

LA POLÍTICA DE DEFENSA ARGENTINA DESDE EL RETORNO DE LA DEMOCRACIA. UNA MIRADA PRESUPUESTARIA



SERGIO G. EISSA

Doctor en Ciencia Política (UNSAM), Maestro en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales (FLACSO) y Licenciado en Ciencia Política (UBA). Investigador UBACyT en el Proyecto N° 20020150100231BA: “China, Rusia e India en América Latina: interacciones políticas, económicas y militares a principios del Siglo XXI” (Resolución UBA N° 4756/16). Directora: Mg. Elsa Llenderrozas.

Con la colaboración de PAULA FERRO ARIELLA

Doctoranda en Ciencia Política (UNSAM), Magister en Política Social (UBA) y Licenciada en Ciencia Política (UBA). Ex asesora en materia presupuestaria en la Subsecretaría de Gestión y Administración Financiera y en la Secretaría de Hacienda y Finanzas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1998-2003).

Introducción

La política de defensa argentina ha estado atravesada por tres constantes¹ 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

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

lado, un sector de la comunidad epistémica² de la defensa nacional logró que se plasmará el denominado “consenso básico” en tres leyes: la Ley Nº 23.554 de Defensa Nacional (1988, Presidente Raúl Alfonsín, Unión Cívica Radical [UCR]), la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior (1992, Presidente Carlos Menem, Frente Justicialista de Unidad Popular³) y la Ley Nº 25.520 de Inteligencia Nacional (2001, Presidente Fernando de la Rúa, ALIANZA⁴) y su modificatoria del año 2014 (Presidente Cristina Fernández de Kirchner, Frente Justicialista para la Victoria⁵). 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 uso máximo de la violencia que representa la utilización de las Fuerzas Armadas. Esta situación, prevista en el artículo 99 de la Constitución Nacional, se encuentra reglamentada por los artículos 31 y 32 de la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior.

Asimismo, resulta importante señalar que el “Consenso Básico” no es unánime entre la clase política y los académicos argentinos, y que ha sido cuestionado durante la década de 1990 y a partir del año 2015. En primer lugar, sostienen que la Ley de Defensa Nacional es “vieja”, en tanto fue elaborada durante la Guerra Fría (1947-1991) y que fue la 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 post Guerra Fría para permitir al Poder Ejecutivo emplear las FF. AA. contra las mal llama-

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

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

4. UCR, Frente Grande (FG), Frente País, partido Socialista Popular, partido Socialista Democrático y PDC.

5. PJ, PI, FG, partido Comunista Congreso Extraordinario, partido Movimiento Nacional Alfonsínista-FORJA, entre otros.

das “nuevas amenazas”, especialmente el narcotráfico y el terrorismo. Por último, también argumentan que el Decreto Nº 727/2006 se excedió en la interpretación de la definición “agresión externa” del artículo 2º de la Ley de Defensa Nacional⁶ (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 Argentina⁷.

En tercer lugar, la política de defensa también ha sido irrelevante en la agenda de gobierno⁸. Para indagar sobre este punto existen, al menos, dos caminos. Por un lado, se pueden estudiar los discursos que los Presidentes de la Nación han realizado 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 realizado por el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales⁹. Por otro lado, se puede analizar la asignación y el gasto efectuado en materia presupuestaria (Eissa, 2015 y Eissa, 2017b). En efecto, la información presupuestaria “se constituye en una herramienta central a la hora de definir una acción de gobierno” y muestra la orientación que ha tenido el gasto a lo largo de los años (Pesce et al., 1999: 65), lo cual refleja las prioridades gubernamentales, lo que convierte a ambos en un reflejo de la intención política (Follietti, 2004; Adams, 1992).

Este artículo se inscribe en los trabajos de análisis presupuestarios realizados previamente por Ernesto López (1994); Miguel Pesce, Eduardo Estévez, Sergio Eissa y Analía Minteguiaga (1999); y, fundamentalmente, por

6. El Presidente Mauricio Macri aprobó el Decreto Nº 683 del 23 de julio de 2018, que efectúa una reforma parcial al Decreto Nº 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.

7. 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 aún 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.

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

9. Ver también cita 8.

10. Thomas Scheetz publicó numerosos artículos sobre el tema del presupuesto de la defensa nacional. Citamos solamente su libro donde plasma el trabajo de muchos años.

Thomas Scheetz *et al* (2015)¹⁰, entre otros. Respecto de este último autor, este trabajo se diferencia en que nuestra propuesta se posiciona en el campo de la ciencia política, especialmente en las teorías de las políticas públicas y economía de gobierno y, por otro lado, complementa el trabajo realizado por Miguel Pesce *et al* (1999).

En la primera parte, realizaremos un breve análisis sobre cómo se visualiza el presupuesto desde las políticas públicas. Posteriormente, analizaremos el gasto efectuado por el gobierno argentino entre 1983 y 2018. Este análisis se encuentra dividido en tres períodos históricos y un apartado especial. El primero abarca desde el retorno de la democracia hasta principios de la década de 1990. Este primer recorte obedece a tres motivos: a) esos años corresponden con la consolidación democrática (O'Donnell, 1989, y Huntington, 1995), b) en el año 1990 se alcanza el control civil de las Fuerzas Armadas luego del último levantamiento carapintada (Estévez, 1991); c) hiperinflación e inflación alta con estancamiento económico (Basualdo, 2001); y d) durante la década de 1980 se aplicaba un procedimiento contable para registrar los gastos y los recursos. El segundo período histórico abarca la década de 1990 hasta el 2001, porque en el año 1993 se aprobó la ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional y porque estuvo vigente el Plan de Convertibilidad con un dólar “quieto”, ajuste de la estructura estatal y nula inflación (Basualdo, 2001). El tercer período, que se extiende de 2002 a 2018, se ha caracterizado por alta inflación, tipo de cambio flotante, y expansión y contracción “sesgada”^{11 12}, del gasto público. El cuarto subapartado realizará un análisis general entre 1983 y 2018 del Inciso 1, correspondiente a sueldos y pensiones, que representan la mayor proporción del gasto en defensa en Argentina. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

11. De Elía, Catalina (2018, 22 de julio), “Oscar Oszlak: ‘Este gobierno no achicó el Estado, hay una superestructura política mucho más densa’”, en Infobae, Buenos Aires (Consultado el 22 de julio de 2018 en <https://www.infobae.com/sociedad/2018/07/22/oscar-oszlak-este-gobierno-no-achico-el-estado-hay-una-superestructura-politica-mucho-mas-densa/>).

12. IProfesional (2018, 20 de julio), “Crítico informe de CIPPEC: Mauricio Macri aumentó la estructura del Estado y hay más ‘nombramientos a dedo’”, en Iprofesional, Buenos Aires (Consultado el 22 de julio de 2018 en <http://www.iprofesional.com/notas/271916-crecimiento-personal-macri-empleo-argentina-ministerio-ajuste-estado-aumento-planta-competencia-estatal-cippec-nombramiento-designacion-cambiamos-cargos-publicos-Critico-informe-del-CIPPEC-Mauricio-Macri-aumento-la-estructura-del-Estado-y-hay-mas-nombramientos-a-dedo>).

Un interludio analítico¹³

1.- *Ciclo presupuestario y políticas públicas*

El proceso de presupuestación estatal está indisolublemente vinculado al ciclo de política pública. Éste es entendido como el proceso relacionado con el desarrollo de acciones dentro del Estado desde el momento en que una cuestión pública es problematizada e ingresa en la agenda de gobierno a fin de destinarle recursos para su resolución. El debate en torno a la cuestión no es neutral ni objetivo, sino que refleja la estructura de poder en torno a él¹⁴, y, en consecuencia, sesga las alternativas de políticas que se le presentan al decisor (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 (¿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 evaluación (rendición de cuenta físico-financiera: ¿cuánto se hizo, cómo se hizo y cuántos recursos se aplicaron de acuerdo a lo planificado previamente?).

Sintéticamente, puede decirse que política presupuestaria y gestión pública tienen una amplia zona de identificación o intersección, en 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 términos generales, suele mencionarse la necesidad de la planificación en función de mejorar no sólo 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.

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

14. Nikolaos Zahariadis sostiene que el que define es el que decide (Eissa, 2015).

Por lo tanto, se asume el carácter político y no estrictamente financiero del presupuesto. Éste es el articulador de las políticas y coincide con el primer año de una planificación plurianual. Esta proyección plurianual no implica una rigidez en términos 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 Argentina: la improvisación y los planes sin presupuesto.

Por otro lado, 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 responder a los problemas públicos y permitir evaluar sus resultados.

Esta forma de pensar el proceso presupuestario permite 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 evaluación de la misma. Para ello, el presupuesto debe registrar no sólo variables financieras sino también las 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 donde la evaluación es tomada como necesaria y parte del proceso, y sin la cual la eficacia del ciclo siguiente se verá severamente reducida. Por otro lado, 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.

Por otro lado, 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 en base al diagnóstico, la evaluación de desvíos, la explicación de la causa de éstos 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.

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 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 claramente importante desde el punto de vista de la gestión, ya que la implementación de una política no sólo depende de la capacidad de llevar adelante los objetivos sustantivos y finales propuestos ella, sino que también están sujetos a la capacidad del funcionario 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, son una herramienta con gran potencialidad desde el punto de vista de la planificación presupuestaria.

Por consiguiente, el conocimiento y, en este caso, de los distintos momentos que atraviesa el gasto en la administración pública son 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 éste 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, haciendo, 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, la 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.

3.- Clasificadores del gasto¹⁵

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

15. Solo se señalan los utilizados en este trabajo.

clasificador permite un acercamiento distinto a la estructura del gasto. El abordaje del presupuesto a través de cada uno de ellos no excluye a los otros, sino que son complementarios y permiten enriquecer la información que se quiere analizar.

Los clasificadores más utilizados son:

a) Por Objeto del Gasto

Es conocida como clasificación por Inciso y éstos 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 suele utilizarse este clasificador como el clasificador presupuestario por excelencia, aunque desde un punto de vista más crítico del análisis, éste sólo dice lo que compra el Estado, pero, por sí sólo, no nos 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. Los gastos así identificados permiten determinar las asignaciones de recursos a cada uno de los objetivos generales e instrumentos que se emplean para alcanzarlos.

