiciones no permiten el recupero o incremento de capacidades a nivel Fuerza». Por ejemplo, durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner

32 Esta afirmación debe ser matizada: «Al comienzo de cualquier instrucción, y para significar la importancia de la instrucción, adiestramiento y capacitación de los recursos humanos, se hacía referencia a esto. La verdad es que un medio no se compra de un día para el otro. Exige planificación para comprar lo que necesito y no lo que me ofertan, recursos financieros y un estudio de lo disponible en el mercado. Las disponibilidades en el mercado normalmente son medios usados que requieren 'recorridas' y lo nuevo tiene plazos de entrega». Entrevista reservada Fuente C (militar), Buenos Aires, 29 de noviembre de 2018 y 31 de enero de 2019. Obviamente, esto se aplica a la adquisición de medios en la Argentina entre 1983 y 2019, como ya se ha afirmado.

33 Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

(2011-2015) se adquirieron camiones con tráilers para transportar blindados de hasta 20 toneladas de peso, pero los TAM (Tanque Argentino Mediado) pesan 30 toneladas. El jefe del Estado Mayor Conjunto durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) manifestó en reuniones privadas que se pondría énfasis en la Fuerza de Despliegue Rápido (principalmente infantería); lo cual está acorde con la intención de involucrar a las Fuerzas Armadas, principalmente al Ejército, en la lucha contra el narcotráfico. La visión apunta más a un tipo de Guardia Nacional que a Fuerzas Armadas con capacidad para defender los intereses vitales³⁴.

- b) La Armada Argentina adquirió y/o recuperó los siguientes medios: «un buque logístico el Patagonia, tres remolcadores rusos, patrulleras oceánicas a Francia y la reparación del Rompehielos (...) [Pero la gran pérdida estratégica] fue la de quitarle a la Armada el Portaaviones, que es el núcleo de las operaciones en el mar. Hoy lo que se compra es porque aparece algo, se pelean unos dólares y se adquiere. Nada se hace con el análisis de una defensa integral e integrada (...) Mi generación fue la última que operó portaaviones, buque de desembarco hace muchos años que no tenemos, es decir, que hemos perdido la capacidad anfibia, los sensores de los destructores están obsoletos y fuera de servicio [y la aviación de ataque naval]³⁵.
- c) La Fuerza Aérea Argentina adquirió y/o recuperó los siguientes medios, Radares RPA, modernización de C-130, recuperación parcial del ciclo logístico de A-4AR, GROB (FAdeA), CyC y los Texan. Pero se perdió en este período Pucará, Mirage, F-27, F-28, entre otros; dicho en otros términos de las seis (6) áreas

34 Entrevista reservada Fuente C (militar), Buenos Aires, 29 de noviembre de 2018 y 31 de enero de 2019.

35 Entrevista con el Capitán de Navío (RE) Eugenio Facchin, Buenos Aires, 29 de enero de 2019.

de capacidades definidas en el PLANCAMIL 2011, en todas se ha reducido o no se han alcanzado los mínimos planificados, ni siquiera para la primera etapa³⁶, habiendo perdido toda la capacidad de combate aéreo [defensa aérea indirecta].

En definitiva, la recuperación y/o adquisición de medios efectuada a partir de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y de Mauricio Macri (2015-2019) no suponen la recuperación de capacidades esenciales para efectuar operaciones militares para la defensa de los intereses vitales de la Argentina. El PLANCAMIL 2011 durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) nunca se aplicó ni se corrigió y las adquisiciones «no siguieron ningún tipo de plan más que la oportunidad (que cada Fuerza explotó como pudo) y el deseo político del momento, por ende, se continuó licuando toda posibilidad de protección de los intereses viales de la Argentina»³⁷. Es más el cuarto Ciclo de Planeamiento iniciado con la DPDN 2018 quedó inconcluso en el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas que solo llegó a formular la AREMIL y la DEMIL 2018.

