

cedef

CENTRO DE ESTUDIOS
PARA LA DEFENSA NACIONAL
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



REORGANIZACIÓN

¿Son eficientes la estructura y los procesos de la actual orgánica ministerial? ¿Se ajustan a las expectativas que la sociedad, el gobierno y la propia defensa requieren?

Revisar y eventualmente reordenar la cabeza política de la defensa nacional constituye un desafío pendiente.



Año 4 - Nº 31
Octubre de 2017

Universidad de Belgrano

Presidente:
Doctor Avelino Porto

Vicepresidente de Gestión Institucional:
Profesor Aldo J. Pérez

Vicepresidente de Gestión Técnica y Administrativa:
Doctor Eustaquio Castro

Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF)

Director:
Doctor Horacio Jaunarena

Colaboraciones:
Fundación SenD

Contacto:
Zabala 1837 – C1426DQG
4788-5400
cedef@ub.edu.ar

REVISAR Y REORDENAR

Es fácilmente perceptible que los temas vinculados a la defensa nacional no ocupan un lugar prioritario en las preocupaciones de nuestra población. Sin embargo, vivimos tiempos que no permiten ser optimista en cuanto a nuestra esperanza de vivir en un mundo sin conflictos o que éstos no vayan a afectarnos.



El narcotráfico, el terrorismo, la depredación clandestina de la pesca, las catástrofes naturales cada vez más frecuentes por el cambio climático, nuestra vulnerabilidad frente a eventuales ataques cibernéticos, entre otras amenazas, nos hablan de la imperiosa necesidad de recuperar la capacidad para controlar nuestros espacios soberanos.

Pese a tan evidente realidad, durante el gobierno anterior se produjo un progresivo deterioro de la capacidad operacional de las FF.AA., mientras, simultáneamente y en sentido inverso, crecieron en forma desmesurada tanto la estructura como la planta del ministerio que las conduce. En una palabra se generó una estructura macrocefálica sostenida por un cuerpo cada vez más débil.

El crecimiento desmedido de la burocracia ministerial se trasladó a las fuerzas mediante el aumento exponencial de generales, almirantes, brigadieres y coroneles, que poco tenía que ver con las necesidades reales de la fuerza militar.

Para revertir ese decadente proceso y colocar a nuestro sistema de defensa a la altura de las exigencias, es necesario un adecuado elemento de conducción política y de gestión.

Una reestructuración del Ministerio para reducir esa burocracia, que sólo demora y obstaculiza decisiones eficientes e impostergables, es una herramienta imprescindible para generar la seguridad y defensa que nuestros habitantes merecen.

Dr. Horacio Jaunarena
Director del CEDEF

FUNDAMENTOS ORGÁNICOS

El Ministerio de Defensa de la Argentina constituye un órgano de gobierno del Estado nacional que se apresta a cumplir sesenta años de funcionamiento desde su creación, en 1958, mediante la Ley de Ministerios Nro. 14.439. A lo largo de su trayectoria, fue adaptándose a las exigencias de cada época, mediante continuos ajustes en su estructura y funciones, para cumplir con las responsabilidades legalmente asignadas.

Fue la Ley de Defensa Nacional (Ley 23.554/1988) la que estableció sus pautas específicas y el Decreto 223/2016 (modificatorio de las Leyes 22.520 y 26.168) el que fijó sus más recientes funciones, a partir de las que corresponden al propio ministro de Defensa. Dichas normas establecen que debe:

a. Como integrante del gabinete nacional:

1. Intervenir en la determinación de los objetivos políticos, de las políticas y estrategias nacionales, en la asignación de prioridades y en la aprobación de planes, programas y proyectos conforme lo determine el Sistema Nacional de Planeamiento.
2. Intervenir en la preparación del proyecto de Presupuesto Nacional.
3. Informar sobre actividades propias de su competencia y que el Poder Ejecutivo Nacional considere de interés para el conocimiento del resto del gabinete.
4. Intervenir en todos aquellos asuntos que el Poder Ejecutivo Nacional someta a su consideración.

