



Maestría en Políticas Públicas

FONDEF

¿Lo que importa es la política?

Autoría: Alberdi, Ana Clara

Año: 2024

¿Cómo citar este trabajo?

Alberdi, A. (2025) "*FONDEF ¿Lo que importa es la política?*". [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13860>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

FONDEF

¿Lo que importa es la política?

ALUMNA: Ana Clara Alberdi

DIRECTOR: Alejandro M. Estévez

20 de noviembre de 2024

RESUMEN

En Argentina, el financiamiento para el reequipamiento de las Fuerzas Armadas ha sido una problemática presente desde la finalización de la Guerra de Malvinas, sin soluciones que permitan recuperar las capacidades del Instrumento Militar a mediano y largo plazo. En estos 40 años de democracia, los acuerdos alcanzados en torno al marco normativo conocido como el “consenso básico” no se tradujeron en incrementos de los recursos asignados a la jurisdicción defensa. En este contexto, el Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF), creado por ley en 2020, marcó un hito al establecer un fondo específico para el reequipamiento militar financiado con un porcentaje de los ingresos corrientes del presupuesto nacional. Su implementación entre 2021 y 2023 dio cuenta del éxito de esta política.

Esta tesis analiza los factores que posibilitaron la aprobación y ejecución del FONDEF entre noviembre de 2019 y diciembre de 2023, concluyendo que fue por la combinación de tres variables: la pandemia, el liderazgo político y el diseño de la política pública. Metodológicamente, el enfoque es cualitativo, de estudio de caso simple para el cual se construyó una Matriz de Actores. Como marco teórico, se adoptó el Modelo Secuencial de Políticas Públicas. Como fuente primaria se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes clave, y se recurrió a fuentes secundarias. El trabajo busca contribuir al debate sobre la continuidad y mejora de las políticas públicas vinculadas a la temática, enfatizando la importancia de construir políticas de Estado en torno a la defensa nacional.

Palabras clave: *FONDEF – Defensa Nacional – Política de Defensa – Fuerzas Armadas – Argentina – Políticas Públicas - Modelo Secuencial*

ABSTRACT

In Argentina, funding for the re-equipment of the Armed Forces has been a persistent issue since the end of the Malvinas War, with no solutions implemented to restore the military instrument's capabilities in the medium and long term. The agreements reached over 40 years of democracy, within the normative framework known as the "basic consensus" have not translated into increased resources allocated to the defense sector. In this context, the National Defense Fund (FONDEF), established by law in 2020, marked a milestone by creating a dedicated fund for military re-equipment, financed through a

percentage of the national budget's current revenues. Its implementation between 2021 and 2023 demonstrated the success of this policy.

This thesis examines the factors that enabled the approval and execution of FONDEF between November 2019 and December 2023, concluding that it was due to the interplay of three variables: the pandemic, political leadership, and public policy design.

Methodologically, the approach is qualitative, employing a single-case study that included the development of an Actor Matrix. The Sequential Model of Public Policy was adopted as the theoretical framework. Primary data were collected through semi-structured interviews with key informants, supplemented by secondary sources.

The study aims to contribute to the debate on the continuity and improvement of public policies in this area, highlighting the importance of building state policies around national defense.

Keywords: *FONDEF – National Defence- Defence Policy- Armed Forces – Argentina- Public Policies - Sequential Model*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	8
PLANTEAMIENTO DEL TEMA	10
Pregunta de investigación/Objetivo general/Objetivo específico.....	11
MARCO TEÓRICO.....	12
Estado del arte	12
Modelo Secuencial de Políticas Públicas	14
METODOLOGÍA.....	15
Tipo de estudio.....	15
Técnicas.....	15
Matriz de Actores.....	15
Fuentes	19
Cuadro de informantes.....	20
Guía de entrevistas – Preguntas	20
DESARROLLO	21
Etapa N° 1. La agenda	21
Etapa N° 2. La decisión	30
Etapa N° 3. La adopción de la política.....	38
Etapa N° 4. La implementación	45
Etapa N° 5. La Evaluación.....	57
CONCLUSIONES	63
Matriz de Actores	63
MSPP- Objetivos específicos.....	64
OE 1.....	64
OE 2.....	65
OE 3	67
OE 4	68
OE 5.....	69
Respuesta a la pregunta de investigación.....	70
Reflexiones finales	72
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	73

INTRODUCCIÓN

En el marco de las políticas públicas vinculadas a la Defensa Nacional, las asignaciones presupuestarias que los gobiernos definen para la política de defensa son materia de debate y análisis en todo el mundo.

Particularmente en Argentina, desde la recuperación de la democracia a la fecha, la problemática de la asignación presupuestaria en general y del financiamiento para equipamiento de las Fuerzas Armadas en particular, es tema de estudio e interés especialmente dentro de la comunidad académica vinculada a la temática, con bajo nivel de importancia en la agenda política y casi imperceptible en la del conjunto de la sociedad argentina.

Para comprender la dimensión que hoy adquiere esta problemática hay que remontarse a 1982 y considerar, por un lado, la pérdida de capacidades militares pos guerra de Malvinas; y por el otro, la reducción del presupuesto en defensa medido en relación al PBI que se observa analizando “punta a punta” el período 1983- 2019 en el cual, si bien hubo algunos años de aumento de la partida destinada a defensa, el mismo no logró sostenerse. Adicionalmente, cabe mencionar que del total de este presupuesto, entre un 70% y 80% es destinado al pago de salarios y pensiones (lo que en administración pública se conoce como “inciso 1”).

Es pertinente señalar que los debates sobre la cuestión presupuestaria de la política de defensa argentina se dan en un marco normativo que se ha ido construyendo desde los albores de la democracia y puede sintetizarse en lo que se conoce como el “consenso básico” en torno a tres leyes: la ley de Defensa Nacional N° 23.554 (1988), la ley de Seguridad Interior N° 24.059 (1992) y la ley de Inteligencia N° 25.520, sancionada y promulgada en 2001 y modificada en 2015 mediante la ley N° 27.126.

Se observa que estos “consensos básicos” contruidos en esos años (no exentos de la discusión aún vigente sobre el rol de las Fuerzas Armadas) se institucionalizaron desde el poder legislativo y las leyes fueron sancionadas bajo diferentes momentos históricos de nuestro país y durante gobiernos de distinto signo político. Sin embargo, cuando se analizan para ese mismo período los presupuestos destinados a la partida correspondiente al Ministerio de Defensa, nos encontramos con que estos consensos normativos-institucionales no contaron con un correlato de asignación de recursos que, de acuerdo a la situación antes descripta, permita dotar a las

Fuerzas Armadas del equipamiento necesario para el cabal cumplimiento de la misión que le asigna la Constitución Nacional y las leyes.

En términos formales, existe un único antecedente de intento de aumento presupuestario destinado a la función Defensa que data de 1998 y fue plasmado en el artículo 27 de la ley N° 24.948 de “Reestructuración de las Fuerzas Armadas”. En esta ley, aún vigente, se estipuló un incremento progresivo del presupuesto para el quinquenio 1999-2003, hasta alcanzar el 15% en este último año. Si bien se logró un consenso político parlamentario, el artículo mencionado nunca pudo implementarse y fue derogado en 2001, mediante la ley N° 25.401, en el marco del ajuste económico neoliberal llevado a cabo por el gobierno de entonces.

Así, concluimos que entre 1983 y 2019 los consensos existentes “en el Word” en relación a la necesidad de una reestructuración y modernización de las Fuerzas Armadas no lograron plasmarse en la planilla presupuestaria “del Excel”.

En este estado de la cuestión, una novedad irrumpe sobre fines del 2019 cuando en la Cámara de Diputados de la Nación el entonces diputado nacional Ing. Agustín Rossi presenta el proyecto de ley para la creación del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) cuyo objetivo fue establecer un fondo de asignación específica para financiar el reequipamiento de las Fuerzas Armadas.

El proyecto de ley del FONDEF logró ser sancionado en la Cámara Baja el 20 de noviembre de aquel año y, en medio de un contexto particular atravesado por la pandemia por COVID-19, el Senado lo convirtió en ley en septiembre de 2020. A pocos días de esta sanción, el 1 de octubre, la ley N° 27.565 fue publicada en el Boletín Oficial y desde 2021 el Poder Ejecutivo cumplió ininterrumpidamente (hasta diciembre de 2023) con la ejecución presupuestaria establecida en la ley, que estipula la asignación de un porcentaje del total de los ingresos corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado para el Sector Público Nacional con una escala de incremento progresivo anual que se iniciaba con en el 0,35% para el año 2020 hasta alcanzar el 0,8% en 2023, manteniéndose este porcentaje para los años subsiguientes.

Por lo expuesto, la aprobación y ejecución del FONDEF en el período 2019-2023 representa un hito histórico en la respuesta que desde la política y la gestión gubernamental se le dio a la problemática del financiamiento para la recuperación,

modernización y/o incorporación de material para el reequipamiento de las Fuerzas Armadas Argentinas.

PLANTEAMIENTO DEL TEMA

Para el abordaje del tema de investigación de este trabajo se tomó en consideración lo desarrollado por Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C.; Baptista Lucio, P (2010) en relación a los elementos más importantes que, desde un planteo cualitativo, deben tenerse en cuenta. A saber: objetivos y pregunta de investigación; la viabilidad del estudio y justificación del mismo; el reconocimiento de cuáles son las deficiencias existentes en torno al problema en estudio; y la definición de la primera aproximación que se hará en el ambiente.

Dada la amplitud del campo de los estudios en defensa nacional y específicamente en lo concerniente a las asignaciones presupuestarias, se enfatiza el recorte del objeto de estudio de este trabajo en el que se analizará específicamente la problemática del financiamiento para el reequipamiento de las Fuerzas Armadas, al margen de otros recursos presupuestarios destinados a la política de defensa. Para tener una mirada presupuestaria de la política de defensa en Argentina desde la recuperación de la democracia pueden consultarse los trabajos de Eissa, S., Ferro Ariella, P. (2018); y Eissa, S. (2020), en el cual abarca también el análisis de la evolución del armamento de las Fuerzas Armadas, hasta el año 2019.

Se considera que la asignación de los recursos materiales que el Estado Argentino destina para reequipar a sus Fuerzas Armadas se constituye como una problemática sustantiva (Battaglini, J., 2018) que entre 2019 y 2023 tuvo un nuevo abordaje: la política pública del FONDEF.

Esta política representa un hito histórico ya que a partir de la sanción y ejecución de la ley del FONDEF existe un fondo de asignación específica para financiar el reequipamiento militar. ¿Cómo pudo lograrse? ¿Cómo funciona el FONDEF? ¿Cuáles son los nuevos desafíos que plantea? En este trabajo se enfatiza la importancia de conocer la génesis de esta política pública por la relevancia que tiene en términos de política de defensa para la planificación, la recuperación y fortalecimiento de las capacidades del Instrumento Militar de la Nación. Finalmente, cabe mencionar que dada la metodología utilizada, el resultado de este trabajo podría ser útil para mejorar la implementación de la política de financiamiento para el reequipamiento militar y pensar los nuevos desafíos que traerá aparejados.

En vinculación a este último punto, debe tenerse en cuenta que si bien la problemática no es nueva sí lo es su abordaje resolutivo mediante el FONDEF, una especie de “salida por arriba” del laberinto presupuestario que se debate anualmente en el Congreso.

Pregunta de investigación

Por lo expuesto, y con el objetivo de comprender en profundidad cómo se gestó y desarrolló esta política concreta destinada a abordar una problemática persistente en el ámbito de la defensa nacional en Argentina, la temática de interés de este trabajo radica específicamente en el estudio del proceso de elaboración y sanción de la ley del FONDEF (2019-2020) y su posterior implementación (2021-2023), con el objetivo de identificar y analizar los factores que hicieron posible el cumplimiento de la normativa tal como fue creada y teniendo en consideración que, lejos de ser un tema presente en la agenda pública, pudo implementarse – pandemia por COVID -19 mediante- durante toda la gestión de gobierno 2019-2023.

La pregunta de investigación se formula de la siguiente manera: **¿Cuáles fueron los factores que posibilitaron la aprobación y ejecución de la ley del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) entre finales de 2019 y diciembre de 2023?**

Objetivo general

El objetivo general del trabajo es analizar los factores que contribuyeron a la aprobación de la ley del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) entre finales de 2019 y septiembre de 2020, y a su posterior ejecución durante el período 2021 - 2023.

Objetivos específicos

Los objetivos específicos (OE) son:

1.1 Identificar el ingreso de la problemática del financiamiento para el reequipamiento de las Fuerzas Armadas en la agenda pública y política, enfocándose en el proceso que llevó al surgimiento y la atención sobre el proyecto de ley del FONDEF.

1.2 Analizar la formulación de la política y el debate parlamentario en torno a la aprobación del proyecto de ley del FONDEF, examinando los argumentos, intereses y actores involucrados en dicho proceso, así como también las estrategias utilizadas para su promoción.

1.3 Investigar y comprender el proceso de toma de decisiones que condujo a la aprobación del FONDEF y su posterior implementación, identificando los factores políticos, económicos y sociales que influyeron en este proceso.

1.4 Identificar y analizar los mecanismos de implementación de la ley del FONDEF, incluyendo la asignación de recursos, la supervisión y el seguimiento del cumplimiento de los objetivos establecidos en la legislación.

1.5 Identificar cuáles fueron los proyectos surgidos en el marco del FONDEF para el reequipamiento militar argentino, considerando tanto los resultados cuantitativos como los aspectos cualitativos.

La definición y enunciación de los objetivos específicos se vincula con las diferentes etapas que conforman el Modelo Secuencial de Políticas Públicas (Anderson, 1975), que forma parte del marco teórico de este trabajo.

Por otra parte, previo al desarrollo de los objetivos específicos, se construirá una Matriz de Actores (Estévez, A.M, 1999) que permita identificar los diferentes actores que intervinieron para poder analizar el rol que tuvieron en el proceso de elaboración, debate y sanción de la ley que establece el FONDEF y en el proceso de ejecución de dicho Fondo entre 2021 y 2023.

MARCO TEÓRICO

La base para poder interpretar la información recabada en el presente trabajo de investigación se constituye de dos elementos, que son los que configuran el marco teórico: por una lado, la revisión de la literatura sobre la temática y por el otro, la adopción del Modelo Secuencial de Políticas Públicas, una herramienta analítica que nos permitirá describir el proceso de la política pública bajo análisis.

Estado del arte

La revisión de la literatura es útil para la construcción inicial del problema planteado. Sirve como fuente de consulta; para detectar conceptos clave; para considerar los aportes que pueden brindar, con similitudes y diferencias, otros estudios similares; y para conocer diferentes abordajes de la problemática. (Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C; Baptista Lucio, P, 2010).

Tal como plantea Sandoval Casilimas (1996), *“La mirada con la que se hace la lectura correspondiente es de naturaleza crítica y selectiva, donde el investigador extrae sus propias conclusiones y mantiene la atención sobre los aspectos que resultan atinentes al tópico de investigación planteado y a los hallazgos realizados durante el proceso.”* (p. 181)

El campo de los estudios sobre la defensa nacional es amplio y multidisciplinario. Existe una extensa bibliografía que aborda diversas aristas y presenta diferentes enfoques. Entre algunas de las temáticas más destacadas se identifican los estudios de las relaciones cívico-militares; el análisis de la dimensión internacional de la defensa; los trabajos sobre política de defensa y estrategia militar. Dentro de los estudios relacionados con la economía, se pueden mencionar aquellos vinculados al estudio del impacto de la política de defensa en el crecimiento económico, a través del desarrollo industrial y el desarrollo tecnológico en áreas de defensa; y los análisis y debates sobre los recursos que los Estados asignan a sus políticas de defensa.

Particularmente, en lo que refiere al estudio del FONDEF se observa que es un tema que genera interés en un sector de la comunidad académica argentina especialista en temas de defensa pero, al mismo tiempo, la literatura con la que se cuenta aún es escasa.

En la bibliografía consultada sobre el problema de estudio existen diferentes enfoques desde los cuales se analiza el FONDEF lo cual permite enriquecer el conjunto de los análisis de la comunidad académica y personas interesadas en la temática.

Entre los trabajos que abordan la dimensión económica y productiva del FONDEF se encuentran los realizados por Magnani, E. (2023) y Meneghetti, K. (2021) que analizan el impacto que puede tener el FONDEF en la promoción del crecimiento económico argentino y el desarrollo de la industria nacional de la defensa. Desde una perspectiva de política de defensa, Ugarte, J.M (2023) considera que el FONDEF es una medida adecuada pero objeta el empleo que se hace del mismo por considerar que las adquisiciones que se vienen realizando no contribuyen a solucionar el problema de fondo. Una dimensión poco explorada es presentada en el trabajo de Della Colletta, F. (2021) quien estudió el caso del FONDEF a partir del análisis del trabajo en las Comisiones de Defensa Nacional del Congreso de la Nación, prestando interés también al modo en que estas instancias legislativas influyen en el diseño y control de las políticas de defensa. En este trabajo se analiza también el ingreso del tema en la agenda política del Congreso y como la pandemia influyó positivamente en relación a la

imagen que la sociedad tuvo de los militares. Finalmente, se identificaron dos trabajos enfocados en analizar los factores que hicieron posible el FONDEF. Por su parte, Ventura de Marco (2023) desde una orientación en la dimensión internacional, se propone identificar las motivaciones que tienen los decisores de política en Argentina a la hora de crear nuevas prácticas e instituciones encontrando su respuesta en factores del sistema internacional con impacto en Argentina. Dentro de la misma dimensión, pero orientada hacia los estudios de defensa nacional sudamericana, Magnani, E. y Barreto, M. (2023) se preguntan que lleva a los Estados periféricos a invertir en defensa y argumentan por qué el caso argentino constituye una incógnita. En este trabajo, los autores indagaron sobre los factores que incidieron en el impulso del FONDEF para concluir que la variable explicativa principal está dada por la mayor atención política que se le dio a la defensa nacional a partir del cambio de gobierno de 2019.

Modelo Secuencial de Políticas Públicas (Anderson, 1975)ⁱ

De acuerdo con lo expresado por Estévez (2024), el Modelo Secuencial de Políticas Públicas (MSPP) es una construcción teórica que brinda una estructura simplificada para analizar el proceso de una política pública, identificando las diferentes etapas por las que atraviesan las decisiones públicas. Este enfoque abarca cinco etapas: la agenda; la discusión o el debate; la decisión; la implementación; y la evaluación; y permite observar como un problema puede transformarse en una política concreta que a su vez generan resultados que son evaluados, retroalimentando así el ciclo de la política pública.

A continuación, siguiendo el esquema propuesto por Anderson (1975) que fue desarrollado por Estévez (2005) se definirán sintéticamente las cinco etapas que estructuran el MSPP, que si bien en la práctica puede que se solapen o no se sucedan de ese modo lógico, son útiles para visualizar el desarrollo y ejecución de una política pública determinada.

Etapa 1. La agenda: refiere a los problemas que captan la atención del gobierno y lo llevan a actuar sobre el mismo.

Etapa 2. La discusión o debate: refiere a la formulación de la política. Es la instancia en la que se desarrolla la propuesta para dar respuesta al problema planteado.

Etapa 3. La decisión: es la aceptación, por parte del gobierno, del curso de acción a seguir para dar solución al problema.

Etapa 4. La implementación: es la aplicación de la política por parte del gobierno, que involucra al aparato estatal.

Etapas 5. La evaluación: es la instancia en la que se evalúa si la política pública funcionó o no.

En relación a esta última etapa, es dable mencionar que por las características particulares del caso de estudio no es posible realizar una evaluación exhaustiva en los términos que plantea el MSPP y en consonancia con la rigurosidad que requiere una evaluación de este tipo. No obstante, en este punto se identificarán y enumerarán los proyectos de reequipamiento para las Fuerzas Armadas que se han iniciado a partir de la implementación del FONDEF entre 2021 y 2023, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

METODOLOGÍA

Para el estudio de la política del FONDEF, como modo de construcción del conocimiento se optó por un enfoque metodológico de corte cualitativo, por considerarlo apropiado dados los objetivos planteados. No obstante, para enriquecer el trabajo, en algunas instancias se recurrirá al análisis cuantitativo.

Tipo de estudio

Robert Yin es uno de los teóricos que se ha especializado en la investigación sobre estudios de caso. A partir de la lectura de su artículo “Investigación sobre estudio de casos. Diseño y métodos. Introducción. (s.f.)” se definió que el método para este trabajo será el estudio de caso simple, descriptivo y explicativo (con evidencia de tipo cualitativa y en menor medida, cuantitativa).

Técnicas

Como técnicas se utiliza el análisis de contenido documental y de revisión de la literatura. Además, se definió construir una Matriz de Actores que permitirá (de manera simplificada) identificar la participación en el proceso de esta política pública y, posteriormente, analizar el rol tuvieron en cada una de las etapas del MSPP.

Matriz de actores

Para el desarrollo de la Matriz se seguirá el esquema propuesto por Estévez (1999), identificando los grupos o instituciones intervinientes, sus demandas, intereses, el impacto del proyecto sobre cada actor y la jerarquización de su poder.

Analíticamente, diferenciamos dos grandes grupos de actores: por un lado, los vinculados a la agencia estatal; y por el otro, los actores de la sociedad civil.

Para el estudio de caso del FONDEF los actores estatales identificados son:

- El Poder Ejecutivo, representado por el Ministerio de Defensa.
- El Poder Legislativo Nacional (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores)
- El Estado Mayor Conjunto (EMCO) y las Fuerzas Armadas (Ejército; Fuerza Aérea y Armada) como instituciones del Sistema de Defensa.
- La burocracia estatal/funcionariado. A los fines de simplificar el análisis, este concepto engloba tanto a actores del ámbito parlamentario (asesores/as) como del ámbito del Poder Ejecutivo (integrada por funcionarios/as del Ministerio de Defensa, y funcionarios/as del Ministerio de Economía y de Jefatura de Gabinete).

Respecto a los actores de la sociedad civil identificamos principalmente dos: el sector académico y la opinión pública. En ambos casos se trata de personas que integran el mundo académico y de la opinión pública, y que estudian y analizan específicamente las temáticas vinculadas a la defensa nacional y cuestiones conexas. En el caso de la opinión pública, y por cuestiones metodológicas en relación a las entrevistas semiestructuradas, se considerarán las expresiones de analistas especializados y comunicadores/as del ámbito de la defensa y las publicaciones de prensa.

De acuerdo a las variables a partir de las cuales Estévez (1999) plantea la realización del mapeo de actores, la Matriz para el estudio de caso del FONDEF es la siguiente:

ACTOR	DEMANDA	INTERÉS (puede diferir según etapa del MSPP)	IMPACTO DEL PROYECTO	JERARQUIZACIÓN DE SU PODER (I bajo - II medio- III alto)
Poder Ejecutivo (Ministerio de Defensa)	Garantizar el cumplimiento de la ley y gestionar los recursos para lograr avanzar con el reequipamiento militar.	Cumplir con la política de defensa y fortalecer la conducción política de la defensa (interés immaterial).	Alto. Positivo	III

Poder Legislativo Nacional	Presentar un proyecto de ley que solucione el problema de la falta de equipamiento para las FFAA.	Lograr la sanción de la ley que contiene la solución al problema. Supervisar el cumplimiento de la ley. Capitalizar políticamente posicionamiento en este tema (inmaterial)	Medio. Positivo	III
EMCO y Fuerzas Armadas	Mejorar su equipamiento, recuperando, modernizando o adquiriendo materiales.	Tener los medios para poder cumplir con las misiones y funciones que dictan las leyes. (interés material) Recuperar la autoestima del personal militar (interés inmaterial)	Muy alto. Positivo	II

Burocracia estatal/funcionario	Cumplir con la normativa y las tareas que le fueron encomendadas.	Lograr la implementación de la ley.	Medio. Positivo	II
Academia	Analizar la problemática de la falta de equipamiento de las Fuerzas Armadas.	Realizar aportes para la mejora de la política pública. Obtener información para profundizar el estudio del tema.	Bajo. Positivo o neutral.	I
Opinión Pública	Ex ante, no aparece una demanda respecto al tema. Ex post, la prensa especializada requiere información sobre la ejecución del FONDEF.	Informar, difundir información y formar opinión sobre el tema. Ser vehículo para el ejercicio de la transparencia.	Bajo. Positivo o neutral.	I

De esta Matriz se destacan las siguientes observaciones:

- En relación a las demandas de los diferentes actores, existe una base común de reconocimiento del problema que se traduce en afirmar la necesidad del reequipamiento para las Fuerzas Armadas Argentinas.
- En relación a los intereses, si bien se puede establecer la diferencia entre intereses materiales e inmateriales, no se observa la existencia de intereses contrapuestos que son los que, sin buenas negociaciones, podrían ocasionar conflictos. Cabe mencionar que en la referencia a los intereses del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo debe tenerse en cuenta que, además de los intereses “formales” que pueden perseguir quienes ocupan determinados cargos y deben cumplir con las misiones y funciones asignadas por la Constitución Nacional (Congreso) y las leyes (Ministro de Defensa), los políticos tienen otras motivaciones dadas por su orientación ideológica y sus principios morales, lo cual los lleva a tener una determinada lectura de lo que significa el interés público (Bresser Pereira, L., 1997, p.47. cómo se citó en Estévez, A., 1999, p.5).
- En cuanto al impacto del proyecto, se concluye que es positivo para todos los actores, aun cuando se encuentran matices en relación a la intensidad de dicho impacto (medio, bajo, alto).
- Finalmente, en la matriz puede observarse una diferenciación clara en cuanto al poder relativo de cada actor, en donde en una escala del I al III (donde I es el valor más bajo, II intermedio y III el más alto), se asigna al poder político del ejecutivo - “por tener billetera y lapicera” la jerarquización mayor, mientras que las Fuerzas Armadas y la burocracia/funcionariado podrían tener un poder de obstaculización medio; y finalmente, el poder de la academia y la opinión pública está bajo en todas las etapas del proceso.

Fuentes

En relación a las fuentes, como fuente primaria se recurrirá a la realización de entrevistas semiestructuradas (Taylor S. y Bogdan, R., 1986), mediante un “muestreo teórico” para selección de informantes clave de diferentes sectores. Las mismas fueron seleccionadas en función de la matriz de actores, previendo la representación de todas las voces: actores del ámbito legislativo, ejecutivo, militar, académico y de la opinión pública.

Como fuentes secundarias, se trabajará a partir de documentos oficiales; normativa vinculada a la temática; bibliografía específica de la materia; artículos de prensa; y datos de encuestas y análisis de opinión pública.

Cuadro de informantes

N° INFORMANTE	TIPO DE ACTOR
1	Fuerzas Armadas. Ejército
2	Opinión Pública. Analista
3	Poder Ejecutivo y Legislativo. Fue Ministro y Diputado Nacional
4	Fuerzas Armadas. EMCO
5	Funcionario Ministerio de Defensa (2019-2021)
6	Poder Ejecutivo y Legislativo. Fue Ministro y Diputado Nacional
7	Funcionario Ministerio de Defensa (2019-2023)
8	Fuerzas Armadas. Fuerza Aérea
9	Sector académico. Referente en temas de defensa nacional
10	Asesora legislativa (hasta 2019)/Funcionaria Ministerio de Defensa (2019-2023)
11	Funcionario Ministerio de Defensa (2019-2021)

Guía de entrevistas - Preguntas

Las preguntas fueron formuladas priorizando entablar una conversación amena durante la entrevista; con un desarrollo en términos cronológicos; yendo de lo general a lo particular; desde la identificación del problema hasta el resultado obtenido a partir de la aplicación de la política del FONDEF.

- 1. ¿Cuál es su mirada respecto al rol de las Fuerzas Armadas desde la Guerra de Malvinas a la fecha?** Esta pregunta es transversal a todos los objetivos. Fue formulada con el objetivo de identificar la cosmovisión del informante clave.

2. **Considerando el período 1983- 2023, ¿qué análisis hace en relación al derrotero que ha tenido el financiamiento para el equipamiento de las Fuerzas Armadas Argentinas?** Vinculada a OE 1 y OE 2.
3. **¿Cómo analiza el rol de la opinión pública en vinculación con las decisiones políticas a la hora de definir el presupuesto y financiamiento para las Fuerzas Armadas?** Vinculada al OE 1.
4. **Específicamente, ¿qué piensa sobre el FONDEF como herramienta de financiamiento para el equipamiento de las Fuerzas Armadas? Ventajas y desventajas.** Vinculada a OE 2, OE 4 y OE 5.
5. **En relación a la aprobación del proyecto de ley del FONDEF, ¿qué factores considera que fueron importantes para lograr su aprobación?** Vinculada a OE 2 y OE 3.
6. **Desde el rol que Usted ocupó, ¿cómo fue el proceso de aprobación/ implementación de la ley del FONDEF (hasta 2023)?** Vinculada a OE 3 y OE 4. La formulación de esta pregunta varía en función del actor consultado: a los actores vinculados al ámbito legislativo se les preguntará específicamente por la aprobación; a los vinculados al ejecutivo por la implementación. Y para aquellos que tengan un “rol dual”, se formularán ambas. Para académicos y opinión pública, se formulará de modo que expresen su opinión del proceso, identificando a qué etapa se les prestó mayor atención.
7. **¿Podría enumerar cuáles fueron los proyectos vinculados al reequipamiento de las Fuerzas que se iniciaron en el marco del FONDEF (desde la promulgación de la ley hasta diciembre de 2023)?** Vinculada a OE 5.
8. **¿Algo más que quiera agregar y que no le haya preguntado?** La vinculación con los OE dependerá de la respuesta.

DESARROLLO

Etapas N° 1. La agenda

En el desarrollo de la primera etapa del Modelo Secuencial de Políticas Públicas (en adelante MSPP) se explicará de qué modo la problemática del financiamiento para el reequipamiento de las Fuerzas Armadas logró ser incluida en la agenda política, diferenciando dos momentos: el primero vinculado a la agenda parlamentaria y posteriormente, ya como política pública, en relación a la agenda de gobierno. Asimismo, se tendrá en consideración cuál fue el tratamiento del problema en la agenda pública.

Previamente, se identificará la situación problemática (Borsotti, s.f), analizando brevemente cómo fue que el tema del equipamiento de las Fuerzas Armadas se constituyó como un problema.

Para realizar el análisis se recurrirá a la utilización de fuentes primarias y secundarias. Las primarias corresponden a las respuestas dadas por informantes clave en las entrevistas realizadas. Las secundarias se vinculan al análisis de: los discursos Presidenciales en ocasión de Apertura de Sesiones Ordinarias ante la Asamblea Legislativa (2019 a 2023) y Mensaje de Asunción del 10/12/2019; las preguntas realizadas en el marco de los informes que brinda el Jefe de Gabinete de Ministros ante el Congreso Nacional (2019) y de los proyectos presentados en las Comisiones de Defensa de ambas Cámaras del Congreso de la Nación (10/12/2017 al 10/12/2019).

- **De la situación problemática a la definición del problema**

Es relevante prestar atención a cómo se define un problema público porque del planteamiento del mismo dependerá la solución. La definición tiene que ser aceptable y operativa. Un problema bien estructurado permitirá tener una mejor aceptación, construir consenso en torno al tema y lograr dar una solución acorde a los recursos con los que se cuente. (Aguilar Villanueva, L.; 1993).

En la voz de los actores consultados, es unánime el reconocimiento del déficit existente en el equipamiento militar de las Fuerzas Armadas Argentinas que se reconoce como una situación problemática que ha estado presente en todos los gobiernos que se sucedieron en estos 40 años de democracia ininterrumpida. En este sentido, en la respuesta a la pregunta N°1, INFORMANTE N°9 lo sintetiza con claridad vinculándolo con el debate respecto al rol de las Fuerzas Armadas: *“Hay sistemáticamente una disputa respecto a cuál debe ser la misión de las fuerzas armadas. Ese debate es muy fuerte y por supuesto está relacionado, supeditado al modelo de desarrollo y a la estrategia política más general. A cada gobierno, del 83 a la fecha le corresponde una mirada sobre ¿militares para qué? Y eso se vincula a los recursos presupuestarios que le daban”*. INFORMANTE N°10 (Pregunta N°2) considera que: *“hubo un desfinanciamiento consecuencia de que se puso el énfasis en garantizar la conducción política civil de las Fuerzas Armadas por sobre el planeamiento, ese fue el principal objetivo de la política de defensa nacional durante ese período.”* En un sentido análogo,

INFORMANTE N°4 (Pregunta N°2) expresa: *“Hay cuadros que muestran cómo fue la asignación del presupuesto en relación al PBI de 1983 en adelante, es la muestra gráfica de lo que voy a decir y que es la realidad: hubo un sistemático proceso de desfinanciamiento de las fuerzas armadas mediante reducción sistemática de los presupuestos. Creo que responde a la estrategia de la política consensuada a través de lo que se conoce como “el consenso democrático” (...) “La forma que encontró la política fue, según interpreto yo, los militares nunca más metidos en la política. No digo que haya habido un plan siniestro, sistemático, organizado para esto pero sí que la idea de la clase política estaba en “vamos bajándole el precio” y la forma de bajarle el precio era cada vez menos presupuesto.”*

INFORMANTE N°7 (Pregunta N°2) incorpora otra dimensión del desfinanciamiento vinculada a las empresas del complejo industrial de la jurisdicción de defensa: *“... no hubo sustitución de equipos y tampoco hubo mantenimiento adecuado sumado a que se privatizaron los astilleros, la fábrica de aviones y se fue desmantelando fabricaciones militares, que podían contribuir un poquito al sostén de eso, la solución fue ir canibalizando las unidades y demorando la agonía del sistema de armas disminuyendo el volumen para mantener alguna operación.”*

Finalmente, INFORMANTE N°6 (Pregunta N°2) lo sintetiza del siguiente modo: *“Las fuerzas armadas no tenían financiamiento, lo que podían obtener en determinados momentos dependía de la coyuntura; del poder del ministro; de la sensibilidad del presidente; y eso hacía que todo sea muy desaparejo”.*

Además, en términos generales, las personas que fueron informantes clave coinciden en que para analizar y comprender la problematización en torno al equipamiento de las Fuerzas Armadas y su financiamiento tenemos que remontarnos al final del conflicto bélico en Malvinas y al inicio del período de recuperación democrática. En palabras del INFORMANTE N°9 (pregunta N°2): *“Ahí comienza [en referencia a mediados de los 80] el proceso de desfinanciamiento, lo que Ernesto López definió como la dinámica del “el elefante famélico”, es decir, la idea de mantener una organización del mismo tamaño con un presupuesto cada vez más reducido, lo que lleva a su degradación”.*

Por otro lado, INFORMANTE 8 (Pregunta N°1) expresa que: *“durante muchísimo tiempo las fuerzas armadas tuvimos que luchar contra una imagen muy negativa en la sociedad,*

especialmente en las grandes urbes y en los medios de comunicación; y un proceso de desinversión profundo, muy profundo, mucho más de lo que la gente puede creer porque por ahí se resume la falta de inversión en un avión, en un buque o en un tanque... no, no. La falta de inversión fue genérica y propició caídas de todas las instalaciones, instalaciones que hoy tienen 80/90 años y que quedaron en desgracia. Así que, por un lado, la parte positiva es que entendimos que la guerra [en referencia a Malvinas], la operación es en forma conjunta pero sufrimos muchísimo las consecuencias de esa guerra.”

- **Ingreso del problema en “las agendas”**

Para analizar el ingreso de la problemática del financiamiento para el reequipamiento de las Fuerzas Armadas Argentinas en la agenda se seguirá la distinción teórica entre dos tipos de agenda: la agenda pública o sistémica y la agenda gubernamental o institucional (Cobb y Elder, 1972, 1976, 1984. Como se citó en Aguilar Villanueva, L. 1993).

- ***Agenda pública***

En relación a la agenda pública, las apreciaciones recogidas a partir de las respuestas brindadas por los informantes clave se expresan a partir de dos elementos: por un lado, la percepción de que los temas de defensa no son relevantes en la opinión pública; y por el otro, el análisis de la imagen que las Fuerzas Armadas, como institución, tienen en la sociedad argentina.

En relación al primero, INFORMANTE N°1 (Pregunta N°3) considera que: *“En la opinión pública hay un gran desconocimiento de defensa, y normalmente cuando uno dice “voy a comprar tanques o aviones”, siempre dicen “pero con las necesidades que tiene el país vamos a gastar en esto.”* Otra mirada es la que aporta INFORMANTE N°7 (Pregunta N°3): *“Tengo un muy pobre concepto de la opinión pública: la opinión pública es la opinión publicada. La que hace lobby sobre esto no es la sociedad argentina.”*

Respecto a la imagen de las Fuerzas Armadas, hay coincidencias entre los informantes sobre de la variación que la misma sufrió desde 1983 a la fecha, concluyendo que hoy en día están, comparativamente, entre las instituciones mejor valoradas por la sociedad argentina. Si bien no hay una explicación unívoca de dicha mejora, las razones esgrimidas por informantes clave son convergentes. INFORMANTE N°2 (Pregunta N°3) considera que: *“Este último periodo ha sido el mejor, dependiendo como hagan la escala de preguntas, claramente están entre las*

de mejor imagen, por encima de la policía. Esto es en gran medida porque están alejados del ejercicio del poder. Y al estar alejados del ejercicio del poder, mejora su imagen”.

En palabras de INFORMANTE N°3 (Pregunta N°3): *“Y eso es porque el rol ha cambiado y la gente visualiza que ese rol es diferente...piense en el prestigio que tenían las fuerzas armadas cuando llegó Alfonsín... hoy las fuerzas armadas tienen el más alto prestigio, mire cómo ha cambiado el mundo y Argentina en 40 años, y esto se debe a que algo hicimos para que pasara.”*

Por su parte, INFORMANTE N°4 (Pregunta N°2) considera que: *“Pre pandemia la imagen de las fuerzas ya había levantado muchísimo, a la salida del gobierno de Macri las fuerzas armadas creo que estaban entre tercero y cuarto lugar en el ranking de instituciones prestigiosas. Era una muy buena ubicación. Antes, alrededor de los 90, estábamos muchísimo más abajo, lo percibías en la calle. Después de la pandemia claramente mejoró, se llegó al punto culminante.”.*

Hay quienes piensan que en realidad esa mirada positiva de la sociedad estaba desde hace tiempo pero se visibilizó a partir del despliegue militar del año 2020, en lo que fue la Operación “General Manuel Belgrano” de lucha contra el COVID-19. En palabras de INFORMANTE N°7 (Pregunta N°6): *“Para mí la actuación en el COVID mostró lo que estaba hace 10 años, reforzó la idea de que tenemos rumbo. “*

Ambos elementos encuentran síntesis en las palabras de INFORMANTE N°9 (Pregunta N°3): *“Recién después de la pandemia se pueden empezar a plantear cuestiones en el plano material sin que generen un rechazo social. En la sociedad Argentina el antimilitarismo producto de la dictadura cada vez se fue debilitando más y más.”*

- Agenda gubernamental

De acuerdo a la definición dada por Aguilar Villanueva, L. (1993), en la literatura se entiende por agenda de gobierno *“... el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”* (p.29).

Desde la perspectiva de esta agenda, para el tratamiento del tema en estudio tenemos que diferenciar dos momentos: uno vinculado al ámbito legislativo y el otro en relación a la agenda en términos del ámbito ejecutivo de gobierno.

Para situar esta agenda se contextualizará muy brevemente el momento político argentino del período de este estudio de caso, que abarca entre noviembre de 2019 y diciembre de 2023. El año 2019 fue un año electoral en el cual se eligió Presidente de la Nación y se renovó la mitad de la Cámara de Diputados/as y un tercio de la Cámara de Senadores/as. En las elecciones generales de octubre, el Frente de Todos (hasta entonces en la oposición) ganó la elección general y asumió el gobierno nacional el 10 de diciembre del mismo año, finalizando el mandato en diciembre de 2023. El período 2015- 2019 transcurrió con Juntos por el Cambio como frente de gobierno.

Para analizar el ingreso de la problemática en la agenda gubernamental se realizará un análisis de contenido en relación a las fuentes secundarias mencionadas al inicio del apartado, que nos permitirán evaluar la presencia en esta agenda del tema específico del financiamiento para el reequipamiento de las Fuerzas Armadas.

Las fuentes son:

1. Mensaje de Asunción Presidencial del 10/12/2019
2. Mensajes Presidenciales de Apertura de Sesiones Ordinarias ante la Asamblea Legislativa. Año 2019 a 2023.
3. Preguntas realizadas en el marco de los informes que brinda el Jefe de Gabinete de Ministros ante el Congreso Nacional, de acuerdo al Art. 101 de la Constitución Nacional. Año 2019
4. Proyectos presentados en las Comisiones de Defensa de ambas Cámaras del Congreso de la Nación. Período 10/12/2017 al 10/12/2019

En relación al primero punto, considerando la vinculación entre agenda legislativa y ejecutiva, se analizaron los discursos a partir de la identificación de palabras clave: Defensa; Fuerzas Armadas; Militar. Para el período 2019-2020 se observa que en el año 2019, el tema de política de defensa estuvo ausente en el discurso de Apertura de Sesiones Ordinarias del entonces Presidente Macri. No hubo mención a defensa en general ni a las Fuerzas Armadas y su financiamiento en particular. En diciembre de 2019, en ocasión del Mensaje de Asunción

Presidencial, el Presidente Fernández mencionó dentro de los lineamientos de la política de defensa que las Fuerzas Armadas *“tienen que estar capacitadas y equipadas, alistadas y adiestradas...”* y manifestó la voluntad de *“hacer de la política de defensa una verdadera política de Estado”*. Si bien en el discurso de Apertura de Sesiones Ordinaria del año 2020, el Presidente Fernández se refirió a la política de defensa y a las Fuerzas Armadas sin hacer mención explícita al financiamiento para su reequipamiento, al analizar los discursos realizados en el marco del Congreso, entre 2021 y 2023 - cuando la ley del FONDEF ya estaba aprobada y en ejecución- el Presidente incorporó a su discurso la mención explícita al reequipamiento para las Fuerzas Armadas.

Respecto al punto número 2, durante el año 2019 el Jefe de Gabinete respondió ocho informes, cuatro en cada Cámara (Informes del 117 al 124). Hubo un único informe, el N°122 de septiembre de 2019, en el que se le formularon preguntas vinculadas al equipamiento de las Fuerzas Armadas.

En el punto número 3 se analizaron los proyectos presentados en las Comisiones de Defensa de la Cámara de Diputados y de Senadores, considerando el período legislativo que va desde el 10/12/2017 al 10/12/2019ⁱⁱ. Se observó que en ese lapso de tiempo, previo a la sanción del proyecto del FONDEF, no existieron proyectos de envergadura que aborden una solución para el financiamiento del equipamiento de las Fuerzas Armadas.

Por otro lado, en función de las respuestas dadas por informantes clave en relación al financiamiento para el equipamiento de las Fuerzas Armadas, el INFORMANTE N°2 (Pregunta N°2) expresa que: *“Recién se planteó como tema con el FONDEF. El reequipamiento fue muy limitado, no consecuencia de una planificación. Yo creo que el FONDEF marca, más allá de lo que pase con esa ley, un antes y un ahora desde ese punto. INFORMANTE N°11 (Pregunta N°2) si bien considera como intentos de financiamiento la Ley 24.948 (que no llegó a aplicarse) y pone en valor el Decreto N°1.729/2007 por el que se aprobó el Ciclo de Planeamiento Militar, concluye que “hasta la aprobación en 2020 de la Ley del FONDEF no hubo una herramienta concreta en este sentido.”*

Desde el análisis académico y de la opinión pública, observan que había conciencia en la dirigencia política sobre la importancia del tema que requería de una respuesta específica y que “algo” cambió en la política. En palabras de INFORMANTE N°2 (Pregunta N°3): *“En la*

Argentina, a lo largo de 40 años de democracia fue cambiando, y fue cambiando en la cabeza del político. El político pensaba que gastar en defensa no da votos y al contrario, puede hacer perder. Eso en realidad era una premisa política no comprobada pero predominaba esa idea. El punto de inflexión quizás se produce con la pandemia (...) Ya antes, la votación en el Congreso de la ley del FONDEF mostró que algo había cambiado porque fue una ley dedicada exclusivamente al reequipamiento”. En el mismo sentido, INFORMANTE N°9 (Pregunta N°3) expresa: “Yo creo que, más allá de todo, hay una conciencia en todos los partidos políticos respecto a que hay que equipar a los militares por más que no desde un comienzo con el FONDEF. En su momento, durante las etapas iniciales de su tratamiento legislativo, lo veían como algo del kirchnerismo pero después, más que nada en los cuatro años de la presidencia de Alberto Fernández, todo el mundo se lo apropió”

- **¿Cómo surgió el FONDEF?**

A continuación se analizará el proceso que llevó al surgimiento del proyecto de ley del FONDEF. Este proyecto para la creación del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) fue presentado en la Cámara de Diputados de la Nación el 13 de noviembre de 2019 por el entonces diputado nacional y Presidente del Bloque FPV-PJ, Ing. Agustín Rossi. El expediente, ingresado con el número 5111-D-2019 bajo trámite parlamentario N°166, contó con la adhesión de otras 15 firmas de diputadas y diputados, todos integrantes del Bloque presidido por el autor del proyecto.

En las palabras del INFORMANTE N°6 (Pregunta N°4) se encuentra el motivo por el cual este proyecto de ley irrumpe en la agenda parlamentaria y es presentado a poco de finalizar el año legislativo, a un mes del cambio de gobierno y del recambio legislativo: *“Cuando me llama el Presidente electo, Alberto Fernández, para ofrecerme el Ministerio de Defensa- que finalmente terminé aceptando - fui a verlo y le dije: mirá, lo que necesita la política de defensa es esto, si no logramos esto es muy difícil tener una política de defensa porque el equipamiento del instrumento militar es absolutamente insuficiente y no hay ninguna posibilidad de que en el tiempo se pueda mejorar si no tengo un fondo de asignación específica. Le expliqué también el impacto que podía tener en el desarrollo de la industria para la defensa. No presenté el proyecto antes que me haga el ofrecimiento pero si antes que yo se lo haya explicado a Alberto. Por la experiencia anterior, sabía que tenía que hacer un proyecto de ley y que tenía que tener un fondo de asignación específica porque en la discusión presupuestaria con el Ministro de Economía de turno siempre perdía. Perdía porque las demandas de los otros ministerios eran*

mucho más efectivas, mucho más palpables, mucho más concretas y mucho más urgentes. Entonces decía, por ejemplo: “yo necesito esto para comprar un sistema de defensa antiaérea”, si no tenés un fondo de asignación específica, si no tenes una mirada estratégica, eso no lo tenés. Yo pensé en eso y presenté el proyecto porque no quería hacerme responsable sin haber intentado mejorar el equipamiento de las fuerzas armadas.”

- **La atención sobre el proyecto de ley**

El período de tiempo entre la presentación del proyecto de ley del FONDEF y la sanción en la Cámara de Diputados fue breve. Transcurrieron 7 días en los cuales se le dio giro a Comisiones y finalmente el 20 de noviembre de 2019, en la última sesión del año, lo aprobaron.

Del análisis de la prensa gráfica de medios de tirada nacional y portales especializados en temas de defensa, no se observa una atención relevante más allá de la publicación de la noticia respecto a la sanción de la ley en Diputados. Los titulares de dos medios gráficos así lo reflejaron: *“El Fondo de la Defensa que impulsó Rossi puede llegar a \$14.000 millones en 2020”* (Diario La Nación, 22/22/2019); *“Antes de asumir en Defensa Rossi hizo votar una suba para las FFAA.”* (Diario Clarín, 22/11/2019)

En cuanto a la atención sobre este proyecto en el Senado, cabe recordar que el año 2020 estuvo signado por la pandemia con lo cual toda la dinámica del gobierno y de la sociedad se vio trastocada. En este tiempo las Fuerzas Armadas tuvieron mucha visibilidad dada por el despliegue de la “Operación Belgrano” de lucha contra el COVID pero el tema del FONDEF no fue tema de agenda pública ni política.

Al igual que en Diputados, la cobertura mediática se limitó a informar la sanción de la Ley: *“El FONDEF quedó aprobado en el Senado y es Ley”* (Zona Militar, 16/09/2020); *“El Senado avanza con la aprobación de un fondo de \$30 mil millones para reequipar a las Fuerzas Armadas”* (Infobae, 16/09/2020).

Una aproximación desde la mirada del actor militar en relación a este proceso la encontramos en palabras del INFORMANTE N°8 (Pregunta N°5) : *“Durante el 2020, estábamos muy metidos en la pandemia, nos consumía todo el día asique el tema del FONDEF lo seguíamos medio como por radiopasillo, todavía con cierto escepticismo porque esta historia ya la*

habíamos escuchado" (...). En la pregunta anterior (Pregunta N°4) este informante respondió: “También había que tener en cuenta que no era la primera vez que se sancionaba una ley por la cual se otorgaba a las fuerzas armadas un financiamiento para su reequipamiento, ya tuvimos la ley Jaunarena que quedó en la intención, entonces el pensamiento era “por qué esto no puede ser una más de las tantas”, y eso fue una cosa que siempre tuvimos presente hasta que finalmente llegaron los recursos”.

En relación al sector académico como actor de la sociedad civil, INFORMANTE N°9 (Pregunta N°6) dice lo siguiente: *“En términos generales el FONDEF fue muy bien recibido por la academia y la política en sus distintos niveles. Por supuesto con más entusiasmo de parte de los sectores más afines al gobierno. Hace rato que nos preocupaba la dimensión material de la defensa; nos preocupaba por muchas razones no solo por la cuestión de la soberanía y cómo defenderla sino también por la relación con los militares.”*

Para concluir con esta Etapa, y en vinculación con la Matriz de Actores desarrollada previamente, se observa que el actor que tuvo un rol predominante fue el Poder Legislativo, con injerencia del Poder Ejecutivo en tanto impulsor de la sanción definitiva de la Ley en 2020. No se recolectó información que dé cuenta de la participación, como actores influyentes, ni de las Fuerzas Armadas ni de sectores de la sociedad civil, ya sea la academia o la opinión pública.

Etapa N°2. La decisión

Esta etapa de la formulación de la política se refiere al análisis de las propuestas de acción elaboradas para dar respuesta al problema (Estévez, 2005) En referencia al estudio de caso de este trabajo, se analizará cómo fue formulado el proyecto de ley que dio origen al FONDEF como política pública para financiar el reequipamiento de las Fuerzas Armadas Argentinas, identificando las alternativas de abordaje en torno al problema y el debate parlamentario suscitado alrededor del tratamiento del proyecto de ley, para lo cual se identificarán los argumentos, intereses y actores involucrados en este proceso.

Como fuente primaria, se recurrirá a la información obtenida de las entrevistas semiestructuradas y como fuente secundaria, se analizará el contenido de la normativa y de documentos oficiales: texto del proyecto de ley original y sus fundamentos, presentado bajo expediente número 5111-D-2019; texto de la sanción definitiva de la ley; información del

trámite parlamentario en el Congreso; versiones taquigráficas de las Sesiones en Diputados y Senadores; y video del Plenario de las Comisiones de Defensa y Presupuesto y Hacienda del Senado de la Nación.

Formulación de la política

El desarrollo del análisis de la formulación de la política seguirá el orden establecido en el articulado de la Ley N°27.565, por la cual se creó el FONDEF; y se centrará en el contenido de la misma y las discusiones que existieron en el momento de su redacción. El texto final de la Ley N°27.565 contiene siete artículos (el octavo es de forma) que son los que, de modo integral, dan origen al FONDEF como política pública.

El artículo 1 de la Ley establece la creación de un Fondo específico para financiar el reequipamiento de las Fuerzas Armadas. *“Con el FONDEF es la primera vez que las fuerzas armadas, en su historia, tienen un fondo de asignación específica. ¿Qué significa tener un fondo de asignación específica? Que todos los años van a tener estos recursos, entonces lo que te permite es darle una previsibilidad en el tiempo a las inversiones que se hagan.”* INFORMANTE N°6 (Pregunta N°4). El debate en relación a la herramienta lo explican dos informantes clave: *“Cuando Agustín Rossi me llamó por teléfono me dijo que necesitaba un proyecto para reequipar a las fuerzas armadas y me remarcó que tenía que ser un fondo específico.”* INFORMANTE N°10 (Pregunta N°6). En el mismo sentido, INFORMANTE N°6 (Pregunta N°4) explica: *“Y tenía que mostrar mucha transparencia en la gestión por eso siempre me negué a la posibilidad que sea un fondo fiduciario. Nosotros hicimos un fondo de asignación específica que se ejecutaba con los mismos procedimientos administrativos que tiene cualquier tipo de compra que tenga que hacer el Estado Nacional. Sé que el fondo fiduciario era más simple, más rápido, pero preferí transitar ese otro camino.”*

El artículo 2 define la afectación de los recursos para el reequipamiento de las Fuerzas conforme el artículo 19 de la Ley N°24.948ⁱⁱⁱ. En este punto, INFORMANTE N°10 (Pregunta N°4) explicita que: *“...la ley establece recuperar, modernizar e incorporar material, en orden concordante con lo estipulado en el artículo 19 de la Ley de Reestructuración (24.948 de 1998), de donde se tomó.”* Esto último, es resaltado también por INFORMANTE N°6 (Pregunta N°4): *“Después el equipo lo diseñó, Fer [refiere a la asesora que lideró la redacción del proyecto] trajo como se debía gastar, que lo tomó de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas”.*

En el artículo 3 “...La ley establece lineamientos propios que están vinculados a la industria para la defensa, a la sustitución de importaciones... Hay una serie de lineamientos que le dan un valor agregado, no puede ser cualquier reequipamiento. Estas prioridades están enumeradas en el Artículo 3 de la ley que establece que el destino y asignación de los recursos debe realizarse de acuerdo al marco normativo de la Defensa Nacional, estableciendo asimismo criterios que especifica y que están relacionados con el desarrollo de la industria para la defensa. INFORMANTE N°10 (Pregunta N°4). Un aspecto que se destaca en la elaboración del proyecto es que se realizó conforme el marco normativo de la Defensa Nacional: “Yo participé en la vinculación con el Ciclo de Planeamiento, cosa que no se pudiera comprar cualquier cosa sino que estuviera atado a la normativa de defensa siguiendo los lineamientos de la política de defensa que arrancan en la DPDN y terminan en el PLANCAMIL.” INFORMANTE N°10 (Pregunta N°6).

El artículo 4 detalla la constitución del Fondo cuyo principal componente es un porcentaje del total de los ingresos corrientes previstos en el presupuesto anual consolidado por el sector público nacional, que se definió de manera escalonada: un 0.35 % para 2020; un 0,5 % para el 2021; un 0,65% para 2022 y a partir del 2023 se fija en el 0,8 %. Estos recursos son independientes de los asignados al Ministerio y las Fuerzas Armadas en el marco de las partidas del presupuesto nacional. Además, prevé la posibilidad de que el Fondo pueda estar integrado por otras fuentes (aportes de personas humanas o jurídicas, públicas o privadas; donaciones, legados y/o herencias; y otras fuentes de financiamiento de origen nacional o internacional). (Artículo 4, Ley N°27.565). En relación a la definición del porcentaje y su escalonamiento, INFORMANTE N°6 (Pregunta N°4) explica: “Le pusimos un porcentaje porque los fondos de asignación específica en general son eso, tienen un porcentaje del presupuesto. Como parámetro miré que el fondo de equipamiento de escuelas técnicas tenía un porcentaje que era del 0,2%. Y agrega “... lo hicimos escalonado: 0,35; 0,5%, 0,65% y 0,8%. Me planteaban más, yo no quería que sea más de 1% en el proyecto de ley y después me acuerdo que calculé el 0,8% del monto del presupuesto de ese año que presentamos el proyecto, que era el 2019, y me parecía que era un monto razonable. También pensaba que una vez que tenes la plata hay que gestionar y la gestión en defensa, con todo lo que significa la burocracia propia de las fuerzas armadas más la burocracia del ministerio de defensa era todo un tema, no? Me parece que estuvo bien.”.

Por otra parte, el mismo informante explica el porqué de la decisión de constituir el Fondo con recursos provenientes de los ingresos corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado por el Sector Público Nacional: *“Yo creo que el fondo de asignación específica lo que te permite es salir de la coyuntura. Chile lo tuvo un algún momento con un porcentaje de lo que eran los derechos de exportación del cobre. Yo no quise hacerlo a eso (...) yo creo que el financiamiento claramente tenía que ser un financiamiento presupuestario.”*

El artículo 5 establece parámetros temporales para la ejecución del Fondo, que deberá hacerse anualmente pudiendo tener un 10% como remanente que podrá imputarse al siguiente ejercicio.

El artículo 6 de la Ley N°27.565 define un mecanismo de doble control parlamentario a través de la asignación de funciones a las Comisiones de Defensa de ambas Cámaras del Congreso para realizar el seguimiento del reequipamiento militar. El texto de la ley establece que: *“A tal fin, tendrán las siguientes funciones: a) Recibir el 31 de marzo de cada año el plan anual de inversiones previstas al 31 de marzo del año siguiente; b) Recibir informes semestrales, el 31 de mayo y el 30 de noviembre de cada año, acerca de la marcha y la implementación del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF); c) Requerir al Ministerio de Defensa los informes necesarios sobre el cumplimiento de la presente ley; d) Verificar la ejecución presupuestaria de los recursos que se establecen en el artículo 4°; e) Formular las observaciones y sugerencias que se estime pertinente remitir a la autoridad de aplicación”* (Ley N°27.565, 2020)

Este artículo no formaba parte de la versión original del proyecto. *“Se negoció la incorporación del artículo 6 de la ley que fue pedido por la UCR, que prevé que las Comisiones de Defensa de ambas Cámaras serán competentes para intervenir en el seguimiento del proceso de reequipamiento del instrumento militar. Este fue un agregado que aportó, que sumó al proyecto.* INFORMANTE N°10 (Pregunta N°6).

Finalmente, el artículo 7 establece que la autoridad de aplicación a cargo de la administración y ejecución del FONDEF será el Ministerio de Defensa.

En cuanto al planteamiento de la solución al problema del financiamiento para reequipamiento de las Fuerzas Armadas, es unánime el reconocimiento de los informantes clave respecto a la

utilidad y originalidad del FONDEF como herramienta. En palabras de INFORMANTE N°2 (Pregunta N°4) *“Quizás el FONDEF es el primero que pone la plata primero, los recursos. Y de acuerdo a eso se desarrolla. Antes era “ir a comprar eso”.* Por otro lado, INFORMANTE N°3 (Pregunta N°4) dice: *“Creo que es una herramienta útil que hay que tener en cuenta sobre todo porque la pobreza presupuestaria en la Argentina se va a prolongar en el tiempo.”*

Asimismo, informantes clave reconocen un antecedente al FONDEF, que lo define de este modo: *“Creo que el FONDEF fue una idea correcta, largamente demorada, implementada en el momento justo. Un antecedente obvio es el de la Ley de reestructuración de las Fuerzas Armadas que más o menos dice eso.”* INFORMANTE N°7 (Pregunta N°4). Por otro lado, INFORMANTE N°10 (Pregunta N°4) hace un análisis más detallado al respecto, identificando una diferencia: *“Antes del FONDEF hay un antecedente que es la ley de Reestructuración (24.948 de 1998), llamada “Ley Jaunarena”, que estableció en uno de sus artículos un incremento anual presupuestario, pero este artículo de la ley nunca llegó a aplicarse y fue posteriormente suspendido en el año 2001. (Este artículo 27 fue suspendido en su aplicación por art. 25 de la [Ley N°25.401](#) B.O. 4/1/2001). Más allá de esa coincidencia, la ley tiene un espíritu distinto porque en la ley 24948 promovía la venta de los bienes de las Fuerzas Armadas para destinarlos a ese reequipamiento, por lo que ahí se aleja en este punto de la Ley FONDEF. No obstante, cuando se redactó la ley del FONDEF se tuvieron en cuenta algunas cuestiones que ya estaban en la ley de reestructuración y se las cita como antecedente”.*

Existen otras coincidencias entre los informantes clave respecto a los elementos que destacan en relación a la formulación del FONDEF. En sus palabras: *“Lo que hace el FONDEF, aparte de los recursos, es plantear una discusión a mediano plazo del tema reequipamiento”* (INFORMANTE N°2, Pregunta N°2); *“Es una herramienta fundamental para el financiamiento del reequipamiento de las FFAA, ya que otorga previsibilidad acerca de los recursos y permite la planificación a lo largo del tiempo* (INFORMANTE N°11, Pregunta N°4). *“Me parece adecuado que haya sido una ley, con un porcentaje progresivo de aumento; me parece bien el porcentaje porque, si se respetaba, iban a ser muchos recursos y eso, acumulado en 15 o 20 años, permitiría tener un equipamiento interesante para las fuerzas armadas”* (INFORMANTE N°9, Pregunta N°4.); *“Lo bueno del FONDEF es que era una ley que te permitía tener previsibilidad sabiendo, a partir de los ingresos corrientes, como se iba a ir incrementando año a año.”* (INFORMANTE N°1, Pregunta N°2.).

Por otro lado, se observan discrepancias entre informantes clave en relación a impulsar el desarrollo de la industria nacional para la defensa a partir del FONDEF. Mientras que INFORMANTE N°1 (Pregunta N°8) sostiene que *“Independientemente de comprar, lo que el FONDEF aportaba, y en buena medida, era tener un complejo industrial militar de carácter nacional”*; y en el mismo sentido aporta INFORMANTE N°7 (Pregunta N°5): *“Nadie estaba en contra del FONDEF (...) además se vincula en la letra a la industria nacional y con un criterio de tecnología conveniente, correctamente planteado.”*. Otra consideración se encuentra en las palabras de INFORMANTE N°4 (Pregunta N°4) *“Primero creo que tendría que dedicarse exclusivamente a lo que es el equipamiento de las Fuerzas Armadas, no a la inversión en la producción para la defensa porque requiere tanta inversión desarrollar nuevamente un complejo industrial para la defensa que creo que no alcanzaría, se lleva puesto todo el FONDEF. Tendría que estar relacionado más que nada con lo que es el presupuesto para inversión pública, infraestructura del Estado (...) Porque se produce el desvío y la torta no es tan grande, está bueno pero no alcanza para las dos cosas, por los niveles que necesitamos: para recuperar equipamiento y para desarrollar lo que es infraestructura.”*

Si se analiza el “espíritu de la ley” se encuentra que está en concordancia con el impulso al desarrollo de la industria nacional para la defensa, tal como quedó plasmado en los fundamentos del proyecto de ley: *“Para la recuperación, modernización y/o incorporación de material deberá priorizarse el trabajo y la industria nacional, así como también el fomento y desarrollo de la industria para la defensa.”* (Cámara de Diputados de la Nación, Expediente 5111-D-2019, 2019). Asimismo, el análisis de la versión taquigráfica del tratamiento en la Sesión de la Cámara de Senadores refuerza la importancia que le dieron al desarrollo de esta industria nacional quienes hicieron uso de la palabra.

El debate parlamentario

En relación a la discusión parlamentaria en torno a la aprobación del proyecto de ley de creación del FONDEF, tanto en lo estrictamente parlamentario como en la opinión pública, informantes clave refieren del siguiente modo: *“Tenemos legisladores que saben el déficit que tenemos en defensa, por eso creo que no encontró resistencia y salió en una sanción –no quiero decir expres- pero muy rápida y esto permitió tener una ley que tuvo el consenso de la mayoría de los legisladores y eso fue muy positivo porque demuestra que tenemos necesidades de defensa y existe la conciencia de querer invertir en defensa.”* (INFORMANTE N°1, Pregunta

Nº5). INFORMANTE Nº2 (Pregunta Nº3), en el marco general de su análisis en relación al cambio en la política y el proceso del vínculo sociedad - militares expresa “... y eso hizo que tratar una ley de reequipamiento no generara prácticamente ningún debate parlamentario adverso en este tema”, y en otro tramo de la entrevista (Pregunta Nº6) agrega “No recuerdo opiniones en contra pero sí te diría que no fueron debates conflictivos, no hubo manifestaciones, personas con carteles diciendo “por qué gastan en armamentos y no en salud, en educación...”. Finalmente, INFORMANTE Nº6 (Pregunta Nº5) dice “Creo que el que no haya habido críticas muestra que era absolutamente necesario”.

En relación al tratamiento del proyecto en Comisiones, la observación que corresponde a esta etapa es que el texto original no sufrió modificaciones en esas instancias. En la etapa de adopción de la política (Etapa Nº3 del MSPP) se desarrollará con mayor detalle la negociación que incorporó a la Ley el artículo 6 y permitió la sanción en la Cámara de Diputados.

Argumentos

Para identificar los argumentos esgrimidos en referencia a la creación del FONDEF por parte de quienes fueron actores principales en esta etapa de formulación de la política, se recurrió al análisis de dos fuentes secundarias: texto original del proyecto de ley y versiones taquigráficas de las Sesiones en las que se trató el proyecto.

El argumento que tiene su origen en los fundamentos que acompañaron la presentación del proyecto de ley es el siguiente: “Entiendo que es necesario dotar a nuestras Fuerzas Armadas de los medios materiales necesarios para que el instrumento militar pueda cumplir su misión principal así como las misiones subsidiarias que tiene asignadas por el marco legal vigente, garantizando un plan de equipamiento que incluya entre sus previsiones la vigilancia y control de los espacios soberanos tanto tradicionales como de futuro.” (Cámara de Diputados de la Nación, Expediente 5111-D-2019, 2019)

En relación a los discursos realizados por legisladores y legisladoras en cada una de las Cámaras, a partir del análisis de las versiones taquigráficas se identificaron tres argumentos principales: reconocimiento de la problemática y necesidad de ofrecer una solución; construcción de la política de defensa una política de Estado; y aporte de la industria nacimiento para la defensa al crecimiento económico y desarrollo tecnológico.

Intereses

Definir los intereses es más complejo dado que no siempre son explícitos. No obstante, en palabras de INFORMANTE N°6 (Pregunta N°4) puede reconocerse uno vinculado a la motivación del actor gubernamental: “Le dije [refiere al entonces Presidente electo Alberto Fernández] *que para hacer una buena gestión necesitábamos la asignación específica para equipamiento.*”

Estrategias de promoción

En relación a las estrategias utilizadas para la promoción de la política del FONDEF se identificaron las siguientes:

- En la Cámara de Diputados, aceptación de la incorporación del artículo N°6, propuesto en el recinto por la Unión Cívica Radical.
- En la Cámara de Senadores, tal como lo expresa INFORMANTE N°6 (Pregunta N°5) “...*Le quisieron hacer algunas modificaciones que no eran sustantivas, me preguntaron y les dije “no loco, necesito que salga”.*”
- En términos generales y discursivamente, hacer hincapié en que este proyecto también potencia el desarrollo de la industria nacional para la defensa.

En síntesis, la estrategia fue la construcción de consensos parlamentarios para lograr la sanción de la ley en la Cámara de Diputados y evitar la introducción de modificaciones en la Cámara de Senadores que hubieran dilatado la sanción definitiva del proyecto. Este último punto se solapa con la etapa de adopción de la política, la cual será desarrollada a continuación.

• Actores de esta etapa

Considerando el mapeo de actores que se realizó, en esta etapa también se observa que el rol clave lo tuvo la agencia gubernamental, representada por el Poder Legislativo y por “la burocracia”/asesores/as que trabajaron en la redacción del proyecto y que llevan adelante las tareas propias de la dinámica legislativa.

En particular, varios informantes clave destacan el rol del entonces Diputado Nacional, Presidente del Bloque FPV-PJ y posterior Ministro de Defensa (2019-2021), Ing. Agustín Rossi. “*Entiendo que ha sido fundamental el rol y la fuerte convicción del impulsor del proyecto de Ley desde el Honorable Congreso de la Nación, Agustín Rossi, a quién a su vez le tocó luego como Ministro ser quien tenga que reglamentar e implementar el FONDEF.*”

INFORMANTE N°11 (Pregunta N°5); *“También se puede explicar el FONDEF en términos de un contexto y del liderazgo político. La degradación militar estaba hace décadas, pero el FONDEF se sanciona recién en 2020. Esto en gran medida es el resultado de un político que ya había ejercido el cargo de ministro de Defensa, y que tenía muy en claro cuáles eran los desafíos pendientes”*. (INFORMANTE N°9, Pregunta N°2.)

Asimismo no hay información que dé cuenta de la influencia, por acción, de otros actores. En este sentido INFORMANTE N°8 (Pregunta N°3) expresa: *“No registro ningún tipo de influencia que hayan tenido los medios de comunicación ni las elites de este país propiciando un mejor presupuesto para reequipar las Fuerzas Armadas.”*. Por otro lado, y en relación a la opinión pública, INFORMANTE N°6 (Pregunta N°5) considera que: *“Los periodistas progresistas en general no hablan de defensa, menos de un fondo de asignación específica para el equipamiento porque están más anclados en la cuestión militar que en lo que significa el instrumento militar necesario para llevar adelante una política militar disuasiva y demás.”*

- **Etapas N°3. La adopción de la política**

Esta tercera etapa del MSPP refiere al momento de la adopción de la política, de la decisión, cuando la agencia gubernamental elige y legitima un determinado curso de acción como solución al problema; y marca el inicio de la implementación (Estévez, 2005; Estévez, 2024).

Aquí se plantea investigar y comprender el proceso de toma de decisiones que tuvo como resultante la ejecución de la política del FONDEF para lo cual se diferenciarán, analíticamente, dos periodos: el primero vinculado a la aprobación del proyecto de ley (2019-2020) y el segundo a partir de la promulgación de la ley, abarcando su posterior implementación (2021-2023). En ambos casos se identificarán los factores políticos, económicos y sociales que influyeron en el proceso.

Se continúa trabajando con la fuente primaria de las entrevistas y como fuente secundaria las referencias son: Decreto de promulgación de la Ley N°27.565; versiones taquigráficas de las Sesiones; artículos/notas de prensa y encuestas de opinión pública.

Período Legislativo 2019-2020

En esta instancia se adoptó la única propuesta que estuvo en debate que fue la creación de un fondo de asignación específica para financiar el reequipamiento de las Fuerzas Armadas, con la modificación ya señalada en el desarrollo de la etapa 2 del MSPP.

En el marco del análisis de este proceso, cabe recordar un factor contextual relevante: el 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la nueva enfermedad por COVID 19 como pandemia. En Argentina, el 20 de marzo de 2020 se decretó el aislamiento social, preventivo y obligatorio por COVID-19 (DNU N°297/2020, 2020).

Debate en Comisiones

En la instancia de tratamiento en la Cámara Baja (noviembre 2019), el proyecto fue girado a dos Comisiones: Defensa Nacional y Presupuesto y Hacienda. Fue la Comisión de Defensa la que convocó a reunión de asesores/as y posteriormente de Diputados/as, y en una semana logró emitir dictamen pero faltaba el de Presupuesto. Dos informantes clave dan cuenta de aquel momento: *“En el tratamiento en Comisión, quien estaba muy decidida a que saliera fue Nilda Garré, había otros que no estaban con mucha expectativa de que saliera”*. INFORMANTE N°10 (Pregunta N°6). En el mismo sentido, INFORMANTE N°6 (Pregunta N°4) amplía: *“Para el tratamiento en Comisión la que estuvo muy hábil fue Nilda Garré. El 20 era el último día que se podía dictaminar, entonces Nilda, que era la Presidenta de la Comisión de Defensa saca el despacho, con la mayoría de los diputados (...) Pero era un despacho que necesitaba Presupuesto y Defensa. En Presupuesto no había ninguna posibilidad...”*

En el Senado el proyecto tuvo giro para su tratamiento a las mismas Comisiones que había tenido en Diputados: Defensa Nacional y Presupuesto y Hacienda. Previo a la reunión conjunta de Senadores/as del 14/09 en la que se emitió Dictamen, se realizaron dos reuniones: una de asesores/as, el 25/06, y otra informativa, el 08/07, con presencia de funcionarios del Ministerio de Defensa. El trámite en Comisiones concluyó tal como lo expresa INFORMANTE N°6 (Pregunta N°4). *“En el Senado, el despacho de Comisión salió por unanimidad, con el apoyo de los radicales pero no votaron a favor en el recinto...”*

Tratamiento en el recinto

Para dar cuenta del debate en el recinto, además de la información brindada por informantes clave, se analizaron las versiones taquigráficas de cada una de las Sesiones.

La Sesión en la Cámara de Diputados fue el 20/11/2019, en esta instancia *“Se negoció la incorporación del artículo 6 de la ley que fue pedido por la UCR, que prevé que las Comisiones de Defensa de ambas Cámaras serán competentes para intervenir en el seguimiento del proceso de reequipamiento del instrumento militar. Este fue un agregado que aportó, que sumó al proyecto”*. INFORMANTE N°10 (Pregunta N°6).

Los detalles de dicha negociación son relatados por INFORMANTE N°6 (Pregunta N°4): *“...yo me fui con el despacho de la Comisión de Defensa a la última sesión y empecé a trabajar para ver si el resto de los bloques me daban el acuerdo... diciéndoles: mirá, el que va a ser Ministro voy a ser yo, etc, etc. El PRO lo miraba con más cariño y el radicalismo refractario pero me dijeron no, no, no hasta que apareció Carrió, con la cual yo no tenía diálogo... aparición en la sesión, literal... yo estaba sentado, ya casi resignado diciendo “tendrá despacho de defensa pero se caía, veremos cómo lo laburamos de acá para adelante...” y llegó Carrió. Le comenté a la diputada que estaba sentada al lado mío que iba a ir a hablarle y me dijo “no te va a dar bola”... Fui y le hablé, le dije “mirá, tengo este proyecto... ¿y estos no te lo quieren aprobar? me dice, refiriéndose a su interbloque. Ella me dijo “yo estoy absolutamente de acuerdo...” Entonces ella empezó a hablar con los suyos. Después vino el vicepresidente de la Comisión de Defensa, que era un radical, a plantearme la modificación que fue agregar el último artículo. La negociación concreta no fue con Carrió, ella no me pidió ni sugirió ninguna modificación, fue con el radicalismo. Y lo hicimos aprobar. Te imaginás que necesitábamos $\frac{3}{4}$ de los votos porque no tenía despacho de la Comisión de Presupuesto.”*

En la Cámara baja se logró la sanción del proyecto con 188 votos positivos, 8 negativos y se registraron 2 abstenciones.

Después de lograr la sanción en Diputados, el 10/12/2019 acontece el cambio de gobierno y se retoma la iniciativa pendiente de aprobación en la Cámara Alta. En palabras de INFORMANTE N°6 (Pregunta N°5): *“Después de tener la sanción en diputados, ya en 2020, hubo una primera etapa en la que yo no insistí porque me parecía que tenía que tener tiempo, porque el Congreso no funcionaba. Cuando el Congreso empezó a retomar cierta normalidad hablé con el Presidente; hablé con Martín Guzmán, que era el Ministro de Economía, y él estaba muy bien predispuesto con ese proyecto fundamentalmente porque él, que vivió muchos*

años en Estados Unidos, tenía una mirada correcta sobre la industria de la defensa como multiplicadora, traccionadora de la actividad económica. Y como el FONDEF tenía esa escala de cómo se tenía que ejecutar, primero con la utilización de sistema de armas existente, segundo comprando nacionalmente y tercero recién importando, le parecía que era una buena iniciativa para sostener.”. Y agrega: “Después fui a hablarlo con Cristina; y finalmente, José Mayans, que era el Presidente de Bloque, le pidió a Nancy González que era la Presidenta de la Comisión de Defensa que saque el despacho y salió el despacho y se aprobó. Le quisieron hacer algunas modificaciones que no eran sustantivas, me preguntaron y les dije “no loco, necesito que salga”.

De esta manera, el 16/09/2020 el Proyecto es tratado en el Senado de la Nación logrando la sanción definitiva de la Ley de creación del FONDEF, que fue aprobada por unanimidad de los presentes ya que, a diferencia de lo ocurrido en Diputados, Juntos por el Cambio se ausentó del recinto.

Finalmente, se sabe que todas las decisiones se toman en un contexto determinado. En este sentido informantes clave ilustran el “clima de época” de aquel momento que ayuda a comprender el proceso: *“No era un tema prioritario pero se lo veía como un tema conveniente. No era percibido como una urgencia pero era percibido como una asignatura pendiente. Esa es la sensación que había en la política: de esto nos hemos estado desentendiendo mucho tiempo y había llegado el momento de hacerlo.”* (INFORMANTE N°2, Pregunta N°6); *“Me parece que en realidad todo el mundo sabía que se necesitaba mejorar el equipamiento de las fuerzas armadas”* (INFORMANTE N°6, Pregunta N°5). *“El FONDEF fue un cambio de época, indudablemente. Hay que mirarlo cómo veníamos: veníamos con nada, con lo mínimo de sostenimiento. Esto fue un flujo de optimismo, de recursos, de expectativas y de planificación como ya casi lo teníamos descartado. Fue decisivo.* (INFORMANTE 8, Pregunta N°4.); *“En el ámbito de las fuerzas vi que había consenso, que había sido bien recibido”* (INFORMANTE N°3, Pregunta N°6).

Período Ejecutivo 2021-2023

El instrumento normativo mediante el cual se formalizó la decisión tomada (Estévez, 2024) fue una Ley, cuya adopción en esta etapa es reafirmada a través de la promulgación de la Ley N°27.565 publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina mediante el Decreto

N°782/2020 del 1 de octubre de 2020. Además, luego de la promulgación formal de la Ley, el 7 de octubre se realizó un acto de presentación oficial del FONDEF encabezado por el Presidente de la Nación, reforzando así la dimensión de comunicación y difusión de la decisión adoptada.

En relación a los factores sociales, políticos y económicos presentes en la adopción de la política, tanto en la instancia parlamentaria como en la ejecutiva, se destacan las siguientes observaciones realizadas por informantes clave:

En cuanto al factor social, es insoslayable la mención al contexto de la pandemia. Algunas de las opiniones vertidas por los informantes clave son las siguientes: *“... me parece que jugó mucho a favor todo lo que hicieron las fuerzas armadas en la pandemia. Eso generó un clima y un contexto social muy favorable a que el FONDEF tuviera una buena recepción en la sociedad. Nuevamente, el despliegue militar en la pandemia fue impecable y la supervisión política del despliegue fue excelente por más que fue menos visible. Yo creo que eso la sociedad lo vio y lo valoró muchísimo, eran los militares los que estaban en todos lados, colaborando de muchos modos y repartiendo lo que había que repartir.”* (INFORMANTE N°9, Pregunta N°5); INFORMANTE N°4 (Pregunta N°5): *“Tengo mis dudas de que si no hubiera existido la pandemia el Senado hubiera aprobado eso.”* INFORMANTE N°5 (Pregunta N°5): *“Nadie sabía que iba a haber una pandemia, nadie sabía el rol que iban a tener las fuerzas armadas en esa pandemia. Ahora, el rol que tuvieron las fuerzas armadas en la pandemia creo que también ayudó a que se tome la decisión de aprobarlo durante el año 2020.”*

En el mismo sentido, y ampliando la mirada hacia otros factores que permitieron mejorar la percepción de imagen que la sociedad tiene de las Fuerzas Armadas INFORMANTE N°6 (Pregunta N°3) expresa: *“Creo que en la medida en que empezaron a aparecer conducciones militares que se alejaban de la defensa corporativa de lo que fueron los 7 años de dictadura empezaron a recuperar imagen. Me parece que también la sociedad dice “defienden a la Patria”; están alejados de cualquier tipo de violencia institucional, eso recayó más en las policías. Alejados de hechos de corrupción, fueron generando una mirada positiva de la sociedad sobre las fuerzas armadas. En pandemia yo creo que esa mirada, no se si se aumentó, pero si fue más empática. Vimos salir a militares de un barrio aplaudidos. Eso también los*

puso en un lugar de consideración. La sociedad empezó a valorar la importancia de las fuerzas armadas en momentos de paz”

De acuerdo a los datos surgidos de la segunda encuesta sobre cultura democrática en la Argentina, realizada por Poliarquía Consultores y publicada el 24/10/2021 en el Diario Perfil, las Fuerzas Armadas resultaron ser la institución argentina con mejor nivel de confianza, alcanzando el 43%^{iv}

En otra nota publicada el 02/09/2023 en el diario Clarín, también tomando como fuente otro estudio de Poliarquía en relación a la imagen de las instituciones en el marco de los 40 años de democracia, se da cuenta de que en 2020 el 52% de las personas encuestadas expresaron mucha o bastante confianza en las Fuerzas Armadas, número que duplica el promedio de la confianza de todas las instituciones y siendo la primera institución en el ranking de confianza elaborado por Poliarquía. Téngase en cuenta que en aquel año la visibilidad de los militares fue importante por el rol que cumplieron en la pandemia.

Estos datos condicen con la mirada de varios informantes clave en relación a la percepción de la sociedad en relación a las Fuerzas Armadas. La opinión de otro informante clave nos lleva a la transición hacia el factor político, y muestra también la reciprocidad que encuentra entre ambas variables. Así lo expresaba INFORMANTE N°2 (Pregunta N°5): *“Ya se veía que lo militar no era percibido como un costo por la política porque se percibía que en la gente no era así. Los políticos se manejan muchas veces más por instinto que por una evaluación técnica, y eso en el interior, el político sentía que la imagen no era mala.”*; Y agrega una especificidad vinculada al proceso que condujo a la aprobación del proyecto de ley: *“Parecía que votar en contra ya iba a generar costo político. Ahí tenes el tema de los cambios que se habían producido, más allá que tenías un Presidente de Bloque que iba a ser Ministro de Defensa y que había sido Ministro, y eso le daba una prioridad en sus cuestiones y su conocimiento. Los legisladores veían que eso no era costo, que a lo mejor era costo no votar.”* En referencia a los factores políticos, nuevamente las opiniones de informantes clave convergen en una explicación que pone el foco en el rol del actor gubernamental, con la particularidad que tiene el estudio de este caso ya que el actor que formuló la política en el ámbito del Poder Legislativo fue el mismo que realizó la implementación como Poder Ejecutivo y que, además, ya había ocupado el cargo de Ministro de Defensa.

Así lo definen algunos de los informantes clave: *“Me parece que lo principal fue la iniciativa del Ministro Rossi. Los detalles puntuales de la cuestión no los conozco pero, visto desde afuera y habiendo hablado con algunos de los actores del proceso, me parece que fue fundamental la cuestión de la iniciativa política que tuvo el ministro y después el hecho de que era una medida que evidentemente tenía apoyo en el gobierno. Me parece que la oposición evaluó que le convenía mucho más apoyar que no apoyar, sobre todo para no enemistarse con los militares. (INFORMANTE N°9, Pregunta N°5). El mismo informante, en respuesta la Pregunta N°2 considera que: “Hay que entender al FONDEF en ese marco, de una carencia absoluta desde el punto de vista material y en el marco de un político (Rossi), y de una generación de políticos y académicos que ya habían pasado por la gestión y que conocían bien qué es lo que hacía falta. Además, es algo que de inmediato lo reconocen los militares como valioso y que lo defienden. Puede haber discusiones respecto a su uso, pero en esencia estaban todos de acuerdo con el FONDEF”.*

Desde el punto de vista del actor militar, INFORMANTE N°8 (Pregunta N°5) expresa: *“... Nosotros no teníamos ministros que tuvieran peso en el gabinete, y eso fue lo que sentimos con el ministro Rossi. Y creo que ese fue un factor importante, él con probablemente la promesa del Presidente de que iba a apoyar este proyecto y su decisión de impulsarlo porque también le iba a impactar directamente en su gestión. Si no, no creo que hubiese habido alguien que levante la mano y lo impulse. ¿Hubo consenso?, creo que fue unánime, sí, pero creo que el brazo impulsor del Ministro Rossi fue clave”*

INFORMANTE N°5 (Pregunta N°3) reflexiona: *“Si vos me decís, por que se pudo aplicar el FONDEF, yo creo que fue fundamentalmente porque Agustín Rossi, dos veces Ministro, sabía que necesitaba tener algo presupuestario por ley (más allá de que el presupuesto ya es una ley), con asignación específica porque sabía que iba a tener un montón de otras prioridades, de otros ministerios, que tienen mucho más peso a la hora de influir en la opinión pública y si no tenía eso no iba a poder tener financiamiento, dado que ya lo había vivido en otro momento”.*

En cuanto al factor económico, no hay referencias concretas expresadas por informantes clave. No obstante, cabe mencionar que en el año 2020 Argentina atravesaba una situación económica compleja, agravada por el contexto de pandemia por COVID 19. Según datos del INDEC, en

ese año el PBI se contrajo un 9,9 %. El tema de la deuda argentina con el FMI también fue otro condicionante macroeconómico importante.

Para finalizar, y teniendo en cuenta la Matriz de Actores definida, en esta etapa también se observa que fue clave el rol de la agencia gubernamental, tanto del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo. El cambio de gobierno y el recambio legislativo no afectó el tratamiento parlamentario ni modificó el mapa de influencia de actores, más bien se puede concluir que desde el Poder Ejecutivo (Ministerio de Defensa y Ministerio de Economía) se reforzó el impulso a la política del FONDEF.

- **Etapa N°4. La implementación**

En esta etapa el objetivo es analizar la aplicación que hace el gobierno de la política pública definida para dar respuesta al problema identificado (Estévez, 2005). Esta es la etapa que da cuenta de la capacidad de gestión del gobierno y donde se destaca el rol de la burocracia, que debe ejecutar las decisiones políticas para alcanzar resultados concretos. (Estévez, 2024).

En esta instancia se identificarán y analizarán los mecanismos implementados para la ejecución de la política pública del FONDEF, considerando: la aplicación de medidas y estrategias definidas en cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley N°27.565; la asignación de los recursos necesarios para tal fin; la coordinación entre los actores involucrados; y la habilidad para planificar, ejecutar y supervisar. (Estévez, 2024).

Las entrevistas a informantes clave se utilizarán en tanto fuentes primarias, mientras que las fuentes secundarias consultadas en esta etapa son: documentos y normativa interna del Ministerio de Defensa; otra normativa vinculada al FONDEF y bibliografía específica.

Mecanismos de implementación de la Ley

El objetivo establecido en la Ley N°27.565, tal como se expresa en su artículo 1, es financiar el proceso para el reequipamiento militar argentino. Para cumplir con este propósito, la autoridad de aplicación de la Ley (Ministerio de Defensa) dictó la Resolución MD N°294/2021 con fecha 05/03/2021. Al respecto, INFORMANTE N°10 (Pregunta N°6) sintetiza los alcances de la misma: *“Esa resolución [refiere a la MD N°294/2021] estableció como debían destinarse y asignarse los recursos del FONDEF. También, por dicha norma se creó la COMISIÓN FONDEF en el ámbito del Mindef y se aprobaron las pautas para la asignación y destino de*

los recursos del FONDEF y la elaboración del PLAN ANUAL DE INVERSIONES FONDEF. La Resolución 294/2021 establece en detalle el procedimiento.”

Específicamente, en cuanto a la decisión que se tomó para avanzar en la definición de los mecanismos de implementación del FONDEF, se observa que existió un debate en relación a cuál era el mejor instrumento para hacerlo. Así lo expresa INFORMANTE N°10 (Pregunta N°6); *“Primero se discutió si tenía que ser un decreto reglamentario o no; y en la legal y técnica nos dijeron que no hacía falta, que bastaba con una norma complementaria con rango de resolución ministerial. Entonces, redactamos y aprobamos la Resolución 294/2021.”*. Las palabras de INFORMANTE N°11 (Pregunta N°6) amplían la información sobre el tema de debate y visibiliza uno de los motivos que explican la decisión adoptada: *“Había diferentes alternativas de reglamentación, luego de un fuerte trabajo conjunto, se eligió aquella en que los fondos se otorgaran y ejecutaran en el marco del presupuesto del Ministerio, con los mecanismos de ejecución, seguimiento y control que prevé la Ley de Administración Financiera, a fin de evitar cualquier tipo de especulación respecto al manejo de los fondos, que empañen o mengüen esta importante política de Estado.”*

No obstante, una vez tomada esa decisión, aún hoy se sostiene la discrepancia entre quienes consideran que estuvo bien que sea una Resolución Ministerial y quienes creen que debería existir una reglamentación de la ley, en los términos de la publicación de un decreto reglamentario. Quienes sostienen la primera postura, así lo expresan: *“Hicimos una cosa buena que fue no esperar la reglamentación, porque no creíamos que era una ley que necesite reglamentarse sino que estaba bastante especificado en el mismo texto de la ley, no necesitaba una reglamentación específica.”*(INFORMANTE N°6, Pregunta N°6); *“Para ejecutarlo se hizo una reglamentación interna, no hacía falta un decreto para la reglamentación”* (INFORMANTE N°5, Pregunta N°4).

Quienes creen que debería haber existido un decreto reglamentario argumentan lo siguiente: *“La desventaja que vi es que nunca se reglamentó. El FONDEF jugaba con 2 incisos: el inciso 4 y el inciso 6. A veces, esos incisos no fueron correctamente trabajados por lo que muchas veces podía no verse el impacto del FONDEF (...) El no haber reglamentado convenientemente esos incisos del FONDEF, a veces, complicó un poco la ejecución.”* INFORMANTE N°1 (Pregunta N°4). En el mismo sentido, INFORMANTE N°4 (Pregunta N°4) dice: *“...al ser una herramienta nueva no estaba reglamentada, había que andar pisando despacio pensando en lo que se puede o no se puede, inciso 4 ¿se puede o no se puede? (...)*

Creo que habría que reglamentar la ley para sacar todas esas dudas que fueron apareciendo, se trabajó mucho en eso, es una herramienta brillante.”. Se señala que al final de la entrevista, en respuesta a la Pregunta N°8, este informante clave vuelve a hacer hincapié en la necesidad de reglamentar el FONDEF.

Medidas y estrategias establecidas

Retomando la cuestión de las medidas establecidas para dar cumplimiento al objetivo de la Ley, se desarrollarán las dos pautas contenidas en la Resolución MD N°294/2021 diseñadas para tal fin: creación Comisión FONDEF y lineamientos PAI (Plan Anual de Inversiones)

- Comisión FONDEF

La Comisión FONDEF fue creada por el artículo 2 de la Resolución MD N°294/2021. Sobre su composición, INFORMANTE N°5 (Pregunta N°4) dice *“Se creó una Comisión. El Secretario de Estrategia y Asuntos Militares era el Presidente de la Comisión y estaban además otras Secretarías del Ministerio.”* Las otras áreas del Ministerio que integran esta Comisión son: la Secretaría de Investigación, Política Industrial y Producción para la Defensa; la Subsecretaría de Planeamiento Operativo y Servicio Logístico para la Defensa; y la Subsecretaría de Gestión Administrativa^v. (Ministerio de Defensa, Resolución MD N°294/2021)

Las funciones asignadas a esta Comisión, de acuerdo al artículo 3 de la Resolución MD N°294/2021, son: elaborar del Plan Anual de Inversiones (PAI) teniendo como base la propuesta elaborada por el Estado Mayor Conjunto (EMCO), a la cual pueden hacerle modificaciones; requerir al EMCO los informes que se consideren necesarios para la elaboración del PAI; y coordinar los pedidos de informes provenientes de las Comisiones de Defensa del Congreso. Es la Comisión la que debe elevar al Ministro el PAI, para su consideración y aprobación.

En relación al criterio de conformación de la Comisión FONDEF, se identificó la existencia de una discrepancia específica vinculada a la definición de las áreas que integran dicha Comisión. Mientras que INFORMANTE N°4 (Pregunta N°4) considera que: *“...tiene que haber un representante de la parte militar que es la que lleva toda la información del consolidado de las Fuerzas”* INFORMANTE N°10 (Pregunta N°6) reconoce esta demanda y argumenta que: *“... La decisión de la conformación de la Comisión FONDEF fue a semejanza del Ciclo de*

Planeamiento porque el Ministerio tiene la conducción política de las Fuerzas Armadas, por tanto teniendo como base lo que se establece a partir del planeamiento militar conjunto lo puede modificar, no es totalmente vinculante si bien se toma como base.”

- Elaboración del PAI FONDEF

En relación a las pautas para la elaboración del Plan Anual de Inversión FONDEF (PAI FONDEF), INFORMANTE N°10 (Pregunta N°6) señala: *“Respecto al Plan Anual de Inversiones, se estableció que sería elaborado en base a los criterios estratégicos dispuestos en la Ley 27565 FONDEF y en el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL)”*vi...

Este Plan Anual de Inversiones es el que se presenta ante las Comisiones de Defensa Nacional de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, en cumplimiento del inciso a) del artículo 6 de la Ley N°27.565.

Para la explicación de la dinámica de funcionamiento integral de la Comisión FONDEF en vinculación con la elaboración y presentación del PAI FONDEF, se toman las palabras de INFORMANTE N°10 (Pregunta N°6): *“La Comisión FONDEF establece el destino y asignación de los recursos FONDEF, lo detalla, y detalla todo el procedimiento de cómo llegar al Plan Anual de Inversiones FONDEF. Establece que el PAI debe ser aprobado por resolución ministerial; establece la participación del EMCO, que es el que le da congruencia y consolida los requerimientos de las Fuerzas: las Fuerzas hacen los requerimientos al EMCO, el EMCO le da congruencia, los consolida y los eleva a la Comisión FONDEF. Y la Comisión lo trata, lo aprueba y lo eleva para aprobación del Ministro por Resolución que es la que se manda, cada 31 de marzo, a la Comisión de Defensa de ambas Cámaras, en cumplimiento del Artículo 6 de la ley”*.

En términos de la Matriz de Actores, se destaca que a lo largo de las diferentes etapas de elaboración del PAI participan interrelacionadamente los siguientes actores gubernamentales: el Ministerio de Defensa en sus dos componentes: Ministro de Defensa como referencia máxima del Poder Ejecutivo y el funcionariado/burocracia ministerial; las tres Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto; y el Poder Legislativo, vía las Comisiones de Defensa Nacional de ambas Cámaras.

Estrategia

Como estrategia, se identificó la existencia de una misma lógica vinculada al marco normativo de la Defensa Nacional que permitió alinear las prioridades materiales del PLANCAMIL con las posibilidades de financiamiento del FONDEF, además de preservar los mismos canales de transmisión de información. Según lo señalado por INFORMANTE N°7 (Pregunta N°6): *“Lo primero que hicimos para la implementación fue crear esa resolución reglamentaria que sirvió como marco normativo. Creo que fue una decisión muy acertada políticamente, ya que centralizó y, a la vez, vinculó el proceso al ciclo de planeamiento”*. Asimismo, INFORMANTE N°10 (Pregunta N°6) destacó: *“...para la elaboración del Plan Anual de Inversión FONDEF se sigue un procedimiento similar al del Plan de Capacidades Militares, teniendo en cuenta las prioridades establecidas en el PLANCAMIL”*.

Asignación de recursos

La asignación de recursos, en el marco de este trabajo, se analiza desde dos perspectivas: una exógena y otra endógena, tomando como referencia la autoridad de aplicación de la Ley. La instancia exógena corresponde al cumplimiento del artículo 4 de la Ley de creación del FONDEF y está sujeta a decisiones de otras áreas del Poder Ejecutivo Nacional: la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Economía. Por otro lado, la instancia endógena abarca el análisis del cumplimiento de los artículos 2 y 3 de la Ley, junto con la Resolución MD N° 294/2021, y se enfoca en la distribución interna de los recursos del Fondo entre las Fuerzas Armadas, el EMCO y las otras áreas de la jurisdicción, fundamentalmente las tres empresas vinculadas a la industria para la defensa: FAdA; TANDANOR y Fabricaciones Militares.

Perspectiva exógena

Siguiendo la cronología de la asignación de recursos, desde la perspectiva exógena se destaca el INFORMANTE N°5 (Pregunta N°4) quien resalta el compromiso de otras áreas del Poder Ejecutivo Nacional para hacer efectiva la asignación de los fondos. Este informante señala: *“En el año 2020, cuando se empieza a trabajar el presupuesto (a mitad de año) todavía no estaba el FONDEF. Lo que se hizo fue incorporar un artículo para poder incorporar, cuando se tratara el presupuesto en el Congreso, el FONDEF 2021. Se consigue aprobar ese artículo y Jefatura de Gabinete y Economía se comprometieron con Agustín a darle los recursos necesarios para poder cumplir con la ley.”* El artículo al que hace referencia el Informante N°5 es el art. 127 de la Ley N°27.591 (Presupuesto Nacional 2021), que autorizó al Jefe de Gabinete de Ministros a realizar modificaciones presupuestarias para el ejercicio 2021 para dar

cumplimiento a la asignación de fondos al FONDEF. Además, estableció que los refuerzos presupuestarios otorgados en el último trimestre del Ejercicio 2020 se computarían como parte del FONDEF 2021.

Informante N°5 también destaca: *“Economía no sólo habilitó los proyectos plurianuales sino una apertura programática que se llamaba FONDEF.”* Esto surge en enero de 2021 a partir de la publicación en el Boletín Oficial de la Decisión Administrativa 4/2021 que distribuyó el Presupuesto para el Ejercicio 2021. El artículo 3 de esta medida establece que *“la totalidad de las asignaciones presupuestarias destinadas a financiar gastos de capital y adelantos a proveedores y contratistas de la jurisdicción, entidades y empresas que operan bajo la órbita del MINISTERIO DE DEFENSA, que para el Ejercicio 2021 se contemplan en la distribución de gastos del artículo 1° de la presente medida, integran el FONDO NACIONAL DE LA DEFENSA (FONDEF).* (Boletín Oficial de la República Argentina, Decisión Administrativa 4/2021). La nueva apertura programática se implementó con el objetivo de diferenciar y facilitar el seguimiento de los recursos FONDEF asignados a los distintos Servicios Administrativos Financieros (SAF) de la jurisdicción, específicamente en los incisos 4 y 6.

En cuanto a los períodos 2022 y 2023, se toman las palabras de INFORMANTE N°7 (Pregunta N°6) que, si bien está formulada desde la perspectiva de la ejecución de los fondos, aporta información que da cuenta de la asignación de recursos en esos años. Según expresó: *“En el 2022 se ejecutó ya con la aplicación del 0,65% sobre el ejecutado del anterior porque no había presupuesto, y se cumplió también (...) y empezó a aparecer la fuente 22, de financiamiento internacional, como porcentaje estimado para conseguir el presupuesto.”* Respecto a 2023, añadió: *“En el presupuesto 2023 se cumplió la pauta del 0,8% en la formulación del proyecto pero la mitad tenía financiamiento internacional que al no conseguirse fue lo que hizo que ese año se ejecute la mitad, porque los proyectos en contexto electoral primero y cambio de gobierno después no se aplicaron. (...) En 2023 se ejecutó todo lo que se asignó con ingreso presupuestario pero no con financiamiento externo.”*

Los testimonios también revelan que existe un debate en relación a cómo se computan para el FONDEF los recursos del Presupuesto Nacional asignados en los incisos 4 y 6 de la jurisdicción Defensa. Según INFORMANTE N°3 (Pregunta N°6) había: *“... preocupación cuando le sacaban los fondos del FONDEF para la parte de funcionamiento. Por su parte, INFORMANTE N°5 (Pregunta N°4) resume lo acontecido: “También te dicen que todos los*

recursos de inciso 4 y 6 iban a ir afectados al FONDEF entonces ahí las fuerzas dijeron que les estaban dando de menos. Entonces nosotros, con el Director de Inversión, dijimos de sacar un 5% para destinarlo a reposición de bienes de capital básicos, con eso las fuerzas quedaron conformes y se pudo empezar a implementar lo que era el FONDEF.”. INFORMANTE N°7 (Pregunta N°4) resumió esta situación como “un problema de puja presupuestaria.”

Finalmente, se destaca un consenso general respecto a la importancia de no desvirtuar el FONDEF. INFORMANTE N°3 (Pregunta N°4) afirma: *“Creo que el FONDEF es una herramienta útil (...) cuidarlo es vigilar que los fondos que se utilizan del FONDEF no sean desviados del objetivo que se propone”*. De manera similar, INFORMANTE N°6 (Pregunta N°6) señala: *“...no hay que permitirlo porque se desvirtúa y termina utilizándose el FONDEF para gastos corrientes, que está expresamente prohibido en la ley.”*

Perspectiva endógena

Desde la perspectiva endógena al Ministerio de Defensa, se identifican dos variables clave para analizar la asignación de recursos del FONDEF: una vinculada a la asignación presupuestaria otorgada a cada SAF en la apertura programática FONDEF y la otra en función de la afectación de los recursos según se trate de proyectos de recuperación, modernización o incorporación de material.

Los datos disponibles para este análisis corresponden únicamente al año 2021 y se encuentran detallados cuantitativamente en el artículo de Garay Decándido, L. y Rabbia, W. (2023, p. 114-115). En términos cualitativos, la asignación de los recursos en 2021 la explica INFORMANTE N°5 (Pregunta N°4): *“Al principio se optó por dividir en tres los proyectos más grandes, siempre priorizando lo que era la articulación con las empresas de la misma jurisdicción y tratando de recuperar lo que ya existía.”*. La síntesis del tratamiento que tuvieron las dos variables mencionadas anteriormente es realizada por este informante del siguiente modo: *“... primero era recuperar lo que estaba, fomentar la industria nacional y lo último era comprar afuera pero con transferencia tecnológica. Dentro de eso también había que tener un equilibrio interno. Teníamos 10 SAF, las tres fuerzas más el EMCO, y eran muchas las necesidades. Había que mantener un equilibrio entre las fuerzas.”*

A partir de esta información, tomando el 2021 como base y considerando los testimonios de informantes clave, se puede concluir que para el período 2021-2023 las asignaciones porcentuales a cada SAF sufrieron variaciones en función de los proyectos de inversión priorizados cada año.

Coordinación entre actores involucrados

Para el análisis de la coordinación entre actores involucrados se adoptará la misma diferenciación realizada previamente, entre instancia interna y externa en relación al Ministerio de Defensa.

Interna

En relación a la coordinación hacia el interior del Ministerio de Defensa (incluyendo aquí a los actores gubernamentales del Ministerio, a las Fuerzas Armadas y al EMCO), hay coincidencia entre informantes clave, y por los mismo motivos, en relación a la muy buena coordinación que existió entre actores civiles y militares. Así los explican distintos informantes clave: *“...la articulación que hubo entre lo civil y lo militar, la unión que hubo durante la pandemia, hizo que el ida y vuelta para un montón de cosas fuera más fácil dado que estuvimos no sé cuantos meses viéndonos las caras de lunes a sábado, más tiempo, y eso hizo que las relaciones sean llanas, con los Jefes de las Fuerzas (...) Todos teníamos la camiseta del mismo equipo, todos queríamos que salga...”* INFORMANTE N°5 (Pregunta N°6). Por su parte, INFORMANTE 4 (Pregunta N°6) reflexiona: *“lo fundamental acá - otra cosa positiva de la gestión de la pandemia- fue el nivel de interacción que se llegó a generar producto de la forma de trabajo de la pandemia entre el gabinete militar y el gabinete político. No hay ejemplo histórico de esto.”*

Externa

En cuanto a la instancia de coordinación externa, el trabajo más importante fue con dos áreas que son parte del Poder Ejecutivo: Jefatura de Gabinete y Ministerio de Economía. En este sentido lo explicó INFORMANTE N°11 (Pregunta N°6): *“Conseguir el acompañamiento del Ministerio de Economía y de la Jefatura de Gabinete de Ministros a fin de que se aprueben los proyectos de inversión, se hagan las aperturas presupuestarias necesarias que favorezcan el seguimiento de la asignación de fondos y ejecución de los proyectos, y se otorguen los refuerzos presupuestarios en línea con lo que prevé la Ley. Obtuvimos un resultado muy positivo.”* Por otro lado, INFORMANTE N°5 (Pregunta N°6) indicó cuál fue la dificultad

encontrada: *“Para poder gestionar con la parte externa del ministerio, sobre todo economía y jefatura, la dificultad estaba en cómo explicarles, cómo decirles que el FONDEF era necesario.”* (...) *“De Jefatura me llamaban y me decían: ¿Por qué 10 aviones? Compren uno. Entonces tenías que tratar de transmitirle a Jefatura, Economía, lo que uno escuchaba que decían las fuerzas en relación a los sistemas de armas, de por qué necesitabas esa cantidad y no necesitas un solo submarino y son dos o tres, etcétera. Y segundo, cómo se les explicaba que si bien son 10 aviones el primer avión va a entrar dentro de dos años, que lo va a hacer FAdeA, y después lo otro es una serie que se hace de acá a 10 años. La aprobación del BAPIN es por 10 aviones pero la ejecución o lo que se va a pagar ahora es por uno. Bueno, toda esa explicación había que darle, explicarlo. Lo bueno era cuando se empieza a mostrar eso.”*

La otra instancia de coordinación fue con el Congreso Nacional. Los términos y razones de este vínculo lo expresa INFORMANTE N°10 (Pregunta N°6): *“Para cumplir con el Artículo 6 de la ley, se elevaba en sobre cerrado a cada Comisión de Defensa del Congreso primero el PAI y después los informes semestrales de avance de cumplimiento de ese Plan. Las áreas que habían quedado como responsables de hacer estos eran la Subse de Coordinación y la de Logística.”*

Habilidades para planificar, ejecutar y supervisar

Finalmente, los tres conceptos de planificar, ejecutar y supervisar están muy presentes en todas las respuestas de informantes clave, que los expresan de modo interrelacionado a lo largo de toda la implementación de esta política pública.

La planificación es puesta en valor, tal como lo sintetizan las palabras de INFORMANTE N°2 (Pregunta N°4): *“El FONDEF necesita tener algunos objetivos precisos porque si no se desgaja”*. Y agrega: *“la planificación se está cumpliendo y ahí vos ves como sirve.”*

La previsibilidad es una de las características más resaltadas por varios informantes clave, como por ejemplo esta definición dada por INFORMANTE N°2 (Pregunta N°4), *“En el caso concreto de esta política pública llamada FONDEF, apuntaba a crear la previsibilidad de planeamiento y presupuestación.”* En el mismo sentido, al destacar las ventajas de la previsibilidad INFORMANTE N°4 (Pregunta N°4) comparte la siguiente definición: *“¿Qué es planear? Planear es prever. Es más fácil prever si sabes los recursos con los que vas a contar. ¿Cómo vas a hacer planes de adquisición a mediano y largo plazo, como son todos los que*

realmente mueven el amperímetro para ver las mejoras del instrumento militar, si cada año que vas a empezar no sabes cuánto vas a tener?

Finalmente, en la respuesta a la Pregunta N°8, INFORMANTE N°4 enfatiza la importancia de planificar haciéndolo en relación al marco normativo de la defensa: *“El planeamiento orienta las adquisiciones, no son blancos de oportunidades. No vas a una feria a buscar ofertas o liquidaciones. Vas a buscar lo que vos necesites para lo que tenes impuesto hacer. El planeamiento responde a la Directiva Política. Debe respetarse el relacionamiento entre la DPDN; el planeamiento militar que termina en planes de campaña (el PLANCAMIL, que es el plan de equipamiento a mediano y largo plazo); y el FONDEF. Tiene que haber coherencia.”*

El desafío existente en pasar de la planificación a la ejecución lo expresa INFORMANTE N°11 (Pregunta N°6): *“Activar y dar sentido al planeamiento que realizaban las FFAA y las estructuras administrativas del Ministerio y del Estado Mayor Conjunto, convencerlas de que esta vez el proceso no sería sólo teórico, como en definitiva terminaba siendo, sino que lo planificado iba a poder ejecutarse a lo largo del tiempo.”* Para el primer año de implementación (2021) la dificultad identificada en este proceso es expresada por INFORMANTE N°7 (Pregunta N°6) *“...tuvimos una gran dificultad que fue el déficit de formulación de proyectos. Hubo que hacer un esfuerzo gigantesco y homogeneizar los criterios de las Fuerzas, poner en paralelo en cada Fuerza el área de Planeamiento y la de Presupuesto, construir la homogeneidad entre las tres Fuerzas y armar una matriz de seguimiento y de criterio común con el propio Ministerio.”* En relación a los años subsiguientes este informante expresa: *“Con el correr del tiempo habíamos agarrado cancha y cada vez había más en la cola entonces íbamos reemplazando si fallaba alguno. Cada año fue mucho más dinámico.”*

Respecto a la ejecución del FONDEF, hay una definición contundente que sintetiza el desafío que presenta la implementación: *“En el Estado cuesta mucha más gastar plata que conseguirla”* INFORMANTE N°7 (Pregunta N°6). Se observa que todos los informantes clave hacen referencia a las dificultades existentes en el año 2021, por ser la primera vez que tenían que hacer uso de esta herramienta en un contexto que tuvo sus particularidades. INFORMANTE N°4 (Pregunta N°6) lo recuerda de esta manera: *“En la implementación, lo que me acuerdo fue que primero hubo una gran incógnita porque no solo era una herramienta nueva sino que era una herramienta presupuestaria que había que*

implementar después que había salido la ley de presupuesto, doblemente complicada”. No obstante, INFORMANTE N°7 (Pregunta N°6) concluye que “se ejecutó todo en muy buenos índices.”

A la hora de identificar cuáles fueron las principales dificultades, INFORMANTE N°7 (Pregunta N°6) señala una de ellas, compartida también por otros informantes: *“Como impedimento claro, lo que terminó llevando tiempos eran los papeles que exigían los proyectos de inversión. Había Fuerzas que no estaban familiarizadas con esto.”*

Otra de las dificultades sobre la que hay opiniones comunes es la que se vincula con los plazos administrativos y el cumplimiento de la normativa de la administración pública. En la experiencia de INFORMANTE N°8 (Pregunta N°6): *“El manejo de crédito/cuota, compromiso y devengado funciona de una manera muy compleja y con una extensión en el tiempo que no va con la planificación original. Este fue el mayor desafío de ejecutar los créditos del FONDEF en tiempo y forma para poder aprovechar al máximo los recursos que nos daba el Estado.”*

En el mismo sentido, INFORMANTE N°5 (Pregunta N°4) realizó un detallado de relato que ilustra todo lo comentado anteriormente: *“Otra traba que se nos dio fue porque hay dos sistemas en la Administración, uno es el BAPIN donde se miden las inversiones y otro es el ISIDIF, que es el sistema de información financiera que maneja economía. Tené en cuenta que el Ministerio de Defensa tiene 10 sistemas administrativos financieros más las empresas, es una monstruosidad presupuestaria. Entonces, la dirección de inversiones de Jefatura de Gabinete en su momento dice que el sistema BAPIN tiene que estar asociado al ISIDIF, y eso lo que nos implicó para la implementación fue tratar de tener todos los BAPINES aprobados y vincularlos al ISIDIF. Un proceso que se hace desde la dirección de inversiones pero a su vez, una vez que según el monto lo aprobaba Jefatura de Gabinete (y por la envergadura que tienen los proyectos en defensa la mayoría los aprobaba Jefatura de Gabinete), o sea, tenes que conseguir la aprobación del BAPIN que después tiene que estar vinculada con el ISIDIF, y con esa vinculación podías después ejecutar presupuestariamente. Sumado a que, la contratación del FONDEF se hizo bajo reglamento de la Administración Pública, por los montos de este tipo de proyectos necesitas ir a la firma del Jefe de Gabinete. Entonces vos necesitás: la firma de aprobación del BAPIN, la aprobación de la contratación y después*

ejecutarlo. Burocráticamente la verdad que es un trabajo bastante grande y hay que hacerle un seguimiento diario”

Finalmente, en torno a las dificultades comentadas e intentando aportar una posible solución (INFORMANTE N°9, Pregunta N°4) concluye en lo siguiente: *“Las correcciones quizás tengan que ver con la capacidad de gestión del FONDEF, y como las fuerzas y el ministerio tienen pendiente una modernización de sus estructuras de gestión de compras para explotar al máximo el FONDEF.”*

El último concepto es el de la supervisión. De la norma que da origen al FONDEF surge con claridad que son las Comisiones de Defensa Nacional del Congreso de la Nación las que tienen la función de supervisar cada uno de los Planes Anuales de Inversión y su evolución (Ley 27.565, artículo 6).

Asimismo, del análisis de la normativa interna (Resolución MD N°294/2021, artículo 4) se observa que se definió el mecanismo por el cual se elaborarán los informes que deben ser presentados ante las Comisiones de Defensa: por un lado asigna la responsabilidad de la elaboración a la Subsecretaría de Planeamiento Operativo y Servicio logístico de la Defensa y a las Subsecretaría de Gestión Administrativa. Por el otro, instruye al Estado Mayor Conjunto a elevar mensualmente a ambas Subsecretarías el estado de avance de los proyectos incluidos en el PAI FONDEF y cualquier otra información que consideren pertinente en función del objetivo de cada informe.

Una observación que cabe mencionar en relación a los tiempos de este proceso de supervisión externa es la realizada por el INFORMANTE N°5 (Pregunta N°4): *“A lo mejor, mayo y noviembre no son los mejores meses para hacer las entregas del doble control parlamentario. Quizás cuando vos presentás el Plan de Inversiones en marzo vos podrías presentar también como cerraste el año presupuestario”*. En el mismo sentido, lo señala INFORMANTE N°10 (Pregunta N°6) : *“Recuerdo que había una queja respecto a los tiempos presupuestarios, que no coincidían con el 31 de marzo estipulado en la ley, tema que complejizaba la cuestión pero no más que eso.”*

Considerando todo lo expresado anteriormente, conjuntamente con la documentación analizada, se puede concluir que entre 2021 y 2023 se realizaron las entregas de informes de acuerdo a lo previsto en la norma.

Además del doble control parlamentario, se reunió información que da cuenta que también hubo interés por supervisar el circuito ministerial interno. Las palabras de INFORMANTE N°7 (Pregunta N°7) ilustran el camino ideado para fortalecer la supervisión interna, al comentar que pos 2021”... *fuimos pasando a mirar otras cosas. Uno era ir ordenando cada vez más según los resultados del PLANCAMIL que estuvo recién en 2022, (...) tratar de que haya una convergencia en la ejecución del FONDEF con lo requerido en el PLANCAMIL.*” Y agrega otro elemento de supervisión sumando un nuevo criterio de medición: *“La otra cuestión que quedó pendiente, que fuimos avanzamos, hicimos documentos, pero no quedó en una resolución, era tener un sistema de medición, no de la ejecución del crédito presupuestario sino del contrato y de la recepción física de lo que el contrato dice.”*

Sumado a esto, en el año 2022 se fortaleció la supervisión de la asignación de los recursos del FONDEF a través de la realización de una auditoría interna por parte de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio.

En la vinculación de esta etapa con la Matriz de Actores se observa la coordinación y el trabajo conjunto entre todos los actores pertenecientes a la agencia gubernamental. La participación del actor de la opinión pública se limita a notas publicadas, la mayoría de las veces informativas en relación a los avances del FONDEF; y el sector académico interviene a partir del interés que genera esta nueva herramienta. Esto último es expresado por parte de INFORMANTE N°9 (Pregunta N°6): *“Hace rato que nos preocupaba la dimensión material de la defensa; nos preocupaba por muchas razones no solo por la cuestión de la soberanía y cómo defenderla sino también por la relación con los militares.”*

Etapa N° 5. La evaluación

La quinta y última etapa del MSPP es la evaluación. En esta fase se busca determinar si la política pública implementada alcanzó los objetivos planteados. El desarrollo realizado en cada una de las etapas anteriores proporciona un marco contextual y conceptual más claro para evaluar los resultados. (Estévez, 2024)

Particularmente, Estévez (2024) plantea que una definición de la evaluación de la política pública implementada requiere pronunciarse sobre su eficiencia (analiza la relación costo-beneficio) y eficacia (mide el grado de cumplimiento de los objetivos específicos de la política.). Según el autor, la traducción práctica de esta conceptualización se traduce en: el alcance de los objetivos establecidos; la razonabilidad en la inversión de recursos; y el impacto en relación con el problema que intentaba resolver. Sin embargo, en el caso del FONDEF, existen limitaciones para aplicar estos criterios, dado que una parte de la información relevante es de carácter confidencial y/o secreta.

Para el caso de estudio una evaluación adecuada no puede limitarse a enumerar proyectos o adquisiciones, sino que necesita contrastar estos elementos con los planes de equipamiento de las Fuerzas Armadas establecidos en el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL), el cual se elabora a partir de Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN). Por tanto, una evaluación integral requiere no solo de datos cuantitativos respecto a la asignación de recursos por proyectos de inversión sino también una dimensión cualitativa que es la que indica que esos recursos fueron invertidos de acuerdo a lo establecido en el PLANCAMIL, documento que detenta las más alta clasificación de seguridad.

El desarrollo de esta etapa se centrará en determinar, con las limitaciones inherentes al caso, si la política cumplió el objetivo para el cual fue diseñada. En este caso, dicho objetivo está claramente definido en el artículo 1 de la Ley N°27.565 por la que se creó el FONDEF: "Créase el Fondo Nacional de la Defensa Nacional (FONDEF), a fin de financiar el proceso de reequipamiento de las Fuerzas Armadas".

Dada la información disponible, esta evaluación de la implementación del FONDEF se centrará en el período 2021-2023, abordando:

1. Identificación de los proyectos más emblemáticos surgidos en el marco del FONDEF, tanto cuantitativa como cualitativamente.
2. Enumeración de otros proyectos impulsados en el marco del FONDEF.

Las fuentes de información en relación a los proyectos provienen de lo mencionado por informantes clave y de publicaciones en artículos o notas de prensa. Los parámetros de evaluación se construirán de acuerdo al marco normativo de la defensa y a la Ley N°27.565, reconociendo las limitaciones mencionadas respecto al carácter reservado o secreto de cierta información. En síntesis, en el desarrollo de esta se propone una evaluación posible y

contextualizada, teniendo en cuenta los datos disponibles y las restricciones inherentes al ámbito de la defensa.

- ***Generalización cuantitativa***

La totalidad de informantes clave enumeraron entre 3 y 10 proyectos, en algunos casos más, vinculados al reequipamiento de las Fuerzas Armadas iniciados en el marco del FONDEF. En conjunto, a partir del análisis de la totalidad de proyectos enumerados, se puede concluir que son alrededor de una veintena los que se enuncian como más destacados, dentro de los cuales se distinguen aquellos que son emblemáticos para cada una de las Fuerzas. De acuerdo a la información reunida, en términos cuantitativos, el total de proyectos considerados dentro del PAI FONDEF: *“fueron 64 proyectos el primer año, el segundo año fueron 91 proyectos, o sea se ampliaron; y el tercer año casi 120”* (INFORMANTE N°5, Pregunta N°4)

Dado que no se puede acceder al detalle cualitativo de los mismos, vale aclarar que no se trata de proyectos absolutamente nuevos cada año, sino que algunos continúan y además se incorporan nuevos proyectos en función del desarrollo alcanzado y la cantidad de recursos asignados al FONDEF.

En términos generales, informantes clave acuerdan en la orientación general que tuvo la asignación de recursos del FONDEF entre 2021 y 2023, señalando que estuvieron acorde a la necesidad de recuperar las capacidades del Instrumento Militar. Asimismo, se observan coincidencias respecto a la identificación de los proyectos más emblemáticos de conocimiento público.

- ***Proyectos emblemáticos. Planificación y ejecución***

Una síntesis de los proyectos emblema es aportada por INFORMANTE N°4 (Pregunta N°7): *“Sigo creyendo que los más importantes, en términos del impacto de mover el amperímetro de las capacidades militares, son: caza supersónico, multirol y con reabastecimiento en vuelo (cada término de esos responde a una estrategia que desarrollamos); el otro decididamente es la capacidad submarina, que no se llegó a concretar; y el 8 x 8 es la tercera prioridad”*. En idéntico sentido, INFORMANTE N°2 (Pregunta N°4) expone: *“Había objetivos adecuadamente definidos: los caza multirol para la Fuerza Aérea; los submarinos para la Armada y los mecanizados a rueda para el Ejército. Esto fue definido ya en el primer año de la gestión de Rossi y ratificado y puesto en marcha.”* La enumeración de INFORMANTE N°7

(Pregunta N°7) refuerza lo dicho anteriormente, sumando otro proyecto emblemático: el del Tanque Argentino Mediano (TAM): *“En todos los años pusimos al tope de objetivos los aviones multirol o de caza; la recuperación de la fuerza de submarinos; los blindados a rueda y los TAM.”*

En segunda instancia, INFORMANTE N°4 (Pregunta N°7) agrega *“Después, la munición, para algo hicimos el PAMP (Plan de Adquisición de Munición Plurianual), aprobado por resolución ministerial. Y también la renovación del material aéreo de helicópteros del Ejército.”* En respuesta a la Pregunta N°4, se encuentra una ampliación sobre estos proyectos: *“la incorporación - que lo hicimos- de misiles de defensa aérea que no había, impactó muy bien para adentro porque fue algo concreto; helicópteros de montaña, se recibió el primero y nuevo, lo único nuevo que se compró nuevo con el FONDEF.”* En la misma línea, las palabras de INFORMANTE N°1 (Pregunta N°6) refuerzan la valorización de estos proyectos: *“En estos años se fueron concretando cuestiones en las que estábamos muy rezagados, por ejemplo, compra de armamento y de munición, que era una falencia muy grande; se empezó con el proyecto TAM...”* Finalmente, en el mismo sentido de consideración, INFORMANTE N°9 (Pregunta N°7) responde: *“Algunos de los proyectos que recuerdo son los misiles RBS 70; la modernización del TAM; los Pampa... en fin, la compra de helicópteros. Y después hubo alguna obra como la del dique en Puerto Belgrano.”*

En cuanto a los proyectos que para el período 2021-2023 lograron avances significativos en su ejecución física, la enumeración realizada por INFORMANTE N°8 (Pregunta N°7) sirve de guía: *“Indudablemente el Ejército apuntó fuerte a la modernización de los TAM, este es el proyecto que distingue al Ejército en su aplicación del FONDEF. También vehículos terrestres y camiones, hubo gran incremento de material nuevo. En la Armada están las lanchas que hizo Tandano y lo del dique en Puerto Belgrano. Y la Fuerza Aérea tuvo una gran recuperación en la aviación de transporte que estaba diezmada, recuperó a estándares acorde a nuestra época; una recuperación de sistema de armas que ya existían pero que estaban deteriorados, desprogramados. De todo: helicópteros, caza y transporte.”*

A los proyectos detallados anteriormente hay que sumarle los 4 OPV que ya están incorporados a la Armada Argentina. Así lo menciona INFORMANTE N°5 (Pregunta N°7): *“Para la Armada estaban las OPV que era la compra de cuatro patrulleros oceánicos que había iniciado la gestión de Macri y Agustín termina ejecutándolo”*.

- **Enumeración de otros proyectos**

En relación a los otros proyectos que tuvieron impulso a partir de la implementación del FONDEF INFORMANTE N°7 (Pregunta N°7) menciona que: *“Hubo distintos programas de helicópteros; el proyecto de remolcadores y el Buque Polar que era relevante porque es apostar a necesidades. Es cierto que un remolcador no es un submarino, pero también es verdad que el remolcador que se construyó fue el primer barco que construyó Tandano en 40 años, y poder plantear que ibas a tener 12 remolcadores era darle un sentido a la reconstrucción de la industria naval.”* Además, agrega: *“Lo de los Diques de Puerto Belgrano es importante.”*

En vinculación al desarrollo de la industria nacional para la defensa, INFORMANTE N°5 (Pregunta N°7) menciona que para: *“Darle potencial a la industria para la defensa se trabajó mucho con FAdEa.”* En este sentido se ensambla con lo expresado por INFORMANTE N°8 (Pregunta N°7): *“Hubo acuerdos con FAdEa para continuar con la producción y modernización de los aviones de entrenamiento avanzado Pampa; y después, en forma genérica, la Fuerza Aérea comenzó un proceso de modernización de la biónica de sus aviones (Tucanos, aviones de enlace). Comenzamos a modificar todas las cabinas, es un proceso que continúa pero que largó con el FONDEF.”*

Un ejemplo concreto del impacto de la política del FONDEF en la recuperación de capacidades de la Fuerza Aérea Argentina se encuentra en la respuesta dada a la Pregunta N°7 por INFORMANTE N°8: *“Hay varias cosas más pero básicamente lo que nosotros llamamos los RCO (Recuperación de Capacidad Operativa) de transporte, caza y helicópteros nos permitió poner por lo menos un 30- 40% de los aviones que estaban desprogramados nuevamente en vuelo con mucho potencial.”*

Además de los proyectos ya mencionados, INFORMANTE N°6 (Pregunta N°7) enumera los siguientes: *“Retomamos plan de radarización.; IA 100; Modernización/mantenimientos de varias unidades de la flota de la Armada (MEKO y Buque Patagonia); los P3 Orion; renovamos todo el uniforme del personal; unificamos todo el sistema de defensa anti aérea tierra/aire; terminamos las LICA, que son lanchas para capacitación de los cadetes de la escuela naval; la lancha hidrográfica Swath”*. Por su parte, INFORMANTE N°5 (Pregunta

Nº7) expresa *“También hubo proyectos para los organismos descentralizados como CITEDEF”*

Finalmente, como parte de la información recopilada de los informantes clave, se presentan los 36 proyectos identificados que se iniciaron tras la implementación del FONDEF entre 2021 y 2023. Estos proyectos se encuentran en distintos niveles de avance, tanto en su ejecución física como financiera. Sin embargo, la información disponible no permite realizar un análisis con la rigurosidad requerida para una evaluación exhaustiva de política pública. Para esta recopilación, se consideró la respuesta proporcionada a la Pregunta Nº7 por INFORMANTE Nº11 : *“ A continuación, se enumeran en orden aleatorio los principales proyectos que tuvieron ejecución con los fondos del FONDEF en el período señalado, gran parte de ellos proyectos planificados por años sin financiamiento, o que habían tenido ejecución en algún momento y que por razones presupuestarias principalmente habían detenido su ejecución: Ampliación de los Sistemas de Comunicaciones y Transporte de las FFAA; Puesta en seco, reparación y recuperación de los diques de carena del Arsenal Naval Puerto Belgrano; Construcción de un Buque Logístico Polar; Modernización de la línea de helicópteros Bell UH-1H a la versión Huey 2; Modernización de Aeronaves C – 130 Hércules, Bell AB 206, Pucará Fénix, Tucano y Pampa en FAdeA; Incorporación de un Sistema de Defensa Antiaéreo; Modernización de los tanques VC TAM y recuperación de bateas en el marco de este proceso; Construcción y adquisición de radares e infraestructura básica correspondiente a los sitios de radar, para la ampliación de los sistemas de vigilancia y control aeroespacial y terrestre; Construcción de lanchas de instrucción para cadetes de la Escuela Naval Militar; Adquisición y modernización de aeronaves de entrenamiento primario / básico y de avanzada para la formación de aviadores militares; Construcción de muelle e incorporación de maquinaria y equipo en Base Naval Ushuaia; Recuperación de aviones A-4R; Adquisición y recuperación de aeronaves de corto y mediano alcance para incrementar la capacidad de transporte y abastecimiento aéreo operacional; Recuperación de Aeronave de Exploración P-3B Orión; Incorporación de patrulleros oceánicos multipropósitos; Desarrollo de un sistema aéreo no tripulado de despegue y aterrizaje vertical; Recuperación de helicópteros de corto y mediano alcance en el Área Material Quilmes; Adquisición aeronave de exploración P-3 Orión; Incorporación de pod subalar de ametralladora para aviones Pampa y Texan para el control aeroespacial, y de pod de obtención de imágenes para la aeronave ia-58 Pucará Fenix para incrementar la capacidad de exploración y reconocimiento aéreo; Fabricación de una embarcación hidrográfica en Tandanol; Adquisición de helicópteros de Montaña, para*

recuperar la capacidad de Búsqueda y Salvamento (SAR), y apoyo a la comunidad, en la zona cordillerana de la República Argentina; Recuperación de Barcazas de Transporte Pesado; Modernización del sistema de búsqueda, detección y seguimiento de blancos, e incorporación de sensores de alerta temprana; Construcción de una planta de recuperación de vehículos a rueda en San Lorenzo; Compra de vestuario de industria nacional para las FFAA; Desarrollo de prototipos, construcción y reparación de remolcadores para la Armada Argentina en la empresa Tandanor; Modernización del sistema de ingenieros de Ejército; Incorporación de equipamiento modular individual y ligero, y material de paracaidismo para el Ejército; Incorporación de sistema automatizado de tiro para artillería de campaña; Adquisición y modernización del sistema de armas de combate cercano; Incorporación de helicópteros medianos SEA KING y equipamiento para tareas de sostén logístico; Recuperación y modernización de unidades navales en la empresa Tandanor; Incorporación de equipos de Ciberdefensa; Adquisición de Sistema de Computación de Alto Desempeño (HPC); Incorporación de un sistema de información geográfica aéreo; Modernización y recuperación de la Base Conjunta Petrel.

CONCLUSIONES

La pregunta de investigación que motivó este trabajo está vinculada a la identificación de los factores que posibilitaron la aprobación de la ley del FONDEF, entre noviembre de 2019 y septiembre de 2020; y su posterior ejecución, hasta diciembre de 2023.

Para responderla, se realizó un mapeo de actores y se desarrollaron las cinco etapas del Modelo Secuencial de Políticas Públicas, cada una vinculada a los objetivos específicos planteados inicialmente.

A continuación, se comparten las conclusiones en relación a la Matriz de Actores; se presentan los hallazgos principales de cada etapa definida por el MSPP y luego se responderá la pregunta de investigación formulada.

Matriz de Actores

-Los roles de algunos actores son diferentes según la etapa del MSPP. Los militares tuvieron baja influencia en la etapa de elaboración del proyecto pero su importancia es alta a la hora de la implementación.

-En este caso, no se ha identificado ningún grupo de interés que pueda ejercer presión o peticionar al Estado. El FONDEF como política pública nació desde el Poder Legislativo, sin

que se hayan identificado influencias de sectores de la sociedad civil, la opinión pública y/o de las Fuerzas Armadas.

-Respecto al Poder Legislativo, en tanto actor, se observa cierta uniformidad en su comportamiento más allá de las diferencias partidarias, aunque existieron algunas disidencias. El proyecto logró aprobarse y existe un consenso generalizado respecto a la problemática: todos identificaron que era necesario dar una respuesta para poder lograr un financiamiento para el reequipamiento de las Fuerzas Armadas. No obstante, este issue podría profundizarse en otro estudio.

-Se destaca también el rol del Poder Legislativo en tanto órgano de control de la política del FONDEF, la cual tiene un fuerte marco de institucionalidad y transparencia a lo largo del ciclo.

-Es muy amplio el margen de información imperfecta de la ciudadanía respecto al tema de defensa, lo cual puede hacernos pensar sobre el desinterés de la mayor parte de la población respecto a la temática. El área de defensa es una temática que no atrae la atención de la ciudadanía en tanto actor que se involucre con demandas específicas vinculadas al ámbito de la defensa.

Modelo Secuencial de Políticas Públicas – Objetivos específicos

OBJETIVO ESPECÍFICO N°1: Identificar el ingreso de la problemática del financiamiento para el reequipamiento de las Fuerzas Armadas en la agenda pública y política, enfocándose en el proceso que llevó al surgimiento y la atención sobre el proyecto de ley del FONDEF.

- Ingreso de la problemática

El tema del financiamiento para el reequipamiento de las Fuerzas Armadas era un problema no problematizado en términos de demanda social que, al momento de surgimiento del proyecto del FONDEF (finales de 2019) no formaba parte de la agenda pública ni de la agenda política o gubernamental. El FONDEF irrumpió sorpresivamente en la agenda legislativa en noviembre de 2019. Se dio repentinamente y "desde arriba", impulsado por un liderazgo político con experiencia, conocimiento en la materia y sentido de oportunidad, que presentó un proyecto adecuado en el momento justo. En esta instancia fundacional de presentación del proyecto no hubo participación de otros actores parlamentarios (quienes acompañaron con su firma el proyecto fueron únicamente diputados y diputadas del Bloque FPV-PJ), académicos, de la sociedad civil o de las propias Fuerzas Armadas.

- Las agendas

En la agenda pública, pos presentación del proyecto de ley, el tema no captó la atención de la sociedad ni tampoco recibió críticas o tuvo instalación en la opinión pública especializada en el área de defensa. En la agenda gubernamental/legislativa, en los dos años previos a la presentación del proyecto de ley del FONDEF no hubo, en ninguna de las Cámaras del Congreso, tratamiento de proyectos similares o impulso de debates vinculados a la temática, no obstante si había registro en la dirigencia política de que era un tema pendiente de ser abordado. Después de 2019, el tema pasa a formar parte de la agenda de gobierno y es impulsado desde el Poder Ejecutivo.

- Proceso de surgimiento y atención

En cuanto al surgimiento, se considera que el proceso es del problema, de la sociedad y de la política, no del proyecto específico del FONDEF. El problema comenzó a gestarse al finalizar la guerra de Malvinas; entre 2019 y 2020 la mejora del vínculo entre la sociedad y las Fuerzas Armadas, menos hostil que en años anteriores, facilitó el contexto para la sanción de la ley y posterior ejecución; y la dirigencia política también fue madurando la idea que había que tomar decisiones y ofrecer alguna solución al problema. Sobre la política en sí, el debate fue prácticamente inexistente. Lo que se logró con la política del FONDEF fue una buena traducción del problema existente al que se le encontró una solución posible. Durante todo el proceso de sanción de la ley no hubo atención sobre el proyecto. Fue un tema que pasó por debajo del radar de la agenda pública pero que estuvo presente, como objetivo a cumplir, en la agenda de gobierno.

OBJETIVO ESPECÍFICO N°2: Analizar la formulación de la política y el debate parlamentario en torno a la aprobación del proyecto de ley del FONDEF, argumentos, intereses y actores involucrados en dicho proceso, así como también las estrategias utilizadas para su promoción.

- Diseño del FONDEF

En cuanto a la formulación de la política se observa claridad y precisión respecto a la identificación del problema y la respuesta dada al mismo. Los aspectos que se destacan de esta política son:

-Creación del Fondo por ley.

- Claridad en el objetivo y criterios de asignación del Fondo.
- Decisión de que tenga una asignación específica calculada sobre los ingresos corrientes. Se descartó que sea un fondo fiduciario o sea financiado a partir de redistribución de recursos de otros sectores de la economía argentina.
- Aumento progresivo del porcentaje de asignación de los recursos que constituyen el Fondo, lo que facilitó la implementación posterior y además otorga previsibilidad para la planificación a mediano y largo plazo.
- Coherencia con el marco normativo de la defensa nacional, especialmente en su vinculación al Ciclo de Planeamiento de la Defensa.
- Doble control parlamentario, que da mayor transparencia a la administración de los recursos.

- Debate parlamentario

En la Cámara de Diputados el trámite parlamentario duró solo una semana. No había proyectos similares con los cuales contrastar o fusionar. Al texto original del proyecto no se le hizo ninguna modificación, si se le incorporó un nuevo artículo referido al control parlamentario lo cual fue un aporte positivo en clave de política pública. En esta instancia, se destaca la negociación realizada en el recinto para lograr su aprobación. El debate en el recinto fue breve, con acuerdo sobre el objeto y diseño de la política en sí misma y con diferencias vinculadas a cuestión de forma en relación al trámite parlamentario. En el Senado tampoco existieron objeciones. En términos relativos el trámite fue más extenso que en Diputados pero considerando el contexto atravesado por la pandemia, se concluye que también se resolvió rápidamente y sin introducir modificaciones a la propuesta original.

- Argumentos

En cuanto a los argumentos, se identificaron dos: uno más institucionalista y de reconocimiento a la necesidad de resolver la problemática del equipamiento de las Fuerzas Armadas Argentinas; y el otro, observado principalmente en legisladores/as del bloque de raíz peronista, vinculado al desarrollo de la industria nacional de la defensa y su correlato positivo en el crecimiento económico.

- Actores e intereses

El Poder Legislativo fue el actor clave durante todo el proceso, influenciado durante el tratamiento en el Senado por el Poder Ejecutivo. No se observa participación de otros sectores de la sociedad civil. Esta autora considera que si bien las Fuerzas Armadas no participaron de

la redacción del proyecto ni influyeron directamente en el trámite parlamentario, no puede soslayarse su acción por omisión de críticas al proyecto.

Más allá de los argumentos esgrimidos por parte de legisladoras o legisladores, se considera que existieron interés concretos que facilitaron la sanción de ley: el Poder Ejecutivo, representado por el Ministro de Defensa quien consideraba que este Fondo era necesario para poder llevar adelante su gestión y definir una política de defensa a largo plazo; las Fuerzas Armadas, interesadas en lograr un anhelo de años: tener financiamiento que les permita planificar su reequipamiento. Su interés en el tema es directo y explícito.

- Estrategia

En términos políticos, se considera que hubo dos estrategias que permitieron la aprobación del proyecto de ley. Por un lado, la incorporación del tema del desarrollo de la industria para la defensa; y por el otro, no aceptar que en el Senado se realicen modificaciones al proyecto que contaba con la sanción en Diputados.

OBJETIVO ESPECÍFICO N°3: Investigar y comprender el proceso de toma de decisiones que condujo a la aprobación del FONDEF y su posterior implementación, identificando los factores políticos, económicos y sociales que influyeron en este proceso.

Se considera que este es un caso donde la política “nació caminando”. Desde el inicio se observa una férrea decisión para llevarla adelante. Durante el proceso fue clave la construcción de los consensos parlamentarios necesarios para lograr la aprobación de la sanción de la ley. Entre el tratamiento en Diputados y en Senado, pasamos del 2019 al 2020, cambio de gobierno y pandemia mediante. En Senado, el tratamiento del proyecto tuvo la impronta propia de ser una ley del oficialismo, que es sobre quien recae la responsabilidad de la aprobación de una ley que es de su interés. A lo largo de la etapa de implementación, se mantuvo la misma decisión que había sido manifestada durante la etapa de aprobación del proyecto. En relación a los factores que influyeron en la aprobación e implementación del FONDEF, dada la adversidad del contexto económico de aquel momento, en el que hubiera sido entendible no avanzar con el FONDEF, la explicación de por qué ocurrió lo contrario la encontramos en las particularidades que tuvo el factor político y el factor social y como se aprovechó la combinación de ambos factores. En lo político, la clave fue la figura de un dirigente político con experiencia y conocimiento del funcionamiento del Estado que actuó con determinación y

convicción sobre la necesidad de esta política y logró transformarla en una política pública que se sostuvo durante toda la gestión de gobierno 2019-2023. En lo social, la pandemia terminó siendo un factor positivo y decisivo por el impacto que tuvo en la sociedad argentina la tarea llevada a cabo por las Fuerzas Armadas en el marco de la “Operación Belgrano” de lucha contra el COVID. Este despliegue exitoso permitió ponerlas en valor, visibilizarlas y mejorar su imagen institucional, facilitando en la política la toma de decisiones respecto a mejorar su financiamiento.

En términos de los actores, y en relación a la instancia específica a la toma de decisiones durante la implementación, se destaca la sinergia existente entre las diferentes áreas del Poder Ejecutivo (Jefatura de Gabinete, Ministerio de Defensa y Ministerio de Economía) y el vínculo construido entre actores civiles y militares - gracias también al trabajo durante la pandemia- hacia el interior del Ministerio de Defensa.

OBJETIVO ESPECÍFICO N°4: Identificar y analizar los mecanismos de implementación de la ley del FONDEF, incluyendo la asignación de recursos, la supervisión y el seguimiento del cumplimiento de los objetivos establecidos en la legislación.

- Mecanismo de implementación

Los mecanismos implementados fueron acordes con el marco normativo de la defensa y fortalecieron el diseño de una política de defensa a largo plazo. Los desafíos administrativos propios de la gestión estatal fueron sorteados exitosamente, consolidando credibilidad en la ejecución inicial. Se observa claridad en las directrices políticas, habiendo logrado el cumplimiento de la asignación de recursos, la supervisión sobre el proceso de implementación y seguimiento de los objetivos establecidos, demostrando un interés por parte de los actores intervinientes en mejorar y profundizar las herramientas de ejecución y control. Además, se visualiza la relevancia que tiene la experiencia en la gestión; el conocimiento de los resortes del Estado; el trabajo con equipos que conocen la temática; y la articulación institucional, respetando las atribuciones de cada Poder del Estado. En esta etapa, se reitera que hubo una muy buena coordinación entre los actores involucrados, en particular el trabajo conjunto entre funcionariado/burocracia del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas como así también con el resto de los actores involucrados, tanto del Poder Ejecutivo como del Congreso. Antes las dificultades que fueron surgiendo, hubo voluntad y capacidad de resolución y ausencia de

trabas, a pesar de algunas de las diferencias observadas en cuanto a criterios en el proceso de implementación.

Entre los temas que suscitan debates o reúnen diferentes miradas, se identifican los siguientes:

- Reglamentación de la ley: el debate en torno a la reglamentación es un punto resuelto en términos legales y prácticos pero no saldado en relación a la mirada que tiene el actor militar, que sigue considerando necesario un decreto reglamentario.
- “Desviación” de recursos: este tema aparece expresado de ese modo y refiere esencialmente a que no se utilicen recursos del FONDEF para gastos corrientes.
- Comisión FONDEF: la diferencia estuvo en el criterio de integración de la Comisión, constituida únicamente por áreas pertenecientes a la estructura orgánica del Ministerio. En este sentido, prevaleció la decisión de la conducción política ante la demanda del actor militar de ser parte integrante de la misma.
- Industria para la defensa: hay un planteo respecto a la cantidad de recursos a asignar a las empresas de la jurisdicción para fortalecer el desarrollo de la industria nacional para la defensa. En esta instancia, la discusión es más de puja distributiva que conceptual. Nadie está en contra del objetivo de fortalecer el complejo industrial de la defensa pero al mismo tiempo, el actor militar demanda que las inversiones vayan directamente a los proyectos de cada una de las Fuerzas.

OBJETIVO ESPECÍFICO N°5: Identificar cuáles fueron los proyectos surgidos en el marco del FONDEF para el reequipamiento militar argentino, considerando tanto los resultados cuantitativos como los aspectos cualitativos.

- Proyectos y resultados cuantitativos y cualitativos

Respecto a la identificación de los proyectos, en lo importante hay acuerdo. Existe una mirada común entre informantes clave respecto a los proyectos que se consideran emblemáticos para la recuperación de capacidades estratégicas. Los más destacados fueron: submarinos, caza multirol, blindados a rueda y modernización del TAM.

Cuantitativamente, entre 2021 y 2023 se presentaron 64, 91 y más de 100 proyectos de inversión respectivamente. No todos son proyectos distintos, pero reflejan una progresión anual constante. En este trabajo, el aporte conjunto de informantes clave permitió consolidar un

listado de 36 proyectos, que por supuesto no abarcan la totalidad de proyectos iniciados y en ejecución pero orientan los avances en la ejecución de la política.

Cualitativamente, cabe resaltar que de acuerdo con los testimonios relevados, entre 2021 y 2023 hubo coherencia entre lo que dicta la DPDN, lo que establece el PLANCAMIL y los proyectos financiados con el FONDEF. En términos de política de defensa, es la primera vez que se logra completar todo el Ciclo de Planeamiento donde el FONDEF nace como la herramienta que faltaba para que la planificación elaborada “en el word” pueda plasmar materialmente.

- Limitaciones de la evaluación

La dificultad de realizar una evaluación externa de la política del FONDEF radica en que la información de algunas de las variables que son condición necesaria para el desarrollo de dicha evaluación no es de acceso público. Por un lado, el PLANCAMIL de carácter secreto, es el documento a partir del cual realizar una evaluación en términos de eficiencia y eficacia. Por otro lado, los recursos asignados en el inciso 6 del presupuesto de la jurisdicción no tienen una apertura para consulta de fácil acceso. No solo hay que analizar cuánto se invierte sino también en que se invierte. Para poder evaluar que efectivamente el financiamiento para reequipamiento de las Fuerzas Armadas Argentinas es acorde a los planes existentes, esa inversión debe ser conforme a lo establecido en el PLANCAMIL.

RESPUESTA A LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuáles fueron los factores que posibilitaron la aprobación y ejecución de la ley del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) entre finales de 2019 y diciembre de 2023?

En opinión de esta autora, lo que posibilitó la aprobación y ejecución de la ley del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) entre finales de 2019 y diciembre de 2023 fue la combinación fundamentalmente de dos factores, que operaron sobre un problema que estaba identificado y no era nuevo: la pandemia y el factor político. A esto se le debe sumar un tercer factor, dado por el buen diseño que tuvo la política pública.

El impacto de la pandemia se analiza desde dos perspectivas. Las más visible es el efecto que tuvo el despliegue militar de lucha contra el COVID-10 en la sociedad argentina. El rol que tuvieron las Fuerzas Armadas y el éxito con lo cual desempeñar la tarea las llevó a ser las

instituciones mejor valoradas en la opinión pública, lo cual por otro lado hizo que sea difícil, y quizás costoso, que algún actor político o social critique la posibilidad de que las Fuerzas puedan obtener financiamiento para su reequipamiento. La otra mirada se dirige hacia el vínculo entre militares y civiles puertas adentro del Ministerio de Defensa. El intenso trabajo que demandó la pandemia y el modo en el cual se llevó adelante, dio como resultado una coordinación y confianza de trabajo entre quienes tenían las más altas responsabilidades de conducción, tanto política como militar. Pasada la pandemia, cuando llega el FONDEF, esto permitió una ágil implementación de la política y ayudó a sortear las dificultades que iban surgiendo.

En cuanto al factor político, se expresa en dos dimensiones. Por un lado, la consideración de la dirigencia política con representación institucional que decidió, con generosidad, que era el momento de dar respuesta al problema del financiamiento para el equipamiento de las Fuerzas Armadas Argentinas. Por otro lado, la presencia de un actor político como Agustín Rossi con conocimiento sobre la temática, experiencia de gestión, capacidad de articular consensos y decisión de llevar adelante la política pública del FONDEF.

Por último, el buen diseño de la política en tanto respuesta específica al problema planteado con lineamientos y criterios de implementación en concordancia con marco de la defensa nacional, permitió que la ejecución sea viable y sostenible en el tiempo.

Es difícil imaginar qué hubiera pasado con el FONDEF sin la existencia de la pandemia. Lo que sí sabemos es que la problemática no era nueva y que la política en su conjunto era consciente de esta necesidad. Por tanto, se hace hincapié en que fue la combinación de los factores lo que posibilitó la política del FONDEF porque, ante la configuración de un nuevo escenario - en el cual además el contexto económico era adverso- la agencia gubernamental supo aprovecharlo. En Defensa se sacó de la pandemia lo mejor, con decisión política y visión estratégica.

- *Desafíos*

El principal desafío es lograr la continuidad de esta política más allá de los cambios de gobierno y mantener su correcta implementación, no desvirtuando el FONDEF ni haciendo uso de sus recursos para otro tipo de gastos. En segundo lugar, a medida que avance la recuperación de capacidades militares existirá una mayor demanda presupuestaria para gastos de funcionamiento, tema al que habrá que prestarle atención y requiere ir pensando un esquema que sea sustentable y sostenible en el tiempo.

- *Propuestas para futuros trabajos*

Las aristas de estudio sobre el FONDEF son múltiples. A partir de este trabajo se identifica que el estudio desde la perspectiva legislativa podría tener mucho potencial. En general, para comprender el diseño de las políticas públicas establecidas por ley; y en particular para conocer cómo se trabaja desde el Congreso de la Nación la temática de Defensa Nacional. En este sentido, y en estrecha vinculación con la supervisión que las Comisiones de Defensa deben tener sobre el FONDEF, se considera importante indagar en relación al funcionamiento de dichas Comisiones, lo cual podría permitir mejorar su funcionamiento.

Por otro lado, en términos de política pública comparada, resultaría interesante realizar una comparación entre la Ley del FONDEF y la Ley N°28.848, en lo que refiere específicamente a su artículo 27, para analizar diferencias y similitudes en relación al cumplimiento de objetivo de lograr el financiamiento para equipamiento de las Fuerzas Armadas Argentina.

REFLEXIONES FINALES

En síntesis, el FONDEF se consolidó como una política pública estratégica y consensuada, marcando un hito en el financiamiento para el reequipamiento militar argentino. La experiencia técnica, política y de gestión fue crucial para darle robustez al FONDEF, desde su formulación hasta su implementación. Para la evaluación en relación al fortalecimiento de las capacidades del Instrumento Militar de la Nación tendremos que esperar al menos 10 o 15 años, siempre y cuando esta política no sea interrumpida. Se destaca también la construcción del entramado institucional que le da participación al Poder Legislativo como órgano de control.

Entonces, ¿lo que importa es la política? La respuesta es que sí, y mucho. Importa la política en tanto diseño de la política pública y evaluación para retroalimentar el ciclo; importa la política como herramienta para construir consenso y para tomar decisiones; importa la política en términos de construcción de una verdadera política de defensa para nuestro país. Importa que esta política pública del FONDEF se transforme en una política de Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Estudio Introductorio. En: Problema público y agenda de gobierno*, pp. 17-72.
- Anderson, J. E (1975). “*Public Policy-Making*”. Ed. Holt Reinhardt and Winston Inc., USA., 179 páginas.
- Anzelini, L. (2023). *Del acomodamiento civil deficiente al gobierno político de la Defensa: planeamiento estratégico del sector en Argentina, 2015-2021. Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, (75), 143–161. <https://doi.org/10.17141/iconos.75.2023.5417>
- Armanelli, Oscar (2022). *Planeamiento por Capacidades. ¿Dónde determinar los riesgos?* Casus Belli III, pp 209-232
- Battaglino, J. (2013). *La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político*; Sociedad Argentina de Análisis Político; Revista S.A.A.P; 7; 2; 11-2013; 265-273
- Battaglino, J. (2015). *Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana*. Revista Política y gobierno, volumen XXII, Número 1, pp 3-43.
- Battaglino, J. (2018). *Fundamentos olvidados de la política de defensa: reflexiones a partir del caso argentino*, pp. 77-98. Recuperado de: <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1513>
- Boletín Oficial de la República Argentina, Decisión Administrativa 4/2021 <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/239850/20210118>
- Borsotti, Carlos A. (s.f) *Temas de metodología de la investigación en ciencias sociales empíricas. Capítulo II “La situación problemática”*, pp 29 a 43. Miño y Dávila editores.
- Cámara de Diputados de la Nación (2019) Expte. 5111-D-2019 Proyecto de ley de creación del FONDEF. <https://www2.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=5111-D-2019&tipo=LEY> Consultado el 12/11/2024
- Cámara de Diputados de la Nación. Mensajes Presidenciales. Apertura de Sesiones Ordinarias 2019-2023 https://www2.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/documentos/mensajes_presidenciales.html

- Cámara de Diputados de la Nación. Versión taquigráfica. Sesión 20/22/2019.
https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dtaquigrafos/diarios/periodo-137/diario_201911208.pdf
- Cámara de Senadores de la Nación (2020). Reunión de Comisiones conjuntas: Defensa Nacional y Presupuesto y Hacienda. Tratamiento FONDEF. 14/09/2020 https://www.youtube.com/watch?v=946XzY9d4y0&ab_channel=SenadoArgentina
- Cámara de Senadores de la Nación, Versión taquigráfica Senado. 13 a Sesión Especial. Períodos 138. 16/09/2020
<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/sesiones/busquedaTac>
- Decreto 457/2021 Directiva de Política de Defensa Nacional.
- Decreto 727/2006 reglamentario de la Ley 23.554 de Defensa Nacional.
- Decreto 782/2020. Promulgación de la Ley N°27.565
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/235603/20201001>
Consultado el 12/11/2024
- Della Colleta, F. (2021). *“La incidencia de las Comisiones de Defensa Nacional en el equipamiento de las FFAA: estudio de caso del Fondef.*
file:///C:/Users/Administrador/Downloads/TFI-Della-Colletta-Federico.pdf
- Diario Clarín, *“Agustín Rossi va a tener un fondo de 30 mil millones para financiar el reequipamiento”* 16/09/2020 https://www.clarin.com/politica/agustin-rossi-ff-aa-van-tener-fondo-30-mil-millones-financiar-reequipamiento-0_HoKEYubtn.html?srsId=AfmBOoo0zcxBbzJoVcUdpzPisUo4-UpyZUCQchSqTg2_z7eQucHm3xMq Consultado el 16/10/2024
- Diario Clarín, *“Antes de asumir en defensa Rossi hizo votar una suba para las FF.AA”* 22/11/2019
https://www.pressreader.com/argentina/clarin/20191122/281663961851363?srsId=AfmBOoqjCpIeLecYWaEGW_AtWiAmuBD-fY4C8e7YYHk-PRSNwQZx7_m6
Consultado el 16/10/2024
- Diario Clarín. *“A 40 años de la democracia, las FF.AA. tienen la imagen positiva más alta y los partidos políticos, la más baja”* 02/09/2023
https://www.clarin.com/politica/40-anos-democracia-ffaa-imagen-positiva-alta-partidos-politicos-baja_0_IiIetO9Obg.html?srsId=AfmBOoqQpxPxCGK0pReSZjII50qFCOH70N8cSL7hHvkhM76O-Gbx2uVf Consultado el 16/10/2024

- Diario La Nación “*El Fondo de la Defensa que impulsó Rossi puede llegar a \$14.000 millones en 2020*” 22/11/2019 <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-fondo-de-la-defensa-que-impulso-rossi-puede-llegar-a-14000-millones-en-2020-nid2308695/>
Consultado el 16/10/2024
- Diario Perfil, “*Democracia. Los argentinos valoran menos que antes pero mas que sus vecinos*” 24/10/2021. <https://www.perfil.com/noticias/opinion/democracia-los-argentinos-la-valoran-menos-que-antes-pero-mas-que-sus-vecinos.phtml> Consultado el 16/10/2024
- Eissa, S. (2017). *Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico*. Relaciones internacionales n° 53/2012, pp. 247-256.
- Eissa, S. (2020). *Presupuesto y equipamiento en la política de defensa argentina (1983-2019)*. Cuadernos Del INAP (CUINAP), 1(22). Recuperado a partir de [//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/191](http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/191)
- Eissa, S., Ferro Ariella, P. (2018). *La política de defensa argentina desde el retorno a la democracia. Una mirada presupuestaria*, Universidad Nacional de Quilmes, pp.99-148
- Estévez, A. M. (2024). *Repensando el Modelo Secuencial de Políticas Públicas: Reflexiones y Hechos Estilizados*. Cuadernos del CEDEOP, N°32
- Estévez, A. M. (1999). “*Construcción de una matriz de actores para políticas públicas y proyectos dentro de un contexto de reforma del Estado*”. Pp. 1- 18
- Estévez, A. M. (2005). “*El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde*”.
- Garay Decándido, Leonardo y Rabbia, Walter (2023). “*Implementación y ejecución en 2021*”. En *FONDEF: una política de Estado*, Agustín Rossi (Comp.), pp.112-118. UNDEF Libros.
- Garre, Nilda (2023). *La necesidad de equipamiento de nuestras Fuerzas Armadas y el Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF)*. En *FONDEF: una política de Estado*, Agustín Rossi (Comp.), pp.27-31. UNDEF Libros.
- Hernández Sampieri, R; Fernández Collado, C; Baptista Lucio, P. (2010), “*Capítulo 12: El inicio del proceso cualitativo: planteamiento del problema, revisión de la literatura, surgimiento de las hipótesis e inmersión en el campo*”, en Metodología de la investigación, Mc Graw Hill.
- INDEC. Informe de avance del nivel de actividad. Cuarto trimestre de 2020 https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/pib_03_21B1D23916BF.pdf

- Jaunarena, Horacio (2023). *Antecedentes y desafíos para su implementación*. En FONDEF: una política de Estado, Agustín Rossi (Comp.), pp.32-36. UNDEF Libros.
- Ley 23.554 (1988) Ley de Defensa Nacional
- Ley 24.059 (1992) Ley de Seguridad Interior
- Ley 24.948 (1998) de Reestructuración de las Fuerzas Armadas
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm> Consultado el 11/11/2024
- Ley 25.520 (2001) Ley de Inteligencia Nacional
- Ley 27.565 (2020) de creación del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF)
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/342746/norma.htm> Consultado el 11/11/2024
- Ley N° 27.591 (2021) Presupuesto Nacional.
<https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2021/ley/ley2021.pdf>
- Magnani, E. (2023). *La defensa nacional como instrumento de desarrollo económico*. Cuadernos de Política Exterior Argentina. Rosario: Universidad Nacional de Rosario. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario; p. 73-92
- Magnani, E.; Barreto, M. (2023). “*Estados periféricos e inversión militar: El Fondo Nacional de la Defensa Argentino.*” Revista POSTData, volumen 27, número 2, pp.421-448.
- Meneghetti, K. (2021). “*El Fondo Nacional de Defensa como incentivo fundamental para el fortalecimiento de la industria nacional*”. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/351905622_El_Fondo_Nacional_de_Defensa_como_incentivo_fundamental_para_el_fortalecimiento_de_la_industria_nacional
- Mensaje de Asunción Presidencial. 10/12/2019
<https://bcn.gob.ar/uploads/adjuntos/Dossier-n-261-mensaje-asuncion-alberto-fernandez.pdf>
- Ministerio de Defensa, Resolución N°294/2021. 5 de marzo de 2021
- Pion-Berlin, David; Trinkunas, Harold (2007). “Attention deficit. Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America.” *Latin American Research Review*, Vol. 42, No.3.
- Porta digital Infobae, “El Senado avanza con la aprobación de un fondo de 30 mil millones para reequipar a las Fuerzas Armadas”
16/11/2020 <https://www.infobae.com/politica/2020/09/16/el-senado-avanza-con-la->

[aprobacion-de-un-fondo-de-30-mil-millones-para-reequ岸-a-las-fuerzas-armadas/](#)

Consultado el 16/10/2024

- Portal digital Zona Militar. “El FONDEF quedó aprobado en el Senado y es Ley” 16/09/2020 <https://www.zona-militar.com/2020/09/16/fondef/> Consultado el 16/10/2024
- Prensa Presidencia (2020). “El gobierno nacional decretó el aislamiento social, preventivo y obligatorio” 20/03/2020 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-nacional-decreto-el-aislamiento-social-preventivo-y-obligatorio> Consultado el 12/11/2024
- Prensa Presidencia. “El Presidente encabezó la presentación oficial del FONDEF” 07/10/2020 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-presidente-encabezo-la-presentacion-oficial-del-fondef> Consultado el 12/11/2024
- Rossi, Agustín. (2023). *Una política de Estado para la Defensa*. En FONDEF: una política de Estado, Agustín Rossi (Comp.), pp. 13-24. UNDEF Libros.
- Sandoval Casilimas, C. A. (1996) “*Investigación cualitativa. Programa de Especialización en Teorías, Técnicas y Métodos de Investigación Social*”. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES.
- Senado de la Nación. Prensa. Reunión plenaria 14/09/2020 <https://www.senado.gob.ar/micrositios/nota/18765/noticias>
- Senado de la Nación. Reunión conjunta asesores. 23/06/2020 <https://www.senado.gob.ar/micrositios/nota/18444/noticias>
- Senado de la Nación. Reunión plenaria conjunta 07/07/2020 <https://www.senado.gob.ar/micrositios/nota/18466/noticias>
- Stake, R.E (1999). *Investigación con estudio de casos*. Segunda Edición. Ediciones Morata, S.L, Madrid.
- Stein, E; Tommasi, M; Echebarría, K; Lora, E; & Payne, M (2006). *Un enfoque metodológico para comprender la política de las políticas*. En: *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Banco interamericano de Desarrollo (Capítulo 2, pp. 11-22)
- Taylor S. y Bogdan, R. (1986) Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Buenos Aires: Ed. Paidós. Capítulo 4. “La entrevista en profundidad.”
- Tokatlian, Juan Gabriel (2023). *Defensa y viabilidad nacional*. En FONDEF: una política de Estado, Agustín Rossi (Comp.), pp.143-165. UNDEF Libros.

- Ugarte, José Manuel (2023). “*La política de defensa argentina: concepciones opuestas, falta de rumbo.*” *Perspectivas Revista De Ciencias Sociales*, año 7, número 14, pp. 6–32. ISSN 2525-1112
- Ventura de Marco, R., (2023). *La dimensión internacional: una respuesta doméstica a estímulos de un sistema internacional cambiante*. Libro “El Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF). Análisis, reflexión y perspectivas, UNDEF Libros, p. 152- 168
- Yin, Robert K. *Investigación sobre estudio de casos. Diseño y métodos*. Introducción. Sage Publications, Segunda edición, pp. 1 a 35.
<https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN%20ROBERT%20.pdf>

ⁱ Tomado de Estévez, A. M. (2005). “*El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde*”.

ⁱⁱ El recorte temporal se definió a partir de la consideración de la composición de ambas Cámaras, cuyo recambio legislativo había sido en diciembre de 2017, y teniendo en cuenta el propio funcionamiento del Congreso. Se toma una ventana de tiempo más amplia en relación al mes y año de presentación del proyecto de ley del FONDEF (noviembre 2019).

ⁱⁱⁱ El Artículo 19 de la ley N° 24.948 establece que: Para analizar el equipamiento se considerarán en el orden indicado, las siguientes alternativas:

- a) Recuperar el material fuera de servicio, cuando ello sea factible y aceptable y siempre que mantenga la aptitud necesaria para responder a las capacidades operativas a retener;
- b) Modernizar el material disponible, cuando resulte apto, factible y aceptable para satisfacer las capacidades operativas previstas;
- c) incorporar nuevo material.

A tratar la incorporación de nuevos equipos, se deberá dar prioridad a aquellos que potencien la capacidad disuasiva, favorezcan la normalización con los ya existentes a nivel conjunto y aporten nuevos desarrollos tecnológicos.

^{iv} Como parámetro de comparación los niveles de confianza de otras instituciones fueron: Iglesia 33%; Fuerzas de Seguridad 30 %; Medios de comunicación 22%, Organizaciones Empresariales 22%; Congreso Nacional 21%; Justicia 18%; Partidos Políticos 13% y Sindicatos 12%.

^v Las Secretarías y Subsecretarías mencionadas corresponden al organigrama del Ministerio de Defensa vigente hasta diciembre de 2023.

^{vi} Nota de referencia: “*El PLANCAMIL contiene el diseño de las capacidades del Instrumento Militar posible en el mediano plazo, es el documento final del CPDN que se inicia con la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN). Lo aprueba el Ministro por resolución ministerial y se elabora en base al Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL) elevado por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO)*”. Fuente: *INFORMANTE 10, pregunta N°6*. Para más detalles sobre el tema se puede consultar Anzelini, L.(2023); Armanelli, O. (2022).