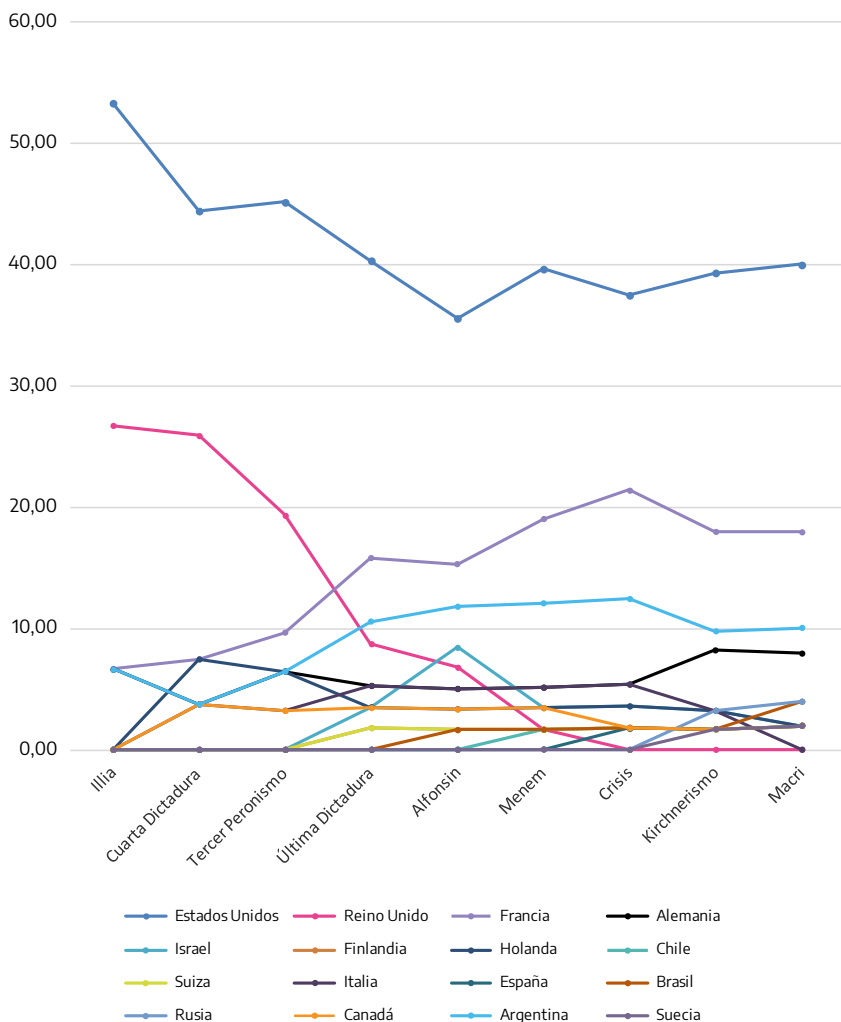
Finalmente, otro de los graves problemas que enfrenta la Argentina con el armamento de sus Fuerzas Armadas es su origen, como señalamos *ut supra*. El gráfico y el cuadro que se observan a continuación reafirma una vez más, en consonancia con el Informe Rattenbach (2012), que la Argentina nunca tuvo como hipótesis de conflicto al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Hasta la Guerra de Malvinas (1982),

36 Entrevista reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018.

37 Entrevista reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018. Por ejemplo, se adquirieron los Texan T-6C II, aviones nuevos sin armamentos que, por lo tanto, no sirven para la lucha contra el narcotráfico. Su única utilidad es formar pilotos, pero aquellos que elijan ser «cazadores» (pilotos de combate) no podrán desarrollar su carrera, porque la Argentina está perdiendo los sistemas de armas de aviación de combate. Por el contrario, se podría haber traído Mentor usados o Tucano usados y adquirir los F-5 a Brasil para reemplazar los Mirage y así tener aviación de combate. Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

el 20 % del armamento de las Fuerzas Armadas argentinas era británico. La posterior disminución obedeció principalmente al embargo impuesto por Gran Bretaña y no a una decisión estratégica, porque esta no existió.

Gráfico 28. Evolución del origen de las compras de los sistemas de armas



Fuente: Elaboración propia con base en datos de entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

Cuadro 3. Sistemas de armas por país de origen (% sobre total)

| | Illia | Cuarta Dictadura | Tercer Peronismo | Última Dictadura | Alfonsín | Menem | Crisis (2001-2003) | Kirchnerismo | Macri | Promedio |
|----------------|-------|------------------|------------------|------------------|----------|-------|--------------------|--------------|-------|--------------|
| Estados Unidos | 53,33 | 44,44 | 45,16 | 40,35 | 35,59 | 39,66 | 37,50 | 39,34 | 40,00 | 41,71 |
| Reino Unido | 26,67 | 25,93 | 19,35 | 8,77 | 6,78 | 1,72 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 9,91 |
| Francia | 6,67 | 7,41 | 9,68 | 15,79 | 15,25 | 18,97 | 21,43 | 18,03 | 18,00 | 14,58 |
| Alemania | 6,67 | 3,70 | 6,45 | 5,26 | 5,08 | 5,17 | 5,36 | 8,20 | 8,00 | 5,99 |
| Israel | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 3,51 | 8,47 | 3,45 | 3,57 | 3,28 | 2,00 | 2,70 |
| Finlandia | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1,75 | 1,69 | 1,72 | 1,79 | 1,64 | 2,00 | 1,18 |
| Holanda | 0,00 | 7,41 | 6,45 | 3,51 | 3,39 | 3,45 | 3,57 | 3,28 | 2,00 | 3,67 |
| Chile | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1,72 | 1,79 | 1,64 | 2,00 | 0,79 |
| Suiza | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1,75 | 1,69 | 1,72 | 1,79 | 1,64 | 2,00 | 1,18 |
| Italia | 0,00 | 3,70 | 3,23 | 5,26 | 5,08 | 5,17 | 5,36 | 3,28 | 0,00 | 3,45 |
| España | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1,79 | 1,64 | 2,00 | 0,60 |
| Brasil | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1,69 | 1,72 | 1,79 | 1,64 | 4,00 | 1,20 |
| Rusia | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 3,28 | 4,00 | 0,81 |
| Canadá | 0,00 | 3,70 | 3,23 | 3,51 | 3,39 | 3,45 | 1,79 | 1,64 | 2,00 | 2,52 |
| Argentina | 6,67 | 3,70 | 6,45 | 10,53 | 11,86 | 12,07 | 12,50 | 9,84 | 10,00 | 9,29 |
| Suecia | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1,64 | 2,00 | 0,40 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