b. Como ministro en la materia de su competencia específica:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución Nacional y la legislación vigente.
2. Orientar, en forma indicativa, las actividades del sector privado vinculadas con los objetivos de su área.
3. Promover y fortalecer la iniciativa privada en función del bien común, mediante la coordinación de las funciones y acciones de sus organismos dependientes y las de éstos con las de los del ámbito privado.
5. Elaborar y suscribir los mensajes, proyectos de ley y decretos originados en el Poder Ejecutivo, así como los reglamentos que deban dictarse para asegurar el cumplimiento de las leyes de la nación,
6. Representar política y administrativamente a su ministerio.
7. Entender en la celebración de contratos en representación del Estado y en la defensa de los derechos de éste, conforme a la legislación vigente.
8. Proponer al Poder Ejecutivo Nacional la estructura orgánica del ministerio a su cargo.
9. Resolver por sí todo asunto concerniente al régimen administrativo de su ministerio, ateniéndose a los criterios de gestión que se dicten, y adoptar las medidas de coordinación, supervisión y contralor necesarias para asegurar el cumplimiento de las funciones de su competencia.
10. Entender en la administración de los fondos especiales correspondientes a los distintos sectores del área de su competencia.
11. Nombrar, promover y remover al personal de su jurisdicción en la medida que lo autorice el régimen de delegaciones en vigencia y proponer al Poder Ejecutivo el nombramiento en los casos que corresponda.
12. Coordinar con los demás ministerios los asuntos de interés compartido. Cuando sean sometidos al Poder Ejecutivo Nacional asuntos de esta naturaleza deberán haber sido previamente coordinados con todos los sectores en ellos interesados, de modo que las propuestas resultantes constituyan soluciones integradas que armonicen con la política general y sectorial del gobierno.
13. Intervenir en las actividades de cooperación internacional en los ámbitos educativo, cultural, económico, social, científico, técnico, tecnológico y laboral.
14. Entender en la reglamentación y fiscalización del ejercicio de las profesiones vinculadas a las áreas de su competencia.
15. Velar por el cumplimiento de las decisiones que emanen del Poder Judicial en uso de sus atribuciones.

16. Proponer el presupuesto de su ministerio conforme las pautas que fije el Poder Ejecutivo Nacional.
17. Redactar y elevar a consideración del Poder Ejecutivo Nacional la memoria anual de la actividad cumplida por su Ministerio.
18. Realizar, promover y auspiciar las investigaciones científico-tecnológicas, así como el asesoramiento y asistencia técnica en el área de su competencia, conforme las pautas que fije el Poder Ejecutivo Nacional.
19. Preparar y difundir publicaciones, estudios, informes y estadísticas de temas relacionados con sus competencias.
20. Intervenir en el ámbito de su competencia en las acciones tendientes a lograr la efectiva integración regional del territorio, conforme las pautas que determine la política nacional de ordenamiento territorial.
21. Intervenir en el área de su competencia en la ejecución de las acciones tendientes a lograr la integración del país con los demás países de la región.
22. Intervenir en las acciones para solucionar situaciones extraordinarias o de emergencia que requieran el auxilio del Estado en el área de su competencia.

ESTRUCTURA Y FUNCIONES

Reflexionar sobre la estructura y funciones de una organización implica retener, en primera instancia, cuál es su rol específico, en el marco de la estructura del Estado nacional, donde encuentra la misión de ordenamiento y coordinación de todas las actividades propias de la defensa que no son atribuidas a otro funcionario u organismo nacional.

Las funciones del ministerio refieren a las responsabilidades asignadas al propio ministro de Defensa, atento a que la estructura que conforma la cartera encuentra su razón de ser en la consecución de los objetivos impuestos a dicho funcionario. Éstas incluyen:

