

## **Análisis comparado de la cultura estratégica de Brasil y Argentina durante el proceso privatizador de sus industrias de aviación (1990-1994)**

*Comparative Analysis of the Strategic Culture of Brazil and Argentina During the Privatization Process of their Aviation Industries (1990-1994)*

CINTIA VERÓNICA RUIZ

Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF), Argentina  
ruizcintia@hotmail.com

### **Resumen**

La década de 1990, para Argentina y Brasil, fue el apogeo del proyecto de corte neoliberal. Este modelo procuró un proceso de achicamiento del Estado que conllevó reformas institucionales y a la privatización de empresas estatales (Bresser-Pereira, 2006 y Ferrer, 2012).

Dentro del marco del proceso privatizador encontramos que, tanto en Argentina como en Brasil, se produjo la venta de sus respectivas empresas de aviación en el año 1994. En la Argentina, la Fábrica Militar de Aviones -que para el año de su privatización llevaba el nombre de Área Material Córdoba- quedaría en manos de la estadounidense Lockheed Martin, y en Bra-

sil, Embraer le pertenecería a grupos brasileños de inversión. Tras la privatización, la suerte de ambas empresas corrió por senderos distintos. Embraer ha llegado a ocupar un lugar de vanguardia en el mercado mundial de la industria de alta tecnología, mientras que la Fábrica Argentina de Aviones (actual FAdA) ha sufrido sistemáticamente el desinterés por parte de la empresa concesionaria (Goldstein, 2002).

A partir de la observación de los paralelismos en el proceso privatizador y las distancias en el posterior desarrollo de las empresas, nos surgió como pregunta-problema: ¿qué diferencias o similitudes se pueden encontrar entre las culturas estratégicas de Argentina y Brasil en el periodo de privatización de las empresas de aviación (1990-1994)? Para trabajar sobre esta pregunta, se utilizará el *método comparado* (Pérez Liñán, 2010) y se establecerán diferentes variables para el análisis del concepto de cultura estratégica (Soriano, 2012).

## Enfoque conceptual

En este apartado, a los fines del objeto de estudio, estableceremos las nociones teóricas principales que encauzan nuestro análisis. Para ello, abordaremos el concepto de Estado, políticas públicas y cultura estratégica, conceptos que luego nos servirán de marco para el desarrollo del trabajo.

En primer lugar, resulta pertinente comenzar definiendo al Estado, ya que es el actor principal en los procesos de reforma en el marco de las políticas neoliberales. Como señala Thwaites Rey (2008), las políticas de ajuste estructural, que tuvieron como instrumentos centrales la privatización, descentralización y desregulación, servían para que el Estado se desprendiera de actividades onerosas e ineficientes y, de este modo, liberara recursos a la capacidad creadora de los actores privados, pero para que el Estado pudiera realizar esta transformación se requería que este tuviera un papel fuerte y central. Para trabajar el concepto utilizaremos el desarrollo teó-

rico que realiza Max Weber (1964). Este caracteriza al Estado como una asociación de dominación de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio.

A partir de la definición de Estado, Weber procuró comprender su funcionamiento, estableciendo que la gestión del Estado moderno se basa en el tipo de autoridad de orden racional-legal, de la cual se derivan seis principios básicos del aparato burocrático, como son la ley, la estructura jerárquica, la administración basada en documentos, la necesidad de conocimientos técnicos y las reglas generales que rigen su comportamiento. De esta manera, Weber estableció un sistema donde lo que prevalecía no eran las relaciones interpersonales, sino las reglas para el funcionamiento del Estado (Abal Medina, 2010).

A la definición weberiana, sumamos los aportes realizados por Oscar Oszlak (1997) para comprender la articulación entre el Estado y la sociedad. El autor entiende que la formación del Estado es un aspecto constitutivo del proceso de construcción social, es decir, es un proceso en el cual se van definiendo los diferentes planos y componentes que estructuran la vida social organizada. En conjunto, estos planos conforman un cierto orden cuya especificidad depende de las circunstancias históricas. Elementos como el desarrollo relativo de las fuerzas productivas, los recursos naturales, el tipo de relaciones de producción, la estructura de clases o la inserción de la sociedad en la división internacional del trabajo, constituyen en diverso grado a su conformación. Para Oszlak (1997) el patrón resultante depende de los problemas y desafíos que el propio proceso de construcción social encuentra en su desarrollo histórico, así como de las posiciones adoptadas y recursos movilizados por los diferentes actores –incluido el Estado– para resolver esos problemas. Dentro de este proceso de construcción social, la conformación del Estado nacional supone a la vez la formación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esta instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permi-

ten su ejercicio. La existencia del Estado se verifica entonces a partir del desarrollo de un conjunto de atributos que definen la “estadidad”, es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. El Estado es una relación social y es aparato institucional (Oszlak, 1997, p. 16).