De hecho, el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) firmó un acuerdo con Gran Bretaña para volver a adquirir «elementos de logística para buques y repuestos»³⁸. Asimismo, se puede observar que más del 50 % del armamento de la Argentina tiene origen en los países aliados del Reino Unido. Esto nos lleva a formularnos una pregunta hipotética e incómoda, pero esencial estratégicamente: si el Reino Unido tuviera un nuevo conflicto con la Argentina, ¿qué harían sus aliados?, ¿sostendrían la cadena logística de los armamentos o se repetiría la situación de la Guerra de Malvinas cuando la Argentina fue embargada?

Según uno de los entrevistados, «esta pregunta ya fue contestada en 1982, y la Argentina desde entonces ha dado muestras de ser un actor estratégico esquizofrénico, caracterizado por una alta aversión al riesgo (da siempre más de lo que se pide para evitarlo); una pésima empatía (no tiene idea de lo que los demás esperan de él ni siquiera intenta entenderse a sí mismo); una paupérrima comunicación (nunca expresa claramente hacia dónde va y, por ende, la comunidad internacional no sabe cómo proyectarse); y una completa falta de credibilidad (jamás puede apoyar lo que dice)³⁹».

La dependencia tecnológica de la Argentina de Occidente redundaba en una fuerte debilidad estratégica, al menos hasta tanto no se resolviera el conflicto por la soberanía por las Malvinas e islas del Atlántico Sur. No se trata de que la Argentina vaya a violar la Cláusula Primera de su Constitución Nacional, sino que puede producirse un sobrevuelo de una aeronave británica sobre territorio continental y/o el ingreso de un barco y/o submarino al Mar Argentino, que podría derivar en una crisis y en un enfrentamiento. Y esto es imposible de realizar, porque los

38 Entrevista reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018.

39 Entrevista reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018.

sucesivos gobiernos han decidido que no tengamos manera de «sensar y/o detectar» un evento de este tipo en nuestro territorio y porque no se tienen medios para brindar ningún tipo de respuesta⁴⁰.

En el fondo, como uno de los entrevistados sostiene⁴¹, «el problema no es el origen de los armamentos⁴², sino la política estratégica de la defensa nacional que es completamente errática y dissociada de la política exterior nacional. Con esta salvedad, podemos decir que todos los países productores-vendedores de armamento, que priorizan sus políticas nacionales por sobre los precios, son poco aptos para la libertad estratégica de la defensa nacional de un país como la Argentina; por ende, se debe orientar a los países que buscan solo réditos económicos y no direccionar políticas. Y es posible indicar que:

- **Comando y Control**⁴³: se le puede comprar a cualquiera, incluido los Estados Unidos (en muchos casos, más barato y fiable), menor riesgo: Francia, Alemania, Brasil, Israel, Singapur, Corea del Sur.
- **Movilidad Táctica y Estratégica**: los Estados Unidos en general siempre ha sido confiable.
- **Vigilancia, Reconocimiento e Inteligencia**: similar a Comando y Control.

40 Entrevista reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018. Por ejemplo, este entrevistado nos relata que estaba previsto poner un radar en el Rompehielos Almirante Irizar desde 2014 y a diciembre de 2019 no se ha hecho nada.

41 Entrevista reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018.

42 «El origen importa por muchas razones, entre ellas: Nivel de interoperabilidad con otros equipos; Facilidades de capacitación y adiestramiento; Disponibilidad de entrenadores o simuladores; Concepción de fabricación y, por lo tanto, de mantenimiento (modular o no); Asegurar sostén logístico; Compatibilidad con otros medios para facilitar el sostén logístico». Entrevista reservada Fuente C (militar), Buenos Aires, 29 de noviembre de 2018 y 31 de enero de 2019.

43 Áreas de capacidad previstas en el PLANCAMIL 2011. Entrevista reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018.

- **Sostén Logístico:** las capacidades de autosustentación que se adquieren son más importante que el país al que se compra.
- **Operacionales:** no se le puede comprar a los Estados Unidos, si no estamos dispuesto a ser aliados incondicionales; hay que volcarse a Francia (condicionalmente), Israel o producción propia. Esto último es caro, pero es lo más cercano a la autodeterminación estratégica de la defensa.
- **Subsidiarias:** el armamento para esta capacidad cualquiera lo vende, porque necesitan que los países pongan tus tropas a disposición de la seguridad internacional».

La alternativa sería adquirir el armamento en países como China y Rusia, pero nos enfrentamos a otro problema: por un lado, no ofrecen financiamiento; por otro lado, lo más crítico a tener en cuenta antes de tomar la decisión de hacer uso de cualquiera de estas posibilidades, es que se trata de proveedores considerados no tradicionales cuyas normas, sistemas logísticos y diseño conceptual están ajustados a realidades muy diferentes a las nuestras. En todo caso, cabe hacer la siguiente pregunta: «¿vale la pena incorporar un medio militar sensiblemente más barato sin conocer durante cuánto tiempo será posible mantenerlo en servicio?». Esto atenta contra cualquier intento de planificar en el largo plazo.