- a. Integrar el Consejo de Defensa Nacional (CODENA), con responsabilidad de asesoramiento y asistencia al Presidente de la Nación en la conducción integral de la guerra, frente a un conflicto armado internacional o ante una situación potencialmente crítica. En tal sentido, el ministerio actuará como órgano de trabajo del CODENA, constituyendo su secretaría con medios propios y del Estado Mayor Conjunto.
- b. Organizar y dirigir al Comité de Crisis, que tiene la responsabilidad de asesorar y asistir al Presidente de la Nación en la conducción militar de la guerra.
- c. Entender en la formulación y ejecución de la política de defensa sobre:
 1. La determinación de los objetivos y políticas de la defensa.
 2. El planeamiento militar conjunto (desarrollo, requerimientos derivados y fiscalización de su cumplimiento).
 3. La coordinación de las actividades logísticas de las FF.AA. derivadas del Planeamiento Militar Conjunto.
 4. La elaboración del presupuesto de defensa, y la coordinación y distribución de los créditos correspondientes.
 5. La formulación y aplicación de los principios y normas para el funcionamiento y empleo de las FF.AA.
 6. La coordinación de todos los aspectos administrativos, logísticos y legales comunes a las FF.AA.
 7. La propuesta de efectivos de las FF.AA. y su distribución.
 8. La política educativa de la defensa.
 9. Los asuntos relacionados con los veteranos de guerra.
 10. Los asuntos concernientes a la navegación por agua y aérea de jurisdicción del área de defensa.
 11. Las relaciones internacionales de la defensa.
 12. La composición de los contingentes de fuerzas en misiones de mantenimiento de la paz.

13. Las actividades concernientes a la inteligencia estratégica sectorial.
 14. El planeamiento, dirección y ejecución de la actividad antártica, conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
 15. La formulación de las políticas, el planeamiento y la ejecución de investigación, desarrollo y producción para la defensa, y de la conducción de los organismos dependientes y centralizados relacionados con dichas actividades.
 16. La formulación de la política de movilización y la ejecución del correspondiente plan de movilización.
 17. La dirección de todo lo relacionado con la reserva de los recursos humanos de la defensa.
 18. La administración de justicia y disciplina militar mediante los tribunales que le dependen.
- d. Proponer al Presidente de la Nación los ascensos de los oficiales de las FF.AA. y la designación de los agregados militares.
- e. Disponer los retiros y bajas obligatorias de los oficiales superiores de las FF.AA., y altas y ceses de oficiales y suboficiales para prestar servicios en situación de retiro.
- f. Desempeñar la presidencia del Comité de Crisis del Consejo de Seguridad Interior (Ley 24.059).

Existen funciones que, aun no estando taxativamente establecidas en la normativa vigente, toman entidad de hecho por la veloz evolución de factores relacionados con la seguridad de la Nación, como la ciberseguridad. En dicho caso, el ministro de Defensa participa en la elaboración de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad y entiende en la ejecución del plan de acción en el ámbito de la defensa nacional.

En el marco de las funciones bajo responsabilidad del Ministerio de Defensa, dicha cartera constituye el ámbito mediante el cual las Fuerzas Armadas se insertan en el gobierno del Estado. Esta circunstancia impone la articulación de canales de comunicación y gestión para lograr la fluida, dinámica y eficiente interacción entre el nivel político y el técnico militar.

En los últimos años, tanto la estructura como la planta de personal del ministerio vivieron un desmesurado crecimiento, sin correlato con la realidad del área ni la evolución del principal integrante del sistema: las Fuerzas Armadas, las que, por el contrario, sufrieron la paulatina y sostenida pérdida de su capacidad operacional.

Cualquier redimensionamiento del ministerio exige una revisión integral de sus funciones, el replanteo del actual diseño y la adaptación de los procedimientos de trabajo, a fin de incrementar la eficiencia en la gestión. Para ello, es ineludible la racionalización de sus estructuras, la simplificación de los procesos de gobierno y administración, así como la eliminación de funciones redundantes e intervenciones burocráticas que sólo obstaculizan la dinámica de la conducción.

En esa línea, debe evitarse la réplica de funciones administrativas en distintos niveles, que sólo se sustentan en el acceso a la información y/o en la intervención en funciones ajenas a la natural competencia, generando circuitos administrativos sin fundamento lógico, que sólo justifican estructuras y cargos con un fin en sí mismo.

Resulta eficiente y racional el empleo de personal militar para determinados cargos técnicos de la estructura, bajo la lógica de aprovechar personal calificado en asuntos propios de su formación y experiencia profesional.

En simultáneo, es imprescindible hacer efectiva la institucionalización del instrumento militar de la defensa para hacer eficiente esa responsabilidad del Estado Nacional, en forma coordinada con la reorganización del ministerio.

Finalmente, hay que recordar las premisas definidas por el Presidente de la Nación sobre la necesidad de concretar la *“Reconversión del Sistema de Defensa”*. En ese sentido, retenemos lo señalado por este centro de estudios en materia de *“reconversión”*, al destacar la exigencia de *“transformar para mejorar rendimientos”*, así como de *“reestructurar y modernizar, adaptando la organización o el sistema a las nuevas necesidades”*.

Ello implica definir pautas para optimizar el rendimiento o incrementar la eficiencia, buscando mayor eficacia al menor costo, adaptándose a las exigencias que impone responder a las amenazas actuales, los riesgos y las situaciones potencialmente críticas para la nación.

PROBABLES DISFUNCIONES EN LOS ASUNTOS DE LA DEFENSA

Según lo establece la ley que regula la defensa nacional, ésta es la *“integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas...”*. A partir de este concepto fundamental para la concepción del asunto, se desprende que el organismo a cargo, en este caso el Ministerio de Defensa, debiera identificar aquellas fuerzas con las que cuenta la nación, integrarlas en un plan de empleo y coordinar su acción en la circunstancia indicada.

Bajo esta premisa, debiera ser una función prioritaria del ministerio y, por lo tanto, asignada a un área principal de la estructura (secretaría), a efectos de su planeamiento y dirección, junto con los órganos públicos y privados que se constituyan en las fuerzas a ser coordinadas e integradas para afrontar la eventualidad de su empleo.

En dicho contexto, la secretaría indicada -¿de Defensa?- constituiría la base sobre la que debiera articularse el resto de la estructura ministerial, así como constituir el órgano para establecer la relación con las áreas de gobierno y las entidades públicas o privadas que correspondan, a los fines del planeamiento, la integración y la coordinación de sus capacidades, en el marco de la defensa nacional.

En la actualidad, dicha función fundamental del área no está siendo debidamente asumida ni asignada a dependencia alguna, razón por la cual debería ser revisada y considerada al momento de una potencial reorganización de la cartera.

EN LOS ASUNTOS MILITARES

Hoy en día, la secretaría de mayor importancia, al punto de constituir su titular el virtual viceministro, es la que atiende los asuntos específicos de la fuerza militar; una de las fuerzas de la nación a ser integrada y coordinada para la solución del conflicto.

En tanto el ministerio constituye la conducción política del instrumento militar, debería ajustar sus funciones para cumplir dicho fin sin intervenir en las cuestiones técnicas de la conducción específica militar. Resultaría disfuncional, y por lo tanto ineficiente, que este nivel interfiriera en los asuntos propios de la conducción de cada fuerza, tanto como si éstas lo hicieran en los asuntos propios del nivel ministerial.

Sin embargo, y como herencia de una antigua gestión que afectó seriamente la institucionalidad del Estado y en particular del área de defensa, se mantienen vicios administrativos que no hacen más que inmiscuirse en las funciones específicas de otros niveles de conducción. Como ejemplo,

debería ser revisada la intromisión en las responsabilidades de administración del personal que son propias de los Estados Mayores Generales.

Con independencia de tergiversar las funciones, esta tendencia termina manteniendo estructuras y cargos que nada agregan a la función, sino que interfieren en asuntos ajenos a su competencia, generando gastos injustificados e ineficiencia en la gestión del Estado.

EN LOS ASUNTOS JURÍDICOS

Por el Cnl Aud (RE) Santiago Mario Sinopoli

Parecería que las “estructuras” ministeriales, que se traducen comúnmente en lo que se llama “organigrama” o “cuadro de organización”, pueden armarse según los deseos de los funcionarios, más allá de límites legales y técnicos que deberían respetarse, aunque sólo se trate de establecer los roles de los funcionarios dentro de un orden.