Como hemos mencionado al principio de este apartado, también trabajaremos con el concepto de políticas públicas, porque es mediante ellas que el Estado ejecuta sus decisiones. Para ello, retomaremos a Oszlak y O’Donnell (1981) y su desarrollo de las políticas estatales. Los autores entienden que el estudio de dichas políticas nos permitirá analizar y comprender al Estado, su rol y la vinculación con la sociedad. Definen a las políticas públicas como el conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que, previsiblemente, afectará el futuro curso del proceso social, hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. Es decir, las políticas públicas son un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad. En tanto conjunto de acciones u omisiones, se materializan en planes, programas y proyectos, con objetivos concretos y tareas establecidas (Oszlak *et al.*, 1981 y 1982). Es preciso mencionar que el recorrido de las políticas públicas para Oszlak y O’Donnell cuenta con una historicidad, es decir, tienen un surgimiento, una vigencia y, eventualmente, una resolución. Es a partir de esa historia que debe partir la investigación de las políticas públicas, porque es desde ella que las políticas adquieren sentido y pueden ser explicadas (Oszlak *et al.*, 1981).

Por último, definiremos el concepto de cultura estratégica a través de la definición de Soriano Gatica (2012). El autor entiende que los patrones reiterados de cierto tipo de com-

portamientos colectivos en entornos estratégicos pueden ser denominados como culturales. Por lo tanto, define a la cultura estratégica como el conjunto predominante de percepciones, normas y conductas que, sobre un campo determinado, detenta un grupo reducido de personas responsables de elaborar la política pública en un momento histórico determinado. A este grupo de personas lo define como *comunidad estratégica* y está constituido por especialistas en temas estratégicos. Estos especialistas pueden formar parte del gobierno, del mundo académico o de otros ámbitos de la sociedad civil (Soriano Gatica, 2012).

Los patrones de comportamiento estratégico de un país no se derivan solamente de la forma: cómo la comunidad estratégica utiliza los recursos disponibles, como la situación geográfica, el poderío militar, los recursos económicos, el tamaño de la población, entre otros, sino que esos patrones de comportamiento también se relacionan con lo que la élite estratégica considera que es posible hacer en un contexto determinado (Soriano Gatica, 2012).

De acuerdo con Gray, cultura se refiere a los hábitos de pensamiento, actitudes, tradiciones y métodos de actuar socialmente transmitidos, que son atribuibles a una comunidad estratégica particular y geográficamente determinada. La cultura está fuertemente enraizada en las percepciones de una sociedad respecto a su historia, tanto la real como la imaginaria, pero no es inmutable. La cultura no es algo estático; puede cambiar y, de hecho, lo hace, algunas veces radicalmente y de forma no lineal ante el impacto de importantes eventos (2005, como se citó en Soriano Gatica, 2012).

Por último, y a los fines de este trabajo, nos parece relevante citar el texto de Jordán (2015), ya que el autor introduce el concepto de *cultura organizativa*, noción relevante para pensar en relación con las empresas de aviación que se trabajan en esta investigación. El autor entiende que la cultura organizativa se basa en un conjunto de valores y creencias profundamente arraigadas que proporcionan normas de comportamiento y conducta en el marco de una organización. La cultura

orienta el comportamiento individual de los miembros y contribuye a la predictibilidad dentro de la organización, que será mayor cuanto más fuerte sea la cultura organizativa, lo cual depende de que esta sea compartida y aceptada a lo largo y ancho de la organización.

La cultura organizativa incluye dimensiones observables e intangibles. Entre las primeras se encuentra la arquitectura y decoración de los edificios, el modo de vestir de los miembros, los modelos de comportamiento, las reglas explícitas, las historias, los mitos, el lenguaje y las ceremonias. En un nivel más abstracto, la cultura organizativa está compuesta por valores, normas implícitas y creencias compartidas (Hodge, Anthony y Gales, 2003, como se citó en Jordán, 2015).

## **Análisis de la cultura estratégica de Argentina y Brasil**

El encuadre metodológico que utilizaremos en este estudio es de tipo comparativo, con foco en la comprensión interpretativa sobre un número reducido de casos (Collier, 1992). Para el análisis de la variable *cultura estratégica* establecimos una serie de indicadores que nos permitirán bajar el nivel de abstracción, y así poder comparar ambos países.

Si partimos de que la cultura estratégica es un conjunto predominante de percepciones, normas y conductas (Soriano, 2012), y entendiendo que queremos indagar sobre ella en los procesos de privatización de las empresas de aviación, es necesario identificar indicadores que puedan trabajar sobre la clase dirigente, las políticas, las reglas de juego con las que se mueven y la historicidad de la empresa.

Tabla 1 - Conceptualización de la cultura estratégica

CULTURA ESTRATÉGICA	
Indicadores	I. Composición de la comunidad estratégica
	II. Plan estratégico
	III. Tipo de régimen político

*Fuente: elaboración propia.*

## Argentina

### I. Composición de la comunidad estratégica

Como ya se señaló en el apartado “Enfoque conceptual”, la comunidad estratégica está conformada por especialistas en temas estratégicos, pudiendo estos ser individuos del gobierno, académicos o de otros ámbitos de la sociedad civil (Soriano Gatica, 2012). Para el desarrollo de este trabajo nos enfocaremos también en observar si hay miembros de las Fuerzas Armadas en el interior de estas comunidades, como dato relevante para nuestro tema de estudio.