Por último, el equipamiento no sufrió ninguna variación sustancial en cuanto a la cantidad entre 1976 y 2019. En esa última reforma (1965-1975), el equipamiento adquirido era de «punta» (a nivel regional), aunque nunca fue usado en el teatro y bajo las condiciones para las cuales el alistamiento y adiestramiento les había dado sentido: la hipótesis de conflicto con Brasil y con Chile y la Doctrina de Seguridad Nacional⁴⁴.

44 Recordemos que la Guerra de Malvinas (1982) nunca estuvo en los planes militares y, en consecuencia,

Conclusiones

La reducción de la inversión en defensa entre 1983 y 1990 fue un proceso esperable y natural. La crisis económica heredada de la dictadura civil-militar (1976-1983), una inversión en defensa que excedía el promedio histórico y la necesidad de alcanzar el control civil de las Fuerzas Armadas (hecho que ocurrió en 1990) explican que las cifras hayan descendido del 4,5 % al 2,5 % aproximadamente.

Tal vez, la única responsabilidad que podríamos achacarle al Gobierno de Raúl Alfonsín es que esa reducción no fue acompañada de una reestructuración y modernización del Instrumento Militar. Sin embargo, esto también resulta entendible en ese contexto histórico. Si bien la transición se produjo por colapso, los militares conservaron una cuota de poder relevante que les permitió obstaculizar cualquier intento reformista —a los que dicho gobierno desistió en 1986— que afectara sus privilegios como organización burocrática del Estado. Asimismo, la decisión tomada por el entonces presidente, asesorado principalmente por Carlos Nino, de permitir que los militares se autojuzgaran y la dificultosa implementación del criterio de los tres niveles⁴⁵ aumentaron las tensiones entre los militares y el gobierno, lo que se materializó en los cuatro levantamientos carapintadas que se sucedieron entre 1987 y 1990. Entonces, la pregunta clave es: ¿por qué la inversión en defensa ha descendido desde 1990 hasta alcanzar el promedio del 1 % del PBI?

nunca ordenó el diseño del Instrumento Militar.

45 El presidente Raúl Alfonsín anunció que se juzgaría a los responsables del Terrorismo de Estado según el criterio de los tres niveles: a) los que dieron las órdenes, b) los que obedecieron y c) los que se excedieron en el cumplimiento de esas órdenes.

La forma en que se ha orientado el gasto nos muestra que, pese a que la economía ha crecido en varias oportunidades entre 1990 y 2019, la función defensa ha disminuido hasta estancarse en la cifra señalada. Ello refleja el claro desinterés de la clase política argentina por la defensa nacional, más aún cuando otras de las funciones del presupuesto —como la seguridad— se han incrementado en dichos períodos. Esa caída comenzó a estabilizarse a partir de 2002, pero el incremento nominal del presupuesto solo alcanzó para que este dejara de caer en dólares, al menos hasta 2013.

La mayor caída del presupuesto se produjo en el marco de las políticas neoliberales entre 1991 y 2001: se redujo de más del 2 % al 0,9 % del PBI.

El desinterés de Carlos Menem (1989-1999) y de Fernando de la Rúa (1999-2001) por la política de defensa queda plenamente demostrado con el análisis de la política presupuestaria para el sector, junto con el estudio de la política de armamentos. La política de defensa de Carlos Menem fue la «política del tero» (Eissa, 2015): muchos gestos (indultos, entre otros), pero en concreto el presupuesto cayó abruptamente.

En cambio, las gestiones de Nilda Garré (2005-2010) y de Agustín Rossi (2013-2015) decidieron encarar un proceso de modernización y reestructuración. Se completó e implementó el entramado institucional de la defensa nacional: la ley de Defensa fue reglamentada dieciocho años después, luego de un profundo debate realizado por PNUD y materializado en el documento la «Defensa Nacional en la Agenda Democrática» y en la convocatoria, también por primera vez, del Consejo de Defensa Nacional. Todo ello desembocó en el Decreto 727/2006, que terminó de plasmar el espíritu del «Consenso Básico», tal como lo expresó el senador Antonio Berhongaray (Eissa, 2018). Tal vez más importante

fue la aprobación del Decreto 1729/2007, del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, que reguló dicho procedimiento —inexistente hasta entonces—, permitió iniciar un segundo ciclo de planeamiento en 2009 que culminó con el Plan de Capacidades Militares 2011 y el tercer ciclo de planeamiento que empezó con la DPDN 2014. El *boom* de los *commodities* alcanzó para empezar a recuperar y modernizar el Irizar, el IA-63 Pampa, el Hércules C-130, el IA-58 Pucará y material del Ejército Argentino, entre otros proyectos, algunos de los cuales se materializaron —como vimos en el apartado teórico— luego de 2015.