Esta clasificación permite:

- 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 éstos 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 la ejecución de los mismos. Asimismo, permite distinguir los diferentes niveles institucionales encargados de la toma de decisiones, con respecto a la obtención de ingresos y la realización de gastos.

El presupuesto y la relevancia de la política de defensa

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 Argentina en defensa en relación al resto de los países de la región.

América Latina y, puntualmente, Sudamérica es una de las regiones que menos gasta en materia de defensa (Cuadro Nº 1). Dicho gasto alcanza el 1,6% de su PBI, igual que la Unión Europea, aunque, claramente, difiere mucho en términos absolutos.

Cuadro Nº 1: Gasto en Defensa en relación al PBI por regiones

2004-2014					
			Valor	Valor	Porcentaje de Cambio
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	Sudamérica	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).

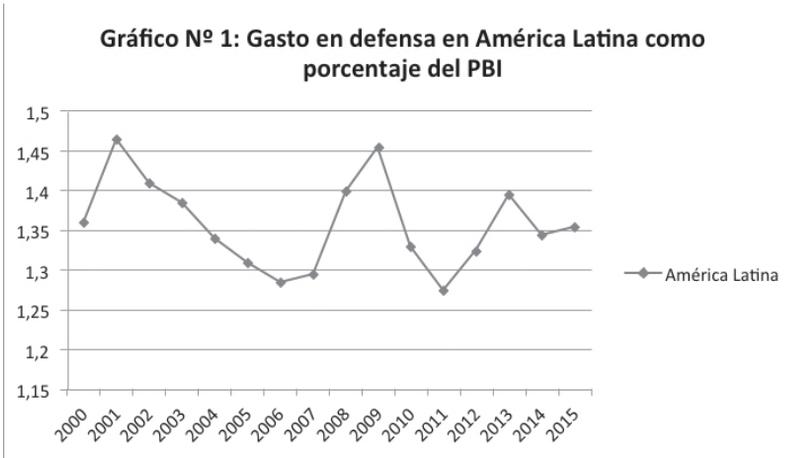
En el caso puntual de América Latina, el gasto aumentó entre el año 2000 y 2009 como consecuencia del aumento en los precios internacionales de las materias primas, principales productos de exportación de la región, que permitió realizar “una ola de compras” (Isacson, 2011: 1). En efecto, mientras que durante las dictaduras que dominaron el continente entre las décadas de 1960 y 1980 en el marco de la Guerra Fría, la Doctrina de Seguridad Nacional y la vigencia de las tradicionales hipótesis de conflicto, el gasto en defensa se incrementó, con el regreso de los regímenes democráticos, la minimización de los conflictos regionales y la implosión de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), se produjo un proceso de restricción del gasto militar debido a la necesidad de fortalecer el control civil sobre las Fuerzas Armadas, la depresión económica de la década de 1980 y el ajuste neoliberal de la década de 1990. Al respecto, Jorge Battaglino (2008: 34), debatiendo con Fabián Calle (2007)¹⁶, sostiene

en un contexto de paz fría, 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 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: 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: 47) cuando concluyen que la recapitalización efectuada por las Fuerzas Armadas de Suramérica “estuvo solamente dirigida a actualizar y reemplazar equipamiento militar obsoleto”

16. Mientras Fabián Calle argumenta sobre la existencia de una carrera armamentística, Juan Battaleme (2009) también sostiene el argumento que la compra de armas traerá mayor inestabilidad en la región.

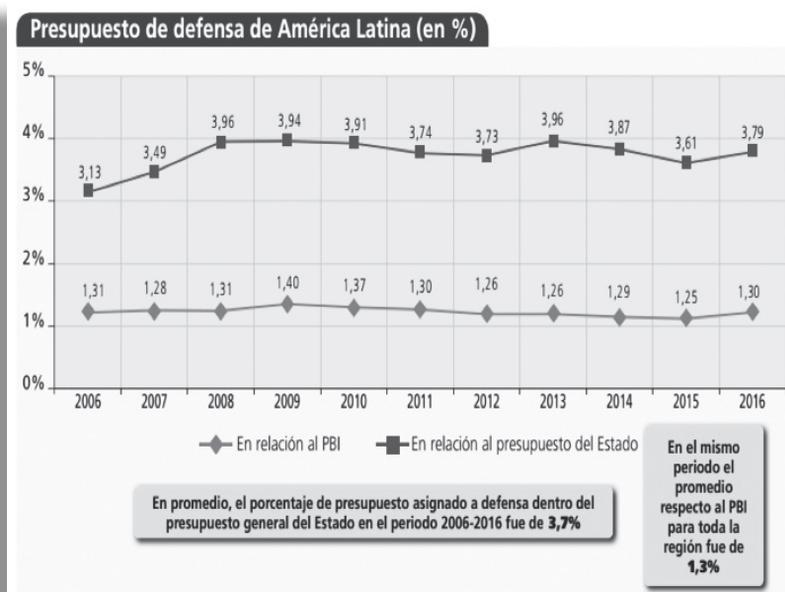
En efecto, el promedio del gasto en América Latina fue del 1,3% con el pico de 1,45% del PBI, señalado previamente, que se corresponde con el aumento de los precios de las exportaciones de la región (Gráfico N° 1).



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

Si se recurre a otra fuente, se obtiene la misma conclusión con el dato adicional que la inversión en este sector del aparato estatal representa una expresión mínima del total del presupuesto de los países de la región (Cuadro N° 2). En este sentido, Argentina no es una excepción a la regla con respecto a Suramérica.

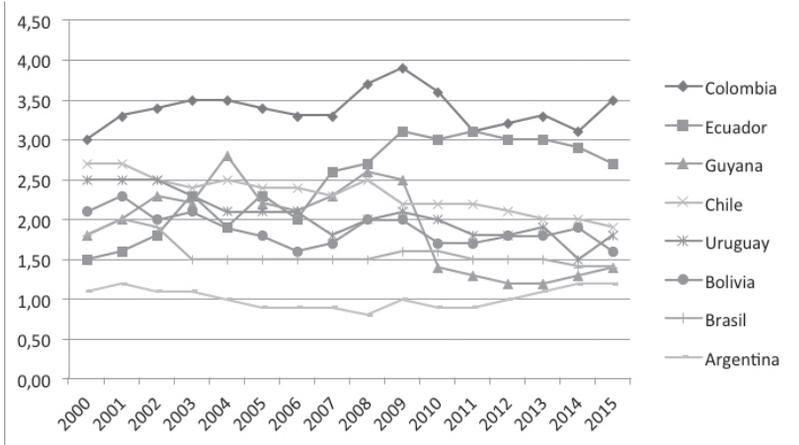
Gráfico N° 2: Gasto en Defensa en América Latina en relación al PBI y en relación al total del gasto presupuestario



Fuente: Donadio (2016)

Por otro lado, se puede observar en el gráfico N° 3 que cinco países de Sudamérica 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 Argentina y Brasil, cuyos gastos se han mantenido prácticamente constantes. Asimismo, 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 Sudamérica.

Gráfico N° 3: Gasto en defensa en como porcentaje del PBI en los cinco países que más gastan en la región y Argentina, ordenados según el año 2009



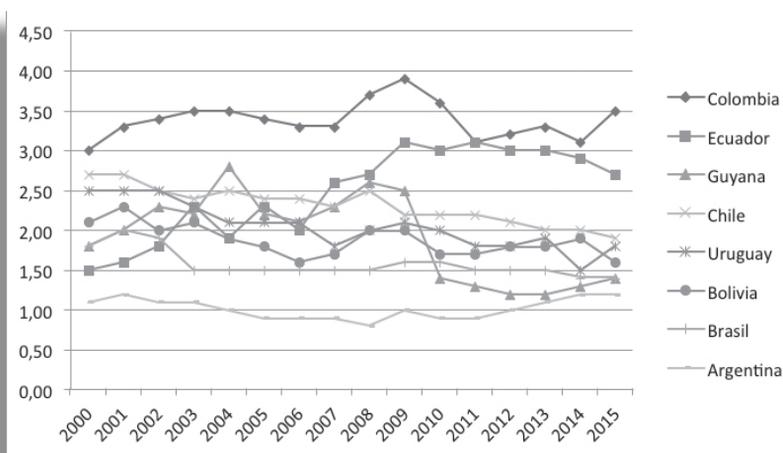
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2016).

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 Sudamericana de Naciones (UNASUR) muestra que el 60% de la inversión en defensa se destina a sueldos y pensiones (Gráfico N° 4 y Cuadro N° 2). Esta investigación cuenta con la ventaja fundamental de que los países de Sudamérica 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.

Claramente, la inversión en operaciones y mantenimiento resultan insignificantes para un servicio como la defensa, que requiere en el presente siglo 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.

LA POLÍTICA DE DEFENSA ARGENTINA DESDE EL RETORNO DE LA DEMOCRACIA.
UNA MIRADA PRESUPUESTARIA

Gráfico Nº 4: Gasto según el objeto del gasto



Fuente: CEED (2015)

Cuadro Nº 2: Gasto en Personal y en Inversión

PAIS	2006		2008		2010		2012		2014		2016	
	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I
Argentina	77,1	2,4	78,7	3,1	75,4	3,1	76,4	3,9	78,4	2,3	80,8	2,4
Bolivia	69,9	3,8	62,1	5,2	62,2	5,8	63,6	3,7	63,0	5,0	66,1	3,0
Brasil	74,8	6,3	70,3	10,9	71,6	14,0	70,0	14,0	67,6	12,6	74,7	9,4
Chile	55,3	25,8	50,5	31,6	58,4	24,0	59,6	21,9	60,4	19,7	67,1	11,7
Colombia	48,9	12,7	43,9	25,5	48,8	14,0	49,3	11,3	49,8	11,9	56,2	5,5
Ecuador	73,0	5,3	78,6	1,8	74,4	15,3	81,4	7,2	75,9	8,7	83,7	6,7
El Salvador	75,0	7,7	72,6	7,4	72,6	3,0	75,0	2,4	77,2	1,5	79,4	1,5
Guatemala	51,9	11,6	55,8	2,3	61,6	1,4	62,7	4,8	56,3	13,2	67,1	7,9
Honduras	72,1	0,7	71,5	4,9	77,0	0,6	84,1	1,6	69,6	3,1	67,0	2,6
México	79,5	0,8	78,7	3,0	75,2	5,3	74,3	4,8	70,9	9,8	65,7	14,2
Nicaragua	58,7	3,4	57,7	2,6	62,6	2,4	44,6	25,3	42,2	22,6	65,4	4,6
Paraguay	84,8	3,7	84,0	5,7	81,8	7,1	69,7	18,3	82,3	7,4	83,9	5,6
Perú	51,5	3,3	47,6	7,9	48,5	14,9	48,4	24,9	51,8	23,3	56,3	24,5
República Dominicana	76,0	3,8	73,7	8,7	80,7	4,6	78,7	1,6	80,0	1,2	79,5	1,5
Uruguay	73,6	5,1	73,8	5,4	79,7	5,8	80,0	3,3	81,0	3,1	85,9	1,7
Venezuela	75,2	13,3	76,7	2,3	82,5	1,6	48,6	40,9	49,4	34,3	69,1	4,3