Para 1990, la Argentina se encontraba finalizando el proceso de consolidación democrática (Mazzei, 2011), luego de la transición por colapso que se dio producto de la derrota militar en Malvinas y el fracaso de su política económica (O’Donnell *et al.*, 1988). Esta transición por colapso provocó un rápido paso hacia la democratización, sin mediar acuerdo político entre el Gobierno autoritario y las fuerzas políticas. A pesar de esta si-

tuación, sectores de las Fuerzas Armadas mantuvieron un alto nivel de autonomía y se mostraron dispuestas a resistir los intentos de control civil. Esta tensión culminó en el cuarto levantamiento carapintada el 3 de diciembre de 1990, y la derrota definitiva de la facción militar. A partir de ese momento, ya no se produjeron nuevos levantamientos, se redujeron los niveles de autonomía militar y se estableció el control civil sobre las Fuerzas Armadas.

A lo largo del gobierno menemista, el control civil ya no era un asunto pendiente, y las cuestiones militares y de defensa las resolvía Carlos Menem con un tinte personalista, es decir, sin recurrir a los canales institucionales. Diamint entiende que el Ministerio de Defensa nunca logró superar el personalismo con el cual el presidente Carlos Menem resolvía los temas militares, “desde el punto de vista de la gestión, tampoco desarrolló una administración eficiente: no estableció metas institucionales y actuó sin precisar lineamientos integrales para el funcionamiento del sistema” (Diamint, 2008: 103).

Con respecto a la toma de decisiones en el proceso privatizador, el Gobierno se volcó por la empresa estadounidense Lockheed Martin para reactivar el Área Material Córdoba, en el marco de la primera reforma del Estado. Las negociaciones estuvieron en manos del Ministerio de Defensa, y durante el periodo menemista las Fuerzas Armadas se quedaron para sí el manejo de los gastos en la adquisición de equipamiento, lo que hacía que cada Fuerza manejara en solitario su presupuesto y, en algunos casos, superpusieran compras (Diamint, 2014). Esta cuestión no era menor, si entendemos que la política neoliberal había traído consigo no solo la privatización del complejo industrial-militar, sino la reducción de la estructura orgánica del Ministerio y el fuerte recorte en el presupuesto.

## II. Plan estratégico

La selección de este indicador pretende dar cuenta de la planificación del sector por parte de la comunidad estratégica. Este nos permitirá conocer la existencia, o no, de un plan, los consensos entre los diferentes miembros de esa la comunidad, etc.

El proceso privatizador que sufrió el Área Material Córdoba no fue un hecho aislado, sino que se enmarcó en el proceso de privatización del complejo militar-industrial, siendo este uno de los aspectos en el que se hizo sentir el modelo de desarrollo neoliberal dentro de la jurisdicción (Frenkel, 2017). El 90% de las empresas del sector fueron privatizadas o directamente clausuradas, y las pocas que permanecieron en manos del Estado vieron sus actividades paralizadas o con niveles de producción muy reducidos (Battaglini, 2013). Sobre esta cuestión, el Libro Blanco de la Defensa del año 1999, en su capítulo XVIII, señala “la política para este campo [defensa] se inscribe en el marco superior de la política económica nacional de Reforma del Estado, pasándose de un modelo de Estado-empresario a otro donde prima la actividad privada en un contexto desregulado”.

Esto fue posible mediante un conjunto de normas que posibilitaron el proceso privatizador, entre ellas, encontramos a la ley N° 24.045/91, que declaraba “sujetas a privatización” a una cantidad de empresas, sociedades y establecimientos del área del Ministerio de Defensa, entre ellas, el Área Material Córdoba.<sup>1</sup> Según el texto de la norma, los fondos provenientes de las privatizaciones y enajenaciones de bienes realizadas en el marco de esa medida debían ser depositados en una cuenta especial perteneciente al Ministerio de Defensa. Dichos fondos serían destinados a “atender las necesidades de reestructuración de las Fuerzas Armadas y de Seguridad cuando éstas

---

1 En el marco de esta ley, se sanciona el decreto para la puesta en venta de la fábrica de aviones perteneciente a la Fuerza Aérea, conocida como “Área Material Córdoba” (Decreto N° 899/91).

últimas actuaran en jurisdicción de dicho Ministerio, y del sector de producción para la defensa, no pudiendo ser utilizados para atender gastos corrientes” (art. 4). A partir de esta ley, el proceso privatizador en la jurisdicción se dio con fuerza, pero, como señala Diamint (2014), los recursos generados por la venta de esos activos no fueron reasignados al Ministerio.

Entre 1989 y 1995 el gobierno de Menem desplegó una batería de medidas que, por un lado, transformaron el perfil estratégico del país, y, por el otro, ocasionaron profundos cambios en la organización del sistema de defensa y en el diseño de sus Fuerzas Armadas. En este proceso el Ministerio de Defensa no cumplió un rol protagónico, dado que las principales decisiones que atravesaron los aspectos estratégicos de la política jurisdiccional estuvieron motivadas, fundamentalmente, por la necesidad de dar respuesta a urgencias públicas provenientes de otras agendas de la política nacional, como la agenda económica, la agenda de política exterior y la agenda de seguridad interior (Battaglini, 2013 y Poczynok, 2014).