Sin embargo, no fue suficiente para un deterioro que se arrastraba desde 1990. La crisis económica de 2009 y el estancamiento con alta inflación que se sostiene desde 2013, más la decisión de dejar de lado el PLANCAMIL 2011 en 2015, nos conduce al inicio de este artículo: planificar sin presupuestar no deja de ser un mero ejercicio teórico.

En 2015, el triunfo de la Coalición Cambiemos fue una novedad en el sistema político argentino: por primera vez en la historia, la centroderecha llegó al poder de manera democrática. ¿Ello debiera haber implicado una modernización y reestructuración del Sistema de Defensa Nacional acorde a los desafíos del siglo XXI? ¿Sus integrantes tendrían que haber sido halcones y no palomas (como durante el menemismo en la década de los noventa o, salvo contadas excepciones, con la vieja derecha de mediados del siglo XIX y principios del siglo XX, desinteresada por los asuntos internacionales, tanto diplomáticos como de defensa nacional, como amargamente se quejaba Estanislao Zeballos)? Esa vieja derecha, más proclive a prestar atención a los asuntos comerciales y financieros, más liberal y no realista en términos de la teoría de las relaciones internacionales, ¿continuaría siendo la matriz de esta nueva coalición de centro derecha?

El Gobierno de Mauricio Macri tuvo un discurso, al igual que Carlos Menem (1989-1999), *friendly* con las Fuerzas Armadas. La gestión de los ministros Julio Martínez (2015-2017) y Oscar Aguad (2017-2019) prometieron inversiones, reequipamiento y «adecuar» —nuevo verbo que reemplazó a los antiguos modernizar y reestructurar— las Fuerzas Armadas al «nuevo» contexto nacional, regional e internacional. Esto se tradujo en un alineamiento con el Comando Sur de los Estados Unidos, en consonancia con la orientación de la política exterior argentina, la interrupción del tercer ciclo de planeamiento en el 2016 y la falta de voluntad para impulsar el cuarto en el 2018; el cierre de algunas plantas de Fabricaciones Militares en Azul; el hundimiento del submarino ARA San Juan, porque no habría cumplido con el ciclo de mantenimiento requerido; la clausura de la modernización de los Pucará, la marcha atrás de esta decisión y su relanzamiento como Pucará Fénix, un avión de vigilancia y reconocimiento pocos meses después; la lucha contra el narcotráfico y la compra de los Texan para ese fin, aunque sin armamento; el aumento de los sueldos; el retiro de las tropas del Ejército Argentino del Operativo Escudo Norte y el reenvío de efectivos para el Operativo Frontera; entre otras medidas contradictorias.

El estudio de las cuentas de inversión y de la política de armamentos completa este cuadro. En 2016 hubo un aumento del presupuesto en defensa, pero destinado principalmente a blanquear las sumas en negro que percibía el personal militar. Esta decisión acertada no fue acompañada con una mejora en la estructura presupuestaria, con lo cual volvió a deteriorarse la situación del sistema de defensa. El ajuste fiscal implementado puede observarse en la fuerte caída en dólares del presupuesto en defensa, aunque sostenemos que esto fue funcional a los lineamientos de la política de defensa que los funcionarios radicales y neocarapintadas quisieron implementar: una Guardia Nacional dedicada a la lucha del crimen organizado (*crime fighters*) no necesita submarinos, aviones de combate multirrol y tanques. La

subordinación de la política de defensa a la política fiscal volvió a profundizar el deterioro del Sistema de Defensa Argentino.

El análisis de la situación de los armamentos entre 1963 y 2019 ratifica lo expuesto. La última vez que se reformó integralmente el Sistema de Defensa Nacional ocurrió durante el Gobierno de Arturo Umberto Illia (1963-1966), y dicha planificación fue ratificada por los gobiernos subsiguientes hasta la tercera presidencia de Juan Domingo Perón (1973-1974) y de Estela Martínez de Perón (1974-1976), en tanto que el reequipamiento fue realizado a lo largo de esos algo más de diez años. Este y los cambios en el despliegue y la organización obedecieron a las hipótesis de conflicto con Brasil y con Chile y a la Doctrina de Seguridad Nacional.

Pero también resulta sumamente preocupante la impericia estratégica de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas y del Ministerio de Defensa entre 1963 y 1982: la persistencia en la compra de armamentos al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y a sus aliados occidentales demuestra que ese país no fue una hipótesis de conflicto del Sistema de Defensa. Esta situación se mantuvo a partir de 1983: las islas del Atlántico Sur no figuran en el radar de los decisores argentinos, en cuanto a la defensa. Si bien no se adquieren armamentos de origen británico, sí se incorporan asistemáticamente medios de países aliados del Reino Unido. Las presidencias de Carlos Menem y Mauricio Macri insistieron con esta impericia: la compra de los A4-AR, de los Super Etendard y el intento de compra de los FA-50 son apenas un ejemplo.