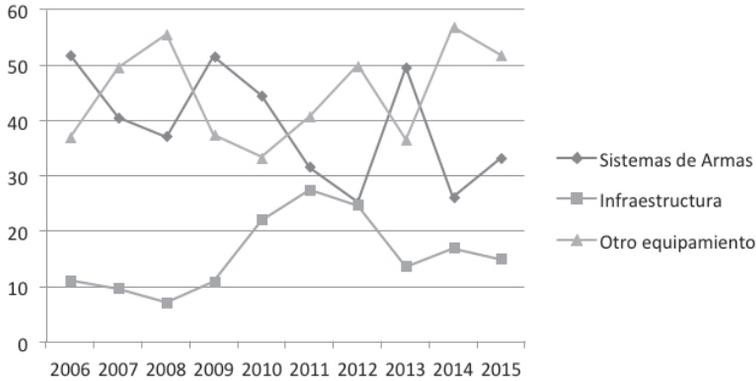
Fuente: Elaboración propia en base a las leyes de presupuesto de cada país.
El valor del dólar tomado corresponde al tipo de cambio según el World Economic Outlook Database, FMI, para cada año considerado. Se ha tomado esta fuente con fines comparativos.

Se considera como presupuesto de defensa, todos aquellos recursos destinados a satisfacer las necesidades del sistema de defensa, independientemente de la clasificación institucional específica expresada en los presupuestos.

Se considera como "inversión" lo expuesto en los siguientes ítems: Inversión real directa (Argentina), Activos reales (Bolivia), Inversiones del presupuesto fiscal y de seguridad social, y Presupuesto de inversión (Brasil), Adquisición de activos no financieros e iniciativas de inversión, e ingresos al Fondo de la Ley Reservada del Cobre (Chile), Inversión (Colombia), Programa anual de inversiones (Ecuador), Inversión institucional (El Salvador), Propiedad, planta, equipos e intangibles (Guatemala), Adquisiciones de bienes de capital (Honduras), Inversión (México), Gastos de capital/Bienes de uso (Nicaragua), Inversión física (Paraguay), Adquisición de activos no financieros e ingresos al Fondo de las Fuerzas Armadas (Perú), Activos no financieros (República Dominicana), Inversión (Uruguay), Activos reales (Venezuela). Diferente grado de detalle sobre las inversiones se presentan en las leyes de presupuesto de cada país. Para mayor detalle, consultar la sección "Los países" de la presente publicación. En los casos de Chile y Perú se ha incorporado previsiones extrapresupuestarias previstas por ley.

Fuente: Donadio (2016)

Gráfico N° 5: Gasto en defensa desagregado por tipo de equipamiento



Fuente: CEED (2015).

Asimismo, el gráfico N° 5 valida los argumentos de Jorge Battagliano (2008) expresados ut supra: no ha habido 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.- Consolidación democrática y control civil de las Fuerzas Armadas (1983-1990)

Ahora bien, ¿cómo ha sido la inversión en defensa en Argentina en este contexto regional? Como hemos podido observar en el gráfico N° 3, el gasto en defensa en 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). Si extendemos la serie hasta mediados del siglo XX, como muestra el gráfico N° 6, se pueden distinguir claramente tres períodos: pre-dictadura, dictadura (1976-1983) y democracia (1983-2016). Claramente, la inversión en defensa durante el mal autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” excede el promedio del gasto que venía efectuando Argentina, llegando a alcan-

zar 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 es que el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) 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 fase, 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 a la fecha). (Gráfico Nº 7) ¿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.

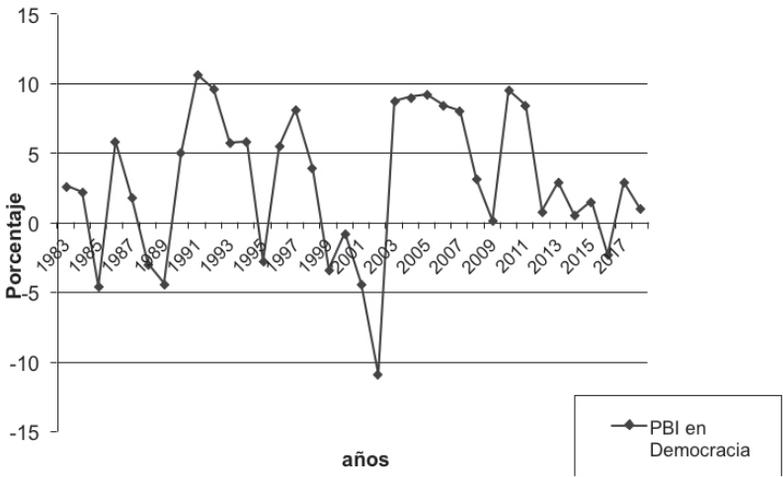
Gráfico Nº 6: Gasto en defensa de la República Argentina entre 1959 y 2016 (en porcentaje del PBI)



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

Como hemos señalado en la introducción, debemos tener en cuenta una cuestión metodológica: sólo a partir del año 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 24.156 de Administración Financiera” (Pesce et al, 1999: 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 la Prefectura Nacional.

Gráfico Nº 7: Evolución del PBI de Argentina entre 1983-2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y del diario El Cronista¹⁹.

Por ello, Ernesto López (1994) construye, a partir de los datos del gasto ejecutado, el siguiente cuadro:

17. Valor estimado por los mercados al 12 de julio de 2018. Se tomó el valor más favorable. Ver Iglesia, María (2018, 13 de junio), “Empeoran perspectivas: analistas ven inflación de hasta 30% y caída de 0,5% del PBI en 2018”, en El Cronista, Buenos Aires (Consultado el 12 de julio de 2018 en <https://www.cronista.com/economiapolitica/Empeoran-perspectivas-ven-inflacion-de-hasta-30-y-caida-de-05-en-PBI-en-2018-20180613-0057.html>).

Cuadro 3: Gasto ejecutado por el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas como porcentaje del PBI (1983-1989)

Años	% del PBI
1983	3,8
1984	2,6
1985	2,3
1986	2,3
1987	2,6
1988	2,4
1989	1,9

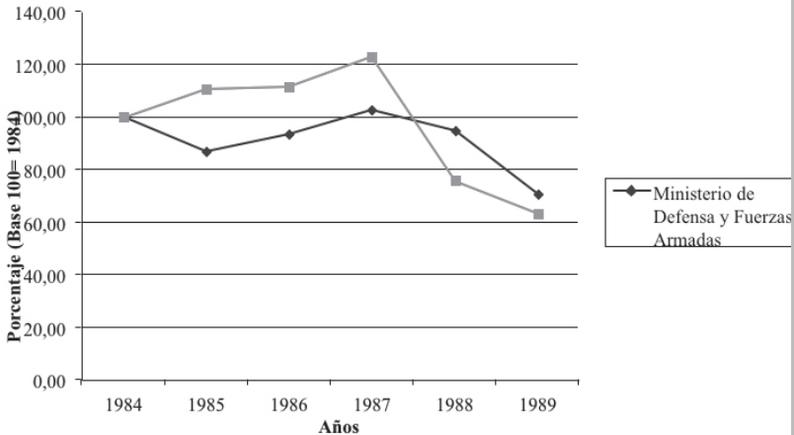
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ernesto López (1994).

Si bien la inversión en defensa muestra una tendencia a la baja en toda la década, salvo en el año 1988¹⁸, dicho descenso, como dijimos ut supra, se debió a una decisión política –disminuir el poder político de las FF.AA.– y al contexto de restricción presupuestaria durante la década de 1980. Esto es corroborado porque también disminuyó el gasto en toda la Administración Pública Nacional (Gráfico N° 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. La última reestructuración sistemática del Sistema de Defensa Nacional fue realizada en 1966 en un contexto internacional, regional y nacional totalmente distintos al que existía hacia el final de la Guerra Fría (Lafferriere & Soprano, 2015). 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, pero que, a medida que se complicó la situación política por los juicios contra los responsables del Terrorismo de Estado, fue cayendo en el olvido (Eissa, 2015).

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

Gráfico N° 8: Gasto en defensa en relación al gasto en la Administración Pública Nacional (1983-1989). Base 100=1984



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por López (1994).

2.- La política neoliberal y la defensa nacional (1991-2001): ¿halcones o palomas?

La pregunta insoslayable durante este período es: ¿por qué no creció el gasto en defensa en relación al PBI cuando la economía argentina se expandió durante la década de 1990?

Como mostramos en otro trabajo, el gasto de la Administración Pública Nacional (APN) aumentó en aproximadamente del 31% durante el gobierno de Carlos Menem (1983-1999)¹⁹; 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

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

a los programas de “capacidad operacional” habían disminuido 4,73% (Pesce *et al*, 1999: 52 y 66).

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 ésta 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).