### **III. Tipo de régimen político**

A los fines de estudiar la cultura estratégica es importante entender el régimen político, ya que este determina la reglas mediante la cuales los miembros del sistema pueden participar en el proceso político y resolver los conflictos –derechos civiles y políticos, mecanismos electorales, normas de tolerancia y moderación–, y a las estructuras de autoridad que definen el rol y el comportamiento de aquellos que tienen la capacidad de tomar decisiones (Abal Medina, 2010).

El camino de la restauración democrática comenzó con el llamado a elecciones y la posterior asunción del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989). Y ya en el Gobierno de Carlos Menem podemos hablar de consolidación democrática, que significó “el complejo proceso cuyo resultado es un reforzamiento-afirmación de los ordenamientos democráticos, o bien sólo

el punto de llegada, precisamente como el resultado de ese proceso” (Morlino, 1988, p. 318).

#### **IV. Historia de la empresa**

El recorrido histórico de la Fábrica de Aviones comprende diversos periodos, en los cuales se suelen distinguir diferentes ciclos con particularidades propias que acompañan los cambios político-económicos del país.

A partir de la década de 1920, y durante los años siguientes, en Argentina la conformación del Estado capitalista estableció una nueva burguesía dominante. Se abrieron nuevos mercados y, con ellos, una nueva área al interior del Estado Nación: la industria de la defensa. A partir de aquí, las Fuerzas Armadas jugaron un papel protagónico en múltiples facetas de la vida política argentina, una de ellas en la industria (Canelo, 2008).

La promulgación de la Ley N° 11.266 en 1923, firmada por el presidente Alvear y el ministro de Guerra Agustín P. Justo, habilitó, entre otras cosas, a destinar presupuesto para la construcción de la Fábrica Militar de Aviones. La fábrica comenzó a funcionar en 1928, con una planta de 8.300 m<sup>2</sup>, 100 máquinas y 231 personas, a la cual se fueron incorporando, a nivel técnico, profesionales formados en el extranjero. Los primeros desarrollos de aeronaves eran bajo licencias europeas, hasta que en 1931 se diseñó y construyó el primer avión nacional.

A partir de la llegada al poder de Juan Domingo Perón, la industria se consolidó como madre de industrias, siendo proveedora de las capacidades de instalación, herramientas y mano de obra hacia la incipiente industria automotriz cordobesa, fabricando por entonces los míticos Rastrojero y Moto Puma. Podríamos decir que recién a partir de la década del 50 la Fábrica de Aviones logró responder a algunos de los estándares competitivos a nivel mundial, con la producción en serie de I.Ae. 22 DL y, más tarde, los desarrollos del Pulqui I y Pulqui II (Cutro Dumas, 2018)

Para la década de 1970, la interna militar se manifestó con relación a la producción de aviones, con el fin de tener capacidades para enfrentar los conflictos bélicos internacionales –Chile e Islas Malvinas–. Mientras la línea nacionalista insistió en producir aviones de entrenamiento militar, los liberales insistían en abrir el mercado a los aviones importados. Estas controversias se expresaron en recortes presupuestarios para la fábrica, por un lado, e inicio de nuevos proyectos, por el otro. Hacia fines de los años 70, se comenzó un nuevo proyecto, dedicado a la producción tecnológica aeroespacial de misiles y cohetes, liderada por el Instituto Aerotécnico Espacial, mientras que la industria aeronáutica quedaba relegada. Dicho proyecto, que terminó por autonomizarse e instalarse en Falda del Carmen, Córdoba, en los 80, fue desarticulado durante el menemismo (Cutro Dumas, 2018).

El declive de la empresa continuó durante los años 80 y se manifestó en un decaimiento claro de la actividad aeroespacial, ligado a procesos políticos y económicos específicos que culminaron en la privatización de la empresa. El Área Material Córdoba fue declarado sujeto a privatización el 15 de diciembre de 1994, a cargo de la empresa estadounidense Lockheed Martin Aircraft Argentina S.A (uno de los mayores conglomerados mundiales de la industria aeroespacial de defensa) por un término inicial de 25 años, sujeto a modificaciones en un periodo de 10 años. Dicha empresa se especializaba en la construcción de aeronaves para la defensa. La privatización duró 15 años y, durante ese periodo, el énfasis institucional, así como las inversiones y los recursos en general, priorizaron, principalmente, el rubro de mantenimiento, convirtiendo a este enclave productivo en un taller de reparaciones (Cutro Dumas, 2018 y Rojas y Arce, 2015).

## Brasil

### I. Composición de la comunidad estratégica

La transición en Brasil del régimen dictatorial a la democracia se puede definir, en términos de O'Donnell (1988) como una *transición pactada*, esto significa la continuidad de las estructuras, las élites y las prácticas políticas del régimen autoritario.