El análisis de los armamentos no nos ayuda a entender qué capacidades se tienen y cuáles no, porque esta es apenas una de las variables. Tampoco se puede afirmar asertivamente qué tipo de operaciones militares puede realizar el sistema de defensa argentino. Es más, los gráficos pueden llevar al engaño

de que la Fuerza Aérea Argentina y el Ejército se empezaron a recuperar durante la gestión de Mauricio Macri (2015-2019). Una lectura más detallada permite observar que las inversiones realizadas durante las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) comenzaron a materializarse entre 2015 y 2019. Asimismo, las incorporaciones que se hicieron respondían a un modelo de Guardia Nacional, más acorde a los intereses de los Estados Unidos y a la política de ajuste fiscal: la incorporación de los T-6C Texan II y que la Fuerza Aérea pierde irremediablemente la capacidad de defensa aérea indirecta. En el caso particular de la Armada Argentina, la adquisición de cuatro patrulleros oceánicos (OPV) a Francia permitirá bajar el costo del adiestramiento de las tripulaciones, pero con una baja contribución a las correspondientes Áreas de Capacidad. Desde el punto de vista conceptual, las OPV no están pensadas para combatir en teatros de operaciones modernos⁴⁶.

¿Por qué planificar? ¿No es obvia la crisis del Sistema de Defensa Nacional? Porque no se trata únicamente de aumentar el presupuesto: existen problemas estructurales que se han agravado en estos últimos treinta y cinco años. Tenemos un Sistema de Defensa Nacional que refleja un escenario internacional, regional y nacional de la década de los sesenta, en plena Guerra Fría, estructurado a partir de tres hipótesis de conflicto: la colaboración en la lucha contra el comunismo internacional, el enemigo ideológico interno y las tradicionales hipótesis con Brasil y Chile. La Argentina nunca tuvo ni planificó una hipótesis de conflicto con Gran Bretaña (lo cual era lógico dado que fue nuestro principal socio comercial) y allí fue el país en 1982. Entonces, contamos con una estructura orgánica y de despliegue antigua, *top-heavy*, es decir, una pirámide de personal distorsionada y escasos recursos para el equipamiento necesario que

46 Aéreo, naval, terrestre y ciberespacial.

permita recuperar capacidades militares a los efectos de cumplir la misión principal de defender nuestros intereses vitales.

De nuevo, planificar sin presupuestar es un mero ejercicio teórico, pero presupuestar sin planificar es peligroso para la defensa nacional, porque la asignación presupuestaria responderá a urgencias de corto plazo, intereses políticos y de cada una de las Fuerzas, y no a una mirada conjunta y de largo plazo (veinte años) del Instrumento Militar. Ello podría conducir a otro desastre militar, como ya ocurrió en Malvinas, y no porque la Argentina intente recuperar las islas por la fuerza, sino porque el mundo es incierto y las amenazas transnacionales están dejando lugar nuevamente a la geopolítica y el balance de poder⁴⁷.

Dejamos dos interrogantes para el final. El primero: ¿queremos tener Fuerzas Armadas (preparadas para la guerra, para aniquilar en términos de Clausewitz al enemigo, no meras Guardias Nacionales)? Las Fuerzas Armadas que se preparan para la guerra, es decir, para que ella no ocurra, no sirven para combatir el delito y las amenazas transnacionales. De más está decir que la guerra contra la droga ha fracasado, porque un mayor poder de fuego no sirve para luchar contra el narcotráfico y el terrorismo. A su vez, unas Fuerzas Armadas preparadas para luchar contra el delito común, el delito complejo y el «delito» político⁴⁸ (el terrorismo) no sirven para defender la integridad territorial, la soberanía y los intereses vitales. Esto quedó demostrado en la Guerra de Malvinas (1982). ¿Queremos tener Fuerzas Armadas o preferimos delegar la protección de nuestra

47 Por primera vez desde 2001, el terrorismo y el narcotráfico han sido desplazados como prioridades estratégicas de los Estados Unidos; los primeros lugares volvieron a ser ocupados por otras potencias regionales como China, Rusia, Irán y Corea del Norte. Ver <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

48 Mientras el delito complejo busca un beneficio económico, el objetivo del terrorismo es político. De ahí que coloquemos la palabra «delito» entre comillas, porque, estrictamente hablando en términos de la ciencia política, no es un delito.

soberanía en la OTAN como, por ejemplo, hace Islandia? Una política exterior sin una política de defensa creíble es endeble. Esta es la primera decisión que debemos tomar.

El segundo interrogante queda reflejado en el uso dual de las palabras en este mismo artículo: ¿gasto o inversión en defensa? En la medida en que consideremos la defensa nacional como un gasto y no una inversión; en la medida en que pensemos que el Estado tiene que dar ganancias; en la medida en que no veamos como sociedad y clase política que la defensa nacional es nuestro seguro de salud, que debe estar adecuada a nuestro momento histórico y que no deseamos usarlo, pero que debemos tenerlo, la situación de indefensión continuará, y nuestra política exterior carecerá de una herramienta para incidir y desenvolverse en el escenario internacional.

A lo dicho se suma la ausencia de espacios de pensamiento estratégico, como el GRUTEN en los años noventa, el GAEN en la misma época y el CEEPADE entre 2005 y 2015, como sostiene Moresi (2018), porque han sido desarticulados. Otro ejemplo: Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares que, a partir de 2015, echó del ministerio a todos los profesionales que se habían formado entre 2003 y 2015.