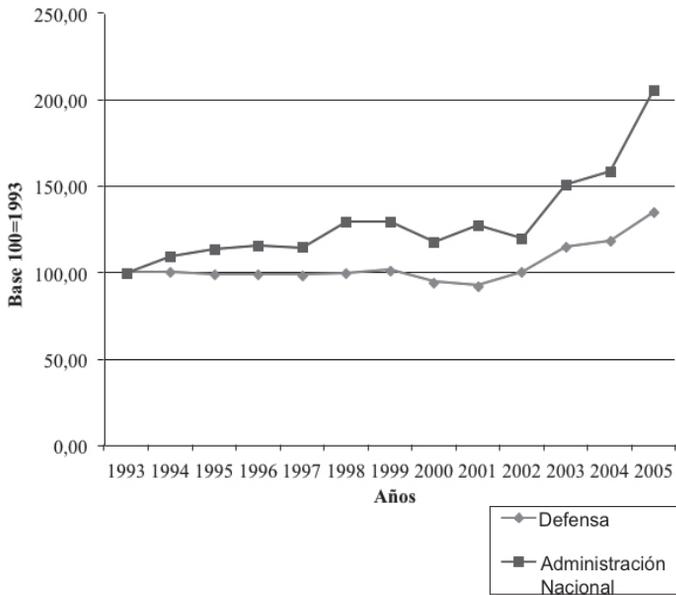
Nuevamente, como en las Leyes de Defensa Nacional (1988), Seguridad Interior (1992) e Inteligencia Nacional (2001), el Congreso de la Nación reconoció el creciente deterioro de las capacidades militares de Argentina. En 1995, por iniciativa del senador Eduardo Vaca (PJ) se realizaron unas jornadas con 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 al Congreso de la Nación que dictara una directiva estratégica. Ello ocurrió a través del Decreto Nº 1116/1996 que aprobó la Directiva para el Planeamiento Militar Conjunto. Esta norma fue el puntapié inicial para que se iniciara un ciclo de planeamiento que culminó con la DEMIL 1999. La segunda cristalizó como resultado de la convergencia de tres proyectos (Horacio Jaunarena, Juan Pablo Cañero y el Ministerio de Defensa junto al Estado Mayor Conjunto), en la Ley Nº 24.948 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, éste fue derogado por la Ley Nº 25.401 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 el

20. Se puede sostener que el Decreto Nº 1691/2006 y el Decreto Nº 1729/2007 recogen muchas de esas previsiones, pero no implican una reglamentación formal. Buenos Aires, 30 de julio de 2018.

día de la fecha²⁰.

Si comparamos la evolución del gasto del sector público (Gráfico Nº 9) con lo ocurrido durante la década previa, se puede concluir claramente que durante la década de 1990 no hubo intención de incrementar la inversión en defensa.

Gráfico Nº 9: Gasto en defensa en relación al gasto en la Administración Pública Nacional (1993-2005). Base 100=1993



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

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

a) Acomodamiento sin reforma (consolidación de la democracia durante la década de 1980 y 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) Desinterés²¹ (gobiernos de derecha neoliberales entre 1991-2001): la inversión en defensa disminuyó en relación el gasto total de la Administración Pública Nacional y al PBI. No hubo intento de reforma del Instrumento Militar, pese a la aprobación de la ley Nº 24.948 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 reglamentada²².

La matriz política occidental muestra que los gobiernos de derecha, centro-derecha y conservadores, independientemente de la categoría que se utilice, tienden a priorizar, entre otros rubros, el gasto en defensa nacional. Son los denominados halcones. En cambio, los gobiernos de centro-izquierda y socialdemócratas tienden a no aumentar, a no priorizar o, como mínimo, mantener el gasto en defensa. Es decir, son palomas. Sin embargo, los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando de la Rúa (1999-2001), fieles exponentes del neoliberalismo en Argentina, nos ilustran que los neo-con de ese país son palomas.

Entonces, ¿qué sucedió durante las primeras décadas del siglo XXI durante un nuevo ciclo de crecimiento de la economía de la Argentina?

3.- Indefiniciones y dudas (2003-2018)

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 Nº 6. La afirmación de

21. 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 los indultos, desfiles, los 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).

22. Esto puede ser matizado si se considera a los Decretos Nº 1691/2006 y 1729/2007 como intentos de reglamentación parcial de la ley citada.

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 N° 10. 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 N° 10: Evolución del gasto en defensa (1949-2005). Base 100=1951



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

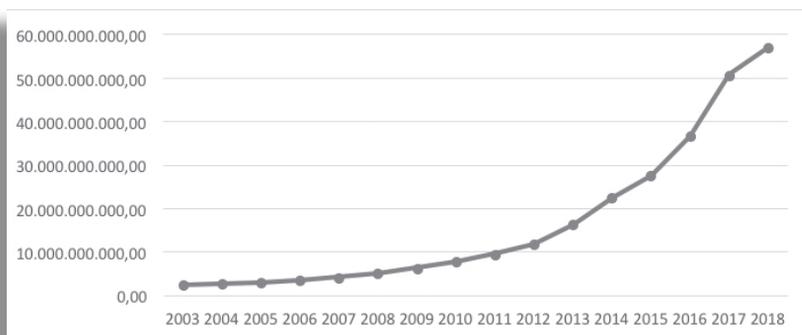
Por otro lado, la asunción del presidente Mauricio Macri en diciembre de 2015, como producto del triunfo de la coalición electoral Cambiemos²³, abre nuevos interrogantes. En primer lugar, es la primera vez que un partido o coalición de centro-derecha llega al poder en Argentina a través de elecciones limpias y democráticas y lo que ello significa para la estabilidad del régimen político democrático (Gibson, 1998). En segundo lugar, no queda claro si esta coalición de centro-derecha será un “halcón” en términos de

23. Cambiemos está integrada por el PRO, la Unión Cívica Radical, la Coalición Cívica, la Unión de Centro Democrático y el partido Conservador Popular.

defensa, como sus homólogos en los países desarrollados, o será más bien una “paloma” como sucedió durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999)²⁴ y los gobiernos conservadores que se sucedieron entre 1862-1916 y 1932-1943, salvo algunas excepciones²⁵ (Eissa, 2013).

A los efectos de acercarnos a algunas respuestas –y, tal vez, a más preguntas–, si analizáramos el presupuesto con la lupa de los conceptos de “Finalidad y función” y “Objeto del gasto” podemos tener una primera aproximación sobre la intención política de los gobiernos que se sucedieron a partir del año 2002. En segundo lugar, utilizaremos los datos de las “Cuentas de Inversión” porque nos muestran en qué se ha gastado efectivamente, más allá de las intenciones presupuestarias. Sólo se recurrirá a la información de los “Presupuestos Nacionales” en los casos que las anteriores aún no se encuentren disponibles, es decir, entre los años 2015 y 2018. Asimismo, utilizaremos los datos del devengado, en tanto que en la Ley de Administración Financiera esos valores muestran lo que ya se ha gastado.

Gráfico Nº 11: Evolución del gasto en la función defensa (2003-2018). En pesos (sin corregir por inflación)



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

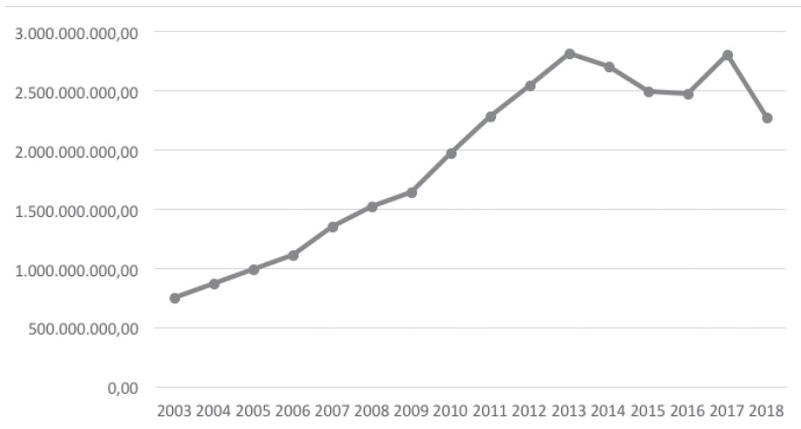
24. Cabe destacar que Carlos Menem no llegó al gobierno a través de una coalición de centro-derecha en términos estrictos, sino un frente electoral que giraba en torno al partido Justicialista que adoptó políticas neoliberales.

25. El canciller y legislador Estanislao Zeballos (1854-1923) sostenía amargamente, en relación a las pérdidas territoriales y a la falta de “una actitud más recia”, que la Argentina es “la nación menos preparada del universo” en materias internacionales (Paradiso, 1993: 9).

El gasto devengado en la función defensa nacional ha aumentado de manera constante en términos nominales. La función defensa incluye el gasto en los programas relacionados a 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 N° 11).

A los efectos de corregir el efecto inflacionario, traducimos los datos precedentes a dólares, de acuerdo a la cotización real (datos provenientes del dólar blue y Banco Nación según correspondiese).

Gráfico N° 12: Evolución del gasto en la función defensa (2003-2018). En dólares



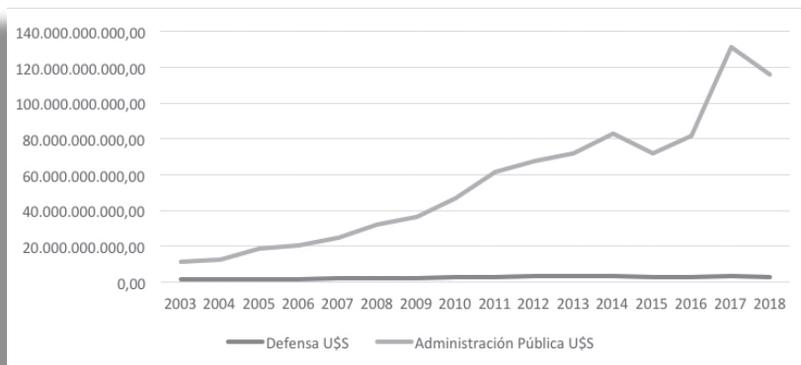
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía. Gasto devengado según Cuentas de Inversión (2003-2015) y Presupuestos (2016-2018).

Como se puede observar en el gráfico N° 12, la tendencia alcista se mantuvo, pero comenzó a atrasarse debido a la fuerte devaluación del peso respecto al dólar a partir del año 2014. La caída se detuvo con el cambio de gobierno gracias al fuerte impulso que decidió darle el nuevo gobierno al presupuesto en defensa, se recuperó en 2017, pero la devaluación del año 2018 volvió a hacer caer el gasto en defensa.

A fin de visualizar la intención política, debemos comparar la evolución del presupuesto en defensa en relación al total del gasto de la Administra-

ción Pública Nacional en dólares (Gráficos Nº 13 y 14).

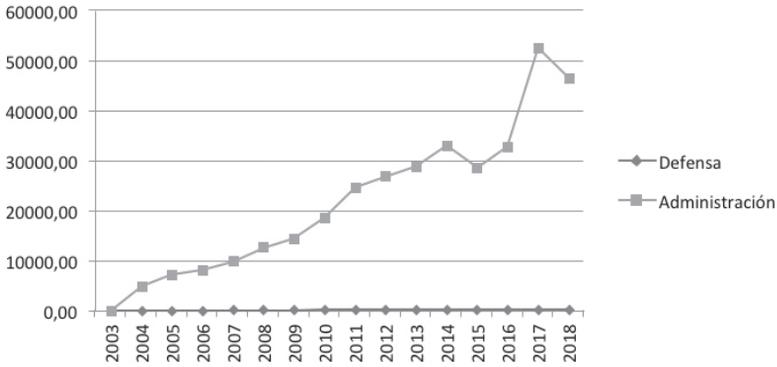
Gráfico Nº 13: Evolución del gasto en la función defensa y en la Administración Pública Nacional (2003-2018) en dólares



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

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 al año 2003, se observa que el gasto en la función defensa no acompañó el presupuesto de todo el Estado, medido en dólares. Por otro lado, el gasto en la función seguridad creció en mayor proporción que el destinado a la defensa nacional, en especial a partir del año 2009; año en el que se inicia la crisis de Wall Street (Gráfico Nº 15).

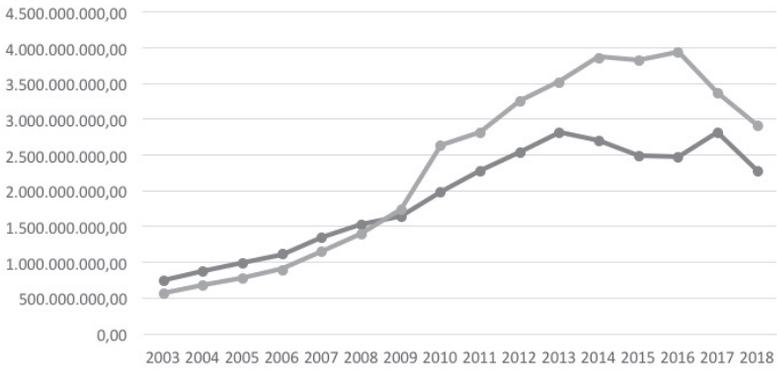
Por último, sostuvimos que el gasto de la función defensa en pesos relación al PBI se había estacionado y recuperado levemente a partir del año 2009, y se mantuvo en torno al 1% del PBI. Los valores cambian significativamente si se miden en dólares: el gasto se encontró en torno al 0,5% del PBI y con tendencia a la baja.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

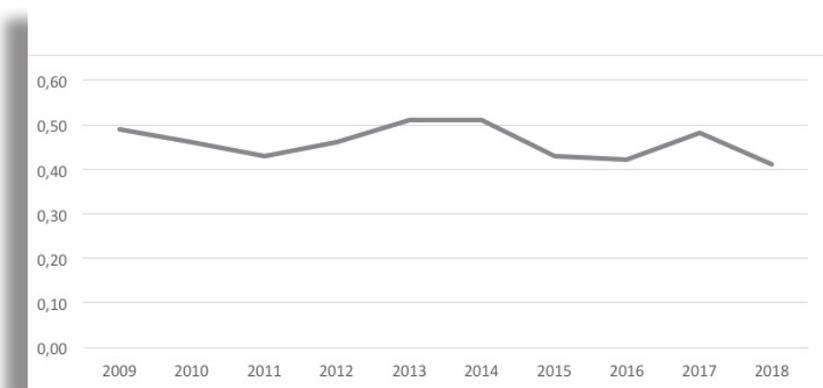
Gasto devengado según Cuentas de Inversión (2003-2015) y Presupuestos 2015, 2016 y 2018.

Gráfico Nº 15: Evolución del gasto en las funciones defensa y seguridad (2003-2018) en dólares



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

Gráfico N° 16: Evolución del gasto en defensa en dólares en relación al PBI (2009-2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

Gasto devengado según Cuentas de Inversión (2009-2015) y Presupuestos (2016-2018).

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: a) detuvo su descenso a partir de la presidencia de Néstor Kirchner y se sostuvo, en pesos nominales, con la llegada de Mauricio Macri al poder en el año 2015. Sin embargo, b) la inversión disminuyó a partir de 2013 –medida en dólares–, se recuperó con la asunción del nuevo gobierno, pero se vio nuevamente afectada por la devaluación del dólar. Comparada con otras funciones de la Administración Pública Nacional, la defensa sigue siendo insignificante. Por otro lado, c) pese a que entre 2003 y 2015 se implementó y completó el entramado institucional de la defensa nacional, incluso en 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. Como dijimos, planificar sin presupuestar es un mero ejercicio teórico. Por último, d) pese al refuerzo presupuestario de 2016, 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, 2017d), no deja de ser una mera gota en el mar. Esto es así porque el

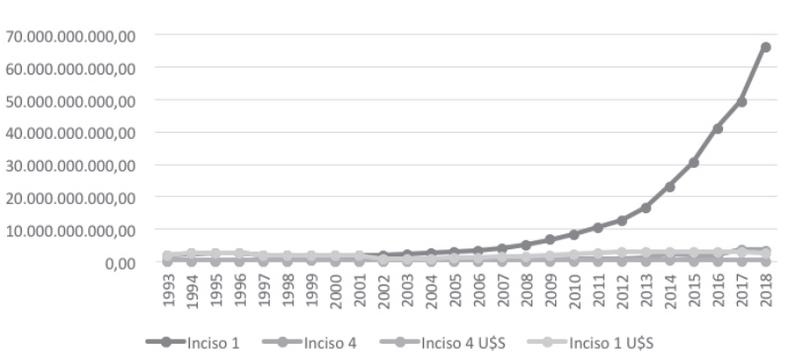
despliegue y la estructura del gasto del Sistema de Defensa Nacional necesitan adecuarse a la nueva realidad internacional, regional y nacional²⁶.

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 del 2003 (Gráfico Nº 17). Si desagregamos en otro gráfico las cifras en dólares, las diferencias entre ambos incisos y las variaciones en ellos son mayores en el mismo período (Gráfico Nº 18).

Asimismo, cuando comparamos ambos incisos, tomando como base 100 el año 1993, se puede observar nítidamente el intento del gobierno nacional de recuperar el gasto y las capacidades a fines de la década de 1990 y partir de 2006 (Gráfico Nº 19). Sin embargo, también se puede sostener que dichos intentos

Gráfico Nº 17: Evolución del gasto en Inciso 1 y 4 en dólares y pesos

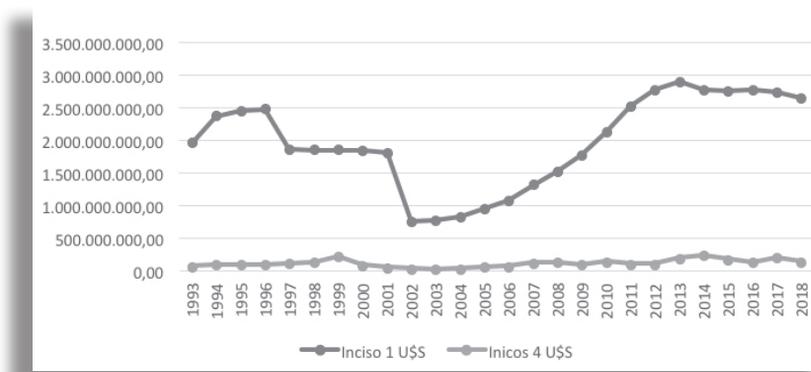


Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015) y Presupuestos (2016-2018).

26. La publicación de la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) 2018, mediante el Decreto Nº 703 del 30 de julio de 2018, es un dato auspicioso, en tanto esto sea acompañado de una reestructuración y modernización del sector, que sea acompañado del presupuesto (habrá que ver a cuanto asciende la asignación presupuestaria para el año 2019 y allí ya tendremos un primer indicio) y responda a las necesidades de la defensa nacional para el siglo XXI.

LA POLÍTICA DE DEFENSA ARGENTINA DESDE EL RETORNO DE LA DEMOCRACIA.
UNA MIRADA PRESUPUESTARIA

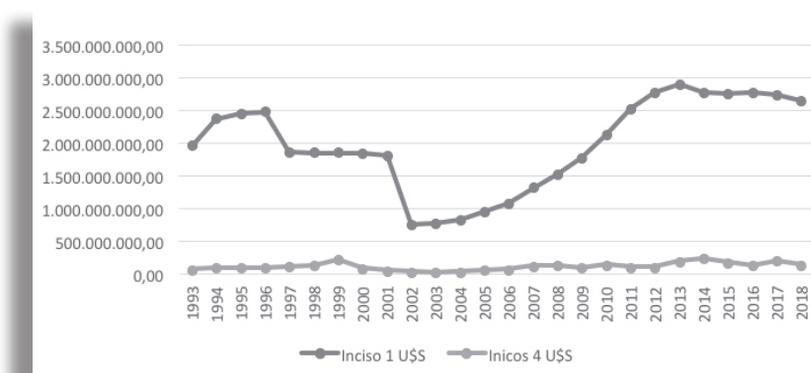
Gráfico N° 18: Evolución del gasto en Inciso 1 y 4 en dólares



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

de recuperación de capacidades han sido inversiones “estertoreas”, esporádicas y paliativas de una situación de degradación de las capacidades militares que ya lleva 35 años (Gráficos N° 19 y 20).

Gráfico N° 19: Evolución del gasto en Inciso 1 y 4. Base 100=1993

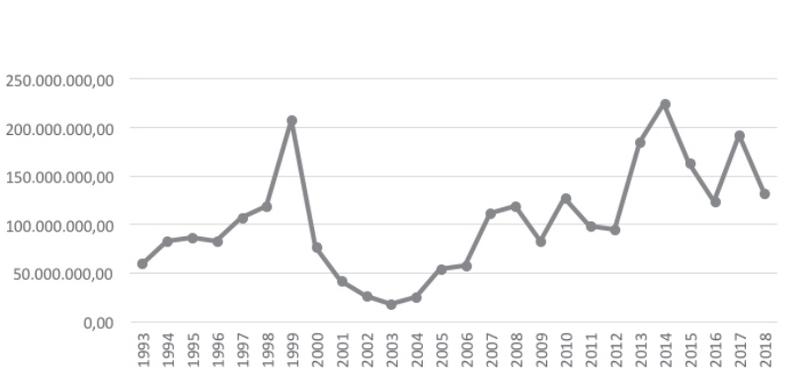


Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015) y Presupuestos (2016-2018).

Al reflejar únicamente 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 1990, 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 N° 20).

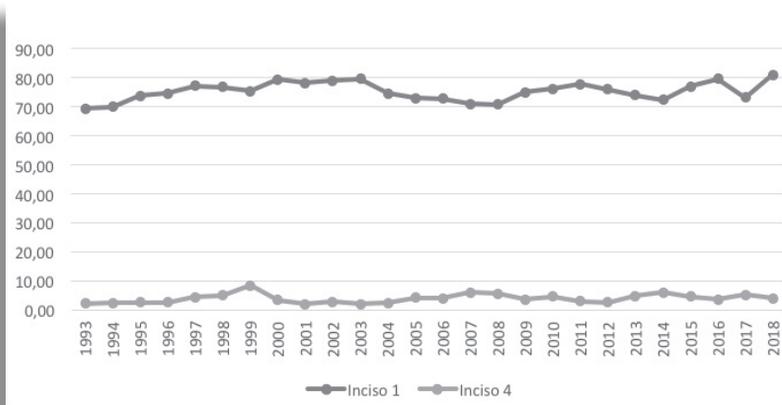
Gráfico N° 20: Evolución del gasto en Inciso 4 en dólares



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

Por último, el Gráfico N° 21 refleja el gran problema estructural en la distribución de la inversión en defensa y que no se ha solucionado desde que se alcanzó el control civil en el año 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 del año 2014. En la actualidad, de acuerdo al presupuesto 2018, esa cifra alcanza el 80% del total.

Gráfico Nº 21: Evolución del gasto en Inciso 1 y 4 en relación al total

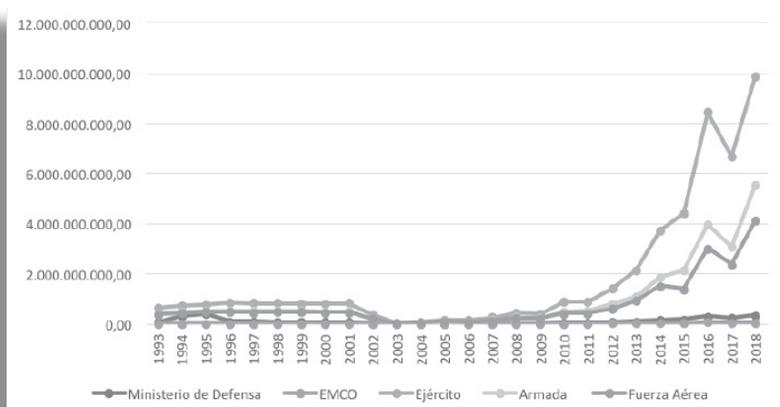


Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015) y Presupuestos (2016-2018).

4.- Overview del gasto en personal entre 1983-2018

Como hemos señalado ut supra, la inversión en defensa se diluye principalmente en el Inciso 1 (sueldos y pensiones), correspondiente la mayor proporción a las subjurisdicciones Ejército, Armada y Fuerza Aérea Argentina (Gráficos Nº 22 y 23).

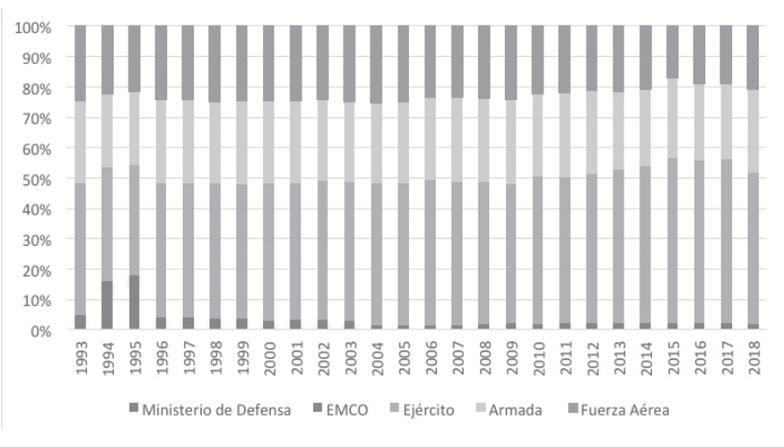
Gráfico Nº 22: Gasto por Inciso 1, corregido por inflación y por subjurisdicción



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

Los gráficos Nº 24 y 25 ratifican lo afirmado ut supra: cada una de las Fuerzas Armadas son las que tienen el mayor gasto de personal. Esto es obvio porque son las que concentran la mayor cantidad de personal -como veremos-, pero también muestra que 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 Nº 24: Distribución del Gasto por Inciso 1 por subjurisdicción

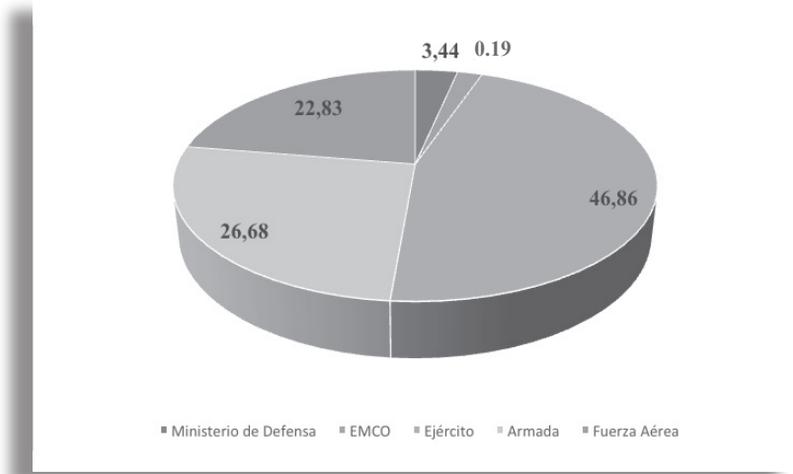


Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015) y Presupuestos (2016-2018).

Sin lugar a dudas, 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 al 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 & Goetze, 2006) (Gráficos Nº 26 y 27). Para colmo, el Sistema de Defensa Nacional forma gratuitamente dicho personal, pero no se lo

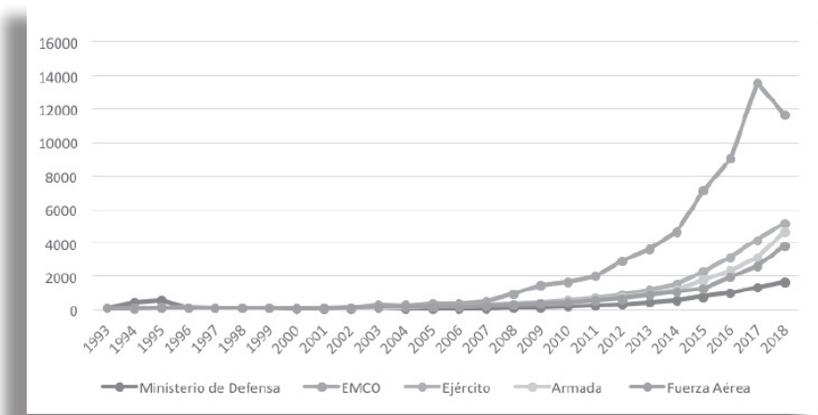
incorpora a la estructura ministerial.

Gráfico Nº 25: Distribución del Gasto por Inciso 1 por subjurisdicción. Promedio 1993-2018



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

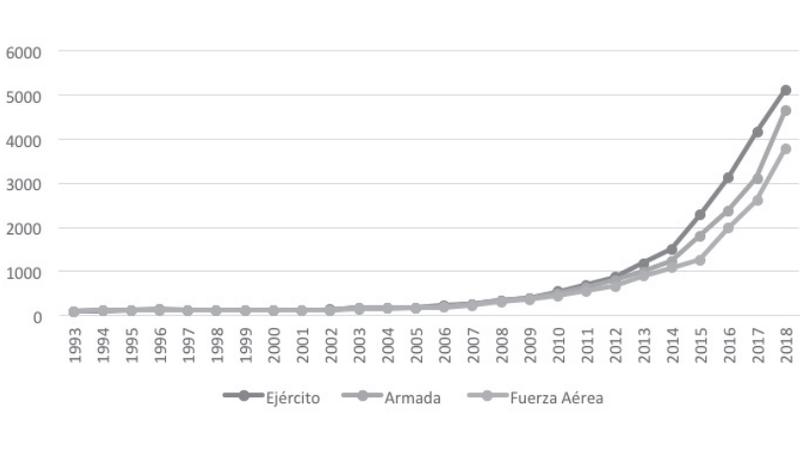
Gráfico Nº 26: Evolución del Gasto por Inciso 1 por subjurisdicción. Base 100=1993



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

Gráfico Nº 27: Evolución del Gasto por Inciso 1 por subjurisdicción Ejército, Armada y

Fuerza Aérea Argentina. Base 100=1993

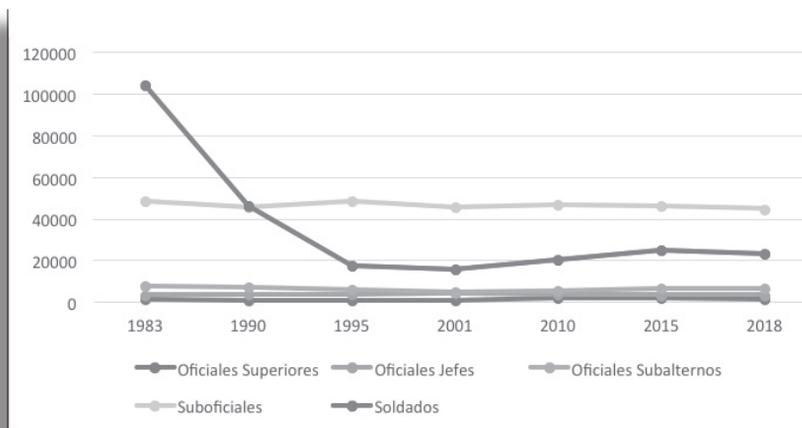


Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Cuentas de Inversión 1993-2015, Presupuestos 2016-2018.

Esos incrementos en el inciso 1 no se han debido únicamente al blanqueo y mejora salarial, sino también al incremento de oficiales, lo que ha distorsionado aún más la pirámide de personal de las Fuerzas Armadas (Gráficos N° 28-32). Dicha situación, que se acentuó a partir de 2014, ya fue señalada por Thomas Scheetz (2015, 91 y 92) en sus numerosos trabajos.

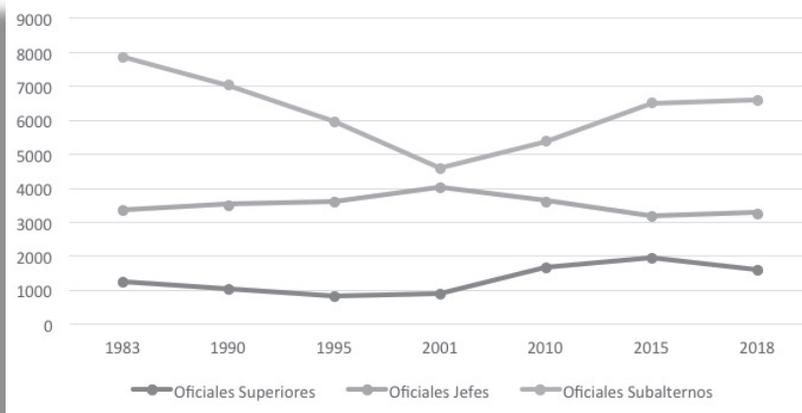
LA POLÍTICA DE DEFENSA ARGENTINA DESDE EL RETORNO DE LA DEMOCRACIA.
UNA MIRADA PRESUPUESTARIA

Gráfico N° 28: Evolución de la cantidad de efectivos por subjurisdicción y por jerarquía (1983-2018)



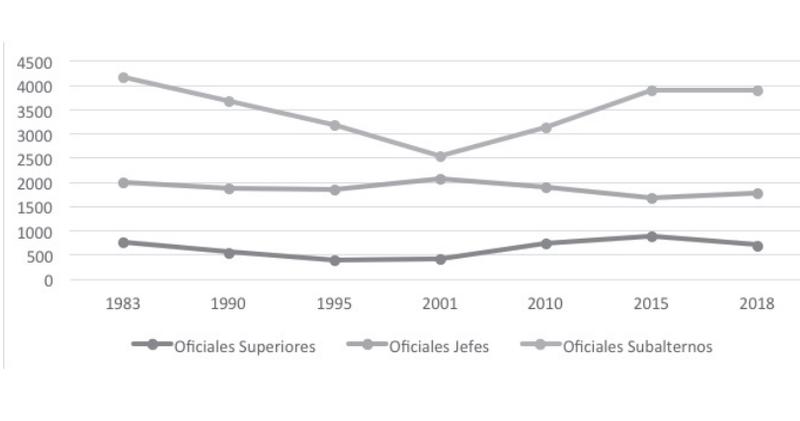
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Libro Blanco 2010 y 2015 y datos del Ministerio de Defensa.

Gráfico N° 29: Evolución de la cantidad de efectivos por subjurisdicción y por jerarquía entre los oficiales (1983-2018)



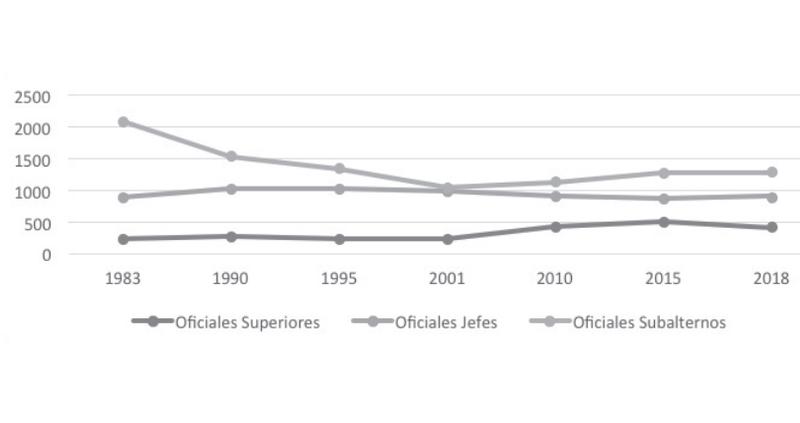
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Libro Blanco 2010 y 2015 y datos del Ministerio de Defensa.

Gráfico N° 30: Evolución de la cantidad de efectivos por subjurisdicción Ejército y por jerarquía entre los oficiales (1983-2018)



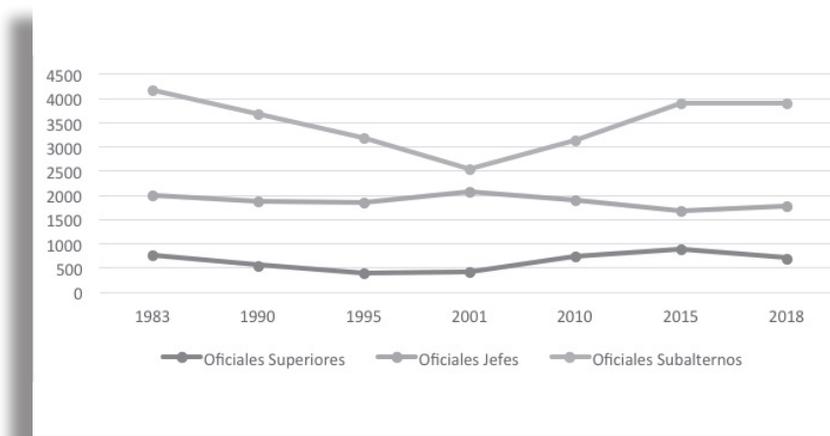
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Libro Blanco 2010 y 2015 y datos del Ministerio de Defensa.

Gráfico N° 31: Evolución de la cantidad de efectivos por subjurisdicción Armada y por jerarquía entre los oficiales (1983-2018)



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

Gráfico N° 32: Evolución de la cantidad de efectivos por subjurisdicción Fuerza Aérea Argentina y por jerarquía entre los oficiales (1983-2018)



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

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, 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% 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 afectará sus privilegios como organización burocrática del Estado. Asimismo, la decisión tomada por el entonces presidente, asesorado principalmente por Carlos Nino, de permitir a los militares que se autojuzgaran y la dificultosa implementación del criterio de

los tres niveles, aumentaron las tensiones entre los militares y el gobierno, que se materializó en los cuatro levantamientos carapintadas que se sucedieron entre 1987 y 1990. La pregunta clave es ¿por qué la inversión en defensa ha seguido descendiendo hasta alcanzar el promedio del 1% del PBI?

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 2018, 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 2014. Todavía es muy pronto para evaluar el gobierno de Mauricio Macri: tenemos por delante el año fiscal 2019. Existe una novedad en el sistema político argentino: por primera vez en su historia, una coalición de centroderecha llegó al poder de manera democrática. ¿Ello significará una modernización y reestructuración del Sistema de Defensa Nacional acorde a los desafíos del siglo XXI? ¿Serán halcones o palomas (como fueron durante el menemismo en la década de 1990 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, ¿continúa siendo la matriz de esta nueva coalición de centro derecha? El presupuesto del año 2019 nos dará una pista, pero será insuficiente: la restricción económica externa iniciada en el año 2013, el típico *stop & go* (Basualdo, 2001) que persigue a la Argentina desde 1955 y que la clase dirigente no ha sabido solucionar, y la restricción financiera internacional desatada en el año 2017, no configuran un escenario deseable para una recuperación presupuestaria.

Fue nuevamente el Congreso de la Nación, actor principal para construir el “Consenso Básico” entre 1985 y 2001, quien reconoció la gravedad de la situación del Sistema de Defensa Nacional en 1996. Ese reconocimiento se tradujo en la Ley Nº 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en 1998 y la DEMIL 1999-resultado del primer ciclo de planeamiento iniciado en 1996-, pero que la crisis del 2001 dejó sin reglamentar, por un lado, y sin

implementar, por el otro. Sin embargo, el crecimiento económico de los años del boom de materias primas tampoco condujo a su reglamentación. Esa necesidad se reflejó en intentos asistemáticos a fines de la década de 1990 y entre 2006 y 2018 de recuperar capacidades militares, pero que han sido paliativos para una crisis que arrastra 35 años. Esa falta de reglamentación refleja también el desinterés.

La gestión de Nilda Garré decidió encarar un proceso de modernización y reestructuración. Se completó e implementó el entramado institucional de la defensa nacional: la ley de defensa fue reglamentada 18 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 Nº 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 Nº 1729/2007, del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, que reguló dicho procedimiento –inexistente hasta entonces– y que permitió iniciar un segundo ciclo de planeamiento en 2009 y culminó con el Plan de Capacidades Militares 2011. La señalada crisis económica de 2009 y el estancamiento con alta inflación que se sostiene desde 2013, más la decisión de dejar de lado dicho plan en 2015, nos conduce a nuestro apartado teórico: planificar sin presupuestar no deja de ser un mero ejercicio teórico.

¿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 35 años. Tenemos un sistema de defensa nacional que refleja un escenario internacional, regional y nacional de la década de 1960, en plena Guerra Fría, estructurado a partir de cuatro hipótesis de conflicto: la colaboración en la lucha contra el comunismo internacional, el enemigo ideológico interno y las tradicionales hipótesis con Brasil y Chile. 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 este 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 permita recuperar capacidades militares a los efectos de cumplir la misión principal.

Por ello, es muy auspicioso que el gobierno de Mauricio Macri (2015 a la fecha) haya aprobado la Directiva de Política de Defensa 2018 (Decreto Nº 703/2018). Ahora, debe iniciarse el planeamiento tal como establece el Decreto Nº 1729/2007: el Ministerio de Defensa debe aprobar la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM) y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas debe elaborar la Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL 2019), la Directiva Estratégica Militar (DEMIL 2019), el Plan Estratégico Operacional (2019) y los planes de apoyo elaborados por cada una de las Fuerzas, los Planes de Corto, Mediano y Largo Plazo (2020) y el Proyecto de Capacidades Militares (Procamil 2021). Finalmente, el Ministerio debería aprobar un nuevo Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL 2022) que debería empezar a reflejarse en el presupuesto 2023, dando por finalizado el ciclo de SP3. 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 (20 años) del Instrumento Militar. Ello podría conducir a otro desastre militar, como ya ocurrió en Malvinas, y no porque 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 poder²⁷.

Dejamos dos interrogantes para el final. El primero: ¿queremos tener Fuerzas Armadas (y digo Fuerzas Armadas preparadas para la guerra, para aniquilar 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 lucha contra el delito común, el delito complejo y el “delito” político²⁸ (el terrorismo), no sirven para defen-

27. 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>.

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

der 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 soberanía a la OTAN como, por ejemplo, hace Islandia? Es la primera decisión que debemos tomar.

El segundo interrogante queda reflejado en el uso dual de las palabras de este autor 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 nos 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 usarla o, en términos de Juan Battaleme³¹, la cerradura que nos permite decir cuándo abrir o cerrar la puerta, la situación de indefensión continuará y nuestra política exterior carecerá de una herramienta para incidir y desenvolverse en el escenario internacional. Podríamos llamarlo el Síndrome Zeballos.

Para terminar, me permito recordar estas palabras de Ángel Tello (Pesce *et al*, 1999: 8):

La Defensa Nacional (...) nos incluye a todos y porque su fundamento se encuentra en el interés general por encima de intereses particulares. Porque si la asumimos como se debe le estaremos diciendo al mundo que esta empresa colectiva que se denomina Argentina, que nos emociona y conmueve, merece ser defendida. Aristóteles decía: "Existen dos tipos de ciudades, las que tienen murallas y las que no tienen murallas. Las primeras pueden elegir entre ser ciudades abiertas o cerradas. Esta opción no la tienen las ciudades que no poseen murallas". La Defensa Nacional es una de las murallas más sólida de la ciudad moderna.

31. Battaleme, Juan (2018, 27 de enero), "La cerradura o el seguro: por qué necesitamos Fuerzas Armadas", en *Clarín*, Buenos Aires (Recuperado el 4 de agosto de 2018 de https://www.clarin.com/opinion/cerradura-seguro-necesitamos-ff-aa_0_BJZhaXFHM.html).

Bibliografía

Adams, G. (1992). *The role of defense budgets in civil-military relations*. Defense Budget Project, Washington DC.

Báez, Gualterio (s. f.). *Antecedentes, importancia y consecuencias de las condiciones de jerarquía y antigüedad del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas en el ejercicio de su jefatura*. Mimeo, Buenos Aires.

Basualdo, Eduardo (2001). *Sistema político y modelo de acumulación*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) e Instituto de Estudios sobre el Estado y Participación (IDEP).

Battaglino, Jorge (2008), "Palabras mortales. ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur?". En *Nueva Sociedad*, Nº 215. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert [Recuperado el 12 de mayo de 2017 de http://nuso.org/media/articles/downloads/3520_1.pdf].

Battaleme, Juan (2018, 27 de enero), "La cerradura o el seguro: por qué necesitamos Fuerzas Armadas", en *Clarín*, Buenos Aires (Recuperado el 4 de agosto de 2018 de https://www.clarin.com/opinion/cerradura-seguro-necesitamos-ff-aa_0_BJzhaXFHM.html).

Battaleme, Juan (2009), "Releyendo la compra de armas en la región y la reintroducción del dilema de seguridad". En *Miríada* Vol. 2, Nº 4. Buenos Aires: Universidad del Salvador.

Bruneau, Thomas & Goetze, Richard (2015), "Ministries of defense and democratic control", en Bruneau, Thomas & Tollefson, Scott (Ed.). *Who guards the guardians and how. Democratic civil-military relations*. Austin: University of Texas Press.

Calle, Fabián (2007), "Rambo, versión sudamericana. El impacto regional del rearme de Venezuela y Chile". En *Nueva Sociedad*, Nº 211. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert [Recuperado el 12 de mayo de 2017 de http://nuso.org/media/articles/downloads/3453_1.pdf].

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

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

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (2006). *La*

opinión pública argentina sobre política exterior y defensa. Buenos Aires: Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.

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

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

Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (2017), “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 el 22 de mayo de 2017 de <http://www.ceedcgs.org.ar/Espanol/09-Downloads/RSGAD-2006-2015-WEB.pdf>].

Department of Defense (2018), “Summary of National Defense Strategy of the United States of America 2018. Sharpening the American military’s competitive edge”. Washington D.C.: DoD (Recuperado el 4 de agosto de 2018 en <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>).

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

De Elía, Catalina (2018, 22 de julio), “Oscar Oszlak: ‘Este gobierno no achi-có el Estado, hay una superestructura política mucho más densa’”, en Infobae, Buenos Aires (Consultado el 22 de julio de 2018 en <https://www.infobae.com/sociedad/2018/07/22/oscar-oszlak-este-gobierno-no-achi-co-el-estado-hay-una-superestructura-politica-mucho-mas-densa/>).

Donadio, Marcela (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 el 12 de mayo de 2017 de <http://www.resdal.org/atlas-2016.html>].

Eissa, Sergio (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”, en *Revista de Relaciones Internacionales*, Vol. 26 Nº 53. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata, pp. 247-265.

Eissa, Sergio (2017b, 14 de noviembre), “Las enseñanzas de los tres chanchitos para la defensa nacional”, en *El Estadista*, Buenos Aires (Consultado el 13 de julio de 2018 en <http://elestadista.com.ar/?p=13516>).

Eissa, Sergio (2017c, 15 de junio), “Defensa nacional: cuando el presupuesto habla”, en *El Estadista*, Buenos Aires (Consultado el 13 de julio de 2018 en <http://elestadista.com.ar/?p=12778>).

Eissa, Sergio (2018, 1º de julio), “Los mitos de la defensa nacional”, en *El Cohete a la Luna*, Buenos Aires (Consultado el 13 de julio de 2018 en <https://www.elcoheteealaluna.com/los-mitos-de-la-defensa-nacional/>).

Eissa, Sergio (2013), “La política de defensa argentina: entre halcones y palomas”. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), en http://www.caei.com.ar/sites/default/files/wp_-_44.pdf

Estévez, E. (1991). *Relaciones civiles – militares y política en la Argentina: de Alfonsín a Menem*. Ponencia presentada en el Seminario “Las Fuerzas Armadas y la Democracia”, Academia Libertad y Desarrollo, Fundación Friedrich Naumann – Stiftung, Sintra.

Ferro Ariella, Paula & Eissa, Sergio (2008). “Curso de presupuesto público”. Buenos Aires: inédito.

Follietti, G. (2004). “Las facultades constitucionales del parlamento en defensa”. En Follietti, G. y Tibiletti, L. (Eds.). *Parlamento y defensa en América Latina. El papel de las comisiones*. Volumen 1: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), pp. 36-52.

Fraga, Rosendo (2002). *La política de defensa argentina. A través de los mensajes presidenciales al Congreso*. Buenos Aires: Instituto de Historia Militar Argentina.

Gibson, Edward (1998). “Partidos conservadores en América Latina: de las movilizaciones de la década perdida a los gobiernos de coalición”, en Di Tella, Torcuato (Comp.). *Crisis de representatividad y sistemas de partidos políticos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Haas, P. (1992). “Introduction: epistemic communities and international policy coordination”, *International Organization*, Cambridge: Cambridge University Press, Vol 41, Nº 1, pp. 1-35.

Huntington, Samuel (1995), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires: Paidós.

Iglesia, María (2018, 13 de junio), “Empeoran perspectivas: analistas ven inflación de hasta 30% y caída de 0,5% del PBI en 2018”, en *El Cronista*, Bue-

nos Aires (Consultado el 12 de julio de 2018 en <https://www.cronista.com/economiapolitica/Empeoran-perspectivas-ven-inflacion-de-hasta-30-y-caida-de-05-en-PBI-en-2018-20180613-0057.html>).

IProfesional (2018, 20 de julio), “Crítico informe de CIPPEC: Mauricio Macri aumentó la estructura del Estado y hay más nombramientos a dedo”, en Iprofesional, Buenos Aires (Consultado el 22 de julio de 2018 en <http://www.iprofesional.com/notas/271916-crecimiento-personal-macri-empleo-argentina-ministerio-ajuste-estado-aumento-planta-competencia-estatal-cippec-nombramiento-designacion-cambiamos-cargos-publicos-Critico-informe-del-CIPPEC-Mauricio-Macri-aumento-la-estructura-del-Estado-y-hay-mas-nombramientos-a-dedo>).

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, Adam (2011), “Why Latin America is rearming?”. Washington DC: WOLA [Recuperado el 11 de abril de 2017 de <https://www.wola.org/analysis/why-latin-america-is-rearming/>].

Lafferriere, Guillermo & Soprano, Germán (2015). *El Ejército y la política de defensa en la Argentina del Siglo XXI*. Rosario: Protohistoria Ediciones.

López, Ernesto (1994). *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

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 Economía (Mecon) (1993 al 2015). *Cuentas de Inversión*. Buenos Aires: Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía.

Ministerio de Economía (Mecon) (2016 al 2018). *Presupuesto Nacional*. Buenos Aires: Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía.

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 Pion-Berlin, D. & Ugarte, J. (2013), *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Buenos Aires: Jorge

Baudino Ediciones, pp. 195-225.

Mora y Araujo, M. (2009). *El problema argentino: débil representación política, sociedad fragmentada*, Buenos Aires: IPSOS Mora y Araujo.

O'Donnell, Guillermo (1989), "Transiciones, continuidades y algunas paradojas", en *Cuadernos Políticos*, Nº 56. México: Editorial Era.

Paradiso, José (1993). *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Pesce, M.; Estevez, E.; Eissa, S. y Minteguiaga, 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 Sabatier, P. Jenkin-Smiths, H. (Ed.), *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*, Boulder, Westview Press, pp. 13-39.

Sain, Marcelo (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*, Buenos Aires: Prometeo.

Scheetz, Thomas; Pfurr, Ariel Silvio & Ansorena Gratacos, Miguel (2015). *Manual de teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

SIPRI (2016). *The SIPRI Military Expenditure Database*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). [Recuperado el 23 de marzo de 2017 de <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRI-Mi-lex-data-1988-2015.xlsx>].

Villa, Rafael Duarte & Viggiano, Juliana (2012), "Trends in South American weapons purchases at the beginning of the new millennium", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.55, Nº 2. Brasilia: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.