La transición se inició en 1974 como una liberalización controlada, es decir, como un aflojamiento de las restricciones civiles y políticas por parte de los militares. En este sentido, la transición brasileña fue iniciada por las Fuerzas Armadas, que mantuvieron control de ella durante todo el proceso (Negri, 2020).

Los militares mantuvieron sus puestos dentro de la estructura del Estado y lograron que las élites civiles aliadas formaran parte de la nueva clase política democrática, lo que les aseguraba mantener su injerencia en el nuevo régimen. Esto resultó en que algunas iniciativas empujadas por actores de la sociedad civil (como el juicio por los abusos de la dictadura o la reforma agraria) no prosperaran durante el gobierno de Sarney. Entre los sectores de la administración pública que los militares monopolizaron, encontramos que el sector de defensa y la política militar –los ascensos y la modernización de las Fuerzas Armadas, por ejemplo– quedaron en manos de los militares, control que mantienen hasta la actualidad (Negri, 2020).

En el proceso privatizador de Embraer, el rol que ocupó el Estado fue decisivo al momento de su venta, ya que, a diferencia de lo ocurrido en otros países como Argentina, la privatización fue fuertemente condicionada por las elites políticas y militares.

## II. Plan estratégico del sector

Entre finales de la década de 1980 y principios de la siguiente, las políticas económicas neoliberales trajeron un plan de privatizaciones y cambios de objetivos en el proyecto de país de Brasil. Este cambio de enfoque provocó el abandono de las estrategias desarrollistas del pasado y su sustitución por políticas monetarias ortodoxas, que buscaban el equilibrio macroeconómico. Los objetivos sociales, que tanto habían subrayado los líderes del proceso de transición democrática, fueron progresivamente apartados de la agenda entre 1985 y 1988, que se fue haciendo cada vez más rigurosa en lo relativo a los objetivos de estabilización y de ajuste fiscal.

## III. Tipo de régimen político

La dictadura de Brasil fue un régimen autoritario que empezó con el golpe militar al presidente João Goulart el 31 de marzo de 1964, tomando el poder con la promesa de rápidamente volver al régimen democrático, pero esto no fue así, y el Gobierno de facto permaneció durante 21 años (1964-1985).

El final de la dictadura se dio por el desgaste propio de la política económica de corte neoliberal que atentaba contra los intereses de una gran porción de la población, a través de salarios reales bajos, el derrumbe del modelo económico, debido a la crisis del petróleo, y una inflación descontrolada. A ello se agregó la actuación del movimiento obrero con movilización de millones de trabajadores. Fue esa escasa legitimidad que el pueblo otorgaba al Gobierno de facto lo que desencadenó las elecciones presidenciales de 1985. La apertura democrática inició, gradualmente, de la mano del presidente de facto Ernesto Geisel, y la completaría el general Figueredo. José Sarney asumió como el primer presidente civil luego de 21 años de dictadura militar, tras la muerte del electo presidente Tancredo Neves. Durante su gestión se produjo una reforma

constitucional que instauró el voto directo para presidente y la independencia de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, entre otros avances. Lo sucede Fernando Collor de Mello (1990-1992), siendo el primer presidente elegido por el voto popular y sometido a un proceso de *impeachment* por causa de un escándalo de corrupción que le costaría el cargo, posteriormente asume la primera magistratura Itamar Franco (1992-1994). La transición democrática de Brasil fue gradual; comenzó desde arriba y estableció un régimen democrático tutelado que duraría desde 1985 hasta 1995 (Vitelli, 2021).

#### **IV. Historia de la empresa**

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, el gobierno brasileño priorizó e incentivó el desarrollo de la industria aeronáutica en el país, especialmente interesado en su aspecto militar. El esfuerzo inicial se centró en la investigación y el desarrollo, a partir de la creación de instituciones como el Centro de Tecnología Aeroespacial, la Facultad de Ingeniería del Instituto de Tecnología Aeronáutica y el Instituto de Investigación y Desarrollo. Estas tres instituciones fueron localizadas en São José dos Campos, cerca de São Paulo, conformando un clúster intensivo en alta tecnología, que significó la construcción de una importante ventaja comparativa de la industria aeronáutica brasileña. Esta ventaja le permitió dar un importante salto tecnológico en un periodo relativamente corto.

El 1 de 9 de agosto 1969, durante el régimen militar, se fundó la Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) para la fabricación de aeronaves, de capitales mixtos, aunque bajo control estatal y vinculada al Ministerio de Aeronáutica. Los esfuerzos iniciales de Embraer se concentraron en la fabricación de aeronaves militares y civiles para el mercado local. El primer modelo exitoso fue Bandeirante. Posteriormente, para mejorar las técnicas de producción, Embraer firmó acuerdos de cooperación con empresas extranjeras como la italiana Aermacchi

y la norteamericana Piper Aircraft Corporation (Rojas y Arce, 2015).