El desfinanciamiento de la defensa se debe a las políticas neoliberales implementadas entre 1991 y 2001, y 2015 y 2019; al desinterés en la política de defensa; a la preferencia por las políticas comerciales y/o a la aversión al riesgo estratégico o, dicho de manera menos académica, al ombliguismo de la política argentina. No hay una respuesta unívoca. A todas ellas podríamos llamarlas «el Síndrome Zeballos». El excanciller Estanislao Zeballos se quejaba amargamente de que la Argentina era el país menos preparado para los asuntos internacionales en la Tierra (Paradiso, 1993, p. 9).

Referencias bibliográficas

Artículos académicos

- Adams, G. (1992). *The role of defense budgets in civil-military relations*. Washington D.C.: Defense Budget Project.
- Battaglino, J. (2008, mayo-junio). «Palabras mortales. ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur?». *Nueva Sociedad*, N.º 215 (pp. 23-34). Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert. Recuperado de http://nuso.org/media/articles/downloads/3520_1.pdf. [Fecha de consulta: 12/5/2017].
- Bruneau, T. y Goetze, R. (2006). «Ministries of defense and democratic control». En Thomas Bruneau y Scott Tollefson (Eds.), *Who guards the guardians and how. Democratic civil-military relations*, pp. 71-98. Austin: University of Texas Press.
- Eissa, S. (2013). «Redefiniendo la Defensa: Posicionamiento Estratégico Defensivo Regional». *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 7, N.º 1. Buenos Aires: SAAP.
- Eissa, S. (2015). *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.
- Eissa, Sergio (2017). «Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico». *Revista de Relaciones Internacionales*, Vol. 26, N.º 53, pp. 247-265. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata.
- Eissa, S. (2019). «¿Adiós a las armas? Una aproximación a la defensa nacional argentina (1963-2019) a partir de su política de armamentos». *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, Año 4 N.º 7. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Eissa, S. y Ferro Ariella, P. (2018). «La política de defensa argentina. Una mirada presupuestaria». *Defensa Nacional. Revista Científica*, Año 1, N.º 1, pp. 99-148. Buenos Aires: Universidad de la Defensa Nacional.

- Follietti, G. (2004). «Las facultades constitucionales del parlamento en defensa». En Gilda Follietti, y Luis Tibiletti (Eds.), *Parlamento y defensa en América Latina. El papel de las comisiones*. Volumen 1: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, pp. 36-52. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).
- Fraga, R. (2002). La política de defensa argentina. *A través de los mensajes presidenciales al Congreso 1854-2001*. Buenos Aires: Instituto de Historia Militar Argentina.
- Gibson, E. (1998). «Partidos conservadores en América Latina: de las movilizaciones de la década perdida a los gobiernos de coalición». En Torcuato Di Tella (Comp.), *Crisis de representatividad y sistemas de partidos políticos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Gorgal, D. (2004). «Seguridad Regional, seguridad interior y seguridad ciudadana. Algunas conclusiones preliminares». En Isabel Stanganelli (Comp.), *Seguridad y Defensa en el cono sur*. Mendoza: Caviar Bleu Editora Andina Sur.
- Haas, P. (1992). «Introduction: epistemic communities and international policy coordination», *International Organization*, Vol. 41, N.º 1, pp. 1-35. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lafferriere, G. y Soprano, G. (2015). *El Ejército y la política de defensa en la Argentina del siglo XXI*. Rosario: Prohistoria ediciones.
- López, E. (1994). *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Montenegro, G. (2007). «El marco normativo y doctrinario de la defensa nacional». *Revista de la Defensa Nacional* N.º 1, pp. 14-25. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina.
- Montenegro, G. (2013). «Más vale pájaro en mano que cien volando. La implementación del control político civil sobre las Fuerzas Armadas. La experiencia argentina 2005-2010. Entre la voluntad política y las limitaciones prácticas». En David Pion-Berlin y José Manuel Ugarte (Comps.), *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, pp. 195-225. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.

- Mora y Araujo, M. (2010). *El problema argentino: débil representación política, sociedad fragmentada*. Buenos Aires: IPSOS Mora y Araujo.
- Moresi, A. (2018). «Argentina: una paradoja estratégica». Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE005-2018_Argentina_ParadojaEstrategica_AMoresi.pdf [Fecha de consulta: 30/1/2019].
- Paradiso, J. (1993). *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Pesce, M., Estevez, E., Eissa, S. y Mintegiuga, A. (1999). *El gasto en defensa del gobierno nacional*. Buenos Aires: Fundación para el Estudio de los Temas Nacional Dr. Sergio Karakachoff - Cuaderno Cauce.
- Sabatier, P. (1993). «Policy change over a decade or more». En Paul Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*, pp. 13-39. Boulder: Westview Press.
- Saín, M. (2010). Los votos y las botas. *Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Scheetz, T., Pfurr, A. S. y Ansorena Gratacos, M. (2015). *Manual de teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Soprano, G. (2017). «La reestructuración y modernización del Ejército argentino en la década de 1990 a la luz de las necesidades y demandas del Instrumento Militar de la defensa del Siglo XXI». *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, Año 2, N.º 4, pp. 95-124. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Villa Duarte, R. y Viggiano, J. (2012). «Trends in South American weapons purchases at the beginning of the new millennium». *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 55, N.º 2. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

Fuentes gubernamentales

Boletín Oficial de la República Argentina. (5/11/2012). Decreto 2103 del 31 de octubre de 2012. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=170232F5540D0051B74AC9ED43FEA0AD?id=204243> [Fecha de consulta: 30/1/2019].