Voy a trabajar sobre uno de estos casos en los que se organizó un ministerio a “gusto” de un funcionario o de algunos de ellos. Vea el lector la Decisión Administrativa Nº 546/2016-Estructura del Ministerio de Defensa. Puntualmente el Anexo II Ministerio de Defensa-Subsecretaría de Coordinación Administrativa **Dirección General de Asuntos Jurídicos-Responsabilidad Primaria**.

Parar empezar, hay que decir que las Direcciones Nacionales de Asuntos Jurídicos deberían tener dependencia directa del ministro correspondiente, porque el “control de legalidad” que debe ejercer es sobre todo el ministerio y una de las áreas a ser auditadas legalmente podría ser la Subsecretaría de Coordinación Administrativa, de la cual la Dirección Nacional que nos ocupa depende.

Dentro de este marco, no queda estructuralmente garantizada la independencia de criterio de quien es el máximo órgano de asesoramiento jurídico del ministro de Defensa.

Sin embargo, existe otra “anomalía”, si se quiere más grave que la apuntada. Radica en el punto 7 de las responsabilidades primarias de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, que indica: “Ejercer la supervisión técnica de la AUDITORÍA GENERAL DE LAS FUERZAS ARMADAS y de los Servicios Jurídicos de los ESTADOS MAYORES GENERALES DE LAS FUERZAS ARMADAS” (Lo subrayado me pertenece).

Los redactores o impulsores de la mencionada Decisión Administrativa no advirtieron o no quisieron advertir -en la Argentina la relación con la ley es “laxa”- que la Abogacía Estatal Civil no tiene relación con la Abogacía Estatal Militar, no hay entre ellas dependencia y, por ende, no podría existir supervisión de una sobre la otra.

El Director General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Defensa integra el Cuerpo de Abogados del Estado, dentro de lo normado por la Ley Nº 12.954 Creación del Cuerpo de Abogados del Estado, cuyo Decreto Reglamentario Nº 34.952 / 1947, indica en su artículo 24:

“No se considerarán comprendidos en el Cuerpo de Abogados del Estado los abogados de los cuerpos jurídicos del Ejército, Armada, Aeronáutica y Gendarmería Nacional, con estado militar, que desempeñen funciones de asesores letrados, los que se registrarán por sus respectivas reglamentaciones. Los que carezcan de estado militar y presten funciones de asesoramiento están comprendidos en la ley Nro. 12.954” (Lo subrayado me corresponde).

Este criterio sobre la no dependencia -tienen fines distintos- entre el Cuerpo de Abogados del Estado y Cuerpo de Auditores Militares, instituido desde el 2008 mediante Ley Nro. 26.394-Nuevo Sistema de Justicia Militar, Anexo V-Creación del Servicio de Justicia Conjunto de las Fuerzas Armadas, fue suficientemente aclarado por el dictamen del Procurador del Tesoro de la Nación Nro. 131/1999, donde tajantemente estableció que, técnicamente, los abogados militares no tienen dependencia de él y por ende -reitero- tampoco podrían tenerla de un Director General de Asuntos Jurídicos, que es un eslabón inferior dentro del Cuerpo de Abogados de la Ley Nro. 12.954.

Como se puede apreciar, el organigrama fundado en la Decisión Administrativa Nro. 546/2016-Estructura del Ministerio de Defensa, adolece de dos defectos. Uno es la dependencia del ministro, a través de una subsecretaría- la independencia de opinión del Director de General de Asuntos Jurídicos podría quedar acotada. El otro es que dicho director pueda “ejercer la supervisión técnica de la Auditoría General de las Fuerzas Armadas y los Servicios Jurídicos de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas”.

¿Cómo ejercerá la supervisión de abogados con estado militar si el director general de Asuntos Jurídicos no integra la cadena de mandos castrense? ¿Cómo lo hará si el plexo normativo Ley N° 12.954-Decreto Reglamentario N° 34.952/1947, excluye a los abogados militares del Cuerpo de Abogados del Estado? ¿Por qué suceden estas situaciones en la administración pública centralizada? No puedo dar una respuesta tajante, pero podría encontrarse en la “anomia” que padecemos los argentinos y la “devaluación” política que sufren las Fuerzas Armadas de la Nación.