En la década de 1980 y principios de la de 1990, Embraer recurrió a la venta de servicios para poder solventarse económicamente. Es en esta época, en la cual la empresa quedó con una alta capacidad instalada ociosa, siendo así la empresa comenzó a realizar productos y servicios a medida de la demanda de los clientes, que muchas veces no tenía nada que ver con la industria aeronáutica. La empresa realizaba servicios de consultoría y producción en materiales compuestos e ingeniería de alta tecnología aplicada a otros rubros industriales. La compañía llegó a producir desde autopartes para la industria automotriz o ventiladores, hasta el desarrollo de bicicletas *mountain bike* de fibra de carbono; todo ello mediante la tecnología utilizada con materiales compuestos para la fabricación de piezas de aviones.

La etapa de los años 1991 a 1994 fue el periodo más oscuro en términos financieros de la compañía, donde, como recuerda el director financiero de Embraer de esa época, Manoel de Oliveira, en pocas palabras, la compañía no tuvo cómo sobrevivir debido a una serie de medidas adoptadas por el Gobierno. Era la época en la cual el teórico Consenso de Washington<sup>2</sup> tenía más fuerza en Brasil, en la cual hasta en un país de cuño desarrollista como este, se comenzó a hablar de que países como este no tenían derecho a subsidiar el desarrollo de industrias de alta complejidad como la aeronáutica (Perego, 2010, p. 44).

Pese a la oposición de los militares y a la prolongada huelga de 1990, en enero de 1992 el deterioro de la situación económica llevó al Gobierno a incluir a la Embraer en la lista de empresas públicas que se pondrían en venta. Tras seis inten-

---

2 El "Consenso de Washington" fue una expresión acuñada en 1989 por el economista británico John Williamson. Este consenso recomendaba la puesta en marcha de diez reformas estructurales en la política económica latinoamericana: la disciplina fiscal, el reordenamiento de las prioridades del gasto público, la reforma tributaria, la liberalización de las tasas de interés, el establecimiento de un tipo de cambio competitivo, la liberalización del comercio, la apertura a la inversión extranjera directa, la privatización de empresas públicas, la desregulación del mercado y la reforma de los derechos de propiedad (Williamson, 2003: 10-11).

tos fallidos, en diciembre de 1994 un consorcio adquirió un interés mayoritario de 45%. Este lo formaban inversionistas estadounidenses reunidos por Wasserstein Perella, compañía de inversiones de Nueva York; Bozano Simonsen, uno de los mayores conglomerados financieros del Brasil; y Previ y Sistel, o sea, los fondos de pensiones del Banco do Brasil y Telebras, respectivamente.<sup>3</sup> El Gobierno aportó capital nuevo, se hizo cargo de la deuda (700 millones de dólares) y conservó el 6.8% del capital de la empresa, incluida una “acción preferente” que tenía poder de veto para, entre otras cosas, modificar el control y los fines de la empresa, y concebir y modificar los programas de defensa (ya sea que el gobierno brasileño participará o no en esos programas).<sup>4</sup> De acuerdo con ciertas cláusulas del convenio, la propiedad extranjera se limitó al 40% y se estableció una moratoria de seis meses sobre los despidos (Goldstein, 2002).

El repunte que se produjo después de la privatización obedeció en gran parte a las medidas adoptadas por los nuevos ejecutivos, que inyectaron una nueva estrategia comercial destinada a asegurar que las competencias básicas de fábrica se alineasen con las señales del mercado. Se dieron diversas reformas organizativas, simplificando la administración, reduciendo de diez a cuatro el número de grados ejecutivos. Además, se aplicó a todos los funcionarios un sistema de remuneraciones basado en el rendimiento. No obstante, lo que es más importante es que se incorporaron oficialmente a las actividades habituales de la empresa la planificación estraté-

---

3 En junio de 1995, cuando Wasserstein Perella no pagó la suma que se había comprometido a aportar, la compró Bozano Simonsen y, en conjunto, los tres accionistas mayoritarios reunieron el 60% de las acciones ordinarias sin derecho a voto de Embraer.

4 El gobierno tiene derecho a nombrar a uno de los miembros del directorio y, generalmente, se elige a un general de brigada de la Fuerza Aérea. Hasta 2001, los accionistas mayoritarios eligieron el segundo miembro del directorio, también un general de brigada. En el 2000, el entonces ministro de Relaciones Exteriores, Luis Felipe Lampreia, sostuvo que el representante nombrado por el gobierno podía ser un civil, tal vez un diplomático. Él mismo fue elegido director en enero de 2001, cuando se retiró del Gobierno.

gica, la gestión de la calidad total y el acceso a los sistemas de información (Goldstein, 2002).

## Reflexiones finales

En pos de analizar la cultura estratégica en los dos países, hemos realizado el siguiente cuadro comparativo:

*Tabla 2 - Cuadro comparativo de la cultura estratégica en la Argentina y Brasil (1990-1994)*

CULTURA ESTRATÉGICA		
Indicadores	Argentina	Brasil
I. Composición de la comunidad estratégica	Participación de la clase política. Ausencia de las Fuerzas Armadas.	Participación de la clase política. Participación de las Fuerzas Armadas.
II. Plan estratégico	Ausencia de un plan estratégico.	Ausencia de un plan estratégico.
III. Tipo de régimen político	Consolidación del régimen democrático.	Régimen democrático tutelado.

*Fuente: elaboración propia. La tabla muestra en forma comparada los indicadores seleccionados para el análisis de la cultura estratégica (1990-1994).*

Del indicador *composición de la comunidad estratégica* podemos observar que a partir del desarrollo de la transición del régimen militar al democrático que se produjo en ambos países va a traer una variación de la composición, ya que una

transición por colapso, como en el caso de Argentina, dejó a las Fuerzas Armadas sin legitimidad y relegadas de los espacios de toma de decisión. Y, en contraposición, en una transición tutelada, como es el caso de Brasil, las Fuerzas Armadas guardaron para sí y para sus aliados espacios de poder dentro del aparato del Estado.

En cuanto al segundo indicador denominado *plan estratégico*, pudimos observar que la instauración en los 90 de las políticas de corte neoliberal, más la crisis económica que acompañaba a ambos países ya desde los años 80, hizo de los procesos privatizadores una cuestión de prioridad de las agendas económicas, más que una política planificada para el sector aeroespacial.

En cuanto al tercer indicador, *tipo de régimen político*, en ambos países se pueden observar situaciones diversas: en el caso de la Argentina, para 1990 la consolidación del régimen democrático era un hecho, situación que estuvo de la mano con el logro de la subordinación militar. No fue así para el caso de Brasil; este contó con un régimen democrático tutelado por las Fuerzas Armadas hasta 1995, consecuencia de su proceso de transición.

Y, por último, en el indicador *historia de la empresa* podemos señalar que para ambos países el desarrollo de sus fábricas de aviones estuvo atado a los vaivenes de su política económica, y encontramos como diferencia que el nacimiento de la Fábrica Militar de Aviones se produjo en un régimen democrático, mientras que Embraer nació de la mano de la dictadura militar. A pesar de eso, los discursos para la consecución de ambos proyectos estaban enmarcados en la soberanía, el desarrollo nacional y la defensa de sus intereses vitales.

Para finalizar, como se ha mencionado al principio de este trabajo, esta investigación pretende ser el puntapié inicial para el desarrollo de posteriores estudios que aborden la vinculación entre la cultura estratégica y las implicancias en los procesos de privatización. A continuación, se esbozarán algunas posibles preguntas de investigación: ¿cuál es el impacto de la

cultura estratégica con los procesos de privatización de la industria de la aviación en la Argentina y en Brasil? ¿Existe una relación entre la cultura estratégica y el posterior desarrollo de la empresa? ¿Es posible entender una correlación entre la cultura estratégica, política de privatización y desarrollo posterior de la empresa?

- Abal Medina, J. M. (2010). *Manual de ciencia política*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Battaglino, J. (2013). Auge, caída y retorno de la defensa en la Argentina. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13(1), 32-39.
- Bresser-Pereira, L. (2006). El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional. *Economía UNAM*, 17(4), 7-29.
- Bulcourf, P. y Cardoso, N. D. (2008). ¿Por qué comparar políticas públicas? *Política comparada*. Recuperado el 15 de julio de 2022 de [https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1252898778.politica\\_comparada\\_a\\_0.pdf](https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1252898778.politica_comparada_a_0.pdf).
- Canelo, P. (2005). Las identidades políticas en la Argentina de los años noventa: continuidades y rupturas entre peronismo y menemismo. *Revue de Civilisation Contemporaine de l'Université de Bretagne Occidentale*, 5, 1-10. Recuperado el 17 de julio de 2022 de <file:///C:/Users/profe/Downloads/DialnetLasIdentidadesPoliticasEnLaArgentinaDeLosAnosNoven-2650576.pdf>.
- Collier, D. (1992). Método Comparativo. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 5, 21-46. Recuperado el 17 de julio de 2022 de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/285/218>
- Cutro Dumas, C. (2018). *Producción de subjetividad del colectivo de trabajadores de la Fábrica Argentina de Aviones (FAdeA). Córdoba, 2009-2015*. (Tesis de licenciatura). Universidad Nacional de Villa María, Argentina.
- Dalponte, B. (2019). *Strategic Culture and Regional Security Governance: The agency of regional secondary powers in*

- the creation of the South American Defence Council* (Tesis doctoral). Recuperado de <https://etheses.bham.ac.uk/id/eprint/8886/1/Dalpont2019PhD.pdf>.
- Diamint, R. (2014). *Sin gloria. La política de defensa en la Argentina democrática*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Ferrer, A. (2012). La construcción del Estado neoliberal en la Argentina. *Revista de Trabajo*, 10, 99-106.
- Frenkel, A. (2017). *Argentina, entre el barrio y el patio trasero: política exterior y seguridad regional en la era neoliberal (1989-2001)* (Tesis doctoral). Recuperado de [https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/MemA-ca\\_34a215f95c0ee84936fd8beb0e4dfa0b](https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/MemA-ca_34a215f95c0ee84936fd8beb0e4dfa0b).
- Goldstein, A. (2002). EMBRAER: de campeón nacional a jugador global. *Revista de la CEPAL*, 77, 101-121.
- Gray, C. S. (2009). Out of the Wilderness: Prime Time for Strategic Culture. En J. Johnson, K. Kartchner y J. Larsen (Eds.), *Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction. Culturally-based insights into comparative National Security Policymaking* (pp. 221-241). Nueva York, Estados Unidos: Palgrave Macmillan.
- Jordán, J. (2015). Cultura organizativa e innovación militar: el caso de las Fuerzas de Defensa de Israel. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1, 17-40.
- Morlino, L. (1988). Consolidación democrática, definición, modelos, hipótesis. En J. Pinto (Comp.), *Ensayos sobre la crisis política argentina*. Buenos Aires, Argentina: Centro Editor de América Latina.
- Negri, J. (julio 2020). Brasil: las facturas impagas de la transición. *Revista Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/brasil-las-facturas-impagas-de-la-transicion/>.

- O'Donnell, G., Schmitter, P. y L. Whitehead, L. (Comps.). (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario, Tomo 2. América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Pérego, J. (2010). ¿Es posible que surjan empresas de alta tecnología, líderes mundiales en sus segmentos, en naciones emergentes? El caso Embraer. (Tesis de maestría). Universidad Torcuato di Tella, Argentina. Recuperada de [file:///C:/Users/profe/Downloads/MEI\\_2010\\_Perego.pdf](file:///C:/Users/profe/Downloads/MEI_2010_Perego.pdf).
- Oszlak, O. (1976). Política y organización estatal de las actividades científico-técnicas en la Argentina: crítica de modelos y prescripciones corrientes. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*, 2, 1-43.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*, 4, 99-128.
- Pérez Liñán, A. (2010). El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 3, 125-148.
- Poczynok, I. (2014). *La modernización militar en la encrucijada. Seguridad interior, política exterior y agenda económica: su impacto en la dimensión estratégica de la política de defensa y en el diseño de las Fuerzas Armadas argentinas (1989-1999)* (Tesis de maestría). Universidad de la Defensa Nacional, Argentina.
- Rojas de Cerqueira César, G. y Arce, L. (2015). Asociación EM-BRAER-FADEA: un estudio de caso. En P. Trucco (Coord.), *Socios en la integración productiva: la estrategia asociativa de las empresas en el Mercosur*. Buenos Aires, Argentina: Teseo.
- Sader, E. (1999). Brasil: una historia de pactos entre elites. En A. Borón, J. Gambino y N. Minsburg (Comps.), *Tiempos vio-*

*lentos: neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y Eudeba.

Soriano Gatica, J. P. (2012). *El peso de la cultura estratégica en las Relaciones Internacionales de Brasil y México. La reforma de la arquitectura interamericana de seguridad (2001-2006)*. Madrid, España: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.

Thwaites Rey, M. (2008). ¿Qué Estado tras el experimento neoliberal? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 41, 33-56.

Vitelli, M. G. (2016). La identidad estratégica argentina y el ascenso de Brasil. Las bases ideacionales de una política de defensa cooperativa. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 11(2), 271-289.

Vitelli, M. G. (2021). Brasil: Fuerzas Armadas, Política e Defensa [Diapositiva PowerPoint]. Facultad de la Defensa Nacional, Universidad de la Defensa Nacional, Argentina. Recuperado el 14 de julio de 2022 de file:///C:/Users/profe/Downloads/FFAA%20y%20defensa%20en%20Brasil%20(1).pdf

Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. México: FCE.

Williamson, J. (2003). No hay consenso. Reseña sobre el consenso de Washington y los pasos a dar. *Revista Finanzas y Desarrollo*, 40(3), 10-13.

**Palabras clave:** *Estado – industria aeronáutica – privatizaciones – cultura estratégica –neoliberalismo*

**Keywords:** *State – Aeronautical Industry – Privatizations – Strategic Culture – Neoliberalism*

### Abstract

The 1990s decade brought the apogee of the neoliberal project for Argentina and Brazil. This model sought a process of shrinking the State, that entailed institutional reforms and the privatization of state companies (Bresser-Pereira, 2006 and Ferrer, 2012).

Within the framework of the privatization process we find that both in Argentina and in Brazil the privatization of their respective aviation companies took place in 1994. In Argentina, Fabrica Militar de Aviones (which was in possession of the Área Material Córdoba during the year of its privatization) remained in the hands of the American Lockheed Martin, and in Brazil, Embraer was bought by Brazilian investment groups. After the privatization, the fate of both companies took different paths: Embraer has come to occupy a leading position in the world market of high-tech industry, while the Argentine aircraft factory (currently FAdeA) systematically suffered the lack of interest from the concessionaire (Goldstein, 2002).

From the observation of the parallels in the privatization process and the distances in the subsequent development of the companies, a question arose: what differences or similarities can be found between the strategic cultures of Argentina and Brazil during the period of aviation companies privatizations (1990-1994)? To work on this, the comparative method will be used (Pérez Liñán, 2010) and different variables will be established for the analysis of the concept of *strategic culture* (Soriano, 2012).