Department of Defense. (2018). *Summary of the National Defense Strategy of the United States of America. Sharpening the American Military's Competitive Edge*. Washington D.C.: Department of Defense. Recuperado de <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>. [Fecha de consulta: 30/1/2019].

Department of State. (2016). *World Military Expenditures and Arms Transfers 2016*. Washington DC: Department of State. Recuperado de <https://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/wmeat/2016/index.htm> [Fecha de consulta: 11/5/2017].

Ministerio de Defensa. (2012 [1982]). *Informe Rattenbach*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (Mecon). (sin fecha). *El Sistema Presupuestario en la Argentina*. Buenos Aires: Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Ministerio de Hacienda. (1993 al 2015). *Cuentas de Inversión*. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda. Recuperado de <https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/index.html> [Fecha de consulta: 17/8/2017].

Ministerio de Hacienda. (2016 al 2018). *Presupuestos de la Administración Pública Nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda. Recuperado de: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/sistema/> [Fecha de consulta: 17/8/2018].

Ministerio de Hacienda. (2018). *Proyecto de Presupuesto de la Administración Pública Nacional 2019*. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda. Recuperado de <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/sistema/> [Fecha de consulta: 17/11/2018].

Fuentes de organizaciones internacionales

Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa. (2014). «Registro Suramericano de Gasto de Defensa». Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina y Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) - Consejo de Defensa Suramericano (CDS) - Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED). Recuperado de <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/RSGAD-2006-2015-WEB.pdf> [Fecha de consulta: 22/5/2017].

Fuentes no gubernamentales

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). (1998). *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires: CARI.

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). (2002). *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires: CARI.

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). (2006). *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires: CARI.

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). (2010). *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires: CARI.

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). (2015). *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires: CARI.

Donadio, M. (2016). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Red de Estudios de Seguridad y Defensa en América Latina (RESDAL). Recuperado de <http://www.resdal.org/atlas-2016.html> [Fecha de consulta: 12/5/2017].

IPSOS – FLACSO. (2010). *Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica 2009 – 2010. Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina*. San José de Costa Rica: FLACSO.

Isacson, A. (2011). «Why Latin America is rearming?», p.1. Recuperado de <https://www.wola.org/analysis/why-latin-america-is-rearming/> [Fecha de consulta: 11/4/2017].

SIPRI. (2016). *The SIPRI Military Expenditure Database*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Recuperado de <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRI-Milex-data-1988-2015.xlsx> [Fecha de consulta: 3/2/2020].

SIPRI. (2019). *The SIPRI Military Expenditure Database*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Recuperado de https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRI-Milex-data-1949-2018_0.xlsx [Fecha de consulta: 23/8/2019].

Fuentes periodísticas

Eissa, S. (2017b, 14 de noviembre). «Las enseñanzas de los tres chanchitos para la defensa nacional». Buenos Aires: *El Estadista*. Recuperado de <http://elestadista.com.ar/?p=13516> [Fecha de consulta: 13/7/2018].

Eissa, S. (2018, 1 de julio). «Los mitos de la defensa nacional». Buenos Aires: *El Cohete a la Luna*. Recuperado de <https://www.elcohetealaluna.com/los-mitos-de-la-defensa-nacional/> [Fecha de consulta: 13/7/2018].

Rearte, E. (2007). «Plan CONINTES». Buenos Aires: *Página 12*. 16/3. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-81852-2007-03-16.html> [Fecha de consulta: 22/12/2018].

Urgente 24 (8/11/2010). «Polémico pero real: Massera, un Almirante de Perón». *Urgente 24*. Recuperado de <https://www.urgente24.com/79351-polemico-pero-real-massera-un-almirante-de-peron> [Fecha de consulta: 24/11/2018].

Entrevistas

Entrevista con el capitán de Navío (RE) Eugenio Facchin, Buenos Aires, 29 de enero de 2019.

Entrevista con Germán Montenegro, Buenos Aires, 18 de diciembre de 2018.

Entrevista con Hernán Longoni, Buenos Aires, 20 de diciembre de 2018.

Entrevista reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018.

Entrevista reservada Fuente C (militar), Buenos Aires, 29 de noviembre de 2018 y 31 de enero de 2019.

Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

Tesis, tesinas y otros

Ferro Ariella, P. y Eissa, S. (2008). «Curso de presupuesto público». Buenos Aires: inédito.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 1 - N.º 22 - 2020

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001

Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Alejandro M. Estévez

Idea original

Carlos Desbouts

Edición y corrección

Patricia Iacovone

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Roxana Pierri

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Julio 2020

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina